

REFUGIO, MOVILIDAD Y SEGURIDAD EN EUROPA

UN ANÁLISIS COMPARADO ENTRE ESPAÑA Y ALEMANIA



Dykinson, S.L.

Ana M. Huesca González (dir.)

REFUGIO, MOVILIDAD Y SEGURIDAD EN EUROPA

Un análisis comparado entre España y Alemania

Dirección:

Ana M. Huesca González (Universidad Pontificia Comillas)

Autores:

Bajo Martos, Eva

Bulli, Giorgia

Caro Carretero, Raquel

Cárdenas Domínguez, Fernando

Di Lisio, Giulia

Estrada Villaseñor, Cecilia

García-Vázquez, Olaya

Garrido-Hernansainz, Helena

Huesca González, Ana M.

Jódar, Iván

Juárez Rodríguez, Almudena M.

Rodríguez-Ventosa Herrera, Elena

Con la colaboración:

Aldara Fernández Martínez (Universidad Pontificia Comillas)

Dykinson, S.L.

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 1970 / 93 272 04 47)

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com / www.dykinson.es / www.dykinson.com

This publication has been produced within the framework of the European Project “Global social work and human mobility: comparative studies on local government and good social work practices in the Euro-Mediterranean region (2022-2025)” (Project ID: 872209) Work Package 6: Research dissemination of good practices in Social Work and Human Mobility.

Cita requerida: Huesca González, Ana M. (Dir.). (2025). *Refugio, movilidad y seguridad en Europa. Un análisis comparado entre España y Alemania*. Editorial Dykinson.

© 2025 Global-ANSWER Network.
ISBN 979-13-7006-871-4 (e-book)

Socios del proyecto Global-ANSWER: University of Granada (Granada, Spain), Comillas Pontifical University of Madrid (Madrid, Spain), Red Acoge (Madrid, Spain), Bayt Al-Thaqafa (Barcelona, Spain), Diversidades (Vigo, Spain), Rioja Acolle (La Rioja, Spain), City Council of Granada (Granada, Spain), University of Palermo (Palermo, Italy), City Council of Palermo (Palermo, Italy), University of Florence (Florence, Italy), Oxfam Italia (Florence, Italy), FNAS- Fondazione Nazionale Assistenti Sociali (Rome, Italy), University of Lund (Lund, Sweden), University of Linnaeus (Kalmar and Växjö, Sweden), Agape@S:t Thomas (Lund, Sweden).

This publication has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 872209. The Agency and the Commission are not responsible for any use that may be made of the information it contains.



H2020-MSCA-RISE-GA-872209

ÍNDICE

1. Introducción.....	7
2. El sistema de asilo y refugio en Europa: especial atención a España y Alemania (Giulia Di Lisio).....	11
3. Proceso administrativo de solicitud de asilo desde la perspectiva de la gobernanza multinivel (MLG) (Giulia di Lisio).....	25
4. Aproximación estadística sobre situaciones de asilo, refugio y protección internacional en España y Alemania (Eva Bajo Martos y Ana M. Huesca González).....	37
5. Entidades implicadas en el proceso de integración de la población refugiada en Alemania: de la llegada a la plena inclusión (Elena Rodríguez-Ventosa Herrera y Giorgia Bulli).....	49
6. Análisis de la participación de entidades en la atención e integración de inmigrantes y refugiados en España (Giulia Di Liso).....	71
7. Residencia, reunificación y derechos fundamentales: Una evaluación comparada de integración jurídica (de refugiados en España y Alemania) (Fernando Cárdenas Domínguez).....	79
8. Integración socioeconómica dentro de las políticas sociales de España y Alemania (Almudena M. Juárez Rodríguez).....	91
9. Un examen comparativo de los procesos, políticas y prácticas de inclusión sociocultural en España y Alemania (Eva Bajo Martos).....	111
10. Salud mental en las personas refugiadas. Comparación entre la percepción profesional en España y Alemania (Helena Garrido-Hernansainz).....	133
11. Trata de seres humanos y migración: una comparación entre España y Alemania desde los informes GRETA (Olaya García Vázquez).....	149
12. España y Alemania ante los desafíos laborales, demográficos y socioeconómicos de la migración en el marco de la Unión Europea. (Cecilia Estrada Villaseñor).....	167
13. Crisis de refugiados y situaciones de catástrofe (Raquel Caro Carretero).....	181
14. Desafíos de seguridad de la movilidad humana en Europa (Ana M. Huesca González e Iván Jódar).....	195

INTRODUCCIÓN

El presente volumen, *Refugio, movilidad y seguridad en Europa: un análisis comparativo entre España y Alemania*, surge del trabajo realizado por un conjunto de investigadores procedentes, en su mayor parte, de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, participantes en el Proyecto Europeo del Programa Horizon 2020 *Global social work and human mobility: comparative studies on local government and good social work practices in the Euro-Mediterranean region (2022–2025)* (Marie Skłodowska-Curie Actions – RISE Project ID: 872209). Tal y como se puede leer en su página web (<https://proyectos.ugr.es/global-answer/information/presentation>) la finalidad de este proyecto era destacar la importancia de la acogida e inclusión socioeconómica de migrantes y refugiados como cuestión clave para la Europa contemporánea, especialmente en la región euromediterránea, donde la magnitud de las nuevas llegadas genera gran preocupación en materia de derechos humanos. Ante este desafío, los profesionales de lo social desempeñan un papel fundamental en las respuestas de los gobiernos locales y en la práctica profesional para la acogida e inclusión de los recién llegados y sus familias.

Entre los objetivos concretos del proyecto figuraban la realización de estancias de investigación en las entidades socias de Italia y Suecia y el desarrollo de diversos estudios de caso, entre ellos el número 6-7, cuya responsabilidad correspondió precisamente a la Universidad Pontificia Comillas, dedicado a *Refugiados en España y Alemania*. Teniendo en cuenta estos objetivos, se decidió que cada participante elaborara un informe que recogiera parte del trabajo desarrollado durante su estancia en ayuntamientos, ONGs y Universidades. Dichos documentos constituyen la base de los trece capítulos que aquí se presentan.

El texto que tiene en sus manos ofrece una aproximación multidimensional a los desafíos contemporáneos vinculados a la movilidad humana, el asilo y la protección internacional en el espacio europeo. Desde una perspectiva comparada y apoyándose en metodologías y marcos teóricos diversos, los capítulos abordan las tensiones entre derechos humanos, políticas migratorias, seguridad, integración y gobernanza multinivel. La selección de España y Alemania como países de referencia permite examinar dos modelos con trayectorias históricas diferenciadas, capacidades institucionales desiguales y respuestas políticas contrastadas, pero que comparten retos estructurales en un escenario global marcado por la inestabilidad geopolítica, la emergencia climática y la transformación demográfica.

El libro se abre con una serie de capítulos que nos proporcionan el marco normativo y administrativo necesario para comprender los sistemas de acogida e integración de refugiados y migrantes en España y Alemania. Los dos primeros capítulos de Giulia Di Lisio (Capítulos 1 y 2) analizan la evolución del sistema europeo de asilo y comparan su aplicación en ambos países, destacando diferencias estructurales en reconocimiento de protección, tiempos de tramitación y centralización administrativa, así como el papel de

la gobernanza multinivel en la implementación real del sistema. Eva Bajo Martos y Ana M. Huesca González (Capítulo 3) aportan una perspectiva estadística comparada que revela dinámicas demográficas, educativas y migratorias divergentes pero convergentes en retos comunes, como la presión sobre los sistemas educativos o las variaciones en la capacidad de procesamiento de solicitudes.

A continuación, los capítulos de Elena Rodríguez-Ventosa y Giorgia Bulli (Capítulo 4) y Giulia Di Lisio (Capítulo 5) examinan los entramados institucionales que sostienen la integración de refugiados en Alemania y España. El primero detalla la densidad y coordinación del modelo alemán, exponiendo un repertorio de recursos en forma de entidades que se ocupan desde la acogida inicial hasta la plena inclusión comunitaria; el segundo sistematiza el papel central del tercer sector en España y muestra cómo la integración se articula a través de múltiples niveles de gobierno en un contexto de saturación y escasez de vivienda.

Fernando Cárdenas Domínguez analiza en el capítulo 6 la integración jurídica, inaugurando un bloque de capítulos destinado a las formas de integración en los países de destino. Comparativamente expone cómo ambos países gestionan la transición de solicitantes de asilo a residentes con derechos efectivos, abordando documentación, reunificación familiar, acceso a nacionalidad y garantías jurídicas. El capítulo evidencia que, aunque Alemania dispone de mecanismos más estructurados, España ofrece vías más rápidas para la nacionalidad, si bien con fuertes obstáculos administrativos.

Los capítulos de Almudena M. Juárez Rodríguez (Capítulo 7) y Eva Bajo Martos (Capítulo 8) profundizan en las dimensiones prácticas de la integración en el área socioeconómica y sociocultural, respectivamente. Se examinan el acceso a vivienda, empleo, educación, sanidad y seguridad social, así como las políticas lingüísticas, educativas y de participación comunitaria. Asimismo, Helena Garrido-Hernansainz (Capítulo 9), aborda la salud mental de las personas refugiadas desde la percepción profesional en ambos países, revelando la magnitud del sufrimiento psicológico y la brecha entre necesidades y recursos disponibles.

Olaya García-Vázquez en el capítulo 10 se ocupa de una temática específica y de especial vulnerabilidad para las personas que lo sufren. Analiza la explotación y trata de seres humanos en España y Alemania a partir de los informes GRETA, mostrando cómo la irregularidad administrativa, la falta de vías legales y la precariedad incrementan la exposición a la explotación. El capítulo evidencia déficits estructurales en identificación y protección de víctimas, así como desigualdades persistentes en ambos países pese a avances normativos recientes.

Un último bloque (capítulos 11 a 13) agrupa una serie de reflexiones hacia el futuro de la movilidad humana y sus desafíos en Europa. Cecilia Estrada Villaseñor examina los retos laborales, demográficos y socioeconómicos compartidos por España y Alemania en el marco de la UE, destacando cómo la migración interactúa con el envejecimiento poblacional, la sostenibilidad del bienestar y los cambios en el mercado de trabajo. El capítulo aborda la tensión entre responsabilidad y solidaridad en el sistema europeo de

asilo y reclama políticas inclusivas y coordinación multinivel para una integración sostenible.

Raquel Caro Carretero analiza las crisis de refugiados en el contexto más amplio de catástrofes bélicas, climáticas y humanitarias. El capítulo revisa las respuestas europeas desde 2015, la securitización de fronteras, las desigualdades en trato según origen y las carencias del actual marco jurídico ante los desplazamientos climáticos. Concluye que la cooperación internacional y la reforma profunda del sistema europeo son indispensables para afrontar un desplazamiento forzado creciente en el futuro.

Finalmente, Ana M. Huesca González propone un nuevo enfoque securitario basado en la seguridad humana, que reubica la movilidad en un marco de protección de derechos, solidaridad y corresponsabilidad global. El capítulo identifica retos clave —participación social, prevención de la cooptación política del enfoque, atención a vulnerabilidades y acción multilateral— y plantea que solo una seguridad centrada en las personas permitirá repensar las políticas migratorias europeas en el contexto del Antropoceno.

Para finalizar, hay que concluir que todos los capítulos que integran este volumen convergen en una premisa fundamental: la movilidad humana constituye un fenómeno estructural del siglo XXI que desafía los marcos tradicionales de seguridad, política migratoria e integración. España y Alemania, desde posiciones y capacidades distintas, enfrentan tensiones comunes que solo pueden abordarse mediante políticas coherentes, garantía efectiva de derechos, fortalecimiento institucional y cooperación multinivel. Este libro, desde la variedad de enfoques y la multidisciplinariedad de quienes escriben en él (sociólogos, politólogos, trabajadores sociales, psicólogos, filólogos, juristas, periodistas), busca aportar herramientas conceptuales y comparativas que permitan avanzar hacia modelos de movilidad más humanos, sostenibles y justos, en consonancia con los principios europeos y con las necesidades concretas de quienes se desplazan.

Ana María Huesca González (Universidad Pontificia Comillas)

EL SISTEMA DE ASILO Y REFUGIO EN EUROPA CON ESPECIAL ATENCIÓN A ESPAÑA Y ALEMANIA

Giulia Di Lisio (Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas)

1. Introducción

La acogida y la integración de la inmigración en la UE se han convertido recientemente en uno de sus principales retos (Estevens, 2018; FRA, 2023) . Se han aplicado varias medidas políticas para hacer frente a estos retos. El objetivo de la política de inmigración y asilo de la UE es establecer un marco cohesivo que salvaguarde el derecho de asilo, facilite la circulación fronteriza y aborde la inmigración laboral teniendo en cuenta los efectos de la migración en el desarrollo (Zaun, 2017) .

2. Derecho a buscar refugio en Europa

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, se han realizado grandes esfuerzos para gestionar el movimiento de personas a través de las fronteras (Harzig, 1999) . El artículo 14 de la Declaración de Derechos Humanos de la ONU de 1948 estableció el derecho a buscar protección frente a la persecución en otros países, lo que llevó a la creación de varias agencias de las Naciones Unidas, como el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Medio (OOPS, 1949) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 1950). La condición de refugiado se define en el artículo 1 de la Convención de Ginebra de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que establece límites a los Estados en la posibilidad de expulsar o devolver en la frontera a un no ciudadano a un Estado en el que pueda sufrir un riesgo real de persecución.

En la Unión Europea (UE), las normas que gestionan el asilo y la migración se basan en los artículos 18, 19, 20-21 y 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (derecho de asilo, protección contra la expulsión y la devolución, principio de igualdad de trato y no discriminación, y normas sobre el acceso a la seguridad social y la asistencia social) (Comisión Europea, 2000)

El desarrollo de la política de asilo de la UE culminó con el establecimiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y un enfoque común progresivo de la inmigración, pasando de la soberanía nacional a un marco jurídico global (Abbas, 2019) . El SECA, establecido en el Tratado de Ámsterdam (1999), pretende hacer frente a los retos geopolíticos y económicos garantizando la cohesión social en los Estados miembros que reciben importantes poblaciones de inmigrantes (Abbas, 2019).

El SECA ha evolucionado para abordar los retos del asilo y la migración en Europa y establecer normas mínimas comunes a través de directivas y reglamentos, que abarcan las condiciones de acogida, la cualificación, los procedimientos de asilo y la determinación de responsabilidades. El Tratado de Ámsterdam (1999) amplió significativamente las competencias de la UE en materia de asilo e inmigración, otorgando al Parlamento Europeo autoridad en ámbitos como la adopción de leyes de inmigración y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)¹. El Tratado de Lisboa (2009) consolidó aún más la competencia de la UE, con el artículo 78 que otorga al Parlamento Europeo y al Consejo autoridad para adoptar medidas de conformidad con la Convención de Ginebra, haciendo hincapié en la uniformidad de las normas de asilo en toda la Unión (Smith, 2015).

La actuación de la UE en materia de inmigración y asilo debe atenerse a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, con limitaciones institucionales como las iniciativas compartidas y la unanimidad en el Consejo (Comisión Europea, 2011). La subsidiariedad, consagrada en el Tratado de la Unión Europea (2007), define las circunstancias en las que la acción de la UE sustituye a la acción nacional, mientras que la proporcionalidad determina el alcance de las competencias de la UE.

El SECA funciona a través de etapas que incluyen la solicitud, la recepción, la determinación y la toma de decisiones, garantizando una tramitación justa y eficiente de las solicitudes de asilo (EASO, 2016). Las decisiones positivas conceden el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria, proporcionando derechos similares a los permisos de residencia, mientras que las decisiones negativas obligan a regresar al país de origen o a un tercer país designado como seguro (EASO, 2016).

En 2019, la UE anunció el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. A pesar de su introducción en septiembre de 2020, los avances han sido limitados, destacando la falta de impulso en cuestiones clave (Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR], 2022). Sin embargo, en 2021 se alcanzaron acuerdos sobre nuevas normas para los trabajadores no comunitarios altamente cualificados y la creación de la Agencia de Asilo de la UE (Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR], 2022).

El 14 de mayo de 2024, el Consejo Europeo adoptó el nuevo Pacto de Migración y Asilo², que marca una importante revisión de la política europea de migración y asilo. Esta reforma integral consta de diez documentos legislativos destinados a fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre los Estados miembros. El Pacto dota a la UE de instrumentos para hacer frente a las crisis, mejorar los procedimientos de control de los nacionales de terceros países en las fronteras, agilizar los procesos de asilo, gestionar el almacenamiento de datos, establecer nuevas normas para el reconocimiento del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria, garantizar normas de acogida uniformes para los solicitantes de asilo en materia de alojamiento, educación y atención sanitaria y

¹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>

² La información presentada sobre el nuevo Pacto de Migración y Asilo procede de: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact>

facilitar la acogida voluntaria de refugiados de terceros países reconocidos por el ACNUR para que viajen de forma segura por el territorio europeo. No obstante, este nuevo Pacto suscitó cierta preocupación entre las asociaciones no gubernamentales que trabajan con migrantes y refugiados. Amnistía Internacional advierte de que el nuevo Pacto de la UE plantea graves riesgos de violación de los derechos humanos³. Argumentan que las reformas debilitarían las protecciones de asilo, ampliarían las prácticas de detención en las fronteras y trasladarían responsabilidades a países fuera de Europa⁴. La organización destaca su preocupación por la detención de facto en las fronteras de la UE, la denegación de evaluaciones justas de las necesidades de protección de los migrantes y la posibilidad de que aumenten las devoluciones y las detenciones arbitrarias⁵. Además, Amnistía Internacional critica los esfuerzos de la UE por externalizar la protección de los refugiados, que, en su opinión, podrían poner en peligro los derechos humanos de las personas y comprometer el compromiso de Europa de respetar las normas internacionales.⁶

Es crucial revisar y actualizar continuamente la legislación de la UE que regula el sistema de asilo para garantizar que sea eficaz y responda a la evolución de los retos y las necesidades humanitarias⁷. Aunque el SECA ofrece un marco para armonizar las políticas de asilo de los Estados miembros, es esencial reconocer que cada país tiene sus propias circunstancias y retos. Por lo tanto, es importante explorar a fondo estas diferencias y adaptar los enfoques en consecuencia. En los párrafos siguientes, nos adentraremos en un análisis comparativo de los sistemas de asilo de Alemania y España, destacando tanto las similitudes como las diferencias para obtener una comprensión global de las políticas de asilo dentro de la UE e identificar las mejores prácticas que pueden aplicarse en diferentes contextos europeos.

3. El sistema de asilo en España

El sistema de asilo en España ha experimentado cambios y retos significativos en las últimas décadas, en particular desde mediados de la década de 1990 (Moreno-Amador, 2021). España, que inicialmente tramitaba unas 5.500 solicitudes de asilo al año, experimentó un drástico aumento de las llegadas a partir de 2015, coincidiendo con una mayor afluencia en Europa (Moreno-Amador, 2021). Esta oleada provocó un aumento sustancial de las solicitudes de asilo. En 2019, España se convirtió en el tercer país de la UE que más solicitudes de asilo recibía, después de Alemania y Francia, pasando de ser un país de emigración a uno de inmigración y, posteriormente, convirtiéndose en un país

³ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/eu-migration-asylum-pact-put-people-at-risk-human-rights-violations/#:~:text=%E2%80%9CIt%20is%20clearer%20than%20ever,of%20the%20European%20Institutions%20Office>

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Eurostat informa que en 2019, hubo 721,090 refugiados que buscaron protección internacional en toda la UE-28, marcando un aumento de casi el 12% en comparación con 2018. En particular, Alemania, Francia y España recibieron colectivamente el 57 % de estas solicitudes de asilo (CEAR, 2020).

de asilo (Gabrielli et al., 2022) . El aumento de las solicitudes de asilo, que han pasado de 2.588 en 2012 a 1.18264 en 2019 (Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR], 2020), refleja un profundo cambio atribuido a diversos factores geopolíticos y humanitarios, en particular la crisis en Venezuela, la violencia estructural en Centroamérica y el fin de las rutas del Mediterráneo Oriental y Central (Gabrielli et al., 2022) . En 2021, España recibió 421.000 inmigrantes de fuera de la UE, lo que la convierte en uno de los principales destinos de inmigrantes de la UE⁸ . En cuanto a las solicitudes de asilo, España recibió 116.000 solicitudes en 2023, lo que representa el 13% de todas las solicitudes de la UE (Agencia de Asilo de la Unión Europea, 2024) . Aunque los refugiados en España pueden acceder a sus expedientes de asilo y revisarlos, esto no siempre se traduce en una protección ampliada (Moreno-Amador, 2021). El estatuto de refugiado ofrece el máximo nivel de protección, garantizando la residencia permanente, derechos laborales y movilidad (ACNUR, 2011) . Sin embargo, la mayoría de los solicitantes acaban en una categoría administrativa irregular, a pesar de la existencia de otros estatutos de protección como el humanitario o la protección temporal (Moreno-Amador, 2021). El principal reto del sistema de asilo reside en la baja tasa de concesión del estatuto de refugiado, que se ha mantenido constantemente baja durante casi tres décadas (Moreno-Amador, 2021). A pesar de los ajustes introducidos en el sistema de asilo, incluida la ampliación de las instalaciones de acogida, la naturaleza fundamental del sistema no ha cambiado significativamente. El proceso de selección dentro del sistema de asilo, influido por los intereses nacionales, ha dado lugar a elevadas tasas de rechazo y a que una parte significativa de los solicitantes caigan en categorías legales precarias (Moreno-Amador, 2021).

Si bien el sistema de asilo tiene como objetivo salvaguardar el principio de no devolución (EASO, 2016) , la concesión del estatuto de refugiado se ha vuelto cada vez más infrecuente, ya que solo alrededor del 2,5% de los solicitantes lo recibieron entre 1995 y 2021 (Moreno-Amador, 2021) y se rechazaron alrededor de 100.000 solicitudes entre 2020 y 2022 (Iglesias et al., 2024) . Las tasas de rechazo de solicitudes de asilo fueron del 87% en 2021 y del 92% en 2022 (Iglesias et al., 2024). La mayoría acaban recibiendo protección temporal o humanitaria, el llamado "*arraigo*", sujeto a periodos revocables o anulables (Iglesias et al., 2024; Moreno-Amador, 2021). Además, los solicitantes de asilo rechazados se encuentran a menudo en una situación administrativa irregular, enfrentándose al riesgo de detención y deportación (Iglesias et al., 2024; Moreno-Amador, 2021).

A pesar de los esfuerzos por abordar los retos, el sistema de asilo español sigue luchando por cumplir su propósito fundamental de proporcionar refugio, protección y seguridad a quienes lo necesitan. Los principales problemas son los constantes retrasos en la formalización de las solicitudes de asilo, la capacidad de acogida desbordada y el número insuficiente de plazas de alojamiento en medio del aumento de las solicitudes de asilo. Además, existe una falta de continuidad entre el asentamiento inicial y la posterior aplicación del Programa de Acogida, lo que a menudo obliga a los solicitantes de asilo a

⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023>

trasladarse a otras ciudades y reiniciar su proceso de adaptación (Iglesias et al., 2024). Estos factores crean una vulnerabilidad extrema para los solicitantes de asilo. Los que pueden contar con la ayuda de su comunidad étnica tienen más posibilidades de responder con resiliencia en comparación con los que deben depender de las ONG o los municipios, que a menudo prestan apoyo a través de albergues para personas sin hogar (Iglesias et al., 2024). Estos problemas pueden atribuirse a las deficiencias del modelo institucional español de asilo. El factor principal es el paradigma de asilo restrictivo (Iglesias et al., 2024), que pretende limitar y externalizar la llegada y la gestión de los posibles solicitantes de asilo. Estratégicamente, retrasar el desarrollo de los PR podría ser una táctica para evitar atraer a más solicitantes de asilo (Iglesias et al., 2024). Otro factor que contribuye a ello es la falta de gobernanza multinivel (Iglesias et al., 2024). En España, mientras que el Estado es responsable del diseño, la financiación y la gestión de los PR, su aplicación se delega en entidades del tercer sector que operan en un marco normativo ambiguo y cambiante. Además, la ausencia de coordinación formal entre los PR españoles y los organismos clave implicados en la integración de los refugiados y la inmigración y la cohesión social (como los ayuntamientos y la administración pública regional) socava aún más la calidad de dichos programas (Iglesias et al., 2024).

Las paradojas del sistema de asilo español reflejan incoherencias más amplias en las políticas de asilo de toda Europa (Moreno-Amador, 2021). Debido al Reglamento de Dublín de la UE, que obliga a los solicitantes de asilo a registrarse en el primer país europeo en el que entren, España está obligada a aceptar solicitudes de solicitantes de asilo que podrían tener más posibilidades de integrarse en otros países. Factores como el dominio del idioma, los recursos, la presencia de apoyo familiar o de la comunidad étnica y la existencia de mejores políticas en otros países pueden influir significativamente en sus perspectivas de integración (Iglesias et al., 2024). Aunque aspiran a defender los derechos humanos y los principios del asilo, el acceso restrictivo y las prácticas excluyentes hacen que se deniegue la protección a la mayoría de los solicitantes. Esto perpetúa la violencia institucional, negando las experiencias e historias personales de quienes han huido de la persecución y la violencia (Moreno-Amador, 2021).

3.1. Proceso de solicitud de asilo

La protección internacional en España se rige por la Ley 12/2009, con el Programa de Acogida español (PA) recogido en el Decreto 220/2022 (Iglesias et al., 2024). Las personas que solicitan protección internacional deben presentar una solicitud en el plazo de un mes desde su llegada a España y formalizar su petición mediante una entrevista de asilo. La Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del Ministerio del Interior debe revisar la solicitud en el plazo de un mes desde la entrevista. Si son preadmitidos, los solicitantes reciben una tarjeta roja, y la OAR evalúa la solicitud en un plazo de seis meses, aunque este proceso puede prolongarse hasta dos años (Iglesias et al., 2024). Transcurridos seis meses, los solicitantes de asilo pueden optar a un permiso de trabajo, pero no pueden salir de España antes de ese plazo.

El PA está destinado a solicitantes de asilo que carezcan de medios económicos suficientes y consta de tres fases: una preevaluación y dos fases de intervención (primera acogida y autonomía) según el artículo 11.1 del RD 220/2022 (Iglesias et al., 2024). El programa tiene una duración máxima de 18 meses, con posibles prórrogas para poblaciones vulnerables. En la primera fase, los solicitantes de asilo residen en centros y otras instalaciones de alojamiento, que suman un total de 9958 en todo el país, con un 25% ubicado en Madrid y Barcelona (CEAR, 2022). Estos centros, gestionados principalmente por ONG, con sólo cuatro centros gestionados por el Estado, proporcionan atención a las necesidades básicas y apoyo social. Los solicitantes están registrados a nivel municipal, lo que les permite acceder al sistema sanitario y educativo público español.

Durante la segunda fase, se espera que los solicitantes se integren en la comunidad local, con el apoyo de una prestación mensual del gobierno para vivienda y gastos básicos. Desde 2021, esta fase solo está disponible para los solicitantes que reciben una decisión de asilo favorable (Iglesias et al., 2024).

4. El sistema de asilo en Alemania

El sistema de asilo en Alemania se ha enfrentado a importantes retos y cambios en los últimos años, en particular en respuesta a un aumento de las solicitudes de asilo desde 2011 (Eurostat, 2024). Entre 2014 y 2017, más de 1,5 millones de personas solicitaron asilo en Alemania, con un pico de llegadas en 2015 (Eurostat, 2024). La mayoría de las solicitudes procedían de Siria, Turquía y Afganistán⁹. Sin embargo, desde 2016, los cambios jurídicos y políticos destinados a disuadir a los solicitantes de asilo han dado lugar a una disminución de las proporciones de decisiones sobre las solicitudes procedentes de estos países (Oficina Federal de Migración y Refugiados y Red Europea de Migración, 2017). A pesar del descenso de las solicitudes de asilo desde 2017 (Eurostat, 2024), Alemania sigue siendo uno de los diez principales países receptores a nivel mundial¹⁰. La respuesta a la afluencia de solicitantes de asilo ha implicado medidas tanto inclusivas como excluyentes (Bundeszentrte für Politische Bildung, 2015). Por un lado, se han realizado esfuerzos para facilitar la integración mediante el acceso al mercado laboral, la educación y las estructuras de bienestar. Por otro, se ha intentado limitar las llegadas mediante el cierre de rutas y la externalización de los procedimientos de asilo (Bundeszentrte für Politische Bildung, 2015). A nivel nacional, las políticas de migración e integración en Alemania son gestionadas principalmente por instituciones federales, con el Ministerio Federal del Interior y de la Comunidad a la cabeza. Sin embargo, otros ministerios como el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Economía y Acción por el Clima y el Ministerio de Educación e Investigación también desempeñan un papel importante. Agencias federales especializadas como la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF) y la Agencia

⁹ <https://www.statista.com/statistics/911586/country-origin-asylum-applicants-germany/>

¹⁰ <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

Federal de Empleo son responsables de la aplicación de las políticas y de los servicios de apoyo (Schammann & Gluns, 2021) . Los 16 Estados federados de Alemania (Länder) también ejercen una influencia considerable sobre las políticas de migración e integración. Actúan como colegisladores a nivel federal y tienen autonomía para aplicar las leyes y políticas nacionales. Cada estado tiene su propia comisión de dificultades y sus propios mecanismos de toma de decisiones, que a veces pueden contradecir las leyes federales (Schammann & Gluns, 2021). Los estados colaboran con el gobierno federal a través de foros como la Conferencia de Ministros de Interior y la Conferencia de Ministros de Integración para negociar posiciones comunes y abordar las diferencias regionales (Schammann & Gluns, 2021). Los municipios alemanes tienen diversas responsabilidades en las políticas de asilo e inmigración, que van desde el alojamiento hasta la educación (Schammann & Gluns, 2021). Colaboran con los gobiernos federal y estatal y tienen cierta discrecionalidad en la toma de decisiones, especialmente en materia de vivienda y servicios sociales. Los agentes no estatales, como las ONG, las organizaciones religiosas y los sindicatos, desempeñan un papel crucial en el apoyo a los inmigrantes y refugiados, la oferta de servicios y la defensa de sus derechos (Schammann y Gluns, 2021). Los particulares y las entidades comerciales también contribuyen a las actividades relacionadas con la migración mediante programas de patrocinio y prestación de servicios en el marco de contratos municipales (Schammann & Gluns, 2021). En Alemania, el derecho de asilo está consagrado en la Ley Fundamental, y la Ley de Asilo alemana (GAA) define diversas formas de protección y los derechos que la acompañan (Nowicka, 2024) . Entre ellas se incluyen el derecho de asilo, la protección como refugiado, la protección subsidiaria y la prohibición de expulsión, cada una con derechos y períodos de validez distintos (Nowicka, 2024). Los solicitantes de asilo a los que se concede el estatuto de protección reciben permisos de residencia y acceso al trabajo, reagrupación familiar y otros derechos (Nowicka, 2024).

Además, Alemania ha puesto en marcha políticas activas de admisión, como los programas de reasentamiento y admisión humanitaria, que permiten a los solicitantes de protección llegar al país de forma legal y segura (Bundeszentrate für Politische Bildung, 2015). Estos programas, que a menudo se llevan a cabo en colaboración con ACNUR, proporcionan a los refugiados derechos equivalentes a los de los refugiados reconocidos. Sin embargo, las cuotas y condiciones específicas de admisión han evolucionado con el tiempo en respuesta a la evolución de la dinámica migratoria y las circunstancias políticas (Bundeszentrate für Politische Bildung, 2015).

Entre las últimas novedades cabe citar la introducción de la Ley de Residencia de Oportunidad, que concede un permiso de residencia de prueba a las personas con un permiso de estancia tolerada o de residencia temporal, siempre que cumplan determinados criterios, como revelar su identidad y demostrar conocimientos de alemán (Nowicka, 2024). Además, Alemania activó la Directiva de Protección Temporal en respuesta a la crisis de Ucrania, ofreciendo protección temporal a los ciudadanos ucranianos y a otras personas que huyen del conflicto (Nowicka, 2024).

Los beneficiarios de protección temporal en Alemania tienen derecho a prestaciones sociales en virtud del Código Social ordinario, incluidas prestaciones por desempleo, subsidio de vivienda, asistencia sanitaria y acceso al mercado laboral (Nowicka, 2024). Sin embargo, a diferencia de otras formas de protección, el retorno temporal al país de origen es posible en determinadas condiciones sin poner en peligro el estatuto de protección, con sujeción a las normas relativas a las prestaciones sociales y los permisos de residencia (Nowicka, 2024).

Además, los menores no acompañados solicitantes de asilo (MNA) están sujetos a disposiciones específicas en virtud de la legislación alemana, que garantizan su protección y el acceso a la asistencia (Scholaske & Kronenbitter, 2021) . Los UMA reciben una consideración especial en el procedimiento de asilo, y se han realizado esfuerzos para mejorar su alojamiento y los servicios de apoyo, incluidos los mecanismos de distribución a los centros de atención a menores y el nombramiento de tutores (Scholaske & Kronenbitter, 2021) .

Esta evolución refleja la evolución del enfoque alemán de la protección y la integración, determinado tanto por consideraciones de política interna como por crisis internacionales como el conflicto de Ucrania

A nivel local, los municipios han desempeñado un papel crucial en la prestación de atención inicial y alojamiento a los solicitantes de asilo, a menudo con el apoyo de voluntarios (Bundeszentrate für Politische Bildung, 2015). Sin embargo, la complejidad de las políticas de asilo e integración sigue planteando dificultades, sobre todo en lo que respecta a la categorización de los solicitantes de asilo y el acceso a derechos y prestaciones (Bundeszentrate für Politische Bildung, 2015). El panorama cambiante de las políticas de asilo y migración pone de relieve la necesidad de un enfoque integral que equilibre la inclusión y la exclusión, al tiempo que aborda las diversas necesidades de los refugiados

5. Importancia de la comparación desde la perspectiva de la gobernanza multinivel.

En España, el aumento de las solicitudes de asilo llevó al Gobierno central a reforzar los recursos para la acogida y la integración, aunque sin una coordinación intergubernamental sustancial (Bazurli et al., 2022) . Por el contrario, el sistema federal alemán asigna la responsabilidad de los solicitantes de asilo a las autoridades locales a través de los Länder, y los municipios proporcionan alojamiento y asistencia social (Thränhardt, 2018)

5.1.Gobernanza multinivel (proyecto)

En este documento, justificamos el uso de la gobernanza multinivel (GNM) como marco para comparar las políticas migratorias entre España y Alemania. Basándonos en la literatura existente de Zincone & Caponio (,2006) Scholten & Penninx (,2016) Favell

(2001) , y Spiro (2001) , destacamos la importancia de considerar las interacciones entre los diferentes niveles de gobierno y la relevancia de estudiar las relaciones entre los niveles nacional y supranacional para comprender la dinámica de las políticas migratorias. Nuestro marco conceptual integra perspectivas normativas y descriptivas, centrándose en cómo se desarrollan las políticas migratorias en la intersección de las interacciones verticales entre los niveles de gobierno y las redes horizontales en las que participan agentes no públicos. A través de un análisis comparativo cualitativo basado en documentos políticos, artículos académicos e informes oficiales, pretendemos revelar las diferencias y similitudes en la dinámica de los MLG entre España y Alemania, evaluando las variaciones en los mecanismos de coordinación política, la implicación de actores no públicos y la eficacia de los MLG a la hora de abordar los retos migratorios. Nuestros hallazgos ofrecerán información a los responsables políticos y a los profesionales de ambos países, con el fin de fundamentar la formulación de políticas basadas en pruebas y mejorar los procesos de gobernanza inclusiva para abordar eficazmente las complejidades de la migración.

En las últimas décadas, se ha producido un cambio significativo en la comprensión de la inclusión y exclusión de los inmigrantes en las sociedades de acogida, conocido como el "giro local en la inmigración (Zapata-Barrero et al., 2017) . Partiendo de estudios anteriores centrados en los regímenes nacionales de ciudadanía, los académicos han reconocido cada vez más la importancia de la dimensión local en la formulación de políticas migratorias (Amin Filomeno, 2017; Zapata-Barrero et al., 2017) . Este cambio se ha visto impulsado por las transformaciones sociales y políticas, como el aumento de los conflictos y las desigualdades que conducen a las migraciones desde el Sur Global y las tendencias de descentralización y reescalamiento, que otorgan poder a los gobiernos locales en diversos ámbitos políticos (vivienda, educación, aplicación de la ley) que afectan a las vidas de los inmigrantes (Amin Filomeno, 2017).

Este giro local tiene implicaciones significativas para los pilares conceptuales del territorio, la política y la gobernanza (Zapata-Barrero et al., 2017) . Pone de relieve cómo los contextos urbanos, suburbanos y rurales configuran las experiencias de integración y exclusión de los inmigrantes, plantea cuestiones fundamentales sobre la pertenencia a las comunidades locales y cuestiona la idea del Estado como sistema unificado para la incorporación de los inmigrantes (Amin Filomeno, 2017; Zapata-Barrero et al., 2017).

Los estudiosos han observado una gama diversa de respuestas políticas a la inmigración en los distintos municipios: algunos adoptan políticas acomodaticias, mientras que otros persiguen prácticas excluyentes (Agustín & Jørgensen, 2019; Bazurli & Kaufmann, 2023; Darling & Bauder, 2019) . En estas respuestas influyen diversos factores, incluidos factores contextuales locales como la ideología política, las características demográficas y el papel de las organizaciones de la sociedad civil, así como la relación entre las políticas locales y nacionales dirigidas a los inmigrantes (Gulasekaram & Ramakrishnan, 2015; Steil & Vasi, 2014) .

6. Conclusiones

El análisis del sistema de asilo y refugio en Europa, con especial atención a los casos de España y Alemania, revela la complejidad y heterogeneidad de las respuestas nacionales ante los retos migratorios contemporáneos. Si bien ambos países se encuentran insertos en un marco común —el Sistema Europeo Común de Asilo— las trayectorias históricas, los modelos institucionales y las capacidades administrativas condicionan de manera decisiva la implementación de las políticas.

España ha experimentado un crecimiento acelerado en la demanda de asilo durante la última década, lo que ha puesto de manifiesto las limitaciones estructurales de su sistema: bajas tasas de reconocimiento, demoras prolongadas, saturación de la capacidad de acogida y una gobernanza fragmentada en la que la coordinación intergubernamental sigue siendo insuficiente. Alemania, por su parte, combina un sólido marco jurídico con un entramado federal complejo que distribuye competencias entre distintos niveles, facilitando en ciertos aspectos la integración, pero generando también tensiones entre políticas inclusivas y mecanismos de disuasión.

La comparación evidencia que, aunque ambos países comparten el desafío de gestionar volúmenes significativos de solicitantes de asilo, sus respuestas institucionales divergen notablemente. En España predomina un modelo centralizado con fuerte dependencia del tercer sector, mientras que en Alemania la distribución federal de responsabilidades permite una mayor intervención de los Länder y municipios, así como una participación más estructurada de actores no estatales.

En este contexto, la gobernanza multinivel se presenta como una herramienta analítica indispensable para comprender cómo interactúan las decisiones supranacionales, nacionales, regionales y locales en el diseño y la ejecución de las políticas de asilo. El enfoque demuestra que la eficacia de los sistemas no depende únicamente del marco jurídico, sino de la calidad de las relaciones entre niveles de gobierno, del grado de coordinación y del reconocimiento de los actores sociales como parte del entramado de gestión.

Finalmente, la evolución reciente del Pacto Europeo de Migración y Asilo subraya la necesidad de avanzar hacia mecanismos más solidarios, eficientes y respetuosos con los derechos humanos. La comparación entre España y Alemania indica que, para afrontar los retos presentes y futuros, resulta imprescindible fortalecer la cooperación vertical y horizontal, garantizar estándares comunes sin ignorar las especificidades nacionales y promover modelos de gobernanza más inclusivos que respondan tanto a las obligaciones internacionales como a las necesidades reales de las personas refugiadas.

Referencias

- Abbas, P. (2019). Asylum Determination in Europe: Ethnographic Perspectives. In *Journal of Legal Anthropology* (Vol. 3, Issue 1). <http://10.0.12.95/jla.2019.030108%0Ahttp://search.ebscohost.com.proxy-ub.rug.nl/login.aspx?direct=true&db=snh&AN=140330072&site=ehost-live&scope=site>
- Agustín, Ó., & Jørgensen, M. (2019). Solidarity and the “Refugee Crisis” in Europe. In *Solidarity and the “Refugee Crisis” in Europe*. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-91848-8>
- Amin Filomeno, F. (2017). *Theories of Local Immigration Policy: Politics of Citizenship and Migration*. 120.
- Bazurli, R., Caponio, T., & de Graauw, E. (2022). Between a rock and a hard place: mayors, migration challenges and multilevel political dynamics. *Territory, Politics, Governance*, 10(3), 297–305. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2046633>
- Bazurli, R., & Kaufmann, D. (2023). Insurgent Asylum Policies in European Cities: A Multi-Level Governance Perspective. *Urban Affairs Review*, 59(4), 1129–1159. <https://doi.org/10.1177/10780874221091594>
- Bundeszentrate für Politische Bildung. (2015). German Asylum Policy and EU Refugee Protection: The Prospects of the Common European Asylum System (CEAS). *Policy Brief*, 29.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR]. (2020). Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa. *Cear*, 19(3), 256.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR]. (2022). Informe 2022: Las personas refugiadas en España y Europa. *Cear*, 164.
- Darling, J., & Bauder, H. (Eds.). (2019). *Sanctuary cities and urban struggles*. Manchester University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv18b5jr3>
- EASO. (2016). An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals. In *European Asylum Support Office* (Issue August). doi:10.2847/695557
- Estevens, J. (2018). Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies. *Comparative Migration Studies*, 6(1). <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0093-3>
- European Commission. (2000). The Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal of the European Communities*. <https://doi.org/10.1515/9783110971965.518>
- European Commission. (2011). *REPORT FROM THE COMMISSION ON SUBSIDIARITY AND PROPORTIONALITY*.

[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0344_/com_com\(2011\)0344_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0344_/com_com(2011)0344_en.pdf)

- European Union Agency For Asylum. (2024). *Latest Asylum Trends 2023 February 2024*.
- Favell, A. (2001). Integration Policy and Integration Research in Europe: *Citizenship Today, June 1999*, 349–400. <https://doi.org/10.2307/j.ctt6wpkc2.18>
- Federal Office for Migration and Refugees and European Migration Network. (2017). *Migration , Integration , Asylum. Political Developments in Germany 2016. Annual policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN)*.
- FRA. (2023). Asylum And Migration: Progress Achieved And Remaining Challenges. *FRA Final Bulletin, March*. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-asylum-migration-progress-challenges_en.pdf
- Gabrielli, L., Garces-Mascareñas, B., & Ribera-Almandoz, O. (2022). Between Discipline and Neglect: The Regulation of Asylum Accommodation in Spain. *Journal of Refugee Studies*, 35(1), 262–281. <https://doi.org/10.1093/jrs/feab049>
- Gulasekaram, P., & Ramakrishnan, S. K. (2015). *The New Immigration Federalism*. Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9781316282410>
- Harzig, C. (1999). A Migrant Is a Migrant Is a Migrant? Immigration Policies in Post-World-War-II Europe. *OAH Magazine of History*, 14(1), 22–25. <http://www.jstor.org/stable/25163324>
- Iglesias, J., Bermejo, R., & Bazaga, I. (2024). Beyond the asylum-applications growth. The limits of the Spanish refugee reception program. *International Migration*, 62(2), 135–150. <https://doi.org/10.1111/imig.13235>
- Moreno-Amador, G. (2021). *Seeking Refuge in Spain : Transiting the Asylum System and Falling into Irregularity*. 282–287.
- Nowicka, M. (2024). *Germany country report Government responses to increased influx of* (Issue March).
- Schammann, H., & Gluns, D. (2021). *Migrationspolitik: (1st ed.)*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783845283531>
- Scholaske, L., & Kronenbitter, L. (2021). *DeZIM Project Report Subjektive Perspektiven und Lebenslagen von unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten und jungen Volljährigen in Deutschland. August*.
- Scholten, P., & Penninx, R. (2016). The Multilevel Governance of Migration and Integration. *IMISCOE Research Series, January*, 91–108. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_6
- Smith, R. (2015). Consolidated Version of the Treaty on European Union. *Core EU Legislation*, 1–14. https://doi.org/10.1007/978-1-137-54482-7_1

- Spiro, P. J. (2001). *Contextual Determinism and Foreign Relations Federalism*. 2(2).
- Steil, J. P., & Vasi, I. B. (2014). The New Immigration Contestation: Social Movements and Local Immigration Policy Making in the United States, 2000–2013;2011. *American Journal of Sociology*, 119(4), 1104–1155. <https://doi.org/10.1086/675301>
- Thränhardt, D. (2018). Welcoming Citizens, Divided Government, Simplifying Media. *Refugee News, Refugee Politics*. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:169778676>
- UNHCR. (2011). *UNHCR Resettlement Handbook*. 1–19. <http://www.unhcr.org/3c5e55594.html>
- Zapata-Barrero, R., Caponio, T., & Scholten, P. (2017). Theorizing the ‘local turn’ in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 241–246. <https://doi.org/10.1177/0020852316688426>
- Zaun, N. (2017). *EU Asylum Policies: The Power of Strong Regulating States*.
- Zincone, G., & Caponio, T. (2006). The Multilevel Governance of Migration. In R. Penninx, M. Berger, & K. Kraal (Eds.), *The Dynamics of Migration and Settlement in Europe: A State of the Art* (pp. 269–304). Amsterdam University Press. <https://doi.org/doi:10.1515/9789048504176-010>

PROCESO ADMINISTRATIVO DE SOLICITUD DE ASILO Y PROTECCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL (MLG)

Giulia Di Lisio (Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas)

1. Introducción

Como continuación al capítulo anterior, en este documento se expone en qué consiste el proceso administrativo de solicitud de asilo y protección en los dos países que se comparan, España y Alemania. Se presta una especial atención a la perspectiva de la gobernanza multinivel que tiene una importancia crucial para la comprensión del sistema en los dos países.

2. Pasos para solicitar asilo en cada país

1.1. España

Marco legal. El artículo 23.1 de la Ley 12/2009 de 30 de octubre regula el derecho de asilo y de protección subsidiaria estableciendo que la Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio de Interior, es el órgano competente para tramitar las solicitudes de asilo en España. La Subdirección General de Protección Internacional, bajo la Dirección General de Política Interior, se encarga de las instrucciones de tramitación de los procedimientos en materia de protección internacional y del reconocimiento del estatuto de apátrida (Ministerio del Interior de España., n.d.-b).

Presentación de la solicitud. Las solicitudes deben presentarse en el puesto fronterizo si la persona llega a España y no puede entrar en el territorio. Si la persona ya está en España, debe hacerlo en los puntos de contacto designados para recibir las solicitudes. Tras obtener una cita en la comisaría asignada, la persona deberá presentarse con la posibilidad de contar con abogado e intérprete, y aportar las pruebas que considere oportunas. El funcionario encargado realizará una entrevista, que se documentará y deberá ser firmada por el solicitante, quien conservará una copia. Además, se entregará un resguardo (volante blanco) que acredite su condición de solicitante de asilo. La presentación de las solicitudes se comunicará al ACNUR, que tendrá acceso a los expedientes, podrá estar presente en las audiencias y presentar informes para su inclusión en el expediente (Ministerio del Interior de España., n.d.-c).

Fase previa de admisión a trámite. Una vez presentada la solicitud, se pasa a una fase previa de admisión a trámite, donde se descartan las solicitudes que corresponden a otro país, son repetitivas o presentadas por nacionales de la UE. Si no se admite a trámite, la persona deberá abandonar España, salvo que tenga otra autorización, con posibilidad de recurrir ante el juez.

Procedimiento ordinario. Si se supera la fase previa, la tramitación seguirá el procedimiento del artículo 21 de la Ley 12/2009. Las autoridades tienen 96 horas desde la formalización de la solicitud para decidir. Si se admite a trámite, la entrada en el territorio se considera autorizada y la solicitud se investigará en el procedimiento ordinario. En este caso, se otorgará una tarjeta roja con vigencia de seis meses prorrogables, que no autoriza a trabajar pero asigna un NIE. Si se deniega la solicitud, se puede presentar un recurso en dos días hábiles. Las autoridades tienen 48 horas para responder. En caso de resolución negativa, se puede interponer recurso potestativo de reposición ante la Oficina de Asilo y Refugio en un mes o recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional en dos meses (Ministerio del Interior de España., n.d.-c).

Examen de la solicitud. Si se admite a trámite, la solicitud se examina con mayor profundidad. En esta fase, puede convocarse una nueva entrevista. Si tras seis meses no hay resolución, se renovará la tarjeta roja y se explicitará el derecho a trabajar. Las renovaciones posteriores seguirán las mismas condiciones. El titular de la tarjeta roja no puede salir del país y debe entregar el pasaporte a las autoridades. Si pasan más de tres años sin decisión final, se puede solicitar un permiso por circunstancias excepcionales (arraigo), sujeto a ciertos requisitos. El Real Decreto 629/2022 (2022) ha introducido cambios en el permiso por arraigo, facilitando la renovación de permisos con contratos de trabajo sin duración mínima, siempre que se perciba el salario interprofesional.

Decisión final. Si la decisión es favorable, la persona será reconocida como refugiada o bajo protección subsidiaria, y se sustituirá la tarjeta roja por una del régimen general. Si es negativa, se puede presentar recurso potestativo de reposición o contencioso administrativo, o buscar regularización a través de los procedimientos de extranjería (Ministerio del Interior de España., n.d.-c).

1.1.1. Efectos de la resolución

La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria en España implica el reconocimiento de varios derechos establecidos en la Convención de Ginebra (1951), la normativa de extranjería e inmigración vigente, y la normativa de la Unión Europea. Estos derechos incluyen la protección contra la devolución, el acceso a información sobre derechos y obligaciones en una lengua comprensible, la autorización de residencia y trabajo permanente, la expedición de documentos de identidad y viaje, y el acceso a servicios públicos de empleo, educación, asistencia sanitaria, vivienda, asistencia social, seguridad social y programas de integración. También se garantiza la libertad de circulación, el acceso a programas de ayuda al retorno voluntario y el mantenimiento de

la unidad familiar. En casos de dificultades sociales o económicas, se pueden recibir servicios complementarios como acceso al empleo, vivienda, servicios educativos, interpretación y traducción de documentos, ayudas para ancianos y personas con discapacidad, y ayudas económicas de emergencia.

En caso de denegación de las solicitudes de protección internacional, se determinará el retorno, devolución, expulsión, salida obligatoria del territorio español o traslado al Estado responsable del examen de la solicitud de asilo. Sin embargo, la Ley Orgánica 4/2000 permite autorizar la estancia o residencia en España por razones humanitarias o si se cumplen los requisitos necesarios.

1.1.2. Menores no acompañados

Los menores extranjeros no acompañados o separados que se encuentran en España y solicitan protección internacional son aquellos menores de 18 años que están en el país sin sus padres u otro adulto responsable y son nacionales de un país fuera de la Unión Europea. Esta protección puede ser solicitada por el menor mismo o con la ayuda de un tutor o representante legal en los puestos fronterizos o en oficinas habilitadas en el territorio nacional (Ministerio del Interior de España., n.d.-a).

El proceso de solicitud de protección internacional incluye varias fases. Primero, el menor debe presentar la solicitud y obtener una cita, durante la cual recibirá un documento acreditativo con sus datos de identificación. Desde ese momento, se aplicará el principio de no devolución a su país hasta que se tome una decisión final sobre su solicitud. La formalización de la solicitud implica que el cuerpo nacional de policía tome los datos de identificación y registro del menor. Durante el procedimiento, el menor puede aportar cualquier información o documento adicional. Será entrevistado para conocer los motivos de persecución que alega, y tanto el entrevistador como el intérprete tienen la obligación de confidencialidad (Ministerio del Interior de España., n.d.-a).

Si la minoría de edad del solicitante no puede ser establecida con seguridad, el Ministerio Fiscal dispondrá lo necesario para determinar su edad, con la colaboración de instituciones sanitarias. Si se confirma la minoría de edad, se comunicará a los servicios competentes de protección de menores para asegurar que el menor reciba la atención necesaria (Ministerio del Interior de España., n.d.-a).

Tras la formalización, el expediente del menor se remite a la oficina de asilo, donde instructores especializados realizarán un estudio en profundidad de los motivos que llevan al menor a solicitar protección internacional. La Comisión interministerial de Asilo y Refugio elevará la propuesta de resolución al Ministro de Interior, quien firmará la resolución. La decisión será notificada al menor en su domicilio o cuando acuda a renovar su documentación en las comisarías habilitadas (Ministerio del Interior de España., n.d.-a).

Mujeres y niñas (Ministerio del Interior de España., n.d.-a). En el caso en que las solicitantes son mujeres o niñas, se destacan cuestiones específicas que pueden ser

importantes para ellas. Las mujeres pueden huir de su país por diversas razones, algunas compartidas con los hombres, pero otras específicas de su género. Durante la entrevista de formalización, se les preguntará sobre lo que les ocurrió en su país y qué las llevó a decidir irse. Es crucial que proporcionen todos los detalles relevantes para que los funcionarios comprendan sus motivos de miedo. Las respuestas serán confidenciales, y es importante que las solicitantes se sientan seguras al compartir información personal y sensible. Las víctimas de violencia de género pueden recibir ayuda a través de diversos recursos, incluyendo líneas telefónicas de emergencia y servicios de acogida especializados. La violencia vicaria, una forma de violencia machista que afecta a los hijos de las víctimas, también es reconocida y abordada. Las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual pueden recibir apoyo en centros de acogida especializados, donde su seguridad está garantizada. Durante la entrevista de formalización, se les dará la oportunidad de explicar en detalle todas las razones por las que temen regresar a su país. La mutilación genital femenina es una forma de persecución que afecta exclusivamente a niñas y mujeres. En España, cualquier forma de mutilación genital femenina está prohibida y es punible por ley. Las mujeres pueden solicitar protección internacional para protegerse a sí mismas y a sus hijas de este riesgo.

1.2. Alemania

El asilo es un derecho protegido por la Constitución alemana. Las personas que han sido desplazadas de otra parte del mundo y huyen de la violencia, la guerra y el terror tienen el derecho a protección. El órgano competente que se encarga de la examinación de las solicitudes de asilo es la Oficina Federal de Migración y Refugiados. El personal de la Oficina debe evaluar si un solicitante de asilo está en riesgo de sufrir persecución en su país de origen o si su vida o libertad están en peligro. Para hacer esto, se debe cumplir con numerosos pasos procedimentales, teniendo en cuenta diferentes responsabilidades¹¹.

1.2.1. Llegada e inscripción (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), n.d.-b)

Todos los solicitantes de asilo que lleguen a Alemania deben presentarse ante una organización estatal al llegar a la frontera informando las autoridades, las cuales se encargarán de derivar el solicitante al centro de recepción inicial más cercano, o más tarde dentro del país acudiendo ante una autoridad de seguridad (como la policía), una autoridad de inmigración, una instalación de recepción o directamente a un centro de llegada o una instalación AnkER.

Todas las personas que se presenten como solicitantes son registradas en las estaciones PIK (Componente de Infraestructura de Personalización) por la policía federal o estatal, por el personal BAMF en las oficinas y centros de llegada, o por el personal de los Länder en las instalaciones de recepción, autoridades de inmigración y centros de llegada. Al

¹¹ <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/asylfluechtlingsschutz-node.html>

registrar las personas, se fotografían y se toman las huellas dactilares de las personas mayores de seis años. Los datos se almacenan centralmente en el “Registro Central de Extranjeros”. Todas las agencias públicas tienen acceso a los datos en la medida en que los necesiten para sus respectivos cometidos.

Los nuevos datos se comparan con los ya disponibles en el Registro Central de Extranjeros, así como con los de la Oficina Federal de Policía Criminal. Entre otras cosas se averigua si la persona se ha presentado una solicitud inicial, posterior o múltiple. También se investiga si otro estado europeo podría ser responsable de llevar a cabo el procedimiento de asilo a través del sistema Eurodac.

Los solicitantes reciben un comprobante de llegada (Ankunftsnachweis) en la instalación de recepción o centro de llegada de la Oficina Federal que sirve para documentar el derecho a residir en Alemania y a recibir beneficios estatales, como alojamiento, tratamiento médico y alimentos. Este nuevo documento sustituye el "Asylum-seeker Registration Certificate" (BüMA), que variaba de un estado federal a otro, que es el mismo en todo el país y que contiene características de seguridad.

1.2.2. Distribución inicial y alojamiento (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), n.d.-e)

Todos los solicitantes de asilo son recibidos en instalaciones de acogida cercanas del Estado federado en cuestión. La asignación a un centro de acogida depende de la delegación de la Oficina Federal que tramita la solicitud de asilo en el país de origen del solicitante. Los solicitantes pueden ser alojados en el centro de acogida por un máximo de seis meses, o hasta que se decida sobre la solicitud. En casos como lo de reagrupación familiar, el solicitante puede ser asignado a otro centro durante este periodo. En Alemania hay un sistema de cuota llamado EASY que calcula cuota de distribución y determina qué proporción de solicitantes de asilo recibe cada Estado federado para garantizar una distribución equitativa.

1.2.3. El servicio de recepción competente (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)., n.d.-b)

El centro de acogida competente se encarga de proporcionar comida y alojamiento a los solicitantes de asilo. Además de prestación de subsistencia, reciben una cantidad mensual de dinero para cubrir sus necesidades personales cotidianas. La naturaleza y la cuantía de las prestaciones están reguladas por la Ley de Prestaciones a los Solicitantes de Asile (*Asylbewerberleistungsgesetz*). Las prestaciones cubren necesidades básicas como la alimentación, la vivienda, la calefacción, la asistencia personal y la higiene personal, así como bienes más duraderos y consumibles para el hogar y asistencia en caso de embarazo y parto. Estas prestaciones también se conceden en el alojamiento de seguimiento.

1.2.4. *Solicitudes personales de asilo* (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), n.d.-a)

La solicitud personal se presenta en una delegación de la Oficina Federal (un centro de llegada o una instalación AnkER). Para esta cita se dispone de un intérprete. Además los solicitantes son informados de sus derechos y deberes en el marco del procedimiento de asilo. Reciben toda la información por escrito en su lengua materna.

Los solicitantes están obligados a demostrar su identidad si pueden hacerlo a través de pasaporte nacional u otros documentos de nacimientos y permisos de conducir. En general, la solicitud se presenta en persona y solo en casos especiales por escrito, por ejemplo, si la persona está ingresada en un hospital o es mayor de edad.

Una vez presentada la solicitud de asilo, los solicitantes reciben un certificado de su permiso de residencia (*Aufenthaltsgestattung*) que sirve como prueba ante los organismos estatales de que son solicitantes de asilo y demuestra que se encuentran en Alemania legalmente. El permiso de residencia se limita al distrito en el que se encuentra el centro de acogida.

Las personas con escasas perspectivas de permanencia están obligadas a vivir en las instalaciones de acogida hasta que se adopte la decisión. Si la solicitud se rechaza, esta obligación se aplica hasta que abandonan el país. No se le permite trabajar en este periodo y pueden abandonar la zona designada solo con un permiso Oficial Federal.

Las personas con buenas perspectivas de permanencia también pueden permanecer inicialmente solo en la zona designada en su permiso de residencia y necesitan permiso para abandonarla. La obligación de residencia deja de aplicarse al cabo de tres meses se amplían a todo el país.

1.2.5. *Examen del procedimiento de Dublín* (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), n.d.-c)

Una vez presentada la solicitud, se realiza una entrevista personal para determinar el Estado miembro responsable y examinar los impedimentos a la expulsión. Si otro Estado miembro es responsable, se envía una "solicitud de traslado" a dicho Estado. Si se aprueba, la solicitud de asilo se declara inadmisibile en Alemania y se ordena la expulsión al Estado miembro responsable. El solicitante puede interponer un recurso contra esta decisión. El traslado debe realizarse en un plazo de seis meses, extendido a 12 meses si la persona está detenida y a 18 meses si es un fugitivo. La ejecución del traslado es responsabilidad de las autoridades de inmigración y de la Policía Federal.

1.2.6. La entrevista personal (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), n.d.-f)

La entrevista personal es la cita más importante en el procedimiento de asilo. Las organizaciones de ayuda y la Oficina Federal ofrecen asesoramiento para prepararla. Los "responsables de la toma de decisiones" de la Oficina Federal conducen las entrevistas, a las que los solicitantes deben asistir obligatoriamente, con la presencia de un intérprete. La ausencia sin justificación puede resultar en la denegación de la solicitud o la suspensión del procedimiento.

Las entrevistas no son públicas, pero pueden asistir un abogado, un representante del ACNUR, un tutor para menores no acompañados, y una persona de confianza del solicitante. El objetivo es conocer las razones individuales de la huida, obtener más información y resolver contradicciones. Los solicitantes describen sus biografías, rutas de viaje, persecuciones sufridas y lo que les esperaría si regresaran a su país. Deben decir la verdad y aportar pruebas como fotografías, documentos oficiales e informes médicos. Las descripciones se documentan y se traducen para que los solicitantes puedan hacer correcciones antes de firmar el acta.

1.2.7. Decisión final de la Oficina Federal (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)., n.d.-a)

La Oficina Federal decide sobre la solicitud de asilo basándose en la entrevista personal y en un examen de documentos y pruebas. La decisión se notifica por escrito al solicitante y a las autoridades competentes. Se evalúa si la solicitud es admisible y si se aplica alguna de las cuatro formas de protección: derecho de asilo, protección de refugiado, protección subsidiaria o prohibición de expulsión.

1.2.8. Formas de protección (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), n.d.-d)

Derecho de Asilo: Para personas perseguidas por motivos políticos. Permiso de residencia de tres años, renovable si se cumplen ciertas condiciones. Acceso sin restricciones al mercado laboral y derecho a reagrupación familiar privilegiada.

Protección de Refugiados: Para personas perseguidas por agentes estatales o no estatales. Permiso de residencia de tres años, renovable. Permiso de establecimiento posible después de cinco años. Derecho a reagrupación familiar.

Protección Subsidiaria: Para personas en peligro de sufrir daños graves en su país de origen. Permiso de residencia de un año, renovable. Derecho a reagrupación familiar.

Prohibición Nacional de Expulsión: Para personas en peligro de violación de derechos humanos si son devueltas. Permiso de residencia de al menos un año, renovable.

1.2.9. Solicitudes Inadmisibles y Recursos (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)., n.d.-c)

La Oficina Federal puede rechazar una solicitud de asilo por inadmisibles si el solicitante ya ha tenido un procedimiento de asilo en otro país. Los solicitantes pueden recurrir una decisión negativa. Si se confirma la denegación, deben abandonar el país, aunque pueden recibir una suspensión temporal de la deportación (Duldung) o un permiso de residencia de duración limitada si existen obstáculos para el retorno.

1.2.10. Resultado del Procedimiento de Asilo (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)., n.d.-d)

La decisión final puede resultar en un derecho de residencia, un derecho a permanecer o una obligación de abandonar el país. Las autoridades de inmigración son responsables de los retornos y pueden conceder una suspensión temporal de la expulsión o un permiso de residencia de duración limitada si existen obstáculos para el retorno. También es posible regresar de forma voluntaria.

Menores no acompañados

Los menores no acompañados son aquellos menores de 18 años que llegan a la UE sin un adulto responsable. Inicialmente son acogido por la oficina de asistencia a la juventud local, que garantiza su alojamiento adecuado, ya sea con parientes, familias de acogida o en centro especializados (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)., n.d.-e).

Durante la acogida inicial, se realiza un reconocimiento que incluye un examen de salud y la determinación de la edad, utilizando métodos como exámenes físicos y pruebas de rayos X. Además, se evalúa si la distribución posterior podría poner en peligro el interés superior del menor y se considera la posibilidad de reagrupación familiar (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)., n.d.-e).

Una vez superada la primera fase, la oficina de asistencia a la juventud nombra un tutor curador para los menores no acompañados, cuya tutela dura hasta que alcanzan la mayoría de edad según la ley de su país de origen (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)., n.d.-e).

Los menores no acompañados deben presentar su solicitud de asilo a través de su tutor o la oficina de asistencia a la juventud. Las entrevistas y decisiones en el procedimiento de asilo son realizadas por funcionarios especialmente formados para tratar con menores no acompañados, garantizando un enfoque sensible y adecuado (Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)., n.d.-e).

2. Diferencia en procedimientos, documentación y plazos (España y Alemania)

En España y Alemania, el proceso de solicitud de asilo presenta diferencias significativas en cuanto a procedimientos, documentación requerida y plazos de resolución. En el caso

de España, la solicitud puede presentarse en puntos de entrada, como aeropuertos o fronteras, o en oficinas especializadas. El proceso incluye una entrevista inicial para evaluar las necesidades urgentes del solicitante. Posteriormente, se expide un documento temporal que permite la estancia mientras se tramita la solicitud. Los plazos legales para resolver el expediente son de seis meses, aunque a menudo este plazo se extiende debido a retrasos administrativos.

En Alemania, el proceso de asilo requiere que el solicitante se registre en un Centro de Recepción Inicial, donde se le asigna un alojamiento temporal. Tras el registro, se lleva a cabo una entrevista en profundidad en la Oficina Federal para la Migración y los Refugiados (BAMF), donde el solicitante debe presentar pruebas detalladas que respalden su caso. Alemania tiende a priorizar procedimientos más estructurados y rápidos, con resoluciones que suelen ser más ágiles en comparación con otros países, aunque esto también puede variar en función del volumen de solicitudes.

En cuanto a la documentación, ambos países requieren pruebas de identidad y documentación que acredite la persecución o riesgo en el país de origen, aunque la normativa específica puede diferir. En Alemania, el sistema es más centralizado y estricto en la evaluación de evidencias, mientras que en España los requisitos pueden variar ligeramente en función de la oficina donde se tramite la solicitud.

Estas diferencias reflejan no solo las particularidades administrativas de cada país, sino también las prioridades políticas y el enfoque hacia la gestión del asilo, lo que genera variaciones en la experiencia del solicitante.

3. Conclusiones

El análisis comparado de los procedimientos administrativos de solicitud de asilo en España y Alemania muestra que, aunque ambos sistemas se inscriben en los marcos europeos e internacionales de protección, difieren notablemente en su diseño institucional y en la secuencia de trámites. España articula el proceso en torno a la Oficina de Asilo y Refugio, con una fuerte centralización y una primera fase de admisión a trámite que filtra buena parte de las solicitudes. Alemania, por su parte, organiza el procedimiento de forma más estructurada y homogénea a través del BAMF, con etapas claramente diferenciadas de registro, distribución, alojamiento y entrevista, apoyadas en una base de datos centralizada y en un sistema de cuotas entre Länder.

En ambos países, la entrevista personal y la valoración de la credibilidad del relato siguen siendo el núcleo del procedimiento, pero el grado de estandarización y los tiempos de respuesta varían. España combina plazos legales relativamente claros con demoras frecuentes y una utilización extensiva de figuras precarias (arraigo, autorizaciones por razones humanitarias), mientras que Alemania dispone de una tipología más nítida de formas de protección (asilo, estatuto de refugiado, protección subsidiaria y prohibición de expulsión), vinculadas a diferentes derechos de residencia, reagrupación y acceso al

mercado laboral. Estas divergencias tienen un impacto directo en la seguridad jurídica y en las expectativas de las personas solicitantes.

Por último, tanto España como Alemania han desarrollado procedimientos específicos para colectivos especialmente vulnerables, como menores no acompañados, mujeres víctimas de violencias de género o trata, y personas que sufren formas graves de persecución. Sin embargo, la efectividad de estas salvaguardas depende de la capacidad real de los sistemas para detectar dichas vulnerabilidades, garantizar acompañamiento jurídico y social y evitar que las exigencias probatorias reproduzcan formas de violencia institucional. El contraste entre ambos modelos confirma que la protección internacional no se juega solo en el reconocimiento formal del derecho de asilo, sino en la configuración concreta de los procedimientos y en la manera en que estos se aplican en la práctica cotidiana.

Referencias

Federal Office for Migration and Refugees (BAMF). (n.d.-a). *Applying for asylum*. Federal Office for Migration and Refugees. Retrieved February 17, 2025, from <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Aufnahmeeinrichtung/aufnahmeeinrichtung-node.html>

Federal Office for Migration and Refugees (BAMF). (n.d.-a). *Decision in the asylum procedure*. Federal Office for Migration and Refugees. Retrieved February 17, 2025, from <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Entscheidung/entscheidung-node.html>

Federal Office for Migration and Refugees (BAMF). (n.d.-b). *Arrival and registration in the asylum process*. Federal Office for Migration and Refugees. Retrieved February 17, 2025, from <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/asylfluechtlingsschutz-node.html>

Federal Office for Migration and Refugees (BAMF). (n.d.-b). *Initial reception center (Aufnahmeeinrichtung)*. Federal Office for Migration and Refugees. Retrieved February 17, 2025, from <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Aufnahmeeinrichtung/aufnahmeeinrichtung-node.html>

Federal Office for Migration and Refugees (BAMF). (n.d.-c). *Dublin procedure: Responsibility for asylum applications within the EU*. Federal Office for Migration and Refugees. Retrieved February 17, 2025, from <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/DublinVerfahren/dublinverfahren.html>

Federal Office for Migration and Refugees (BAMF). (n.d.-c). *Legal remedies in the asylum procedure*. Federal Office for Migration and Refugees. Retrieved February 17, 2025, from

<https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Rechtsmittel/rechtsmittel-node.html>

Federal Office for Migration and Refugees (BAMF). (n.d.-d). *Forms of protection*. Federal Office for Migration and Refugees.

Federal Office for Migration and Refugees (BAMF). (n.d.-d). *Outcome of the asylum procedure*. Federal Office for Migration and Refugees. Retrieved February 17, 2025, from

<https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Ausgang/ausgang-node.html>

Federal Office for Migration and Refugees (BAMF). (n.d.-e). *Initial distribution of asylum seekers*. Federal Office for Migration and Refugees. Retrieved February 17, 2025, from

<https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/asylfluechtlingsschutz-node.html>

Federal Office for Migration and Refugees (BAMF). (n.d.-e). *Unaccompanied minors*. Federal Office for Migration and Refugees. Retrieved February 17, 2025, from <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/UnbegleiteteMinderjaehrige/unbegleiteteminderjaehrige-node.html>

Federal Office for Migration and Refugees (BAMF). (n.d.-f). *The asylum procedure: Personal interview*. Federal Office for Migration and Refugees. Retrieved February 17, 2025, from

<https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Anhoerung/anhoerung-node.html>

Ministerio del Interior de España. (n.d.-a). *Menores no acompañados y otras personas en situación de vulnerabilidad*. Gobierno de España. Retrieved February 17, 2025, from <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/proteccion-internacional/menores-no-acompanados-y-otras-personas-en-situacion-de-vulnerabilidad/menores-no-acompanados/>

Ministerio del Interior de España. (n.d.-b). *Oficina de asilo y refugio*. Gobierno de España. Retrieved February 17, 2025, from

<https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/oficina-de-asilo-y-refugio/>

Ministerio del Interior de España. (n.d.-c). *Presentación de la solicitud de protección internacional*. Gobierno de España. Retrieved February 17, 2025, from <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/proteccion-internacional/presentacion-de-la-solicitud/>

Pasetti, F., Güell, B., & Jiménez Garcia, J. R. (2022). *NIEM National Report 2022 INFORME NACIONAL SOBRE EL SISTEMA DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN PARA SOLICITANTES Y BENEFICIARIOS*.

Penninx, R., & Garcés-Mascareñas, B. (2016). The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. *IMISCOE Research Series, January*, 11–29. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_2

APROXIMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE LAS SITUACIONES DE ASILO, REFUGIO Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA Y ALEMANIA

Eva Bajo Marcos (Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas) y Ana M^a Huesca González (Departamento de Sociología y Trabajo Social, Universidad Pontificia Comillas)

1. Introducción

El análisis estadístico constituye una herramienta fundamental para comprender de manera rigurosa los fenómenos vinculados a los refugiados, solicitantes de asilo, beneficiarios de protección internacional y migrantes en general. Estos procesos, profundamente complejos y multicausales, requieren una aproximación empírica que permita identificar tendencias, variaciones temporales y diferencias entre países. La descripción cuantitativa no solo aporta una base objetiva para evaluar la magnitud y dirección de los flujos migratorios, sino que también posibilita situar el debate en un marco verificable, alejado de percepciones imprecisas o narrativas políticamente construidas.

En el caso concreto de los movimientos entre España y Alemania, el estudio de indicadores como la migración neta, las solicitudes de asilo registradas en la última década o las decisiones adoptadas en primera instancia permite delinear patrones diferenciados en la manera en que ambos Estados gestionan la movilidad y la protección internacional. Tales datos ofrecen claves para interpretar las divergencias institucionales, administrativas y sociales que caracterizan a cada país y que influyen directamente en las trayectorias de quienes emprenden procesos migratorios o buscan amparo internacional. Además, permiten evaluar el impacto de cambios normativos o coyunturales —como crisis económicas, transformaciones demográficas o conflictos internacionales— en el comportamiento de los flujos.

Asimismo, la consideración de colectivos específicos, como menores migrantes o estudiantes de primera y segunda generación, abre la puerta a una lectura más fina de las dinámicas migratorias. Estos grupos revelan dimensiones estructurales de integración educativa, familiar y comunitaria que no se captan plenamente mediante indicadores generales. Su análisis estadístico resulta especialmente relevante para comprender los retos de inclusión, la transmisión intergeneracional de oportunidades y las diferencias en los itinerarios educativos y sociales entre ambos países. En definitiva, una descripción estadística exhaustiva proporciona el soporte empírico necesario para avanzar hacia una comprensión más profunda y matizada de la movilidad humana contemporánea entre España y Alemania.

2. Migración neta

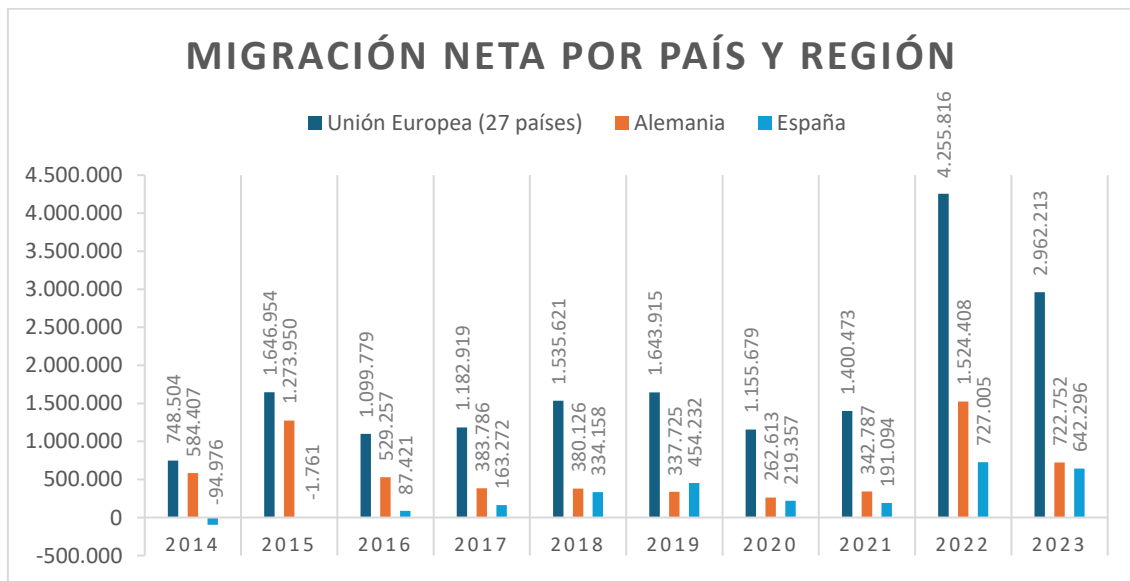
Una revisión de las tendencias en cuanto a las decisiones de asilo que conceden protección internacional en la Unión Europea (UE) permite observar los cambios significativos que se han producido en la región en las últimas décadas. Dentro de la región europea, se ha venido observando una migración neta positiva con una tendencia al alza fluctuante, aunque relativamente estable, con la excepción de tres momentos clave: el año 2015, marcado por la entrada de refugiados, el año 2020 marcado por la pandemia de coronavirus a nivel mundial, y el año 2022, marcado por la acogida masiva de refugiados provenientes del conflicto en Ucrania. En este marco global, se diferencian las tendencias marcadamente dispares en los dos países objeto de estudio. Por un lado, el país germano se ha mantenido siempre a la cabeza en la acogida de migrantes en la región, siendo un modelo tradicional de integración europea. Como principal exponente de la acogida de refugiados provenientes del conflicto sirio, el pico observable en el año 2015 refleja las políticas aperturistas de Angela Merkel (“Wir schaffen das”) y la voluntad política de encarnar los valores europeos de búsqueda de la paz e integración. Tras ese momento las cifras caen sostenidamente hasta el año 2022, coincidiendo con la tendencia general europea. Por otro lado, el caso de España destaca diferencialmente, prentando al contrario de la tendencia general una migración neta negativa como resultado de la crisis económica, que impulsó tanto a población de origen inmigrante establecida en el país como a personas nativas a salir en busca de oportunidades laborales hacia otros países. Desde 2016 sin embargo, se observa una recuperación del saldo positivo, que refleja la mejora económica entre 2016 y 2019, el descenso moderado por la pandemia y el gran salto de 2022, que en este caso además del flujo ucraniano, representa la llegada importante de inmigrantes provenientes de otros países dentro de la UE y de la región latinoamericana.

Tabla 1. Migración neta por país y región

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
UE-27	748	1 646	1 099	1 182	1 535	1 643	1 155	1 400	4 255	2 962
Alemania	504	954	779	919	621	915	679	473	816	213
España	584	1 273	529	383	380	337	262	342	1 524	722
	407	950	257	786	126	725	613	787	408	752
	-94	-1 761	87	163	334	454	219	191	727	642
	976		421	272	158	232	357	094	005	296

Fuente: Eurostat (2025). Migración neta por edad y sexo [migr_netmigr].

Figura 1. Migración neta por país y región.



Fuente: Eurostat (2025). Migración neta por edad y sexo [migr_netmigr].

3. Solicitudes de asilo

La lectura en mayor detalle de los datos europeos sobre las personas solicitantes de asilo por primera vez y las decisiones positivas en primera instancia en tasa por mil habitantes permiten analizar la capacidad de reconocimiento de estatus de refugiado en la región europea y específicamente en Alemania y España. En cuanto a la tendencia europea general en este sentido, se percibe un patrón en el que la tasa de decisiones positivas siempre es significativamente menor que la de solicitudes. Sin embargo, en el periodo 2022-2024 además, de observarse un aumento por la llegada masiva de ucranianos en el total de solicitudes, se percibe también una creciente tendencia a resolver decisiones positivas bajo el amparo de la figura de protección temporal prevista en la Directiva 2001/55/CE.

En el caso de Alemania, se observa específicamente el aumento de la tasa de resoluciones positivas entre 2015 y 2016, una estabilización entre 2018 y 2023, y un nuevo aumento en el periodo 2022-23. Sin embargo, la diferencia entre las tasas observable comparativamente entre los dos periodos de alta concesión, indican esta mayor aceptación en esta última oleada de solicitudes. En el caso de España, las tasas tanto de solicitudes de asilo como de decisiones positivas a las mismas tienen una tendencia al alza cada mayor. Sin embargo, se observa la discrepancia relativa entre ambas tasas, lo que indica las dificultades de capacidad para cubrir la demanda de resoluciones, debida principalmente al lento procesamiento de solicitudes y las variaciones por nacionalidad y los motivos que justifican la necesidad de protección.

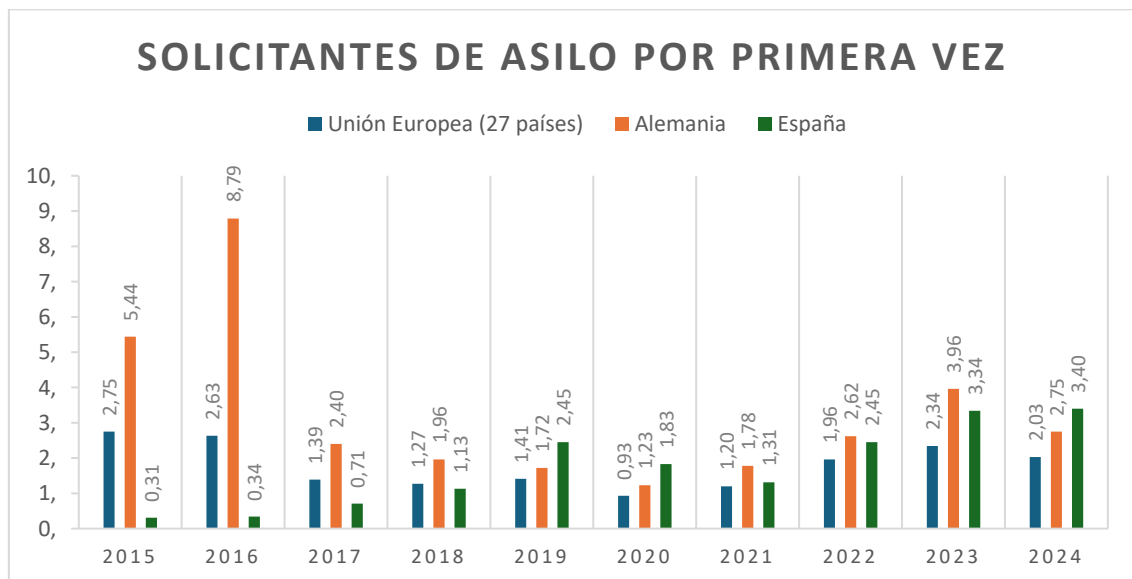
Tabla 2. Tasas de solicitantes de asilo por primera vez y las decisiones positivas en primera instancia (en cursiva) por mil habitantes.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Unión Europea (27 países)	2,75	2,63	1,39	1,27	1,41	0,93	1,20	1,96	2,34	2,03
Alemania	5,44	8,79	2,40	1,96	1,72	1,23	1,78	2,62	3,96	2,75
España	0,31	0,34	0,71	1,13	2,45	1,83	1,31	2,45	3,34	3,40

Fuente: Eurostat (2025). Solicitantes de asilo por primera vez - por cada mil personas [migr_asyapp1mp]. Decisiones positivas en primera instancia - por cada mil personas [migr_asydec1p]

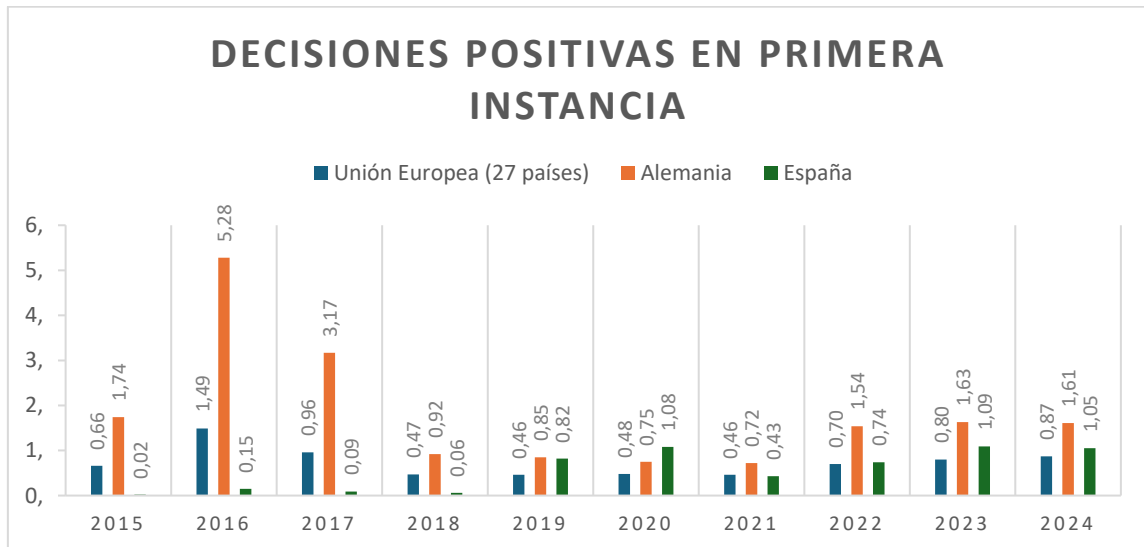
Comparativamente los datos ponen de relieve la respuesta firme de Alemania durante la crisis de 2015 y su capacidad para mantener tasas de decisiones positivas relativamente altas. Del mismo modo, el papel de España en la tramitación de las solicitudes de asilo se perfila cada vez como más importante en la región.

Figura 2. Tasa de solicitantes de asilo por primera vez - por cada mil personas



Fuente: Eurostat (2025). Solicitantes de asilo por primera vez - por cada mil personas [migr_asyapp1mp]. Decisiones positivas en primera instancia - por cada mil personas [migr_asydec1p]

Figura 3. Tasa de decisiones positivas en primera instancia - por cada mil personas



Fuente: Eurostat (2025). Solicitantes de asilo por primera vez - por cada mil personas [migr_asyapp1mp]. Decisiones positivas en primera instancia - por cada mil personas [migr_asydec1p]

4. Niños migrantes

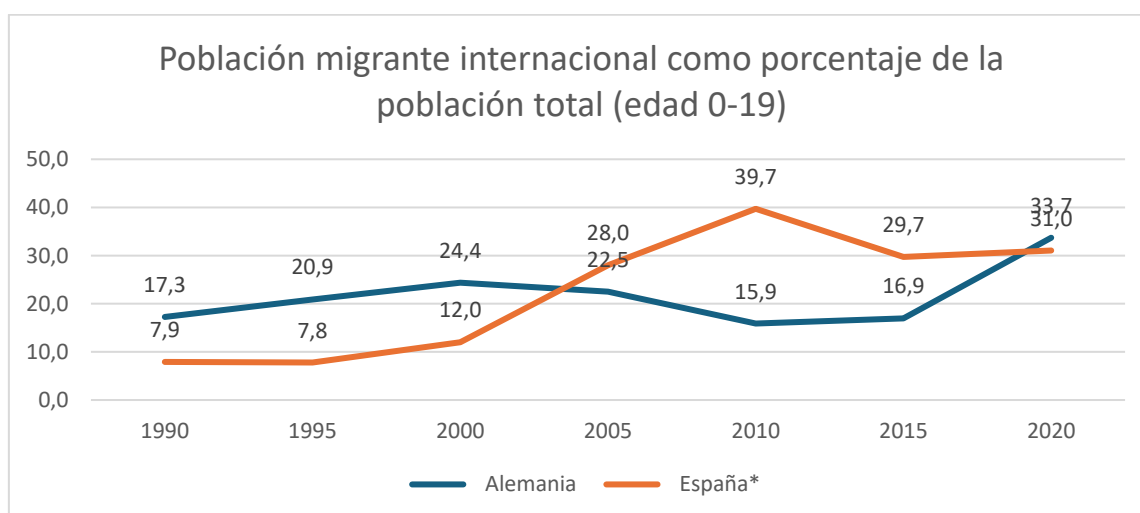
Si se tiene en cuenta que los datos se refieren a menores, las tendencias en Alemania y España ponen de reflejan los diferentes momentos históricos, políticas y circunstancias socioeconómicas. Alemania, en particular, presenta unos flujos profundamente vinculados a los conflictos, reflejando distintos picos asociados a razones geopolíticas (reunificación tras la caída de la Unión Soviética, conflictos en los Balcanes y Siria), habiéndose convertido en un polo receptor de solicitantes de asilo tanto como de inmigrantes cualificados europeos que favorece la integración y la formación de proyectos de futuro para los hijos de inmigrantes. España, aunque también ha experimentado un crecimiento, muestra una unos flujos más asociados a los ciclos económicos. Si bien se observa el paso determinante consolidándose como un importante país receptor en la región europea durante los últimos años con tasas en torno al 30%, similares a las de otros países de su contexto. De este modo, los datos muestran dos trayectorias cualitativa y significativamente distintas, que nos han traído a un situación comparable entre ambos casos.

Tabla 3. Total de niños de origen inmigrante con edades comprendidas entre 0 y 19 años total y como porcentaje de la población total.

País	1990		1995		2000		2005		2010		2015		2020	
	Tot al	%	Tota l	%	Tota l	%	Tot al	%	Tota l	%	Tot al	%	Tota l	%
Alemania	738	17,3	913	20,9	1088	24,4	977	22,5	6301	15,9	647	16,9	1323	33,7
España	892	7,9	461	7,8	038	12,0	591	28,0	14	89	746	29,7	893	31,0

Fuente: UNDESA (2024). Población migrante internacional entre 0 y 19 años total y como porcentaje de la población total por edad y sexo y por región, país o zona de destino, 1990-2020.

Figura 4. Porcentaje de niños inmigrante con edades comprendidas entre 0 y 19 años con respecto a la población total.



Fuente: UNDESA (2024). Población migrante internacional entre 0 y 19 años total y como porcentaje de la población total por edad y sexo y por región, país o zona de destino, 1990-2020.

Los datos ponen de relieve la creciente presencia de menores, ya sea como parte de familias migrantes o como menores no acompañados que solicitan asilo. Estas tendencias son fundamentales para comprender cómo la afluencia de menores ha repercutido y seguirá repercutiendo en los sistemas educativos de estos países, especialmente en lo que respecta a la inclusión, la integración y los resultados educativos.

Los datos adicionales proporcionados sobre la proporción de estudiantes inmigrantes de primera y segunda generación en los sistemas educativos de Alemania y España, en comparación con la media de la OCDE, aclaran aún más las implicaciones de estas tendencias migratorias en la educación y la integración social. La elevada presencia de menores inmigrantes, reflejada en las cifras de migración, junto con la proporción superior a la media de estudiantes inmigrantes en ambos sistemas educativos, subraya el impacto significativo que estas dinámicas tienen en la organización escolar y en las estrategias generales de integración social.

- **Alemania** se enfrenta a un reto significativo de integración que requiere un compromiso sólido con la articulación territorial del enfoque de la educación inclusiva y con políticas que apoyen el éxito a largo plazo tanto de los inmigrantes de primera como de segunda generación.
- **España** por su parte, debe reforzar sus esfuerzos para integrar a un número cada vez mayor de estudiantes inmigrantes, garantizando que estos puedan prosperar en el sistema educativo y contribuir positivamente a la sociedad.

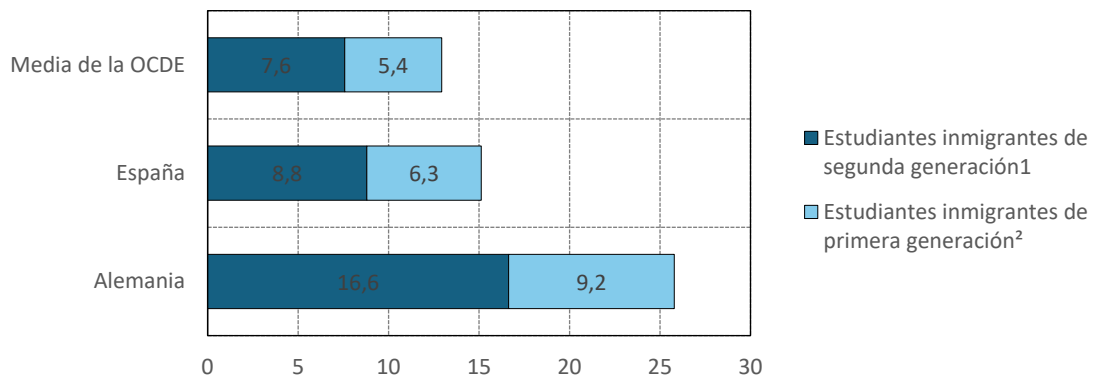
En ambos países, la capacidad de integrar eficazmente a estos estudiantes será determinante para configurar el futuro panorama social y económico. Esto pone de relieve que las políticas educativas orientadas a la inclusión, la equidad y la generación de oportunidades para todos son de suma importancia para el desarrollo de ambos países.

Tabla 4. Porcentaje de estudiantes de origen inmigrante de primera y segunda generación.

	Estudiantes inmigrantes de segunda generación ¹	Estudiantes inmigrantes de primera generación ²
Media de la OCDE	7,6	5,4
España	8,8	6,3
Alemania	16,6	9,2

Fuente: OECD, PISA 2022 [database], Tabla I.B1.7.1.

Figura 5. Porcentaje de estudiantes de origen inmigrante de primera y segunda generación



Fuente: OECD, PISA 2022 [database], Tabla I.B1.7.1.

Los datos sobre menores no acompañados complementan y profundizan nuestra comprensión de las tendencias generales en materia de migración y asilo analizadas anteriormente. Las cifras significativas registradas en Alemania y la UE durante los años de crisis, seguidas de un resurgimiento en los últimos años, ponen de relieve los retos que sigue planteando la gestión y la integración de este grupo vulnerable. Las cifras más bajas de España sugieren una dinámica diferente, posiblemente influida por controles más estrictos o rutas migratorias diferentes.

Las implicaciones para los sistemas educativos son profundas, ya que tanto Alemania como España necesitan adaptar sus enfoques para satisfacer las necesidades de los menores no acompañados. Esto incluye proporcionar apoyo educativo especializado, garantizar la protección jurídica y fomentar entornos que promuevan la integración social y la inclusión.

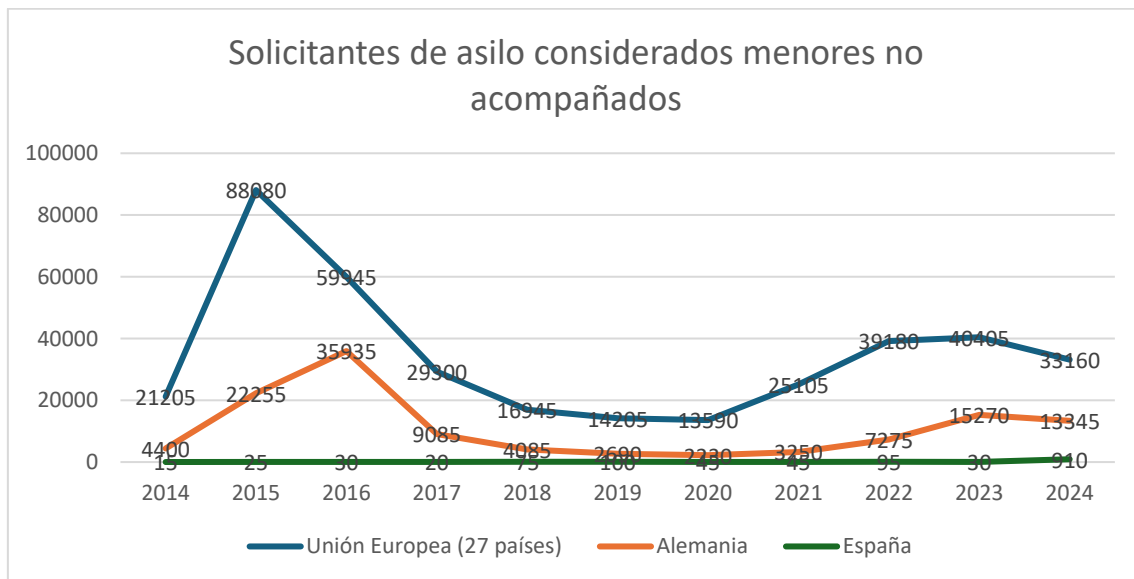
Estas tendencias también ponen de relieve el papel fundamental de las políticas de asilo eficaces y la cooperación internacional para proteger a los menores no acompañados y garantizar que tengan la oportunidad de construir una vida estable y satisfactoria en sus países de acogida.

Tabla 5. Solicitantes de asilo considerados menores no acompañados.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Unión Europea (27 países)	21 205	88 080	59 945	29 300	16 945	14 205	13 590	25 105	39 180	40 405	33 160
Alemania	4 400	22 255	35 935	9 085	4 085	2 680	2 230	3 250	7 727	15 270	13 345
España	15	25	30	20	75	100	45	45	95	30	910

Fuente: Eurostat (2025). Solicitantes de asilo considerados menores no acompañados por nacionalidad, edad y sexo - datos anuales [migr_asyunaa]

Figura 6. Número de solicitantes de asilo considerados menores no acompañados (2014-2024).



Fuente: Eurostat (2025). Solicitantes de asilo considerados menores no acompañados por nacionalidad, edad y sexo - datos anuales [migr_asyunaa]

5. Conclusiones

Las evidencias estadísticas analizadas permiten afirmar que los fenómenos relacionados con la migración, el asilo y la protección internacional constituyen procesos profundamente dinámicos, sensibles a los cambios políticos, económicos y geoestratégicos tanto en España como en Alemania. La comparación entre ambos países

revela patrones diferenciados que, en conjunto, ayudan a comprender mejor la forma en que las sociedades europeas están respondiendo a las transformaciones globales vinculadas a la movilidad humana. La lectura comparada aporta así una perspectiva más completa de los retos presentes y futuros en materia de gobernanza migratoria y protección de personas vulnerables.

En materia de asilo, los datos muestran con claridad que Alemania ha mantenido una capacidad más uniforme y sostenida para tramitar solicitudes y otorgar protección internacional, especialmente en los años inmediatamente posteriores a la crisis de 2015–2016. Su sistema ha demostrado una resiliencia notable tanto en volumen de casos como en consistencia de las decisiones positivas. España, por el contrario, refleja una evolución marcada por fuertes oscilaciones, en parte explicables por el incremento repentino de solicitudes, las limitaciones estructurales del sistema y la falta de continuidad en las políticas de gestión del asilo. Estas diferencias no solo reflejan capacidades administrativas distintas, sino también modelos de respuesta política que condicionan de manera directa las oportunidades de protección de quienes solicitan refugio.

El análisis de la migración neta y de la movilidad entre España y Alemania evidencia, además, la importancia de los ciclos económicos y del contexto europeo más amplio. Mientras Alemania ha funcionado como polo de atracción incluso en años de elevada presión migratoria, España ha mostrado un comportamiento más fluctuante, alternando periodos de salida y retorno en consonancia con las dinámicas laborales y las condiciones internas. La comparación bilateral permite observar cómo ambos países se insertan en un mismo espacio europeo de movilidad, pero con funciones diferenciadas que modulan los flujos y las expectativas de los propios migrantes.

En lo relativo a la presencia de menores migrantes —incluidos los no acompañados— y a su incorporación a los sistemas educativos, los datos ponen de manifiesto desafíos estructurales que van más allá de la mera gestión fronteriza o administrativa. La elevada proporción de estudiantes inmigrantes en el sistema educativo alemán, claramente superior a la media de la OCDE, subraya la necesidad de políticas sólidas de integración y apoyo escolar. España, aunque con porcentajes más moderados, enfrenta igualmente la tarea de garantizar que el aumento sostenido de estudiantes de origen migrante se traduzca en procesos inclusivos y equitativos. En ambos casos, la dimensión educativa emerge como un ámbito clave para la cohesión social y la igualdad de oportunidades.

Asimismo, las cifras relativas a menores no acompañados muestran la persistencia de un reto humanitario relevante en el que Alemania ocupa una posición central por volumen y España presenta una dinámica distinta, probablemente vinculada a rutas migratorias específicas y a su marco de recepción. Estas diferencias no minimizan, sin embargo, la urgencia compartida de reforzar mecanismos de protección, coordinación institucional y acompañamiento educativo y social. La atención adecuada a estos menores constituye una prueba de la capacidad real de los Estados para garantizar derechos fundamentales en contextos de movilidad forzada.

En conjunto, los resultados obtenidos subrayan la necesidad de fortalecer los sistemas nacionales de asilo, mejorar la coordinación multinivel y consolidar políticas de integración que respondan de forma coherente a la creciente diversidad social. La evidencia estadística aquí examinada confirma que la movilidad entre España y Alemania no puede entenderse al margen de los marcos europeos de gobernanza ni de la evolución de los conflictos y desigualdades globales. Avanzar hacia políticas más estables, inclusivas y basadas en datos permitirá no solo mejorar la gestión migratoria, sino también profundizar en un enfoque centrado en los derechos y en la dignidad de las personas migrantes y refugiadas.

Referencias

- Eurostat (2025). First-time asylum applicants - per thousand persons, https://doi.org/10.2908/MIGR_ASYAPP1MP, [3 de diciembre 2025]
- Eurostat (2025). Net migration by age and sex, https://doi.org/10.2908/MIGR_NETMIGR, [3 de diciembre 2025]
- Eurostat (2025). Positive first instance decisions - per thousand persons, https://doi.org/10.2908/MIGR_ASYDEC1P, [3 de diciembre 2025]
- OCDE (2023), PISA 2022 Results (Volume I) <https://www.oecd.org/en/data/datasets/pisa-2022-database.html#data>
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020). International Migrant Stock 2020 [Age, sex and destination]. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock#:~:text=%5BAge%2C%20sex%20and%20destination%5D>

ENTIDADES IMPLICADAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN REFUGIADA EN ALEMANIA: DE LA LLEGADA A LA PLENA INCLUSIÓN

Elena Rodríguez-Ventosa (Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas) y Giorgia Bulli (Università degli Studi Firenze)

1. Introducción

En las últimas décadas, la movilidad humana en Europa ha mostrado una tendencia sostenida al incremento y a la diversificación de perfiles, motivaciones y trayectorias. Los datos de Eurostat indican que las solicitudes de protección internacional en la Unión Europea han crecido de manera significativa desde 2013, alcanzando en varios momentos cifras superiores al millón de expedientes anuales (Eurostat, 2024). Estos movimientos reflejan transformaciones globales estructurales económicas, demográficas, medioambientales y sociopolíticas que inciden en la configuración de los flujos migratorios y en la presión sobre los sistemas de acogida europeos (De Haas et al., 2019; Scholten & Penninx, 2016; Thielemann, 2018; Zaun, 2018).

En este marco, Alemania ocupa una posición central dentro de la arquitectura europea del asilo. Desde mediados de la década de 2010, el país ha sido sistemáticamente uno de los principales destinos de solicitantes de protección internacional en la UE. En 2022, por ejemplo, recibió 217.774 nuevas solicitudes, casi el 30 % del total europeo, consolidándose como el primer país receptor de la Unión (BAMF, 2024; Eurostat, 2024). La procedencia de estas personas es diversa, aunque los informes del BAMF muestran patrones relativamente estables, con solicitantes que llegan principalmente desde Asia occidental, Asia meridional y algunas regiones de Europa oriental (BAMF, 2024). Estas tendencias se insertan en un marco más amplio de movilidad global y confirman la posición de Alemania como nodo receptor en el continente (Beinhorn et al., 2019; Bommers & Geddes, 2000).

Una vez en el país, las personas solicitantes de asilo son distribuidas territorialmente mediante el sistema *Königsteiner Schlüssel*, que asigna cuotas a cada *Land* en función de su población y de su capacidad económica. Diversos estudios han señalado que esta distribución genera importantes diferencias regionales en los recursos disponibles, la densidad de servicios y los modelos de integración (Kosyakova & Brenzel, 2020; Schammann & Gluns, 2021). Ciudades como Múnich, Berlín o Hamburgo presentan ecosistemas institucionales complejos y altamente estructurados, mientras que otros territorios dependen en mayor medida de organizaciones externas o de redes locales más reducidas.

Las necesidades que presentan las personas recién llegadas son multidimensionales y abarcan cuestiones jurídicas, sociales, sanitarias, educativas, laborales y comunitarias. La investigación internacional recuerda que la falta de coordinación interinstitucional puede dificultar el acceso a derechos, prolongar los tiempos de espera y generar incertidumbre administrativa (Beinhorn et al.,

2019; Bendel, 2014; Heckmann, 2015; Garcés-Mascreñas & Pennix, 2016). El sistema alemán, aunque robusto en comparación con otros países europeos, es también extraordinariamente complejo debido a la superposición de competencias federales, regionales y municipales, y a la extensa participación de organizaciones del tercer sector, entidades comunitarias y voluntariado organizado (Bommes & Geddes, 2000; Oltmer, 2018; Schammann, 2015; Scholten & Penninx, 2016).

Partiendo de esta realidad, el presente capítulo pretende realizar un mapeo de las entidades destinadas a atender las diversas necesidades de integración de la población migrante solicitante de asilo, desde que llega al territorio alemán hasta que logra establecerse. La publicación se enmarca en el proyecto Global Answer y parte de un informe elaborado por las autoras en 2023, con un enfoque situado y una especial atención a la ciudad de Múnich, uno de los entornos urbanos con mayor densidad de actores y recursos vinculados al proceso de integración. Para su elaboración, se siguieron una serie de pasos metodológicos orientados a estructurar el análisis: primero, se realizó una lectura detallada del *Asylum Act*, a partir de la cual se identificaron tanto las primeras entidades clave implicadas en el procedimiento de asilo como las áreas funcionales esenciales del proceso de inclusión. Sobre esta base se estableció una clasificación preliminar de ámbitos centrales: llegada y acogida inicial; solicitud de asilo y apoyo jurídico; alojamiento y necesidades básicas; cursos de idiomas e integración; educación y formación profesional; empleo e inserción laboral; asistencia sanitaria; e integración social y apoyo comunitario. A continuación, se profundizó en la búsqueda, selección y descripción de entidades, analizando sus conexiones, mecanismos de derivación y su presencia en la literatura académica. Dado que el entramado asociativo alemán es extremadamente amplio y dinámico, se priorizaron aquellas organizaciones que aparecían de forma más consistente en las fuentes consultadas.

No obstante, y precisamente debido a esta metodología, es importante subrayar que el capítulo no constituye una revisión exhaustiva, ni puede interpretarse como un inventario completo de los actores implicados en la acogida y la integración en Alemania. Existen muchas más entidades de las que se incluyen aquí (especialmente en el ámbito de las organizaciones del tercer sector), y el sistema alemán está sujeto a cambios constantes, reformas legislativas y transformaciones en la práctica administrativa. Por ello, este capítulo debe considerarse un documento de carácter orientativo, útil como punto de partida para comprender el ecosistema institucional, pero necesariamente abierto a ampliación, actualización y revisión futura (Beinhorn et al., 2019; Schammann & Gluns, 2021). Una investigación sistemática a nivel nacional o un mapeo comparado entre *Länder* permitirían completar y profundizar lo aquí presentado.

Con el objetivo de facilitar la comprensión del complejo entramado institucional alemán, el capítulo está organizado según las necesidades que experimentan las personas solicitantes de asilo y refugiadas a lo largo de su trayectoria, proponiendo un recorrido ordenado y coherente: desde la llegada y la acogida inicial, pasando por el procedimiento de asilo, el acceso a alojamiento y servicios sociales básicos, la formación lingüística y las políticas de integración, la educación y la capacitación profesional, la inserción laboral, la atención sanitaria y, finalmente, la integración social y comunitaria. Esta estructura permite comprender no sólo qué entidades intervienen, sino cómo y en qué momento, situando sus funciones dentro de un proceso que, aunque normativamente regulado, sigue siendo altamente exigente y fragmentado para las personas que lo transitan. En este

contexto, el análisis de las trayectorias institucionales de acogida debe ir acompañado de una reflexión sobre la creciente centralidad política de la migración en Alemania.

2. La migración como campo de batalla político en Alemania

El tema de la gestión de las migraciones representa hoy uno de los ejes centrales de la política alemana, influyendo de manera significativa en las posiciones de los partidos tanto en la competencia electoral como en sus estrategias extraelectorales, incluidas las dinámicas de movilización, protesta y producción discursiva. La migración ya no constituye un ámbito sectorial de la política pública, sino un tema transversal que atraviesa cuestiones de seguridad, bienestar social, identidad nacional y orden democrático, contribuyendo a redefinir el conjunto del espacio político alemán. En este sentido, la politización de las migraciones constituye actualmente uno de los principales factores de polarización del sistema político, con efectos duraderos en la configuración de los partidos, las alianzas y el debate público (Hutter and Kriesi 2022, 350).

La politización del tema migratorio, sin embargo, no es un fenómeno reciente en el contexto alemán (Kurten and Minkenberg 1995). Sus raíces se remontan al menos a comienzos de la década de 1990, cuando el éxito electoral y la creciente visibilidad de formaciones de la derecha radical pusieron de manifiesto que la cuestión migratoria se prestaba particularmente bien a ser incorporada en las agendas de nuevos actores políticos (Saalfeld 1993). Estos actores integraron la gestión de los flujos migratorios y el tema del multiculturalismo en un marco populista más amplio, basado en la contraposición entre un “nosotros” nacional y un “ellos” percibido como una amenaza cultural, económica y simbólica. En esta fase, la migración —según una lectura típicamente “nativista” de la oposición entre migrantes y nativos (Mudde 2007)— se convirtió progresivamente en un recurso político capaz de movilizar inseguridades difusas y de actuar como catalizador de discursos anti-elitistas y anti-sistema.

Una peculiaridad fundamental de la politización de las migraciones en Alemania está vinculada a la trayectoria histórica específica del país, reunificado solo en 1990. En la Alemania occidental, el fenómeno migratorio era conocido y estructurado ya desde las décadas de 1950 y 1960, especialmente a través de la experiencia de los *Gastarbeiter*, que contribuyeron al desarrollo económico del país pese a haber permanecido durante largo tiempo excluidos de un pleno reconocimiento político y simbólico (Koopmans 1999). Por el contrario, en la Alemania oriental el tema de las migraciones había permanecido marginal, dada la limitada presencia de población extranjera y el carácter cerrado del sistema socialista. La reunificación puso así en contacto dos experiencias profundamente distintas de la diversidad cultural y la inmigración, generando asimetrías, incomprendiones y tensiones que tendrían un impacto duradero en la politización del tema.

El proceso de reunificación, además, estuvo acompañado por una serie de factores coyunturales —entre ellos los costes económicos y sociales de la integración de los *Länder* orientales y la renegociación de la identidad nacional alemana— que contribuyeron a convertir la migración en un tema particularmente sensible. Ya a comienzos de los años noventa, el debate público mostraba fuertes elementos de tensión, como lo demuestran los trágicos episodios de violencia xenófoba de Rostock-Lichtenhagen y Hoyerswerda (Bade 1995). Estos acontecimientos no solo marcaron un

momento crítico en la historia de la Alemania posterior a la reunificación, sino que también evidenciaron la capacidad del tema migratorio para activar conflictos simbólicos profundos, ligados a la definición de los límites de la comunidad nacional.

A partir de los años noventa, la saliencia del tema migratorio ha aumentado progresivamente, tanto en el seno de los partidos políticos como en la percepción de la opinión pública. Un nuevo punto de inflexión estuvo representado por los atentados del 11 de septiembre de 2001, que contribuyeron a la difusión de una retórica antiislámica también en Alemania. En este contexto, la migración —y en particular la procedente de países de mayoría musulmana— fue cada vez más asociada a cuestiones de seguridad, radicalización e incompatibilidad cultural (Lewicki 2018). La securitización de la migración reforzó la legitimidad de discursos restrictivos y favoreció una creciente convergencia entre argumentaciones populistas y narrativas de carácter identitario.

Un momento clave en la politización del tema migratorio en Alemania fue la publicación, en 2010, del libro *Deutschland schafft sich ab* de Thilo Sarrazin. La obra tuvo un impacto extraordinario en el debate público y mediático, imponiendo la cuestión de la inmigración y la integración de forma pervasiva y polarizante. Sarrazin logró introducir en el ámbito *mainstream* argumentos que hasta entonces habían permanecido confinados a los márgenes del discurso político, contribuyendo a normalizar una retórica que vinculaba migración, declive cultural y crisis del Estado del bienestar (Bade 2018). Desde ese momento, la politización de las migraciones no se ha detenido, sino que ha continuado intensificándose.

El año 2015 representa un nuevo y decisivo punto de inflexión. Con la llamada “crisis de los refugiados”, la gestión de los solicitantes de asilo se convirtió en uno de los principales terrenos de división y polarización del sistema político alemán. Por un lado, emergió la narrativa de la *Willkommenskultur*, apoyada por amplios sectores de la sociedad civil y por parte de las élites políticas, que interpretaba la acogida como un deber moral y una responsabilidad histórica. Por otro lado, se reforzaron movimientos de protesta antiinmigración, como Pegida (*Patriotic Europeans Against the Islamisation of the West*), surgidos pocos años antes y capaces de movilizar un resentimiento generalizado contra las políticas de acogida (Dostal 2015).

En este contexto se inscribe el giro nacionalista de *Alternative für Deutschland* (AfD), que a partir de 2015 ha convertido la migración en el eje central de su estrategia política (Berbair, Lewandowsky & Siri 2015). El énfasis puesto en cuestiones como el cierre de fronteras, el rechazo del asilo y, más recientemente, la “remigración” ha confirmado la elevada rentabilidad electoral del tema migratorio. El uso sistemático de consignas y conceptos radicales ha contribuido a desplazar el debate político hacia posiciones más restrictivas, influyendo también en los partidos tradicionales.

Es en este clima de creciente polarización donde se sitúan hoy las políticas de acogida y gestión de migrantes y solicitantes de asilo en Alemania. La migración se configura así como un tema estructuralmente crítico y divisivo, capaz de redefinir identidades políticas, alianzas y conflictos, y destinado a permanecer en el centro de la competencia política alemana en el futuro próximo.

3. Migración, estado de bienestar y polarización política en Alemania

La creciente polarización del debate migratorio en Alemania ha situado la gestión de las migraciones bajo una presión significativa sobre el sistema de bienestar, contribuyendo a hacer visibles tensiones estructurales ya existentes. La llegada de más de un millón de solicitantes de asilo entre 2014 y 2016 representó un desafío sin precedentes para las capacidades administrativas y financieras del Estado de bienestar alemán, especialmente a nivel local. Como señalan numerosos estudios, sin embargo, esta presión no puede interpretarse exclusivamente como resultado del aumento de los flujos migratorios, sino que debe entenderse dentro de un marco más amplio, marcado por procesos de reestructuración del bienestar, austeridad selectiva y transformaciones de las políticas sociales (Bock, 2018).

Las tensiones emergidas en el sistema de bienestar se inscriben, de hecho, en un contexto ya profundamente marcado por el fenómeno del *welfare chauvinism*, es decir, por la idea según la cual los beneficios del Estado de bienestar deberían reservarse prioritariamente —o incluso exclusivamente— a los ciudadanos nativos. Este enfoque, ampliamente documentado en la literatura comparada, ha sido promovido y politizado históricamente por los partidos de la derecha radical, pero también ha permeado progresivamente sectores más amplios del discurso público y político (Careja & Harris, 2022). En Alemania, el *welfare chauvinism* se ha traducido en una creciente atención a la “merecibilidad” de los beneficiarios, reforzando la contraposición entre una población autóctona percibida como contribuyente legítima y los migrantes, representados como potenciales competidores por recursos escasos.

En este marco discursivo, la gestión de los desafíos vinculados a la acogida de los refugiados ha atraído una atención creciente por parte de la opinión pública, convirtiéndose en un terreno privilegiado de conflicto político. La narrativa según la cual la llegada de solicitantes de asilo habría puesto bajo presión el sistema de bienestar ha contribuido a reforzar actitudes nativistas y a legitimar demandas de exclusión o de limitación del acceso a los servicios sociales. Como ponen de relieve los estudios sobre el nativismo contemporáneo, estos discursos no se limitan a una dimensión ideológica, sino que operan como verdaderas prácticas discursivas que construyen fronteras simbólicas entre un “nosotros” y un “ellos”, influyendo de manera concreta en las políticas públicas (Newth, 2023).

Las dificultades no se han manifestado únicamente a nivel político y discursivo, sino también en el plano de las prácticas profesionales y de la prestación de servicios. La estructura federal del Estado alemán ha dado lugar a una gestión claramente diferenciada de la acogida y la integración de los refugiados, con variaciones significativas entre los *Länder* y, aún más, entre los distintos contextos municipales. Como muestran los estudios sobre la gobernanza multinivel de la integración, las autoridades locales ya se encontraban en primera línea en la provisión de alojamiento, asistencia social, educación y servicios sanitarios, a menudo en ausencia de recursos adecuados y de una coordinación eficaz con los niveles superiores de gobierno (Aumüller & Bretl, 2008). Con el vertiginoso aumento de los números, la gestión se volvió aún más gravosa.

Esta fragmentación ha convertido la provisión de los servicios de acogida en un verdadero banco de pruebas para el sistema de bienestar alemán, un banco de pruebas que, a lo largo de los años, puede considerarse solo parcialmente superado. Las investigaciones sobre las experiencias de los

trabajadores sociales implicados en el trabajo con refugiados ponen de manifiesto cómo, pese a un fuerte compromiso profesional y normativo, la gestión cotidiana de la acogida se ha caracterizado por el estrés laboral, las carencias estructurales y las dificultades organizativas, acentuadas por la incertidumbre jurídica y la complejidad burocrática (Hagues et al., 2019). Los profesionales han tenido que suplir con frecuencia las carencias institucionales mediante soluciones informales, redes de voluntariado y prácticas de adaptación, poniendo de relieve una tensión constante entre el mandato profesional y los recursos disponibles.

En definitiva, la provisión de servicios vinculados a la acogida de los refugiados ha puesto de manifiesto cómo la cuestión migratoria interseca profundamente el funcionamiento del Estado de bienestar, transformándolo en un terreno de conflicto simbólico y material. Lejos de constituir un problema exclusivamente coyuntural o de emergencia, la gestión de las migraciones en Alemania sigue planteando interrogantes fundamentales sobre la sostenibilidad, el universalismo y la equidad del sistema de protección social (Heilmann 2021). En un contexto de creciente polarización política y de difusión de narrativas nativistas y chovinistas, el bienestar social se configura así no solo como un conjunto de políticas redistributivas, sino como un espacio crucial de redefinición de los límites de la solidaridad y de la pertenencia social.

4. Llegada y acogida inicial

La fase de llegada y acogida inicial constituye el primer eslabón del proceso de integración de las personas refugiadas en Alemania. En este momento se definen las condiciones materiales y simbólicas que enmarcan su inserción en el país, a través de la provisión de alojamiento, registro administrativo, atención básica y orientación inicial. Diversos estudios han señalado que la calidad de esta primera acogida tiene efectos duraderos en el bienestar psicológico, la percepción de seguridad y la disposición de las personas refugiadas para participar en programas posteriores de integración (Brücker et al., 2016).

El sistema alemán se caracteriza por una estructura federal que distribuye responsabilidades entre el Estado central y los *Länder*. Tras el registro inicial en los puntos de entrada, la asignación territorial de las personas solicitantes de asilo se realiza mediante el sistema *Königsteiner Schlüssel*, que pondera la capacidad económica y la población de cada estado federado. Este mecanismo busca una distribución equilibrada, aunque investigaciones recientes destacan desigualdades regionales en la calidad de las instalaciones y en la disponibilidad de recursos sociales y sanitarios (Glorius et al., 2019).

Las *Erstaufnahmeeinrichtungen* (centros de acogida inicial) constituyen el espacio donde las personas refugiadas reciben alojamiento temporal, alimentación, atención médica básica y orientación jurídica. Estas infraestructuras, a menudo gestionadas en colaboración con organizaciones del tercer sector, han sido objeto de debate académico por su doble papel: ofrecer protección inmediata pero, al mismo tiempo, reproducir dinámicas de aislamiento o “campización” de la acogida (Yanaşmayan, 2023).

A pesar de las tensiones inherentes al modelo, investigaciones recientes muestran que la coordinación entre agencias públicas, el voluntariado y las organizaciones humanitarias ha sido

decisiva para responder al alto volumen de llegadas, especialmente desde 2015 (Brücker, Kosyakova & Vallizadeh, 2020).

4.1. Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF)

La BAMF (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) es la autoridad central encargada del registro y tramitación de las solicitudes de asilo. Su labor abarca la toma de datos biométricos, la entrevista de asilo y la decisión administrativa sobre la protección internacional. Además de estas funciones, coordina la implementación de cursos de integración y programas de orientación cívica, lo que la convierte en un actor fundamental en la transición desde la acogida inicial hacia la integración social y laboral (BAMF, s.f.; Kratzer, 2021).

4.2. Centros de acogida inicial (*Erstaufnahmeeinrichtungen*)

Los Centros de Acogida Inicial (*Erstaufnahmeeinrichtungen*) constituyen el primer punto de contacto para las personas solicitantes de asilo en Alemania. Estas instalaciones estatales proporcionan alojamiento temporal, alimentación, artículos de primera necesidad, atención médica básica y orientación sobre el proceso de asilo, garantizando condiciones mínimas de bienestar durante las primeras semanas. La calidad de los servicios varía entre regiones, y los modelos que integran atención sanitaria y asesoramiento social han demostrado ser más eficaces para atender las necesidades iniciales (Bockey et al., 2024). En Múnich, el centro de acogida central desempeña un papel esencial de coordinación entre la BAMF, las autoridades locales y las organizaciones humanitarias, facilitando un acceso ágil al alojamiento y a los servicios básicos (Oficina Federal de Migración y Refugiados, s.f.).

4.3. Cruz Roja Alemana (*Deutsches Rotes Kreuz*)

La Cruz Roja Alemana desempeña un papel esencial en la asistencia humanitaria durante la fase de llegada, colaborando con las autoridades locales y los centros de acogida en la provisión de ayuda de emergencia, atención médica, apoyo psicológico y distribución de bienes básicos. Su intervención ha sido especialmente relevante en contextos de alta presión sobre el sistema de acogida, aliviando la carga institucional mediante redes de voluntariado y programas de salud comunitaria. En Múnich, la organización participa activamente en el apoyo a las personas refugiadas a lo largo de su proceso de integración, combinando asistencia inmediata con acompañamiento social continuo (Cruz Roja Alemana, s.f.).

5. Solicitud de asilo y apoyo jurídico

El procedimiento de asilo en Alemania constituye una fase decisiva del proceso de integración, pues define el acceso a la protección internacional y determina las condiciones legales de residencia. La tramitación implica una evaluación individual basada en la Ley de Asilo (*Asylgesetz*) y en los principios de la Convención de Ginebra. La duración y la claridad del proceso influyen directamente

en la estabilidad emocional, la participación social y las oportunidades laborales de las personas solicitantes: los procedimientos prolongados o inciertos dificultan la planificación vital y reducen la inversión en formación y aprendizaje del idioma (Kosyakova & Brenzel, 2020).

Además, investigaciones recientes evidencian desigualdades regionales en la aplicación de las políticas de asilo, influenciadas por factores administrativos y políticos de los *Länder*, lo que plantea retos de equidad en el acceso a la protección (Gundacker, Kosyakova & Schneider, 2024). En este contexto, el acceso a asesoramiento jurídico especializado resulta esencial para garantizar la defensa efectiva de derechos y evitar decisiones arbitrarias. En ciudades como Múnich, la coordinación entre administraciones públicas, organizaciones sociales y redes de apoyo voluntario ha permitido desarrollar modelos de asistencia jurídica más integrados y accesibles (Bendel, 2014; Hannemann & Dietlein, 2018).

5.1. Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF)

La BAMF (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) no sólo registra a los solicitantes de asilo, sino que también tramita sus solicitudes. Supervisa el proceso administrativo, desde el registro inicial hasta la entrevista y la decisión final, asegurando el cumplimiento de la Ley de Asilo (Asylgesetz) y los estándares de protección internacional. La literatura ha señalado que la duración y transparencia de estos procedimientos son determinantes para la integración posterior: los tiempos prolongados generan incertidumbre y dificultan la inserción laboral y educativa (BAMF, s.f.; Kosyakova & Brenzel, 2020)

5.2. Pro Asyl

Pro Asyl es una organización no gubernamental alemana que brinda asesoramiento jurídico, apoyo en apelaciones y defensa de derechos a personas solicitantes de asilo. Además de su labor directa, desempeña un papel clave en la incidencia política y monitoreo de políticas de asilo a escala nacional y europea, promoviendo la transparencia administrativa y el respeto a los estándares de derechos humanos. Su enfoque combina la intervención legal con la denuncia pública de prácticas discriminatorias, lo que contribuye a mejorar la rendición de cuentas del sistema alemán (Bendel, 2014; Pro Asyl, s.f.).

5.3. Clínicas jurídicas para refugiados

Las Clínicas Jurídicas para Refugiados (*Refugee Law Clinics*) son proyectos universitarios en los que estudiantes de Derecho, bajo supervisión profesional, ofrecen asesoría legal gratuita a personas solicitantes de asilo. Estas iniciativas, extendidas por toda Alemania y activas también en Múnich, complementan la labor de las instituciones públicas, acercando el acceso a la justicia y reduciendo la carga del sistema administrativo. Su impacto ha sido reconocido por fortalecer la educación jurídica con enfoque social y promover la cultura de derechos humanos entre los futuros profesionales del Derecho (Hannemann & Dietlein, 2018; Refugee Law Clinics Germany, s.f.).

5.4. Diakonie Deutschland

Diakonie Deutschland es una de las principales organizaciones del sector eclesiástico y social en Alemania. Su red presta asesoramiento jurídico, social y psicológico a personas solicitantes de asilo, especialmente en cuestiones relativas a vivienda, acceso a prestaciones y procesos legales. En Múnich, Diakonie mantiene programas conjuntos con autoridades locales y clínicas jurídicas, facilitando un acompañamiento integral que combina atención legal y apoyo social. Este modelo colaborativo ha sido destacado como una buena práctica de coordinación entre actores públicos y del tercer sector en la fase inicial del proceso de integración (Bendel, 2014; Diakonie Deutschland, s.f.).

6. Alojamiento inicial y necesidades básicas

El acceso a un alojamiento adecuado y estable constituye uno de los pilares más relevantes del proceso de integración de las personas refugiadas en Alemania. Tras la fase de acogida inicial, los municipios asumen la responsabilidad de garantizar el alojamiento transitorio y las prestaciones básicas, lo que convierte a los gobiernos locales en actores clave dentro del sistema federal. Diversos estudios subrayan que las condiciones materiales y sociales del alojamiento influyen directamente en la salud física y mental, el bienestar general y la posibilidad de establecer redes comunitarias (Rast et al., 2024).

El sistema alemán combina alojamientos colectivos y viviendas descentralizadas, según la disponibilidad de recursos en cada *Land*. Si bien la vivienda colectiva facilita la gestión administrativa en los primeros meses, se ha demostrado que las condiciones de hacinamiento y falta de privacidad afectan la salud mental y dificultan la autonomía de las personas refugiadas (Mohsenpour et al., 2023). En contraste, los modelos que promueven el acceso temprano a vivienda privada o comunitaria mejoran la calidad de vida, fomentan la participación social y reducen los conflictos locales (Adam et al., 2019).

Experiencias municipales innovadoras, como el modelo de gobernanza colaborativa de Leverkusen, han demostrado que la cooperación entre administraciones locales, organizaciones del tercer sector (como Cáritas) y consejos de refugiados puede optimizar la gestión del alojamiento y acelerar los procesos de integración (Auslender, 2021). En Múnich, donde la presión sobre el mercado inmobiliario es especialmente alta, el Plan Maestro de Integración Municipal ha priorizado estrategias de vivienda descentralizada y colaboración interinstitucional para garantizar soluciones habitacionales dignas y sostenibles (Korntheuer et al., 2020).

6.1. Municipios

Los municipios alemanes son los principales responsables de gestionar el alojamiento de las personas solicitantes de asilo una vez superada la fase de acogida inicial (Munich.de, s.f.). Su papel incluye la provisión de espacios habitacionales, la coordinación de servicios básicos y la supervisión de la convivencia en los alojamientos colectivos. La capacidad de respuesta municipal depende en gran medida de los recursos financieros y del acceso al mercado de vivienda local. Las ciudades

con alta densidad de población, como Múnich, enfrentan retos significativos para ofrecer alternativas dignas debido a la escasez y el encarecimiento de la vivienda (Korntheuer et al., 2020). Estudios comparativos muestran que los municipios que implementan estrategias participativas y cooperativas —involucrando a la sociedad civil y al sector privado— logran resultados más sostenibles en integración habitacional (Adam et al., 2019).

6.2. Cáritas Alemania

Cáritas Alemania, una de las mayores organizaciones de bienestar social del país, desempeña un papel central en la gestión de alojamientos y prestación de servicios básicos para personas refugiadas (Cáritas Alemania, s.f.). Su labor combina la provisión de vivienda temporal con apoyo social, psicológico y pastoral, en estrecha colaboración con las autoridades locales. El denominado modelo de Leverkusen se ha destacado como ejemplo de buena práctica, al integrar la cooperación entre Caritas, el gobierno municipal y los consejos de refugiados en un esquema de gobernanza multinivel que mejora la eficiencia del sistema y promueve la autonomía residencial de las personas refugiadas (Auslender, 2021). En Múnich, Cáritas gestiona alojamientos de emergencia y proyectos de vivienda transitoria en coordinación con el Plan Maestro de Integración Municipal.

6.3. Malteser Hilfsdienst (Orden de Malta – Servicio de Ayuda)

El Malteser Hilfsdienst actúa como entidad humanitaria reconocida por su labor en asistencia sanitaria, gestión de alojamientos y apoyo logístico a personas refugiadas (Malteser International, s.f.). En el ámbito del alojamiento inicial, colabora con gobiernos locales y otras organizaciones del tercer sector en la administración de centros de acogida y en la prestación de servicios esenciales como atención médica, distribución de alimentos y acompañamiento social. Su enfoque integral, que combina ayuda material con atención sanitaria preventiva, ha sido identificado como un factor que contribuye al bienestar y la estabilidad emocional de los residentes (Rast et al., 2024). En Múnich, Malteser participa activamente en la gestión de centros municipales y en programas de salud para personas alojadas en viviendas colectivas.

7. Cursos de idiomas e integración

La educación y el aprendizaje del idioma son pilares fundamentales del proceso de integración de las personas refugiadas en Alemania. El dominio del alemán no sólo facilita la comunicación cotidiana y el acceso al empleo, sino que también constituye una condición básica para la participación social, la autonomía y la plena inclusión en la vida comunitaria (Kosyakova & Brenzel, 2020).

Desde 2005, los cursos de integración (Integrationskurse) —gestionados por la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF) e impartidos por instituciones locales como las Volkshochschulen (VHS)— combinan enseñanza del idioma alemán con formación cívica y cultural. Estos programas se han consolidado como el instrumento principal de integración lingüística, aunque su cobertura varía según la región y la capacidad de los centros. Tras el aumento

de llegadas en 2015–2016, las VHS ampliaron su oferta de cursos, demostrando flexibilidad y capacidad de adaptación a las nuevas demandas (Thomsen & Weilage, 2021).

7.1. Universidad Popular (*Volkshochschule - VHS*)

Las Universidades Populares (*Volkshochschulen*) constituyen uno de los pilares del sistema alemán de integración lingüística. Estas instituciones públicas ofrecen cursos de idioma y orientación cultural dirigidos a personas refugiadas, con el objetivo de facilitar su adaptación social y profesional. Las VHS desempeñan un papel clave en la enseñanza del alemán como segunda lengua y en la organización de programas de alfabetización y formación profesional básica. Tras el aumento de llegadas en 2015, ampliaron su oferta de cursos y reforzaron su cooperación con autoridades locales y la BAMF, demostrando una notable capacidad de respuesta a las demandas de integración (Thomsen & Weilage, 2021). En Múnich, la *Volkshochschule München* actúa como principal proveedora de cursos de idioma y formación inicial para refugiados, ofreciendo itinerarios formativos adaptados a distintos niveles (*Volkshochschule München, s.f.*).

7.2. Goethe-Institut

El Goethe-Institut desempeña un papel destacado en la enseñanza del idioma alemán y la mediación intercultural. Ofrece cursos de lengua en distintos niveles, con un enfoque práctico orientado a la comunicación y la integración en la vida cotidiana y laboral. Además, sus programas culturales fomentan el conocimiento mutuo y la cohesión social, contribuyendo a reducir barreras culturales y lingüísticas. A nivel nacional, el Goethe-Institut colabora con la BAMF y otras entidades locales para reforzar la oferta de formación lingüística y programas de sensibilización intercultural (Aktaş & Hein, 2020). En Múnich, mantiene acuerdos con organizaciones sociales y educativas para facilitar el acceso de personas refugiadas a sus cursos y actividades culturales (*Goethe-Institut, s.f.*).

7.3. Cursos de integración (BAMF)

Los cursos de integración de la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF) son el principal instrumento estatal para la enseñanza del idioma y la educación cívica de las personas refugiadas. Combinan formación lingüística con contenidos sobre la legislación, la historia y la cultura alemanas, y su finalización con éxito constituye un requisito habitual para acceder a la residencia permanente. Diversos estudios han demostrado que la participación en estos cursos incrementa las oportunidades de inserción laboral y la participación social, especialmente cuando se inicia en fases tempranas del proceso migratorio (Kosyakova & Brenzel, 2020). En Múnich, la BAMF coordina su implementación con instituciones locales y centros de formación acreditados, asegurando una oferta amplia y accesible (*BAMF, s.f.*).

8. Educación y formación profesional

El acceso al empleo es un componente esencial del proceso de integración de las personas refugiadas en Alemania, al favorecer su independencia económica, autonomía y participación social. La rapidez con la que las personas refugiadas pueden incorporarse al mercado laboral y la estabilidad de su estatus legal influyen directamente en sus oportunidades de empleo y en la inversión en formación o aprendizaje del idioma (Kosyakova & Brenzel, 2020).

Los estudios recientes subrayan que las redes sociales y comunitarias desempeñan un papel decisivo en la obtención del primer empleo, facilitando el acceso a oportunidades laborales más allá de los canales institucionales (Eisnecker & Schacht, 2016). Sin embargo, persisten diferencias de género en la participación laboral, ya que las mujeres refugiadas continúan enfrentando obstáculos vinculados al idioma, la conciliación y el acceso desigual a redes profesionales (Salikutluk & Menke, 2021).

8.1. Escuelas y universidades locales

Las escuelas locales garantizan el acceso a la educación de niños y jóvenes refugiados, promoviendo su integración temprana en la comunidad. Paralelamente, las universidades e instituciones de educación superior desarrollan programas específicos de apoyo a estudiantes refugiados, que incluyen cursos de idioma, clases preparatorias y becas. Estas iniciativas favorecen la continuidad educativa y el acceso a la formación avanzada. En Múnich, la Universidad Ludwig Maximilian (LMU) y la Universidad Técnica de Múnich (TUM) ofrecen programas de preparación académica y acompañamiento administrativo dirigidos a refugiados, con el fin de facilitar su incorporación al entorno universitario (Meyer & Winkler, 2023); Universidad Ludwig Maximilian de Múnich, s.f.).

8.2. Agencia Federal de Empleo (*Bundesagentur für Arbeit*)

La Agencia Federal de Empleo desempeña un papel central en la formación profesional y colocación laboral de las personas refugiadas. Sus programas integran cursos de idioma con formación técnica, prácticas laborales y asesoramiento individualizado, con el objetivo de facilitar una inserción laboral sostenible. La colaboración con empresas locales permite ajustar la capacitación a las necesidades del mercado y promover la contratación inclusiva (Bundesagentur für Arbeit, s.f.; Kosyakova & Brenzel, 2020).

8.3. Laboratorio de Impacto Social

Los Laboratorios de Impacto Social constituyen espacios de innovación orientados a la formación empresarial y empleabilidad de las personas refugiadas. Ofrecen talleres, tutorías y oportunidades de contacto con el tejido empresarial local, fomentando el emprendimiento y la integración económica. El Social Impact Lab Munich es un referente en este ámbito: proporciona apoyo para

la creación de empresas sociales y programas de mentoría que fortalecen la autonomía y las competencias laborales de los refugiados (Social Impact Lab Munich, s.f.; Wihofszky et al., 2020).

9. Empleo y colocación

Conseguir empleo es un paso crucial hacia la autosuficiencia y la integración de los refugiados. Diversas entidades prestan apoyo en la colocación laboral y la formación profesional. El empleo no sólo proporciona independencia financiera, sino que también facilita la integración social y contribuye a la economía del país de acogida. La disponibilidad de servicios de colocación y programas de formación profesional es esencial para ayudar a los refugiados a superar los obstáculos al empleo.

9.1. Centros de empleo

Los centros de empleo de toda Alemania ofrecen servicios integrales de empleo a los refugiados. Esto incluye colocación, formación profesional y ayuda para encontrar prácticas o puestos de aprendiz. También ofrecen asesoramiento y ayuda para homologar títulos extranjeros. El Jobcenter München es fundamental para ayudar a los refugiados de Múnich a encontrar empleo e integrarse en el mercado laboral local. El centro ofrece programas adaptados a las necesidades específicas de los refugiados, como apoyo lingüístico y formación profesional (Jobcenter München, s.f.).

9.2. Make it in Germany

Make It in Germany es una iniciativa que ofrece información y apoyo a trabajadores cualificados y solicitantes de empleo extranjeros, incluidos los refugiados. La plataforma ofrece recursos sobre oportunidades de empleo, trámites de visado y vida en Alemania. Sirve de eje central de información, ayudando a los refugiados a navegar por las complejidades de encontrar empleo en un nuevo país. En Múnich, la iniciativa colabora estrechamente con empleadores y organizaciones locales para facilitar la colocación de los refugiados (Make It in Germany, s.f.).

10. Sanidad

El acceso a la atención sanitaria es un componente esencial del proceso de integración de las personas refugiadas en Alemania, al garantizar el tratamiento de sus necesidades médicas inmediatas y de sus condiciones crónicas. Los servicios sanitarios integrales, que incluyen atención física y apoyo a la salud mental, resultan especialmente importantes para quienes han experimentado traumas o desplazamientos prolongados. El sistema sanitario alemán, basado en la cobertura universal y en la cooperación entre autoridades locales y organizaciones humanitarias, busca ofrecer una atención accesible, equitativa y culturalmente sensible a todas las personas refugiadas (Bozorgmehr & Razum, 2015).

10.1. Servicios sanitarios locales

Los servicios sanitarios locales son responsables de garantizar la atención médica básica a las personas refugiadas, incluyendo revisiones periódicas, vacunación y tratamiento de enfermedades agudas y crónicas. Además, muchos municipios ofrecen servicios específicos de salud mental para abordar el impacto psicológico del desplazamiento y la adaptación. La coordinación entre los departamentos de salud pública y las organizaciones sociales permite proporcionar una atención más integral y continua (Jaschke & Kosyakova, 2021; Munich.de, s.f.).

10.2. Cruz Roja Alemana

La Cruz Roja Alemana (*Deutsches Rotes Kreuz*) desempeña un papel fundamental en la prestación de servicios sanitarios básicos en centros de acogida y alojamientos temporales. Ofrece atención médica de urgencia, evaluaciones de salud iniciales y derivaciones a servicios especializados. Además, coordina campañas de vacunación, apoyo psicosocial y programas de prevención sanitaria. Su participación es clave para garantizar una atención oportuna y continua, especialmente durante las fases iniciales de llegada (Bozorgmehr & Razum, 2015; Cruz Roja Alemana, s.f.).

10.3. Gesundheitsladen München

Gesundheitsladen München ofrece asesoramiento sanitario y orientación en el sistema de salud alemán, con especial atención a personas refugiadas y migrantes. Sus servicios incluyen educación sanitaria, información sobre derechos médicos y apoyo en la búsqueda de atención especializada. La organización colabora con centros médicos y servicios públicos locales para asegurar una atención integral y de bajo umbral, que tenga en cuenta las barreras idiomáticas y administrativas (Dumke et al., 2024; Gesundheitsladen München, s.f.).

11. Integración social y apoyo comunitario

La integración social representa una fase esencial del proceso de inclusión de las personas refugiadas, ya que permite establecer vínculos dentro de la comunidad y fortalecer el sentido de pertenencia. Este proceso abarca la participación cultural, las redes sociales y el acceso a servicios comunitarios, factores que contribuyen a la cohesión social y al bienestar emocional. Los programas de apoyo comunitario y las iniciativas locales son fundamentales para facilitar la interacción entre refugiados y población residente, favoreciendo la construcción de comunidades diversas y solidarias (Ager & Strang, 2008).

11.1. Centros comunitarios locales

Los centros comunitarios desempeñan un papel central en la integración social, al organizar actividades que promueven la interacción entre refugiados y residentes locales. A través de cursos de idioma, eventos culturales y espacios de encuentro, fomentan el entendimiento mutuo y la

construcción de redes de apoyo. Estos espacios funcionan además como puntos de acceso a información, asesoramiento y orientación para la vida cotidiana (Behrensen & Groß, 2019).

11.2. Bellevue di Monaco

Bellevue di Monaco es una cooperativa social con sede en Múnich que ofrece vivienda, programas educativos y actividades culturales destinadas a promover la integración de las personas refugiadas. Su modelo combina el alojamiento comunitario con la participación activa en talleres, asesoramiento legal y encuentros interculturales, lo que favorece la creación de redes sociales mixtas y un sentido de pertenencia compartido (Bellvue di Monaco, s.f.; Schammann & Kühn, 2021).

11.3. Refugio München

Refugio München ofrece asesoramiento psicológico, acompañamiento social y apoyo terapéutico a personas refugiadas que han experimentado traumas o situaciones de vulnerabilidad. Sus servicios incluyen terapia individual, grupos de apoyo y actividades comunitarias que contribuyen al bienestar emocional y a la reconstrucción de proyectos de vida. La organización actúa como puente entre la atención psicosocial y la inclusión social, ofreciendo un entorno seguro y de confianza (Dumke et al., 2024; Refugio München, s.f.).

12. Conclusiones

El análisis presentado permite apreciar la complejidad y la amplitud del entramado institucional que acompaña a las personas solicitantes de asilo y refugiadas en Alemania desde su llegada hasta los procesos de inclusión social y económica. Como se ha mostrado, este recorrido implica una diversidad de actores públicos (federales, regionales y municipales), organizaciones del tercer sector, entidades comunitarias y servicios especializados que se articulan en torno a funciones clave: registro y procedimiento de asilo, alojamiento, apoyo jurídico, cursos de integración y lengua, atención sanitaria, acceso a la educación y el empleo, y acompañamiento social y comunitario.

Sin embargo, es necesario reiterar que la descripción realizada no es exhaustiva. El ecosistema real es más amplio y heterogéneo, varía entre regiones y evoluciona con rapidez en respuesta a cambios normativos, coyunturas políticas, transformaciones del mercado laboral y fluctuaciones en las llegadas de solicitantes de asilo. Para avanzar hacia una comprensión más completa del sistema de integración alemán, sería recomendable emprender en el futuro:

1. Un mapeo sistemático y nacional, basado en criterios claros de búsqueda, selección y clasificación de entidades implicadas en todas las fases de la integración.
2. Un análisis comparado por Länder, dada la importancia competencial de los estados federados en servicios sociales, política educativa y programas de integración.

3. Una actualización periódica, especialmente tras cambios normativos recientes como el *Skilled Immigration Act*, las reformas de los *Integrationskurse* o las modificaciones en el acceso al mercado laboral para solicitantes de asilo.
4. Una integración de la perspectiva de las propias personas solicitantes de asilo y refugiadas, tanto en la evaluación del funcionamiento de estas entidades como en la definición de buenas prácticas, en consonancia con los marcos participativos promovidos por Global Answer.

En definitiva, este capítulo debe ser entendido como un recurso orientativo, una base desde la cual avanzar hacia investigaciones más amplias y sistemáticas. Su valor reside en ofrecer una mirada inicial —sintética pero estructurada— de los actores clave que intervienen en la integración en Alemania, así como en situar este análisis dentro del marco más amplio del trabajo social, los derechos humanos y la movilidad humana en Europa.

Referencias

- Adam, F., Föbker, S., Imani, D., Pfaffenbach, C., Weiss, G., & Wiegandt, C.-C. (2019). *Municipal housing strategies for refugees: Insights from two case studies in Germany*. *IMISCOE Research Series*.
- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191.
- Aktaş, G., & Hein, P. (2020). Teaching German language and culture to refugees and migrants in Germany: A report from a corner of the real world. *DaF und interkulturelle Germanistik*, 59–67.
- Aumüller, J., & Bretl, C. (2008). *Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland*. Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung.
- Auslender, E. (2021). Multi-level governance in refugee housing and integration policy: A model of best practice in Leverkusen. *Journal of International Migration and Integration*, 23, 949–970.
- Bade, K. J. (1995). From emigration to immigration: The German experience in the nineteenth and twentieth centuries. *Central European History*, 28(4), 507–535.
- BAMF. (2024). *Asylgeschäftsstatistik Gesamtjahr und Dezember 2023*. Recuperado de: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2024/240108-asylgeschaeftsstatistik-dezember-und-gesamtjahr-2023.html?nn=284830#:~:text=Im%20Dezember%202023%20hat%20das,gesamten%20Jahr%20%C3%BCber%20261.601%20Asylverfahren>

- BAMF. (s.f.). *Quiénes somos*. Oficina Federal de Migración y Refugiados. Obtenido de <https://www.bamf.de/EN/DasBAMF/Aufgaben/aufgaben-node.html>
- BAMF. (s.f.). *Asilo y protección de refugiados*. Oficina Federal de Migración y Refugiados. Obtenido de <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/asylfluechtlingsschutz-node.html>
- BAMF. (s.f.). *Cursos de integración*. Oficina Federal de Migración y Refugiados. Obtenido de <https://www.bamf.de/EN/Themen/Integration/integrationskurse-node.html>
- BAMF. (s.f.). El procedimiento de asilo. Oficina Federal de Migración y Refugiados. Obtenido de <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/DasAsylverfahren/dasasylverfahren-node.html>
- Behrensen, B., & Groß, L. (2019). Social contacts of refugees in Germany: Determinants and consequences. *Comparative Migration Studies*, 7(41).
- Beinhorn, J., Gasch, S., Glorius, B., Kintz, M., & Schneider, H. (2019). National report on the governance of the asylum reception system in Germany. *Ceaseval Research on the Common European Asylum System*, 23.
- Bellevue di Monaco. (s.f.). *About us*. Obtenido de <https://www.bellevuedimonaco.de/english/>
- Bendel, P. (2014). *Coordinating immigrant integration in Germany: Mainstreaming at the federal and local levels*. Recuperado de: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Mainstreaming-Germany-FINALWEB.pdf>
- Bade, K. J. (1995). From emigration to immigration: The German experience in the nineteenth and twentieth centuries. *Central European History*, 28(4), 507–535
- Bockey, A., Braun, C., Camp, J., Janda, A., Kern, W. V., Müller, A.-M., Stete, K., & Rieg, S. (2024). *Health care utilisation of asylum seekers and refugees in the South-West of Germany*. *PLOS ONE*, 19.
- Bock, J.-J. (2018). State failure, polarisation, and minority engagement in Germany's refugee crisis. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 31(4), 375–396
- Bommes, M., & Geddes, A. (Eds.). (2000). *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203464526>
- Bozorgmehr, K., & Razum, O. (2015). Health care access for asylum seekers and refugees in Germany: Overcoming barriers. *Journal of Public Health*, 23(2), 65–67.
- Brücker, H., Rother, N., Schupp, J., Babka von Gostomski, C., Böhm, A., Fendel, T., ... Vallizadeh, E. (2016). Forced Migration, Arrival in Germany, and First Steps toward Integration. *DIW Economic Bulletin*, 6(45), 541–556.

- Brücker, H., Kosyakova, Y., & Vallizadeh, E. (2020). Has there been a “refugee crisis”? New insights on the recent refugee arrivals in Germany and their integration prospects. *Soziale Welt*, 71(1–2), 24–44.
- Bundesagentur für Arbeit. (s.f.). *Servicios para refugiados*. Obtenido de <https://www.arbeitsagentur.de/en/welcome>
- Careja, R., & Harris, E. (2022). Thirty years of welfare chauvinism research: Findings and challenges. *Journal of European Social Policy*, 32(2), 212–224.
- Cáritas Alemania. (sin fecha). *Nuestro trabajo con los refugiados*. Obtenido de <https://www.caritas-germany.org/what-we-do/in-germany/refugees/>
- De Haas, H., Castles, S., & Miller, M. J. (2019). *The age of migration: International population movements in the modern world*. Bloomsbury Publishing.
- Diakonie Deutschland. (sin fecha). *Nuestro trabajo*. Obtenido de <https://www.diakonie.de/en/>
- Dostal, J. M. (2015). The Pegida movement and German political culture: Is right-wing populism here to stay? *The Political Quarterly*, 86(4), 523–531
- Dumke, L., Schmidt, T., Wittmann, J., Neldner, S., Weitkämper, A., Catani, C., Neuner, F., & Wilker, S. (2024). Low access and inadequate treatment in mental health care for asylum seekers and refugees in Germany – A prospective follow-up and cross-sectional study. *Applied Psychology: Health and Well-Being*.
- Eisnecker, P., & Schacht, D. D. (2016). Half of the refugees in Germany found their first job through social contacts. *DIW Economic Bulletin*, 6(39), 414–421.
- Eurostat. (2024). *Asylum applications – annual statistics*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_annual_statistics
- Oficina Federal de Migración y Refugiados. (s.f.). *Los centros de acogida inicial*. Obtenido de <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/Erstaufnahme/erstaufnahme-node.html>
- Centros comunitarios de Múnich. (sin fecha). *Programas para refugiados*. Obtenido de https://www.muenchen.de/rathaus/home_en/Services/Community-Centres.html
- Cruz Roja Alemana. (s.f.). *Asistencia sanitaria para refugiados*. Obtenido de <https://www.drk.de/en/what-we-do/migration/refugee-assistance/>
- Cruz Roja Alemana. (s.f.). *Ayuda a los refugiados*. Obtenido de <https://www.drk.de/en/what-we-do/migration/refugee-assistance/>
- Cruz Roja Alemana. (s.f.). What we do. Obtenido de <https://www.drk.de/en/>
- Garcés-Mascareñas, B., & Penninx, R. (2016). *Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors*. Springer Nature. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-21674-4>

- Gesundheitsladen München (s.f.). *Asesoramiento sanitario para refugiados*. Obtenido de <https://www.gesundheitsladen.de/beratung/>
- Glorius, B., Oesch, L., Nienaber, B., & Doomernik, J. (2019). Refugee Reception within a Common European Asylum System: Looking at Convergences and Divergences through a Local-to-Local Comparison. *Erdkunde*, 73(1), 33–45.
- Gundacker, L., Kosyakova, Y., & Schneider, G. (2024). How regional attitudes towards immigration shape the chance to obtain asylum: Evidence from Germany. *Migration Studies*.
- Hagues, R. J., Cecil, D., & Stoltzfus, K. (2019). The experiences of German social workers working with refugees. *Journal of Social Work*, 21(1), 46–68
- Hannemann, J., & Dietlein, G. (2018). The development of refugee law clinics in Germany in view of the refugee crisis in Europe. *International Journal of Clinical Legal Education*, 25(2).
- Heckmann, F. (2015). *Integration von Migranten: Einwanderung und neue Nationenbildung*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-06980-3>
- Heilmann, K. (2021). Social work with migrants and refugees in Germany. In *International social work and forced migration: Developments in African, Arab and European countries* (pp. 138–150). Springer.
- Hutter, S., & Kriesi, H. (2022). Politicising immigration in times of crisis. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(2), 341–365.
- Instituto Goethe. (s.f.). Cursos de alemán para refugiados. Obtenido de <https://www.goethe.de/en/spr/flu.html>
- Jaschke, P., & Kosyakova, Y. (2021). Does facilitated and early access to the healthcare system improve refugees' health outcomes? Evidence from a natural experiment in Germany. *International Migration Review*, 55(3), 812–842.
- Jobcenter München. (s.f.). Servicios de colocación. Obtenido de https://www.jobcenter-ge.de/jobcenter/EN/Home/home_node.html
- Koopmans, R. (1999). Germany and its immigrants: An ambivalent relationship. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25(4), 627–647.
- Korntheuer, A., Pritchard, P., Maehler, D. B., & Wilkinson, L. (2020). *Refugees in Canada and Germany: From research to policies and practice*. Gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.
- Kosyakova, Y., & Brenzel, H. (2020). The role of length of asylum procedure and legal status in the labour market integration of refugees in Germany. *Soziale Welt*, 71(1-2), 123-159.
- Kratzer, V. (2021). Governmental migration research in Germany. In *Kultur und soziale Praxis*. Bielefeld: transcript Verlag.

- Kurthen, H., & Minkenberg, M. (1995). Germany in transition: Immigration, racism and the extreme right. *Nations and Nationalism*, 1(2), 175–196
- Laboratorio de Impacto Social de Múnich. (sin fecha). Programas para refugiados. Obtenido de <https://www.socialimpact.eu/our-labs/munich>
- Lewicki, A. (2018). Race, Islamophobia and the politics of citizenship in post-unification Germany. *Patterns of Prejudice*, 52(5), 496–512
- Make It in Germany. (sin fecha). Información para solicitantes de empleo. Obtenido de <https://www.make-it-in-germany.com/en/>
- Malteser International. (s.f.). Nuestra misión. Obtenido de <https://www.malteser-international.org/en/about-us.html>
- Meyer, F., & Winkler, O. (2023). Place of residence does matter for educational integration: The relevance of spatial contexts for refugees' transition to VET in Germany. *Social Sciences*, 12(3), 120.
- Mohsenpour, A., Dudek, V., Bozorgmehr, K., Biddle, L., Razum, O., & Sauzet, O. (2023). Type of refugee accommodation and health of residents: A cross-sectional, population-based cluster analysis in South-West Germany. *International Journal of Public Health*, 68.
- Mudde, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge University Press.
- Munich.de. (sin fecha). Servicios sanitarios para refugiados. Obtenido de https://www.muenchen.de/rathaus/home_en/Services/Health.html
- Munich.de. (s.f.). Servicios para refugiados. Obtenido de https://www.muenchen.de/rathaus/home_en/Services/Refugees.html
- Newth, G. (2023). Rethinking “nativism”: Beyond the ideational approach. *Identities*, 30(2), 161–180.
- Oltmer, J. (2018). Globale Migration: Geschichte, Gegenwart, Zukunft. *Bundeszentrale für politische Bildung*. Recuperado de: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/252254/globale-migration>
- Pro Asyl (sin fecha). About us. Obtenido de <https://www.proasyl.de/en/>
- Rast, E., Hintermeier, M., Bozorgmehr, K., & Biddle, L. (2024). Housing and health: A multidimensional, qualitative analysis of the experiences of asylum seekers and refugees living in German reception centres. *SSM – Qualitative Research in Health*.
- Refugee Law Clinics Alemania. (sin fecha). Asistencia jurídica para refugiados. Obtenido de <https://rlc-deutschland.de/en/>
- Refugio München (s.f.). Asesoramiento psicológico y apoyo social. Obtenido de <https://www.refugio-muenchen.de/>
- Saalfeld, T. (1993). The politics of national-populism: Ideology and policies of the German Republikaner party. *German Politics*, 2(2), 177–199.

- Salikutluk, Z., & Menke, K. (2021). Gendered integration? How recently arrived male and female refugees fare on the German labour market. *Journal of Family Research*.
- Schammann, H., & Gluns, D. (2021). *Migrationspolitik*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Schammann, H., & Kühn, B. (2021). Local migration policy in Germany: Administration, civil society, and the local production of integration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(5), 1063–1081.
- Scholten, P., & Penninx, R. (2016). The multilevel governance of migration and integration. In *Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors* (pp. 91-108). Cham: Springer International Publishing.
- Thielemann, E. (2018). Why refugee burden-sharing initiatives fail: Public goods, free-riding and symbolic solidarity in the EU. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(1), 63-82. <https://doi.org/10.1111/jcms.12662>
- Thomsen, S. L., & Weilage, I. (2021). Scaling up and crowding out: How German adult education centers adapted course offers to refugee integration. *Adult Education Quarterly*, 73(1), 60–80.
- Universidad Ludwig Maximilian de Múnich. (s.f.). Apoyo a los refugiados. Obtenido de https://www.en.uni-muenchen.de/about_lmuni/contact/refugee_support.html
- Volkshochschule München. (s.f.). Cursos de integración. Obtenido de <https://www.mvhs.de/services/integration-courses/>
- Wihofszky, P., Hassel, L., & Spiess-Knafl, W. (2020). Social entrepreneurship in Germany between market, state and communities. *Journal of Social Entrepreneurship*, 11(2), 123–140.
- Yanaşmayan, Z. (2023). Post-2015 refugees in Germany: “Culture of welcome”, solidarity or exclusion? *International Migration*.
- Zaun, N. (2018). States as Gatekeepers in EU Asylum politics: Explaining the non-adoption of a refugee quota system. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(1), 44-62. <https://doi.org/10.1111/jcms.12663>

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES EN LA ATENCIÓN E INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES Y REFUGIADOS EN ESPAÑA

Giulia Di Liso (Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas)

1. Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo ofrecer un mapeo sistemático de las principales entidades que operan en España en la atención a personas inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, siguiendo la lógica del itinerario que va desde la llegada hasta la plena inclusión social y laboral. Este análisis se enmarca en el contexto normativo y operativo del Sistema de Acogida de Protección Internacional, regulado por el Real Decreto 220/2022, que establece un modelo articulado en fases y gestionado por la Administración General del Estado de coordinación con comunidades autónomas, entidades locales y organizaciones del tercer sector.

Para comprender la magnitud y diversidad de los flujos migratorios, resulta relevante considerar los datos publicados por el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), que a través de sus infografías interactivas presenta la evolución de las autorizaciones concedidas en virtud de la Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Estas estadísticas, que abarcan el periodo 2014-2024, permiten identificar tendencias en la llegada de perfiles vinculados a la migración económica y de talento, desagregadas por figuras específicas – como la Tarjeta azul-UE, permisos para inversores, emprendedores, investigadores, traslados intraempresariales, teletrabajadores internacionales y autorizaciones para búsqueda de empleo o prácticas --, así como por región de nacionalidad y provincia de residencia. Dichos datos constituyen un insumo fundamental para dimensionar la complejidad del fenómeno migratorio y orientar las políticas públicas y las estrategias de intervención social.

En la última década, el conjunto de autorizaciones de residencia en España ha mostrado una evolución marcada por cambios estructurales y coyunturales en la normativa y en la demanda migratoria (Figura 1). Tras un periodo de relativa estabilidad entre 2014 y 2019, se observa un incremento sostenido a partir de 2020 que se intensifica desde 2021, con un crecimiento notable en categorías como la residencia de larga duración – tanto nacional como bajo la Directiva UE – y las circunstancias excepcionales, especialmente el arraigo, impulsado por la reforma del Reglamento de Extranjería en 2022. Paralelamente, las autorizaciones vinculadas a la Ley 14/2013 y otras figuras similares mantienen una tendencia ascendente, consolidando su papel en la atracción de talento internacional, mientras que motivos como la reagrupación familiar, la residencia no lucrativa y la protección internacional presentan incrementos más moderados. Esta evolución evidencia la complejidad del sistema migratorio y la necesidad de respuestas institucionales

coordinadas. En este contexto, el presente capítulo se centra en el mapeo de las entidades que intervienen en la acogida y acompañamiento de personas migrantes y refugiadas, analizando su papel en las distintas fases de itinerario hacia la integración.

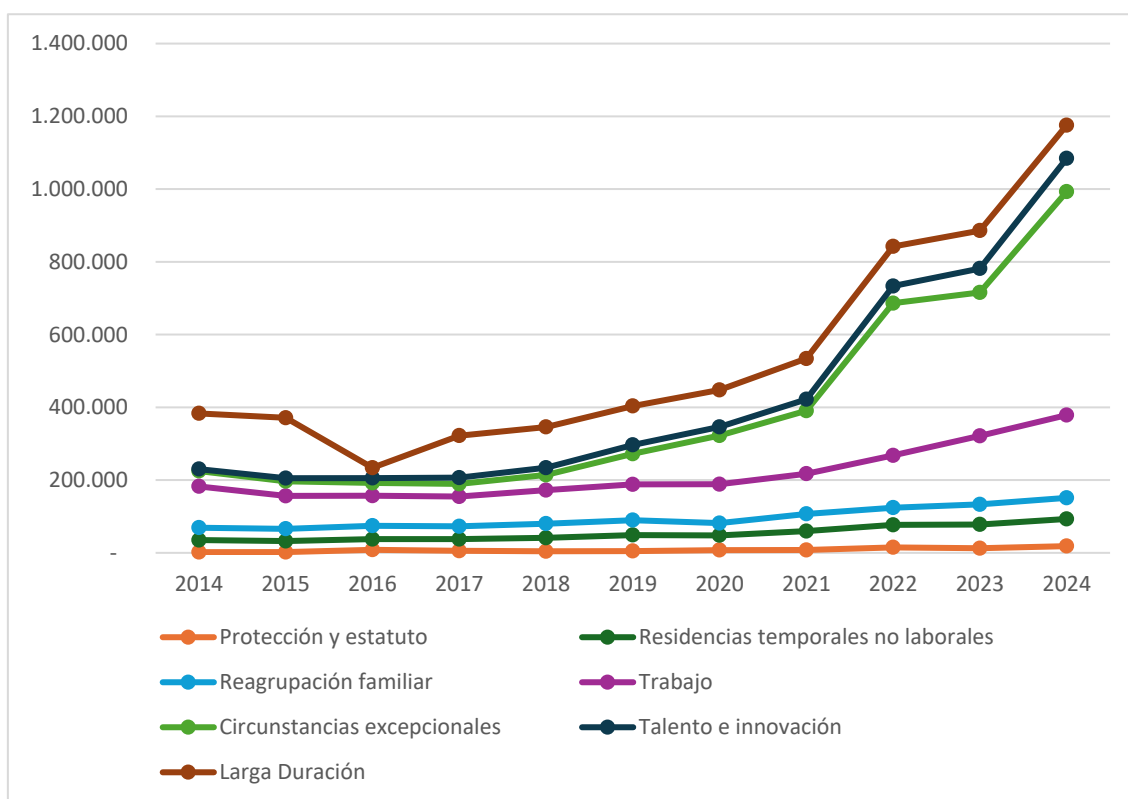


Ilustración 1: Autorizaciones de residencia concedidas según el motivo de concesión (2014-2024).

Fuente: Serie anual desde 2014, Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones)

2. Llegada y acogida inicial

Esta fase se encuentra regulada por el Real Decreto 220/2022, que establece un itinerario en tres etapas: valoración inicial, acogida y autonomía. Incluye protocolos de identificación biométrica, información sobre derechos y obligaciones, y derivación a recursos especializados. En 2024, España registró más de 63.970 llegadas por vía marítima, lo que supuso un incremento del 12,5% respecto al año anterior (Ministerio del Interior, 2025). Comparativamente, países como Italia y Grecia han implementado mecanismos similares, aunque con mayor externalización de funciones en frontera (Barrio Fernández-Urrutia, 2024).

La llegada de personas inmigrantes y solicitantes de asilo a España activa protocolos regulados por el Real Decreto 220/2022, que establece un sistema de acogida estructurado en fases y orientado a garantizar protección, transparencia y seguridad jurídica desde el

primer contacto. En esta fase inicial, la Policía Nacional realiza la identificación y el registro, incluyendo la toma de datos biométricos, y proporciona información sobre derechos, obligaciones y procedimientos (Ministerio del Interior, 2023).

Estas oficinas gestionan autorizaciones de residencia y trabajo, aplicando la Ley Orgánica 4/2000 y sus reformas. En 2024 se tramitaron más de 600.000 expedientes, destacando el aumento de permisos por arraigo tras la reforma del Reglamento de Extranjería en 2022. El Plan Estratégico de Subvenciones 2024-2026 destina 114,5 millones de euros para reforzar la capacidad administrativa y reducir tiempos de espera (Ministerio de Inclusión, 2025).

Oficinas de Extranjería

El sistema estatal, complementado por entidades como CEAR, ACCEM y Cruz Roja, ofrece alojamiento temporal y atención integral. El Real Decreto 220/2022 introduce el concierto social como mecanismo de financiación, garantizando estabilidad presupuestaria. Buenas prácticas incluyen el modelo de acogida comunitaria en zonas rurales impulsado por Fundación Cepaim, replicado en Italia y Países Bajos bajo el proyecto europeo Welcoming Spaces (Cepaim, 2024).

Las Oficinas de Extranjería, dependientes de la Administración General del Estado, gestionan autorizaciones de residencia, trabajo y reagrupación familiar. Su actuación se coordina con las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno para asegurar una respuesta homogénea en todo el territorio nacional. Estas oficinas constituyen un pilar esencial del proceso de regularización administrativa (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023).

En 2024 se registraron 167.366 solicitudes de asilo en España, con un incremento del 2,5% respecto a 2023 (CEAR, 2025). La tasa de reconocimiento aumentó al 18,5%, aunque sigue por debajo de la media europea (40%). Organizaciones como CEAR y Cruz Roja ofrecen asistencia jurídica gratuita, siguiendo estándares de la Directiva 2013/32/UE.

3. Centros y dispositivos de acogida

El sistema garantiza alojamiento, alimentación y atención sanitaria básica. En 2024 se reforzó la atención psicológica y la prevención de exclusión residencial mediante ayudas al alquiler. Comparativamente, Alemania y Suecia han incorporado programas de vivienda permanente desde fases tempranas, lo que reduce la vulnerabilidad (MIPEX, 2023).

Las entidades del tercer sector —CEAR, ACCEM, Cruz Roja— gestionan centros y recursos de acogida temporal que proporcionan alojamiento, manutención y atención psicosocial. Como entidades colaboradoras del sistema estatal, garantizan estándares de

calidad y respeto a los derechos humanos (CEAR, 2024; Cruz Roja Española, 2024). La estabilidad habitacional es considerada un factor clave para la integración social y laboral, por lo que se incluyen medidas de prevención de la exclusión residencial y, en algunos casos, apoyos al alquiler y mediación con propietarios (García & López, 2022).

El aprendizaje del idioma es prioritario: en 2024 más de 45.000 personas participaron en cursos de español organizados por ONG y Escuelas Oficiales de Idiomas. Buenas prácticas incluyen la metodología intercultural aplicada en los CEPI y programas europeos como Erasmus+ para migrantes adultos.

4. Solicitud de protección internacional y apoyo jurídico

El acceso educativo está garantizado para menores, pero persisten brechas en la formación profesional. Programas como los de Fundación Tomillo y Adsis han logrado tasas de inserción superiores al 60% en sectores como hostelería y cuidados. En comparación, Francia ha desarrollado itinerarios duales que combinan formación y empleo desde la llegada (Plan de Acción UE 2021-2027).

La solicitud de protección internacional puede iniciarse ante la Policía Nacional o en puestos fronterizos y es tramitada por la Oficina de Asilo y Refugio (OAR). Organizaciones especializadas, como CEAR, ofrecen asesoramiento jurídico gratuito y acompañamiento durante todo el procedimiento, de acuerdo con la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo (Ministerio del Interior, 2023; CEAR, 2024).

El SEPE y las Cámaras de Comercio impulsan itinerarios personalizados. En 2024, la tasa de actividad de extranjeros en España fue una de las más altas de la UE, superando incluso la de nacionales (Banco de España, 2024). Buenas prácticas europeas incluyen el reconocimiento acelerado de cualificaciones en Alemania y la migración circular promovida por España con Marruecos y Colombia.

5. Alojamiento y cobertura de necesidades básicas

El acceso universal está garantizado, pero persisten retos en salud mental y enfermedades crónicas. En 2024 se implementaron programas piloto de telemedicina para migrantes en zonas rurales. Suecia y Países Bajos destacan por integrar mediadores culturales en la atención primaria, práctica aún incipiente en España.

El sistema de acogida garantiza alojamiento, alimentación, vestimenta y atención sanitaria básica en la fase inicial. Entidades como Fundación Cepaim y Cruz Roja desarrollan programas complementarios para atender necesidades específicas, incluida la atención psicológica y la orientación social (Fundación Cepaim, 2024).

Los CEPI y asociaciones de migrantes promueven la convivencia intercultural. Buenas prácticas incluyen proyectos de mentoría social y voluntariado intercultural, replicados

en Italia y Grecia. El Marco Estratégico 2023-2027 refuerza la lucha contra la xenofobia y fomenta la participación cívica de personas migrantes.

6. Cursos de idiomas e integración sociocultural

España ha avanzado en la consolidación de un sistema integral de acogida e integración, pero enfrenta desafíos como la saturación de recursos y la agilización de trámites. La comparación con otros países europeos evidencia la necesidad de reforzar la vivienda estable y la homologación de títulos. El éxito del modelo dependerá de la coordinación multinivel y la inversión sostenida en políticas inclusivas (Plan de Integración y Convivencia Intercultural, 2025).

La formación lingüística es prioritaria. Las Escuelas Oficiales de Idiomas ofrecen formación reglada y ONG como ACCEM desarrollan talleres adaptados a distintos niveles. Estas acciones se acompañan de orientación sociocultural. La investigación demuestra que el dominio del idioma incrementa las oportunidades laborales y reduce barreras en el acceso a servicios públicos (Fernández, 2021).

7. Educación y formación profesional

El acceso a la educación está garantizado para los menores inmigrantes en centros públicos, en virtud de la Ley Orgánica 2/2006 de Educación. Entidades como Fundación La Merced y Save the Children impulsan programas de refuerzo educativo, mientras que Fundación Tomillo desarrolla formación profesional para jóvenes y adultos (Save the Children España, 2024; Fundación Tomillo, 2024). La formación profesional específica responde a las necesidades de cualificación en sectores con alta demanda laboral e incluye prácticas en empresas y orientación laboral (Fundación Adsis, 2024).

8. Empleo y colocación

La inserción laboral se articula a través del SEPE mediante orientación, formación y gestión de ofertas de empleo. Las Cámaras de Comercio impulsan programas destinados a emprendedores migrantes y organizaciones como Fundación Adsis implementan itinerarios personalizados de inserción laboral (SEPE, 2023; Fundación Adsis, 2024). La literatura especializada subraya la necesidad de políticas activas de empleo y de fortalecer la colaboración público-privada (Martínez, 2020).

9. Sanidad

El acceso a la sanidad pública está garantizado por el Sistema Nacional de Salud, con competencias transferidas a las comunidades autónomas. Médicos del Mundo y Cruz Roja complementan esta atención mediante programas de salud comunitaria orientados a colectivos vulnerables (Médicos del Mundo, 2024; Cruz Roja Española, 2024). Entre los desafíos actuales se encuentran la atención a la salud mental y la prevención de enfermedades crónicas (López & Sánchez, 2023).

10. Integración y apoyo comunitario

Los Centros de Participación e Integración (CEPI) promueven la convivencia intercultural mediante actividades formativas, culturales y comunitarias. Asociaciones de migrantes y entidades como Fundación Cepaim y Red Acoge refuerzan la cohesión social y la participación ciudadana (Red Acoge, 2024; Fundación Cepaim, 2024). La integración se concibe como un proceso bidireccional que involucra tanto a la población migrante como a la sociedad de acogida (González, 2022).

11. Conclusión

El sistema de acogida e integración en España se articula como una estructura multinivel que combina la acción estatal, autonómica, local y del tercer sector. Los avances en cobertura de necesidades básicas, educación, empleo e integración comunitaria conviven con desafíos asociados a la saturación de recursos, la agilidad de los trámites y la atención integral en contextos de alta demanda. La mejora de la coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de los programas de integración son elementos clave para consolidar un modelo sostenible, garantista y respetuoso con los derechos humanos (Ministerio de Inclusión, 2023; CEAR, 2024).

Referencias

ACCEM. (2024). Programas de integración. <https://www.accem.es>

CEAR. (2024). Informe anual sobre asilo en España. <https://www.cear.es>

Cruz Roja Española. (2024). Intervención social con personas migrantes. <https://www.cruzroja.es>

Fundación Cepaim. (2024). Programas de acogida e integración. <https://www.cepaim.org>

- Fundación Tomillo. (2024). Formación para la inclusión. <https://www.tomillo.org>
- Fundación Adsis. (2024). Itinerarios de inserción laboral. <https://www.adsis.org>
- Médicos del Mundo. (2024). Salud para colectivos vulnerables. <https://www.medicosdelmundo.org>
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2023). Sistema de acogida. <https://www.inclusion.gob.es>
- Ministerio del Interior. (2023). Procedimiento de asilo. <https://www.interior.gob.es>
- Save the Children España. (2024). Programas educativos. <https://www.savethechildren.es>
- Banco de España. (2024). Informe anual sobre la economía española. <https://www.bde.es>
- Barrio Fernández-Urrutia, J. (2024). Políticas migratorias en la UE: retos y perspectivas. *Revista de Estudios Europeos*, 32(2), 45-67.
- Cepaim. (2024). Proyecto Welcoming Spaces: Informe de resultados. <https://www.cepaim.org>
- CEAR. (2025). Informe anual sobre asilo en España. <https://www.cear.es>
- Fernández, M. (2021). Impacto del aprendizaje del idioma en la integración laboral. *Revista Española de Sociología*, 30(3), 112-130.
- García, P., & López, R. (2022). Vivienda e inclusión social: análisis comparado. *Cuadernos de Trabajo Social*, 35(1), 89-104.
- González, L. (2022). Procesos de integración en contextos urbanos. *Migraciones*, 54, 77-95.
- López, A., & Sánchez, D. (2023). Salud mental y migración: desafíos en la atención primaria. *Revista de Salud Pública*, 97(4), 233-248.
- Martínez, J. (2020). Políticas activas de empleo para población migrante. *Economía y Sociedad*, 28(1), 55-72.
- MIPEX. (2023). Migrant Integration Policy Index. <https://www.mipex.eu>
- Ministerio del Interior. (2025). Estadísticas de inmigración y asilo. <https://www.interior.gob.es>
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2025). Plan Estratégico de Subvenciones 2024-2026. <https://www.inclusion.gob.es>
- Plan de Acción UE 2021-2027. (2021). Estrategia europea de integración. Comisión Europea. <https://ec.europa.eu>
- Plan de Integración y Convivencia Intercultural. (2025). Estrategia nacional para la inclusión. Ministerio de Inclusión. <https://www.in>

RESIDENCIA, REUNIFICACIÓN Y DERECHOS FUNDAMENTALES: UNA EVALUACIÓN COMPARADA DE LA INTEGRACIÓN JURÍDICA (DE REFUGIADOS EN ESPAÑA Y ALEMANIA)

*Fernando Cárdenas (Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones,
Universidad Pontificia Comillas)*

1. Introducción

El fenómeno del refugio y el asilo en Europa ha adquirido una relevancia creciente en las últimas décadas, impulsado por conflictos armados, crisis humanitarias y persecuciones en diversas regiones del mundo. España y Alemania, como dos de los principales países de acogida dentro de la Unión Europea, han desarrollado marcos normativos y políticas de integración jurídica destinadas a garantizar la protección de las personas refugiadas. Sin embargo, los caminos para la regularización y el acceso a derechos fundamentales varían significativamente entre ambos países, lo que influye en las oportunidades de inclusión y estabilidad a largo plazo de quienes buscan asilo.

La integración jurídica es un pilar esencial para la inclusión de las personas refugiadas en la sociedad de acogida. Más allá del reconocimiento de su estatus, la posibilidad de acceder a documentación legal, permisos de residencia y trabajo, así como al derecho a la reunificación familiar, determina en gran medida sus perspectivas de futuro. La regularización no solo garantiza protección frente a la deportación o la irregularidad administrativa, sino que también abre la puerta a derechos sociales, políticos y económicos esenciales, como la educación, la sanidad, la vivienda y la inserción laboral. En este sentido, una integración jurídica efectiva no solo beneficia a los propios refugiados, sino que también fortalece la cohesión social y el desarrollo económico en los países receptores.

Este capítulo tiene como objetivo analizar y comparar los procesos de integración jurídica en España y Alemania, explorando los mecanismos de acceso a la residencia, la documentación, la reunificación familiar y los derechos fundamentales. A través de un enfoque comparativo, se examinarán las similitudes y diferencias en las normativas y políticas de acogida de ambos países, identificando sus fortalezas, limitaciones y áreas de mejora. Comprender estas dinámicas resulta clave para evaluar el impacto de las políticas migratorias y proponer estrategias que favorezcan una integración más equitativa y efectiva para las personas refugiadas en Europa.

2. Marco legal y normativo de los refugiados

El derecho al asilo y la protección de los refugiados se basan en un conjunto de normativas internacionales y europeas que establecen las obligaciones de los Estados y los derechos de quienes solicitan protección. La **Convención de Ginebra de 1951** sigue siendo el principal instrumento en esta materia, complementado por iniciativas como el **Pacto Mundial sobre Refugiados** de la ONU y la normativa de la **Unión Europea**, que busca armonizar los procedimientos de asilo a través del **Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)**. Sin embargo, las diferencias en la aplicación de estas normativas han generado desafíos significativos en la gestión del refugio, especialmente en momentos de crisis migratoria.

2.1. Normativa internacional y europea

La **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951** es el pilar fundamental del derecho internacional en materia de asilo. Define como refugiado a toda persona que, debido a un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera de su país y no puede o no quiere acogerse a su protección.

Aunque en su origen se limitaba a los refugiados europeos desplazados antes de 1951, con el **Protocolo de Nueva York de 1967**, su alcance se extendió a nivel mundial. La Convención reconoce derechos fundamentales como el acceso a la educación, la sanidad y el empleo, así como la posibilidad de obtener documentación de identidad y residencia legal. No obstante, su implementación depende de la legislación nacional de cada país, lo que genera diferencias significativas en el reconocimiento y protección de los refugiados.

A nivel global, la ONU ha promovido acuerdos complementarios, como el **Pacto Mundial sobre Refugiados (2018)**, que busca reforzar la cooperación internacional y mejorar la autosuficiencia de las personas desplazadas. Aunque no es jurídicamente vinculante, este pacto establece principios para garantizar una distribución más equitativa de la carga entre los países de acogida. Además, iniciativas como la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** y las resoluciones del **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)** han contribuido a definir estándares de protección y asistencia a nivel global.

A nivel europeo, UE ha desarrollado un marco normativo para regular el asilo y garantizar la protección internacional dentro de sus fronteras. Uno de los elementos centrales de esta regulación es el **Reglamento de Dublín III (604/2013)**, que establece que el país de la UE por el que un solicitante de asilo ingresa es responsable de tramitar su petición. Este criterio ha generado una carga desproporcionada sobre los países del sur de Europa, como España, Italia y Grecia, lo que ha provocado tensiones y reclamos de reforma.

Junto a este reglamento, la **Directiva sobre Procedimientos de Asilo (2013/32/UE)** define estándares para garantizar procesos justos y eficientes, mientras que la **Directiva sobre Condiciones de Recepción (2013/33/UE)** regula el acceso de los solicitantes a derechos básicos, como la vivienda, la sanidad y el empleo. La **Directiva sobre la Protección Subsidiaria (2011/95/UE)** extiende la protección a quienes, sin cumplir los requisitos de refugiado, enfrentan un riesgo real de daño grave en su país de origen.

Dentro del marco europeo, la **Directiva de Protección Temporal (2001/55/CE)** establece un mecanismo de respuesta rápida ante crisis humanitarias que generan grandes flujos de desplazados. Su objetivo es ofrecer protección inmediata y colectiva sin necesidad de que los afectados atraviesen el procedimiento ordinario de asilo. Fue activada por primera vez en 2022 en respuesta a la invasión rusa de Ucrania, facilitando a los refugiados ucranianos el acceso a residencia, empleo y asistencia social en los Estados miembros. Sin embargo, su aplicación sigue dependiendo de la voluntad política de los gobiernos nacionales, lo que limita su eficacia en crisis prolongadas o con origen fuera del continente europeo.

El conjunto de estas normativas forma el **Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)**, cuyo objetivo es armonizar las políticas de refugio en la UE y garantizar estándares comunes. Sin embargo, su aplicación ha mostrado deficiencias, principalmente debido a la falta de solidaridad entre los Estados miembros y la fragmentación en la implementación de las normativas. La ausencia de un mecanismo efectivo de redistribución de refugiados ha generado una carga desproporcionada sobre los países de primera entrada, evidenciando la necesidad de una reforma estructural del sistema.

Ante estos desafíos, la UE ha propuesto un **nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo**, que busca reformar el Reglamento de Dublín y establecer procedimientos más equitativos para la gestión del refugio. Su objetivo es reforzar la cooperación entre los Estados miembros y garantizar una respuesta más coordinada, evitando que la responsabilidad de acogida recaiga exclusivamente en unos pocos países.

2.2. Normativas nacionales

En **España**, el derecho al asilo y la protección subsidiaria está regulado principalmente por la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Esta ley establece el procedimiento para solicitar protección internacional, así como los criterios para su concesión y denegación. Complementariamente, el Real Decreto 203/1995 regula aspectos concretos del procedimiento administrativo y los derechos de los solicitantes durante la tramitación. Asimismo, la Ley Orgánica 4/2000, conocida como Ley de Extranjería, y su Reglamento (Real Decreto 557/2011), establecen las condiciones para la obtención de residencia, permisos de trabajo y procesos de regularización de los refugiados y beneficiarios de protección internacional.

Por otra parte, en **Alemania**, el marco legal sobre refugiados y protección subsidiaria se fundamenta principalmente en la Ley de Asilo (Asylgesetz), que establece los procedimientos para la concesión de protección internacional, regulando detalladamente los criterios de reconocimiento y los derechos de los beneficiarios. Esta ley se complementa con la Ley de Residencia (Aufenthaltsgesetz), que regula los permisos de residencia temporales y permanentes, así como los procedimientos de regularización administrativa. Además, la Ley sobre Beneficios para Solicitantes de Asilo (Asylbewerberleistungsgesetz) establece los derechos y servicios sociales básicos a los que tienen acceso los solicitantes durante el procedimiento de asilo. La Oficina Federal para la Migración y los Refugiados (BAMF) es la entidad encargada de gestionar los procedimientos administrativos, tomar decisiones sobre las solicitudes y supervisar la integración de los refugiados.

3. Residencia y documentación

En **España**, el procedimiento para solicitar asilo o protección subsidiaria se inicia con una solicitud formal ante autoridades policiales o en puestos fronterizos, aeropuertos o Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Posteriormente, la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), dependiente del Ministerio del Interior, se encarga de evaluar cada caso individualmente. Este proceso incluye entrevistas personales y la revisión de documentación para determinar la existencia de un temor fundado de persecución o riesgo grave en caso de retorno.

Durante la fase inicial del procedimiento, el solicitante recibe la denominada “Tarjeta Roja”, un documento provisional que acredita su condición de solicitante de protección internacional, permitiendo permanecer legalmente en el país hasta la resolución de su solicitud. Esta tarjeta proporciona ciertos derechos básicos, como la atención sanitaria y acceso limitado al mercado laboral después de seis meses desde la presentación de la solicitud.

Una vez reconocido el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria, los beneficiarios reciben el Número de Identificación de Extranjero (NIE), necesario para acceder plenamente a servicios públicos, empleo y beneficios sociales. Con este reconocimiento se otorga también un permiso de residencia temporal, que posteriormente puede convertirse en permanente tras cumplir ciertos requisitos legales, tales como el tiempo continuado de residencia y la integración socioeconómica.

Sin embargo, los procesos de regularización en España se enfrentan a dificultades burocráticas importantes. Entre ellas, destacan largos tiempos de espera, falta de claridad en procedimientos administrativos y dificultades en la coordinación entre entidades públicas, lo que genera incertidumbre y obstáculos significativos en la integración de los refugiados. Además, la renovación periódica de documentación y permisos puede generar situaciones de vulnerabilidad administrativa, dificultando la estabilidad a largo plazo.

Estas trabas burocráticas representan desafíos que afectan negativamente la integración efectiva de las personas refugiadas en España.

En **Alemania**, el procedimiento de asilo comienza generalmente con la presentación de una solicitud ante la Oficina Federal para la Migración y los Refugiados (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - BAMF). Esta entidad es responsable de examinar cada caso de forma individual, determinando si el solicitante reúne los requisitos necesarios para recibir protección como refugiado o beneficiario de protección subsidiaria. El procedimiento implica entrevistas personales exhaustivas en las que se evalúa detalladamente la situación de cada solicitante, incluyendo la documentación aportada, relatos personales y circunstancias específicas de persecución o riesgo en el país de origen.

Dependiendo del resultado de la evaluación del BAMF, se pueden otorgar diferentes formas de protección y, por tanto, distintos permisos de residencia. La concesión del estatus de refugiado o protección subsidiaria generalmente implica la obtención de un permiso de residencia temporal (Aufenthaltserlaubnis), que inicialmente suele tener una validez de uno a tres años y puede ser renovado en función de las circunstancias individuales del beneficiario.

Un documento clave en este proceso es el Aufenthaltstitel (título de residencia), que acredita la estancia legal en Alemania y permite el acceso al mercado laboral, educación, asistencia sanitaria y prestaciones sociales. Además, existe otro documento conocido como Duldung, una forma de tolerancia administrativa concedida a personas cuyas solicitudes de protección han sido rechazadas pero que no pueden ser deportadas inmediatamente debido a razones humanitarias, jurídicas o prácticas. La Duldung no es un permiso de residencia propiamente dicho, sino una suspensión temporal de la expulsión, lo que sitúa al titular en una posición de incertidumbre legal y social.

Tras varios años con residencia temporal, las personas beneficiarias de protección internacional pueden optar a un permiso de residencia permanente (Niederlassungserlaubnis), siempre que cumplan requisitos específicos como dominio suficiente del idioma alemán, independencia económica, ausencia de antecedentes penales y participación efectiva en procesos de integración sociocultural.

Sin embargo, el sistema alemán también enfrenta desafíos burocráticos significativos. El elevado volumen de solicitudes, especialmente en contextos de crisis migratorias, ha provocado en ocasiones demoras en la resolución de procedimientos y en la emisión de documentos. Estas dificultades pueden retrasar la integración efectiva, generar incertidumbre en los solicitantes y dificultar la planificación de su futuro a largo plazo en Alemania.

4. Reunificación familiar

En **España**, el derecho a la reunificación familiar para personas refugiadas o beneficiarias de protección subsidiaria está regulado principalmente por la Ley 12/2009. Esta normativa reconoce explícitamente la posibilidad de que refugiados y personas con protección subsidiaria puedan solicitar la reunificación familiar con sus cónyuges, parejas estables, hijos menores o dependientes, y, en ciertos casos, otros familiares próximos si demuestran dependencia económica o circunstancias humanitarias específicas.

El proceso administrativo implica presentar una solicitud formal ante la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), proporcionando documentación que acredite los vínculos familiares, así como evidencias que demuestren la dependencia económica o la convivencia previa al desplazamiento. El plazo legal establecido para tramitar estas solicitudes es de aproximadamente seis meses, aunque en la práctica este periodo suele extenderse considerablemente.

Entre los principales obstáculos se encuentran las dificultades económicas para cubrir los costes asociados al procedimiento, tales como la traducción de documentos oficiales, los desplazamientos internacionales o los requisitos financieros establecidos para garantizar una vivienda y recursos suficientes en España. Además, la burocracia administrativa, caracterizada por lentitud, procedimientos complejos y falta de claridad en la documentación exigida, genera retrasos significativos que pueden prolongar durante años el proceso de reunificación familiar, afectando negativamente a la estabilidad emocional y económica de los refugiados.

En **Alemania**, el marco legal para la reunificación familiar está regulado por la Ley de Residencia (Aufenthaltsgesetz), estableciendo condiciones específicas según el tipo de protección otorgado. Los refugiados reconocidos disfrutan generalmente del derecho a reunificar con cónyuges e hijos menores de forma relativamente ágil y sin necesidad de demostrar recursos económicos ni alojamiento previo. Por el contrario, para beneficiarios de protección subsidiaria, el derecho a la reunificación familiar es más restrictivo y está sujeto a cuotas anuales limitadas, generando tiempos de espera significativamente más largos y procedimientos más exigentes.

La solicitud debe presentarse ante las embajadas o consulados alemanes en el país de residencia de los familiares, aportando pruebas documentales que demuestren claramente los vínculos familiares y, en algunos casos, requisitos adicionales como conocimientos básicos del idioma alemán. La Oficina Federal para la Migración y los Refugiados (BAMF) y las autoridades locales de extranjería evalúan conjuntamente estas solicitudes.

Comparado con España, Alemania presenta diferencias significativas. Mientras que los refugiados reconocidos tienen un procedimiento relativamente más rápido y claro en Alemania, aquellos con protección subsidiaria enfrentan mayores barreras, derivadas principalmente de cuotas estrictas y plazos prolongados. Estas limitaciones, sumadas a los requisitos lingüísticos y documentales, representan importantes obstáculos para el

acceso efectivo a la reunificación familiar, afectando la integración social y emocional de las familias refugiadas en territorio alemán.

5. Acceso a derechos (nacionalidad, derechos civiles, políticos y sociales)

En **España**, la adquisición de la nacionalidad para las personas refugiadas se encuentra regulada por el Código Civil (artículo 22), estableciendo condiciones específicas respecto a plazos y requisitos. Los refugiados reconocidos tienen la posibilidad de solicitar la nacionalidad española por residencia tras un periodo reducido de cinco años, en contraste con el plazo general de diez años requerido para otros residentes extranjeros. Entre los requisitos exigidos destacan acreditar suficiente grado de integración mediante pruebas específicas (DELE para idioma español y CCSE sobre conocimientos constitucionales y socioculturales), la ausencia de antecedentes penales y una demostración estable de residencia y medios económicos.

Respecto a los derechos civiles, las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria cuentan formalmente con acceso a los servicios fundamentales. Tienen garantizado el acceso al sistema sanitario público en igualdad de condiciones que los nacionales, así como al sistema educativo obligatorio, facilitando en teoría la integración socioeconómica. Además, poseen derecho a acceder al mercado laboral, aunque en la práctica enfrentan barreras significativas como discriminación laboral, dificultades para homologar títulos académicos y profesionales, y escasez de programas específicos para su integración laboral efectiva. La vivienda es otro ámbito problemático debido a la insuficiencia de recursos públicos destinados a este colectivo y las dificultades económicas para acceder al mercado inmobiliario privado.

En el ámbito de participación política, aunque los refugiados tienen derechos civiles garantizados, enfrentan importantes limitaciones en cuanto a derechos políticos. No cuentan con el derecho a voto en elecciones generales ni autonómicas, ya que esta facultad está reservada únicamente a los ciudadanos españoles. Esto representa una barrera considerable para una integración plena y efectiva en la sociedad española, restringiendo sus posibilidades de influencia política y representación directa en la toma de decisiones que afectan sus vidas.

En **Alemania**, el proceso de naturalización para personas refugiadas está regulado por la Ley de Nacionalidad (Staatsangehörigkeitsgesetz, StAG), la cual permite solicitar la ciudadanía después de seis a ocho años de residencia legal continuada, dependiendo del grado de integración demostrado. Este proceso incluye requisitos específicos como dominio suficiente del idioma alemán (nivel B1 mínimo), independencia económica, ausencia de antecedentes penales, conocimientos básicos del sistema jurídico-político alemán y la aceptación expresa de los principios constitucionales de la República Federal Alemana.

En comparación con España, el periodo mínimo de residencia requerido en Alemania es ligeramente mayor (generalmente seis a ocho años frente a los cinco años españoles). Sin embargo, Alemania valora significativamente la integración económica y sociocultural demostrada a través de la participación laboral y comunitaria, lo que puede facilitar el proceso de naturalización en ciertos casos.

Los derechos civiles están garantizados desde el reconocimiento formal del estatus de refugiado o protección subsidiaria, facilitando el acceso inmediato a educación, salud, vivienda y empleo. Alemania dispone de sistemas más estructurados en términos de inserción laboral, programas específicos de formación profesional, integración lingüística y servicios de apoyo social, destinados a mejorar las condiciones de vida y promover la autonomía personal y económica de las personas refugiadas.

En términos de participación política y social, los refugiados, al igual que en España, carecen de derecho de sufragio en elecciones generales o estatales hasta que obtienen la ciudadanía alemana. Sin embargo, Alemania ofrece mayores oportunidades de participación en procesos consultivos locales y regionales, con iniciativas de integración comunitaria, representación en consejos locales de extranjeros (Ausländerbeiräte) y asociaciones específicas para refugiados y migrantes, proporcionando ciertos mecanismos indirectos de representación e incidencia política que favorecen la integración social efectiva.

6. Comparación y evaluación de modelos

El análisis comparativo de los sistemas de integración jurídica en España y Alemania revela tanto similitudes como diferencias sustanciales en la manera en que ambos países abordan la acogida y la inclusión legal de las personas refugiadas.

Entre las similitudes clave destaca que ambos países cuentan con marcos jurídicos sólidos, fundamentados en normativas internacionales y europeas como la Convención de Ginebra y el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). En ambos contextos, el reconocimiento del estatus de refugiado implica acceso automático a determinados derechos básicos, incluyendo sanidad, educación y vivienda. Asimismo, en ambos casos existe un procedimiento específico y relativamente claro para solicitar la reunificación familiar, aunque este proceso enfrenta distintos obstáculos según el país y tipo de protección otorgado.

Sin embargo, las diferencias son considerables, especialmente en términos de procedimientos administrativos y el nivel de eficiencia institucional. En Alemania, los procedimientos de asilo suelen ser más estructurados y rápidos, beneficiándose de la capacidad organizativa del BAMF, aunque la burocracia sigue generando demoras importantes en situaciones de alta demanda. En contraste, España presenta dificultades

burocráticas más persistentes, caracterizadas por procesos largos, poco claros y frecuentemente afectados por una coordinación limitada entre organismos públicos.

En cuanto a la reunificación familiar, Alemania ofrece un proceso relativamente más favorable para refugiados reconocidos, quienes no requieren demostrar solvencia económica ni alojamiento previo. Sin embargo, los beneficiarios de protección subsidiaria enfrentan restricciones significativas por las cuotas anuales. En España, si bien la reunificación familiar está formalmente garantizada, los requisitos económicos y burocráticos crean barreras prácticas considerables, extendiendo notablemente los plazos y generando incertidumbre.

En relación con la adquisición de la nacionalidad, España presenta una ventaja comparativa por el menor tiempo exigido (cinco años) respecto a Alemania (entre seis y ocho años). Sin embargo, Alemania valora positivamente los procesos de integración sociocultural y laboral, lo que en la práctica puede favorecer un proceso de integración más profundo y sostenible. Por otro lado, la participación política efectiva en ambos países está limitada hasta la obtención de la nacionalidad, aunque Alemania ofrece mecanismos indirectos más robustos para la participación comunitaria y representación de refugiados a nivel local.

Entre las fortalezas del modelo alemán se encuentra su enfoque integral y estructurado en materia de integración laboral y lingüística, así como una mayor claridad procedimental para refugiados reconocidos. Por otro lado, la principal debilidad radica en la aplicación diferenciada y restrictiva hacia los beneficiarios de protección subsidiaria, especialmente en la reunificación familiar, donde las cuotas y exigencias adicionales obstaculizan la integración social efectiva.

En el caso de España, la principal fortaleza radica en una legislación inclusiva en términos de acceso rápido a la nacionalidad para refugiados reconocidos, y en el compromiso formal de facilitar la reunificación familiar. Sin embargo, su principal debilidad reside en la lentitud y complejidad de sus procedimientos administrativos, la limitada coordinación interinstitucional y la escasez de recursos específicos destinados a la integración social, laboral y residencial efectiva de los refugiados.

6.1. Buenas prácticas y propuestas de mejora

Entre las buenas prácticas destacadas está la estructura organizativa y administrativa del sistema alemán, en particular la eficacia del BAMF, que podría servir de referencia para España en términos de agilización procedimental. También resulta ejemplar la integración sociolaboral alemana, que mediante programas específicos de formación profesional y lingüística facilita una inserción económica efectiva.

Por otra parte, España presenta una buena práctica en términos del menor periodo exigido para la adquisición de la nacionalidad, lo que favorece la inclusión plena y rápida en la

sociedad. Alemania podría adoptar aspectos similares para favorecer una integración más rápida y estable, particularmente reduciendo requisitos de tiempo de residencia para casos de integración excepcional.

Como propuestas de mejora para ambos sistemas destacan la necesidad de simplificar y agilizar los procedimientos burocráticos, así como incrementar la claridad y accesibilidad de la información administrativa ofrecida a los refugiados. Se sugiere especialmente la implementación de mecanismos efectivos de acompañamiento durante el proceso de regularización, ampliación de programas específicos de inserción laboral y lingüística, y garantizar una mayor coherencia en la aplicación de normativas europeas comunes, contribuyendo así a una integración jurídica más equitativa, sostenible y efectiva en ambos países.

7. Conclusiones y recomendaciones

La comparación de los sistemas de integración jurídica para refugiados en España y Alemania evidencia que la legislación nacional tiene un profundo impacto en la calidad y efectividad del proceso de inclusión de las personas refugiadas. Aunque ambos países se basan en normativas internacionales y europeas comunes, su implementación nacional determina significativamente las oportunidades reales que las personas refugiadas tienen para construir una vida estable y digna en la sociedad de acogida.

La legislación tiene implicaciones concretas y profundas en la vida cotidiana de los refugiados. La claridad, agilidad y coherencia en los procesos administrativos y burocráticos influyen directamente en el acceso a derechos fundamentales como el empleo, la educación, la sanidad y la vivienda. Cuando los procedimientos son lentos, poco transparentes o excesivamente exigentes, no solo se prolonga la vulnerabilidad administrativa, sino que también se dificulta considerablemente la integración social y económica. Además, la capacidad para reunificar familias en tiempos razonables es esencial para garantizar la estabilidad emocional y la integración plena de los refugiados en sus nuevas comunidades.

A partir de este análisis comparativo, se pueden proponer diversas recomendaciones orientadas a fortalecer la integración jurídica y social en ambos países:

- **Simplificación administrativa y procedimental:** Es prioritario reducir la burocracia excesiva, aclarar los procesos administrativos y mejorar la coordinación interinstitucional para acelerar los tiempos de resolución de las solicitudes y renovar oportunamente la documentación legal.
- **Fortalecimiento de programas específicos de integración laboral y lingüística:** La creación de programas estructurados y adaptados a las necesidades específicas del colectivo refugiado puede mejorar notablemente su integración

laboral y autonomía económica, como lo muestran algunos programas alemanes exitosos.

- **Flexibilización y mejora del acceso a la reunificación familiar:** Garantizar el acceso real y efectivo a la reunificación familiar mediante la reducción de barreras económicas, lingüísticas y administrativas contribuirá significativamente a una mejor integración social y emocional de los refugiados.
- **Ampliación de derechos políticos y participación comunitaria:** Aunque el derecho de voto general está vinculado a la nacionalidad, fomentar la participación política y social indirecta mediante órganos consultivos locales o asociaciones específicas incrementaría la representatividad y la integración efectiva de los refugiados.

En términos de perspectivas futuras, la Unión Europea afronta un desafío estructural: la necesidad urgente de reformar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y el Reglamento de Dublín para lograr una gestión más solidaria, equitativa y sostenible de los flujos migratorios. Las iniciativas en marcha, como el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, ofrecen una oportunidad clave para avanzar hacia una integración jurídica más armonizada y coherente a nivel comunitario.

A nivel nacional, tanto España como Alemania deberán adaptar continuamente sus políticas internas para alinearlas con las futuras reformas europeas, potenciando al mismo tiempo medidas específicas que atiendan las necesidades particulares de los refugiados en cada contexto nacional. Solo mediante un compromiso político sólido, inversiones adecuadas y la incorporación efectiva de las experiencias y voces de las propias personas refugiadas será posible avanzar hacia sistemas de acogida más humanos, efectivos e inclusivos.

Referencias

Aufenthaltsgesetz (AufenthG). (2021). Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). (2021). Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. <https://www.gesetze-im-internet.de/asylblg/>

Asylgesetz (AsylG). (2021). Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/

Código Civil español. Artículo 22. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Boletín Oficial del Estado, núm. 263, de 31 de octubre de 2009. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado, núm. 10, de 12 de enero de 2000. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. Boletín Oficial del Estado, núm. 52, de 2 de marzo de 1995. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-5542>

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado, núm. 103, de 30 de abril de 2011. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703>

Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG). (2021). Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. <https://www.gesetze-im-internet.de/stag/>

INTEGRACIÓN SOCIOECONÓMICA DENTRO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE ESPAÑA Y ALEMANIA

Almudena M Juárez Rodríguez

1. Introducción

La protección de las personas refugiadas constituye uno de los principales desafíos contemporáneos para los Estados europeos y sus sistemas de bienestar. Más allá de los marcos jurídicos internacionales que garantizan el derecho de asilo y la protección frente a la persecución, el proceso de acogida y de consolidación de una vida digna para estas personas requiere la articulación efectiva de políticas sociales integrales. En este sentido, el Estado de bienestar desempeña un papel fundamental, no solo como garante de derechos, sino como instrumento de integración, equidad y justicia social.

Este trabajo se centra en analizar cómo se implementan los pilares clásicos del Estado de bienestar, es decir, vivienda, empleo, servicios sociales, atención sanitaria y seguridad social (educación será tratado en otro capítulo), en relación con las personas refugiadas en España y Alemania, dos países europeos con trayectorias diferenciadas en materia de protección internacional y políticas sociales. Si bien ambos países reconocen formalmente derechos a este colectivo, las condiciones reales de acceso, cobertura y calidad de los servicios muestran importantes contrastes que revelan el grado de compromiso con la dimensión de los derechos sociales.

Desde una óptica comparativa, se busca explorar no solo el diseño institucional de estas políticas, sino también sus efectos concretos en la vida de las personas refugiadas: su posibilidad de acceder a una vivienda digna, de integrarse en el mercado laboral, de recibir atención sanitaria adecuada, de contar con protección frente a la exclusión social y con cobertura frente a contingencias vitales. Se parte del enfoque de los derechos humanos y del paradigma de la ciudadanía social (Marshall, 1950), entendiendo que la plena inclusión de las personas refugiadas solo es posible cuando pueden ejercer de forma efectiva sus derechos sociales en condiciones de igualdad.

A través del análisis de cada uno de los cinco pilares del bienestar, se pretende poner en evidencia tanto los avances como las limitaciones de los modelos español y alemán en la garantía de la protección social para personas refugiadas. Este estudio incorpora, además, referencias académicas y normativas, con el objetivo de ofrecer una reflexión crítica y fundamentada sobre los retos que enfrentan los Estados de bienestar en contextos de creciente movilidad humana y tensiones sociales.

2. Vivienda

El acceso a una vivienda adecuada es un derecho humano fundamental y uno de los pilares esenciales para la integración social de los refugiados. La vivienda no solo provee un espacio físico de seguridad, sino que también representa un punto de partida para la inclusión social, económica y cultural de los refugiados. Sin embargo, el acceso a una vivienda digna sigue siendo un desafío significativo para este colectivo, especialmente en contextos de crisis migratoria o cuando los sistemas de acogida son insuficientes o sobrecargados. En este sentido, tanto España como Alemania han implementado políticas específicas para garantizar el acceso a la vivienda para las personas refugiadas, pero las respuestas varían en función de sus modelos de bienestar y protección social.

2.1. España

En España, la vivienda para las personas refugiadas está garantizada principalmente a través de los programas de acogida gestionados por el Sistema de Acogida de Protección Internacional, que ofrece alojamiento temporal, en su mayoría en centros de acogida y dispositivos residenciales financiados con fondos públicos. Estos recursos proporcionan a solicitantes de asilo y personas beneficiarias de protección internacional un techo donde residir durante las primeras fases del itinerario de acogida e integración (Real Decreto 220/2022; Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020). Sin embargo, la duración del itinerario en el sistema de acogida está limitada, con carácter general, a un máximo de 18 meses, lo que a menudo genera inseguridad y estrés en los refugiados, dado que no siempre tienen el tiempo suficiente para integrarse adecuadamente en el mercado laboral o encontrar una vivienda independiente (Iglesias et al., 2020).

En este contexto, los refugiados que logran salir de los centros de acogida deben enfrentarse a un mercado de vivienda extremadamente competitivo, particularmente en las grandes ciudades como Madrid o Barcelona, donde la demanda supera ampliamente a la oferta. A pesar de la existencia de políticas como el Plan Estatal de Vivienda, que incluye ayudas económicas para el acceso a la vivienda, los refugiados a menudo afrontan barreras adicionales: falta de conocimiento del funcionamiento del sistema, prácticas de discriminación en el alquiler y una situación económica precaria, que dificultan su inclusión en el mercado inmobiliario (Provivienda, 2021).

Aunque la ley española establece el derecho a la vivienda para todos, independientemente de su estatus migratorio, la realidad muestra una desconexión entre el marco legal y su aplicación efectiva para los refugiados. Un informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) señala que la vivienda sigue siendo uno de los principales problemas para los refugiados, quienes a menudo deben depender de organizaciones no gubernamentales para obtener alojamiento adecuado (CEAR, 2022). En muchos casos, esto conduce a situaciones de vulnerabilidad, ya que muchos refugiados terminan en

viviendas temporales de baja calidad, que no cumplen con los estándares mínimos de habitabilidad.

2.2. Alemania

En Alemania, el acceso a la vivienda para los refugiados está igualmente vinculado a los programas de acogida, aunque con diferencias significativas respecto a España. Tras su llegada, los solicitantes de asilo tienen la obligación de residir en un centro de recepción inicial (*Aufnahmeeinrichtung*), donde se cubren sus necesidades básicas, durante el procedimiento de asilo y, en general, por un periodo que puede prolongarse hasta 18 meses, ampliable en determinados supuestos hasta 24 meses (Asylum Information Database, 2025; Liu & Kulu, 2023). Aunque muchas personas son derivadas antes a otros recursos, en la práctica una parte significativa pasa largos periodos entre centros de recepción y alojamientos colectivos antes de acceder a una vivienda independiente (Liu & Kulu, 2023).

La normativa alemana establece la obligación de los *Länder* de garantizar alojamiento y se han fijado estándares mínimos de protección en los centros de acogida (Federal Ministry for Family Affairs et al., 2017), pero las dificultades aparecen precisamente en el tránsito hacia una vivienda ordinaria en el mercado privado, donde los refugiados se enfrentan a una fuerte competencia por vivienda asequible, prácticas discriminatorias en el alquiler y una elevada inestabilidad residencial (Liu & Kulu, 2023). Sin embargo, en la práctica, los refugiados en Alemania también enfrentan problemas significativos. La escasez de vivienda social y de alquiler asequible en muchas ciudades se traduce en largas listas de espera y en estancias prolongadas en alojamientos colectivos antes de poder acceder a una vivienda ordinaria (Asylum Information Database, 2025; Liu & Kulu, 2023). Además, los estudios sobre integración residencial muestran que las personas refugiadas se encuentran con una fuerte competencia en el mercado del alquiler y con prácticas de discriminación por origen nacional, lo que dificulta el acceso a viviendas privadas y agrava las barreras para su integración (Liu & Kulu, 2023).

2.3. Comparación

A pesar de las diferencias entre los dos países, tanto España como Alemania enfrentan retos similares en cuanto al acceso a la vivienda para los refugiados. Ambos países tienen mecanismos de acogida que proporcionan alojamiento temporal, pero en ambos casos la transición hacia viviendas permanentes es problemática. En España, el sistema de acogida se basa en gran medida en la colaboración con organizaciones del tercer sector, lo que puede generar desigualdades territoriales en el acceso a recursos. En Alemania, aunque el acceso a la vivienda está más institucionalizado, persisten barreras administrativas y sociales que dificultan la inclusión de los refugiados en el mercado inmobiliario.

Además, en ambos países, el derecho a la vivienda se enfrenta a la falta de recursos y a una alta demanda, lo que resulta en situaciones de sobrecarga en los sistemas de acogida

y en la persistente segregación de los refugiados en barrios periféricos o en condiciones precarias. En este sentido, la discriminación social y la exclusión estructural siguen siendo grandes obstáculos para los refugiados en ambos contextos, y la vivienda se convierte en un espacio donde se reproduce la desigualdad social.

2.4. Conclusión

El acceso a la vivienda es un derecho fundamental para los refugiados y un componente crucial en su integración social y económica. Aunque tanto España como Alemania reconocen este derecho, las políticas y la práctica diaria muestran que todavía existen barreras significativas que impiden su ejercicio pleno. Para que los refugiados puedan vivir de manera autónoma y digna, es esencial que ambos países continúen fortaleciendo sus políticas de vivienda, eliminando las barreras burocráticas y sociales, y garantizando una vivienda adecuada como parte de su compromiso con los derechos humanos y la integración social.

3. Empleo

El acceso al empleo constituye uno de los principales indicadores de integración social para las personas refugiadas, ya que incide directamente en su autonomía económica, en su inclusión en la comunidad de acogida y en su acceso a otros derechos sociales como la vivienda o la seguridad social. Tanto en España como en Alemania, los marcos jurídicos permiten que los refugiados accedan al mercado de trabajo, pero en la práctica se enfrentan a múltiples barreras estructurales, legales y culturales.

3.1. España

En España, las personas solicitantes de asilo pueden acceder al mercado laboral transcurridos seis meses desde la formalización de su solicitud, siempre que esta haya sido admitida a trámite y no se haya dictado todavía una resolución definitiva. Una vez reconocida la protección internacional, las personas refugiadas tienen acceso pleno al empleo en igualdad de condiciones que los ciudadanos españoles, de acuerdo con la normativa de asilo y de extranjería (Ley 12/2009; Real Decreto 220/2022).

No obstante, el acceso legal al empleo no garantiza la integración laboral. Diversos estudios han mostrado que los refugiados enfrentan tasas elevadas de desempleo y subempleo, así como una fuerte concentración en sectores informales o precarios como la agricultura, la construcción, los cuidados y la hostelería (Aysa-Lastra & Cachón, 2022). Esto se debe, en parte, al desconocimiento del idioma, la falta de homologación de títulos y la discriminación estructural en los procesos de selección.

Además, la situación del mercado laboral español no favorece la inserción de colectivos vulnerables. La persistencia de un elevado desempleo estructural implica una fuerte

competencia por los empleos menos cualificados, y los refugiados a menudo no cuentan con redes sociales o capital cultural que facilite su inserción (Briones & Morales, 2020).

Algunas iniciativas institucionales buscan mejorar esta situación. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha impulsado, en colaboración con multinacionales como IKEA, Amazon, Cisco, Grupo Cobra o Ineco, programas de formación y empleabilidad dirigidos a personas solicitantes de protección internacional y beneficiarias del sistema de acogida, con el objetivo de mejorar sus competencias y facilitar su acceso al mercado de trabajo (La Moncloa, 2024). Asimismo, organizaciones como CEAR o ACCEM desarrollan itinerarios de inserción sociolaboral que combinan orientación profesional, apoyo psicosocial y mediación intercultural.

Aun así, el impacto de estas políticas sigue siendo limitado en términos cuantitativos. Los informes recientes del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia y del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes muestran que, en los primeros años tras la llegada, solo una minoría de las personas refugiadas en edad de trabajar accede a un empleo estable, manteniendo tasas de empleo claramente inferiores a las del conjunto de la población extranjera (OBERAXE, 2022; Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 2024).

3.2. Alemania

En Alemania, el marco legal es más flexible en cuanto al acceso temprano al mercado laboral. Los solicitantes de asilo pueden trabajar pasados tres meses desde la formalización de su solicitud, previa autorización de la Oficina de Extranjería (*Ausländerbehörde*). Una vez reconocidos como refugiados o beneficiarios de protección subsidiaria, tienen acceso pleno al empleo (*Asylgesetz – AsylG*, 1992/2015).

La política de integración alemana ha estado marcada por un fuerte énfasis en la empleabilidad. Desde la denominada “crisis de los refugiados” de 2015, el gobierno ha invertido considerablemente en cursos de idioma, programas de formación profesional dual (*Ausbildung*) y medidas de inserción laboral, con resultados relativamente positivos. Según la explotación de la encuesta IAB-BAMF-SOEP, la tasa de empleo de la cohorte de refugiados llegados en 2015 alcanzó aproximadamente el 64 % en 2022 (Brücker, Ehab, Jaschke & Kosyakova, 2024).

Sin embargo, persisten importantes desigualdades. Estudios longitudinales como el de Brücker et al. (2019) muestran que, pese al aumento del empleo, muchos refugiados se insertan en segmentos del mercado laboral de baja cualificación y con salarios inferiores a la media, y que su trayectoria está marcada por una mayor inestabilidad laboral que la de otros grupos de inmigrantes. Aunque Alemania financia cursos de integración lingüística, muchos refugiados necesitan varios años para alcanzar un nivel de alemán suficiente para acceder a trabajos cualificados, lo que ralentiza su movilidad ascendente en el mercado laboral (Brücker et al., 2019).

La discriminación también juega un papel importante. Una investigación experimental realizada por Zschirnt y Ruedin (2016) encontró que los solicitantes con nombres árabes o africanos recibían menos respuestas a sus solicitudes de empleo, incluso cuando sus cualificaciones eran similares a las de candidatos autóctonos.

Por otro lado, algunas regiones han impulsado programas de intervención temprana en el mercado de trabajo dirigidos a solicitantes de asilo y personas refugiadas, en coordinación con la Agencia Federal de Empleo (*Bundesagentur für Arbeit*). Estos programas combinan orientación profesional, cursos de idioma y medidas de inserción laboral desde fases relativamente iniciales del proceso de asilo, con el objetivo de acelerar la participación en el empleo. Las evaluaciones comparadas de la OCDE y los análisis del IAB muestran que las medidas de intervención temprana tienden a mejorar las tasas de empleo de los refugiados y se consideran ejemplos relevantes de políticas de integración laboral (OECD, 2017; Brücker et al., 2024).

3.3. Comparación

Aunque ambos países permiten el acceso al empleo, Alemania lo habilita más tempranamente y ha invertido más recursos públicos en formación, orientación y seguimiento individualizado. España, en cambio, cuenta con un marco más restrictivo y una menor articulación entre servicios públicos de empleo, organizaciones del tercer sector y sector privado.

La diferencia clave radica en el enfoque: Alemania ha concebido el empleo como eje central de la integración desde 2015, mientras que en España sigue siendo un componente dentro de programas más amplios, muchas veces delegados al tercer sector. Esto se traduce en mayores tasas de ocupación entre los refugiados en Alemania, aunque no necesariamente en empleos de calidad o sostenibles.

3.4. Conclusión

El empleo es un factor determinante en la inclusión social de los refugiados. Aunque los marcos legales de España y Alemania son relativamente favorables, los resultados en integración laboral son dispares. Alemania ha logrado tasas de ocupación más altas gracias a una estrategia de intervención temprana y formación intensiva, mientras que en España persisten barreras estructurales que dificultan la incorporación plena de los refugiados al mercado laboral. Para avanzar hacia una integración real, ambos países deben reforzar sus políticas activas de empleo, combatir la discriminación y fomentar el reconocimiento de cualificaciones extranjeras.

4. Servicios sociales

4.1. Protección y garantía de derechos sociales para personas refugiadas en España y Alemania

Los servicios sociales constituyen uno de los pilares clave del Estado de bienestar, al representar la manifestación concreta del compromiso estatal con la protección de los sectores más vulnerables. Desde una óptica de derechos sociales, estos servicios no solo atienden necesidades básicas, sino que buscan empoderar a las personas para ejercer sus derechos en condiciones de igualdad y dignidad. Para las personas refugiadas, los servicios sociales representan una red esencial de apoyo ante las múltiples formas de exclusión que enfrentan en sus procesos de asentamiento, integración y recuperación. Tanto en España como en Alemania, el acceso y diseño de los servicios sociales para personas refugiadas revela fortalezas, pero también tensiones estructurales importantes desde el enfoque de protección social.

4.1.1. España: una red fragmentada con apoyo desde la sociedad civil

En España, los servicios sociales están configurados como un sistema descentralizado, gestionado por las comunidades autónomas y los ayuntamientos. El marco normativo establece que toda persona, independientemente de su nacionalidad o estatus legal, tiene derecho a ser atendida por los servicios sociales de su comunidad de residencia (recogido en las leyes autonómicas de servicios sociales). En teoría, este principio se extiende también a las personas refugiadas y solicitantes de asilo (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social).

Durante la fase inicial de acogida, los servicios sociales están cubiertos principalmente por el Sistema de Acogida de Protección Internacional, que ofrece atención psicosocial, asesoramiento jurídico, apoyo educativo y acompañamiento en la búsqueda de empleo y vivienda (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020). Sin embargo, esta cobertura suele estar limitada temporalmente, lo que genera una “zona gris” una vez finalizada la primera fase del programa, especialmente para quienes aún no han alcanzado autonomía económica o social.

Además, el acceso real a los servicios sociales comunitarios presenta desafíos: falta de intérpretes, tiempos de espera prolongados, desconocimiento del sistema por parte de los refugiados y, en algunos casos, prácticas de discriminación institucional. Diversos informes del tercer sector y del propio Foro para la Integración Social de los Inmigrantes señalan que muchos dispositivos de atención social carecen de recursos de mediación lingüística, formación específica en diversidad y protocolos de intervención intercultural, lo que dificulta una respuesta adecuada a las necesidades de las personas refugiadas (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 2025). Esta situación puede comprometer el ejercicio efectivo de derechos básicos, como el acceso a ayudas para la inserción, la protección a menores o la atención a mujeres víctimas de violencia.

Otro factor clave es el papel de las organizaciones del tercer sector, como Cruz Roja, CEAR o Accem, que suplen las carencias del sistema público ofreciendo programas específicos de atención integral. Si bien estas entidades son fundamentales, su intervención también refleja una cierta “delegación estructural” del Estado en la gestión de derechos sociales para personas refugiadas, lo que genera desigualdad territorial y dependencia de recursos no estables.

4.1.2. Alemania: servicios sociales formalizados pero condicionados

En Alemania, los servicios sociales están regulados por el Código Social Alemán (Sozialgesetzbuch), que reconoce la obligación del Estado de proporcionar asistencia a quienes lo necesiten. Los refugiados que están aún en proceso de solicitud de asilo acceden a servicios sociales básicos a través de la Asylbewerberleistungsgesetz (Ley de prestaciones para solicitantes de asilo), que incluye alojamiento, alimentación, atención sanitaria básica y un pequeña prestación económica.

Una vez concedida la protección internacional, los refugiados tienen acceso completo a los servicios sociales en igualdad de condiciones que los ciudadanos alemanes. Esto incluye acceso a ayudas a la dependencia, apoyo a familias, integración laboral, atención a menores y asistencia social básica (Bozorgmehr et al., 2016). No obstante, en la práctica, el acceso a estos servicios está altamente mediado por barreras administrativas, requisitos lingüísticos y una fuerte burocratización del sistema, lo que puede dificultar el ejercicio efectivo de los derechos sociales.

La política alemana de integración social se apoya fuertemente en la idea de “activación” del sujeto, lo que significa que los beneficiarios de protección deben participar en cursos de idioma, formación laboral y programas de inserción social para recibir apoyo completo. Esta lógica, que combina prestaciones con obligaciones de participación en medidas de integración, responde a una concepción del bienestar basada en la autonomía y en la empleabilidad, pero diferentes evaluaciones advierten de que puede dejar en situación de desprotección a personas que, por razones psicológicas, de salud o sociales, no pueden responder a estos requerimientos en el corto plazo (OECD, 2017; Brücker et al., 2024).

Una ventaja del modelo alemán es su articulación vertical entre niveles de gobierno y la existencia de recursos especializados (por ejemplo, oficinas de integración o servicios de asesoría intercultural), que permiten una atención más adaptada. Sin embargo, estudios recientes advierten que esta eficiencia se distribuye de manera desigual según el Land y el municipio, y que en muchos contextos persiste una visión asistencialista que impide el enfoque de derechos en la intervención social (Heil & Bilecen, 2021).

4.2. Comparación y conclusiones

Ambos países reconocen formalmente el acceso de los refugiados a los servicios sociales, pero desde lógicas institucionales diferentes. España mantiene una estructura descentralizada y fuertemente apoyada en las organizaciones del tercer sector, lo que puede dar lugar a respuestas adaptadas, pero también a desigualdades y falta de continuidad en la protección. En Alemania, el modelo está más formalizado e integrado en el sistema nacional, con un acceso más estructurado una vez obtenida la protección, aunque con exigencias condicionadas al cumplimiento de itinerarios de integración.

Desde la dimensión de los derechos sociales, las principales tensiones aparecen en la distancia entre el marco legal y la práctica administrativa. En ambos países, los refugiados deben superar obstáculos burocráticos, barreras idiomáticas y dinámicas institucionales que no siempre garantizan una atención equitativa. La construcción de sistemas de servicios sociales que no solo asistan, sino que promuevan la autonomía y el empoderamiento de las personas refugiadas, es una asignatura pendiente para ambos modelos de bienestar.

5. Atención sanitaria

5.1. Protección del derecho a la salud de los refugiados en España y Alemania

El acceso a la atención sanitaria es un componente fundamental del Estado de bienestar y un derecho social clave, especialmente en el contexto de las migraciones forzadas. Para las personas refugiadas, el derecho a la salud no solo garantiza el cuidado físico y mental necesario tras experiencias de desplazamiento traumáticas, sino que también es un indicador del grado de inclusión en la sociedad receptora. Tanto en España como en Alemania, el reconocimiento formal del derecho a la salud existe, pero su ejercicio por parte de los refugiados se encuentra mediado por obstáculos administrativos, normativos y sociales.

5.2. España: derecho universal, pero con brechas en la implementación

España cuenta con un sistema sanitario de carácter universal, financiado por impuestos y gestionado principalmente por las comunidades autónomas. Desde la aprobación del Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, se restableció con carácter general el derecho a la asistencia sanitaria para todas las personas en el territorio, con independencia de su situación administrativa, siempre que se cumplan determinados requisitos de residencia y de no cobertura por otro sistema de protección (Real Decreto-ley 7/2018). En este marco normativo, las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional tienen garantizado el acceso al Sistema Nacional de Salud en condiciones similares al resto de la población, si bien diversos informes señalan que persisten barreras prácticas

relacionadas con la información, la tramitación y la situación administrativa (Ministerio de Sanidad, s. f.; Médicos del Mundo, 2023).

Durante el periodo de acogida en el Sistema de Acogida e Integración (SAI), los refugiados reciben atención médica mediante la cobertura del sistema nacional de salud, incluyendo atención primaria, especializada y psicológica. El sistema también contempla la atención a las necesidades específicas de salud mental, muy relevantes para esta población (CEAR, 2022). Sin embargo, una vez finalizado el programa de acogida, el acceso efectivo a la sanidad puede complicarse si no se cumplen los requisitos administrativos o si existen problemas de empadronamiento, especialmente entre aquellos refugiados que viven en situaciones de vulnerabilidad o exclusión residencial.

Estudios recientes han señalado que, a pesar del marco legal, los refugiados en España enfrentan barreras estructurales, como la falta de información clara sobre sus derechos sanitarios, dificultades lingüísticas o escasa formación del personal sanitario en interculturalidad (Médicos del Mundo, 2023). Además, las competencias descentralizadas en sanidad provocan diferencias notables entre comunidades autónomas en cuanto al acceso y la calidad de los servicios.

La salud mental, en particular, constituye una de las áreas más problemáticas. Muchos refugiados presentan trastornos relacionados con el estrés postraumático, la depresión o la ansiedad, pero el acceso a servicios psicológicos especializados es limitado, especialmente en el sistema público, que ya de por sí enfrenta carencias estructurales y una oferta insuficiente de recursos específicos para este tipo de atención (Médicos del Mundo, 2023).

5.3. Alemania: un sistema mixto con acceso gradual

El sistema sanitario alemán se basa en un modelo de seguro obligatorio, gestionado por cajas de seguro público (gesetzliche Krankenkassen), complementado con seguros privados. El acceso de los refugiados a este sistema depende de su estatus legal y del momento en el que se encuentren dentro del proceso de asilo.

Durante los primeros 18 meses, los solicitantes de asilo en Alemania solo tienen derecho a una atención médica básica bajo la Ley de Prestaciones para Solicitantes de Asilo (Asylbewerberleistungsgesetz), lo que incluye tratamiento de enfermedades agudas, dolor, y atención en casos de embarazo y parto (Bozorgmehr & Razum, 2015). La atención especializada o psicológica requiere autorizaciones especiales, lo que restringe gravemente el acceso a servicios fundamentales para una población especialmente vulnerable.

Una vez transcurrido ese periodo, o en caso de concesión del estatus de refugiado, las personas tienen derecho a afiliarse al sistema de seguro médico público, en igualdad de condiciones con los ciudadanos alemanes. En ese momento, se garantiza el acceso completo a la atención médica, incluyendo salud mental y tratamientos especializados.

Alemania ha introducido ciertos mecanismos para facilitar el acceso, como el uso de tarjetas sanitarias electrónicas para solicitantes de asilo en algunos estados federados (Länder), que simplifican la tramitación de servicios sanitarios. Sin embargo, la implementación de este sistema no es uniforme: algunos Länder continúan exigiendo autorizaciones administrativas previas para cada tratamiento, lo que añade una carga burocrática considerable (Bauhoff & Göppfarth, 2018).

Desde una perspectiva de derechos, el enfoque restrictivo durante los primeros meses vulnera el principio de acceso universal a la salud reconocido en la legislación internacional. Diversos informes de organizaciones como Amnistía Internacional han criticado esta situación, señalando que el sistema alemán pone en riesgo la salud de los refugiados por razones administrativas o presupuestarias (Amnesty International, 2022).

5.4. Comparación y conclusiones

Ambos países reconocen formalmente el derecho a la salud para los refugiados, pero las diferencias en su sistema de bienestar y en el diseño institucional afectan el modo en que se ejerce ese derecho. En España, el enfoque universalista garantiza un acceso inmediato y legalmente igualitario, aunque enfrenta limitaciones prácticas en la implementación efectiva y en la respuesta a necesidades específicas como la salud mental. En Alemania, el acceso es más restrictivo y condicionado durante el primer periodo, pero una vez obtenida la protección, el sistema ofrece una cobertura robusta, aunque con notables diferencias regionales.

En ambos casos, la protección del derecho a la salud de los refugiados se ve afectada por barreras estructurales, administrativas y culturales, que requieren medidas de acompañamiento institucional, traducción, formación en diversidad cultural y refuerzo de servicios de salud mental. En definitiva, garantizar el derecho a la salud implica más que permitir el acceso: exige remover los obstáculos que impiden su ejercicio pleno en condiciones de igualdad y dignidad.

6. Seguridad Social

6.1. El acceso de las personas refugiadas al sistema de protección social en España y Alemania

El sistema de seguridad social representa uno de los pilares estructurales del Estado de bienestar, ya que garantiza ingresos y protección frente a contingencias como la vejez, enfermedad, desempleo, maternidad o invalidez. Desde una perspectiva de derechos sociales, el acceso a la seguridad social no solo constituye una herramienta de redistribución económica, sino también un mecanismo clave para la integración y dignificación de las personas refugiadas. Sin embargo, tanto en España como en Alemania, el acceso de este colectivo a las prestaciones sociales está condicionado por

requisitos normativos, laborales y administrativos que, en muchos casos, limitan su alcance efectivo.

6.2. España: acceso formal con barreras de inserción laboral

En el caso español, la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre) establece que todas las personas que trabajan legalmente en el país están sujetas al sistema contributivo, con independencia de su nacionalidad. De este modo, los refugiados reconocidos y los solicitantes de asilo con autorización para trabajar pueden causar alta y cotizar en el sistema desde el momento en que inician una actividad laboral. Ello les abre el acceso a prestaciones contributivas como la jubilación, la incapacidad temporal, la maternidad o la protección por desempleo, en los mismos términos que el resto de los trabajadores, siempre que cumplan los requisitos generales de afiliación y cotización (Real Decreto Legislativo 8/2015; López Insua, 2019).

Además, en el marco del Sistema de Acogida de Protección Internacional, los beneficiarios de protección internacional tienen derecho a percibir ayudas no contributivas como la Renta Activa de Inserción (RAI), subsidios por desempleo o asistencia social, siempre que cumplan ciertos requisitos (Real Decreto 220/2022; Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020).

No obstante, el acceso efectivo a estas prestaciones está mediado por la alta tasa de desempleo entre la población refugiada, así como por su concentración en el mercado informal o en empleos precarios, lo que dificulta cumplir con los requisitos contributivos. Según CEAR (2022), muchas personas refugiadas, especialmente mujeres, enfrentan dificultades para acumular periodos de cotización suficientes para acceder a las prestaciones, lo que limita su cobertura social real.

Además, en determinadas comunidades autónomas, el acceso a las rentas mínimas autonómicas o al Ingreso Mínimo Vital (IMV) está condicionado por requisitos de residencia prolongada y empadronamiento continuado, lo que puede excluir a refugiados en situación de movilidad o vulnerabilidad habitacional. Los estudios comparativos sobre prestaciones de garantía de ingresos muestran que muchas comunidades exigen entre uno y tres años de residencia y empadronamiento previos, con excepciones limitadas para ciertos colectivos (SIIS-Centro de Documentación y Estudios, 2017). Al mismo tiempo, aunque normativamente el IMV está abierto a solicitantes de protección internacional, la exigencia de acreditar residencia legal continuada, empadronamiento y una compleja tramitación administrativa genera barreras de acceso efectivo, como han señalado tanto el Defensor del Pueblo como organizaciones que acompañan a personas en situación de pobreza (Defensor del Pueblo, 2021; EAPN Madrid, 2023).

6.3. Alemania: cobertura estructurada pero inicialmente restringida

Alemania cuenta con un sistema de seguridad social altamente institucionalizado y basado en un modelo de seguro social obligatorio. Los refugiados reconocidos y los

solicitantes con permiso de trabajo pueden acceder al sistema en igualdad de condiciones con los nacionales, mediante su afiliación a los seguros sociales de salud, desempleo, pensiones y dependencia (Aufenthaltsgesetz – AufenthG, 2004).

Durante los primeros 18 meses, los solicitantes de asilo reciben ayudas a través de la Ley de Prestaciones para Solicitantes de Asilo (Asylbewerberleistungsgesetz), que proporciona asistencia en especie y subsidios reducidos en comparación con el estándar del sistema regular (Asylbewerberleistungsgesetz – AsylbLG, 1993). Una vez reconocido el estatus de refugiado o transcurrido dicho periodo, los beneficiarios pueden incorporarse al sistema de protección social ordinario y recibir prestaciones como el ALG II (anterior Hartz IV), ayudas a la vivienda o la pensión básica (Bozorgmehr et al., 2016; Sozialgesetzbuch Zweites Buch – SGB II, 2003).

No obstante, el acceso efectivo a prestaciones contributivas está condicionado, al igual que en España, por la inserción laboral. La participación de los refugiados en el mercado de trabajo alemán presenta grandes diferencias según el género, la edad y el nivel educativo. Según los datos de la encuesta IAB-BAMF-SOEP, la tasa de empleo de los refugiados en edad de trabajar que han residido cinco años en Alemania se sitúa en torno a la mitad de la población (en torno al 50 %), y para la cohorte que llegó en 2015 se mantiene por debajo de ese umbral hacia finales de 2020 (Brücker et al., 2020). Esto implica que una parte importante de los refugiados sigue encontrándose en posiciones laborales precarias o directamente fuera del empleo, lo que limita su acceso a pensiones y demás prestaciones contributivas y reproduce desigualdades en la protección social.

Además, la cultura administrativa alemana exige a menudo documentación detallada y conocimientos sobre el sistema, lo que puede suponer una barrera para los recién llegados. Si bien existen mecanismos de apoyo a la integración, como programas de orientación sociolaboral, las desigualdades territoriales y las diferencias entre Länder generan disparidades notables en el acceso a prestaciones (Bozorgmehr et al., 2016).

6.4. Comparación y perspectiva de derechos sociales

Ambos países garantizan, al menos sobre el papel, el acceso de las personas refugiadas al sistema de seguridad social, pero este acceso está fuertemente condicionado por la inclusión en el mercado de trabajo y por la capacidad de navegar sistemas administrativos complejos. Desde la dimensión de derechos sociales, esto genera una tensión estructural: aunque el reconocimiento formal existe, los obstáculos prácticos limitan el ejercicio efectivo de estos derechos.

España ofrece ciertos mecanismos de apoyo económico desde una lógica más asistencialista, pero sufre de fragmentación administrativa y de una elevada dependencia del empleo informal, lo que debilita la cobertura contributiva. Alemania, por su parte, posee un sistema robusto y normativamente claro, pero inicialmente restrictivo y

condicionado a la activación laboral y al cumplimiento de exigencias burocráticas estrictas.

Ambos modelos requieren reformas que avancen hacia un enfoque verdaderamente inclusivo, que reconozca las trayectorias de vulnerabilidad acumulada de las personas refugiadas y promueva la igualdad de acceso real, no solo formal, a la seguridad social como derecho básico.

7. Conclusiones

El análisis comparativo de los cinco pilares del Estado de bienestar, vivienda, empleo, servicios sociales, atención sanitaria y seguridad social, en relación con las personas refugiadas en España y Alemania, desde una perspectiva de protección y derechos sociales, revela una realidad compleja y ambivalente. Ambos países presentan marcos normativos que, al menos formalmente, reconocen la titularidad de derechos sociales a las personas refugiadas, pero difieren en su capacidad de garantizar su ejercicio efectivo. Esta brecha entre el derecho en papel y el derecho en la práctica es uno de los principales desafíos a los que se enfrentan los sistemas de bienestar en el contexto actual.

Alemania se caracteriza por un sistema de bienestar institucionalmente robusto, con estructuras bien articuladas entre los distintos niveles de gobierno y una tradición de políticas sociales integradoras. El modelo alemán ofrece, especialmente tras el reconocimiento del estatuto de refugiado, un acceso sistemático a servicios sociales, programas de integración y cobertura de seguridad social. No obstante, este modelo también impone condiciones estrictas y una lógica de activación que, aunque orientada a la autonomía, puede excluir a quienes no se adaptan con rapidez a las exigencias del mercado laboral o del sistema educativo. Además, persisten desigualdades territoriales y barreras administrativas, lo que pone en cuestión el principio de equidad en el acceso a los derechos sociales.

España, por su parte, presenta un sistema más descentralizado y fragmentado, donde el papel de las organizaciones del tercer sector es fundamental para cubrir las carencias del aparato público. Aunque existen programas específicos para la acogida e integración de personas refugiadas, como el Sistema de Acogida de Protección Internacional y el Ingreso Mínimo Vital, la falta de coordinación entre niveles de gobierno, las restricciones burocráticas y la precariedad estructural del mercado laboral dificultan una integración efectiva y duradera. El enfoque español ha sido históricamente más asistencialista que estructural, y el acceso a derechos suele estar condicionado a factores como el empadronamiento, la documentación o la duración de la residencia.

En ambos modelos se observa una tendencia a condicionar el acceso pleno a los derechos sociales a la inserción laboral, lo que genera situaciones de vulnerabilidad para quienes, por razones estructurales o personales, no pueden incorporarse de inmediato al mercado

de trabajo. Esta lógica limita la universalidad del Estado de bienestar y deja fuera a quienes más necesitan protección. Asimismo, los procedimientos administrativos complejos, la falta de información, las barreras idiomáticas y la discriminación institucional constituyen obstáculos recurrentes que dificultan la realización de los derechos reconocidos legalmente.

Desde la dimensión de protección social, es evidente que tanto España como Alemania han avanzado en el reconocimiento formal de derechos para personas refugiadas, pero siguen reproduciendo una jerarquización del acceso a la ciudadanía social. El diseño de los sistemas de bienestar aún no responde plenamente a la diversidad y complejidad de las trayectorias migratorias forzadas. Los enfoques dominantes continúan centrándose más en el control y la eficiencia que en la justicia social y la igualdad sustantiva.

Ante este panorama, resulta necesario repensar las políticas públicas desde un enfoque más inclusivo y transformador, que sitúe en el centro la dignidad de las personas refugiadas y reconozca su agencia. Para ello, se requiere fortalecer la coordinación interinstitucional, simplificar los procedimientos, garantizar apoyos lingüísticos y culturales y fomentar políticas redistributivas que aseguren el acceso efectivo a todos los pilares del bienestar. La ciudadanía social no puede ser un privilegio condicionado, sino un derecho universal que los Estados están obligados a garantizar.

En definitiva, si bien existen diferencias importantes entre los modelos de España y Alemania, ambos enfrentan desafíos similares: traducir el reconocimiento formal de los derechos sociales en una protección efectiva, accesible y digna para las personas refugiadas. Solo a través de un compromiso real con la justicia social será posible avanzar hacia un Estado de bienestar verdaderamente inclusivo.

Referencias

Aysa-Lastra, M., & Cachón, L. (2022). *Refugiados en España: entre la integración y la exclusión*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Amnesty International. (2022). *Germany 2021*. En *Amnesty International Report 2021/22: The State of the World's Human Rights*. Recuperado de <https://www.amnesty.org>

Asylum Information Database (AIDA). (2025). *Country report: Germany – Reception conditions*. Brussels: European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Recuperado de <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/>

- Bauhoff, S., & Göppfarth, D. (2018). Asylum-seekers in Germany differ from regularly insured in their morbidity, utilizations and costs of care. *PLOS ONE*, 13(5), e0197881. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0197881>
- Bozorgmehr, K., & Razum, O. (2015). Restricted access to health care for asylum-seekers: The German approach. *Health Policy*, 119(3), 289–297. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2014.12.012>
- Bozorgmehr, K., Mohsenpour, A., & Saure, D. (2016). Health care access for asylum-seekers in Germany: The impact of a fragmented system. *BMC Public Health*, 16(1), 1015. <https://doi.org/10.1186/s12889-016-3646-4>
- Bozorgmehr, K., Razum, O., & Biddle, L. (2016). Health and social protection of asylum seekers and refugees in Germany: Evidence on barriers and facilitators. *Lancet Public Health*, 1(1), e20–e21. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(16\)30005-5](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(16)30005-5)
- Briones, R., & Morales, L. (2020). La integración laboral de refugiados en España: un análisis desde el enfoque de capacidades. *Migraciones*, 48, 67–98. <https://doi.org/10.14422/mig.i48.y2020.003>
- Brücker, H., Croisier, J., Kosyakova, Y., Kröger, H., Pietrantuono, G., Rother, N., & Schupp, J. (2019). Language skills and employment rate of refugees in Germany improving with time. *DIW Weekly Report*, 9(4/6), 49–61. https://doi.org/10.18723/diw_dwr:2019-4-1
- Brücker, H., Fendel, T., Guichard, L., Gundacker, L., Jaschke, P., Keita, S., Kosyakova, Y., & Vallizadeh, E. (2020). Fünf Jahre “Wir schaffen das” – Eine Bilanz aus der Perspektive des Arbeitsmarktes (IAB-Forschungsbericht 11/2020). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Recuperado de <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2020/fb1120.pdf>
- Brücker, H., Ehab, M., Jaschke, P., & Kosyakova, Y. (2024). Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen fördern die Erwerbstätigkeit [Labour market integration of refugees: Improved institutional settings promote employment]. *IAB-Kurzbericht*, 10/2024, 1–8. <https://doi.org/10.48720/IAB.KB.2410>
- CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado). (2022). Informe 2022: Las personas refugiadas en España y Europa. Madrid: CEAR. Recuperado de <https://www.cear.es>
- Defensor del Pueblo. (2021). Consideración de residencia legal para solicitantes de protección internacional. Resolución de 21 de julio de 2021. Recuperado de <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/consideracion-de-residencia-legal-para-solicitantes-de-proteccion-internacional/>

- EAPN Madrid – Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. (2023). Ingreso Mínimo Vital: Preguntas frecuentes. Guía para el acompañamiento y la tramitación del IMV. Proyecto ACCESO VITAL. Recuperado de https://www.accesovital.es/wp-content/uploads/2023/11/Guia-Acceso-Vital_Madrid.pdf
- Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (BMFSFJ), & UNICEF. (2017). Minimum standards for the protection of refugees and migrants in refugee accommodation centres in Germany. Berlin: BMFSFJ. Recuperado de <https://www.bmfsfj.de>
- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. (2025). Situación de las personas migrantes y refugiadas en España: La situación de la población inmigrante en 2024. Informe Anual 2024. Madrid: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Recuperado de https://cendocps.carm.es/documentacion/2025_Informe_situacion_personas_migrantes_2024.pdf
- Heil, T., & Bilecen, B. (2021). Ambivalent solidarities: The role of social support for refugees and asylum seekers in Germany. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 19(3), 328–346. <https://doi.org/10.1080/15562948.2020.1793694>
- Iglesias, J., Rúa, A., & Ares, A. (2020). Un arraigo sobre el alambre: La integración social de la población de origen inmigrante en España. Madrid: Fundación FOESSA & Cáritas Española. Recuperado de https://www.caritas.es/main-files/uploads/2020/09/Coleccion-estudios-46-00000003_compressed-1.pdf
- La Moncloa. (2024, 28 de octubre). Migraciones impulsa programas de formación con multinacionales para solicitantes de protección internacional. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es>
- Liu, C., & Kulu, H. (2023). The housing integration of asylum seekers and refugees in Germany. MigrantLife Working Paper 19/2023. University of St Andrews. Recuperado de <https://migrantlife.wp.st-andrews.ac.uk/files/2023/11/The-housing-integration-of-asylum-seekers-and-refugees-in-Germany.pdf>
- López Insua, B. (2019). La protección social de los refugiados en el sistema español de Seguridad Social. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 144, 145–172.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Médicos del Mundo. (2023). II informe de barreras al Sistema Nacional de Salud en poblaciones vulnerabilizadas. Madrid: Médicos del Mundo. Recuperado de

<https://www.medicosdelmundo.org/app/uploads/2024/07/2023-II-inform-de-barreras-al-SNS-en-poblaciones-vulnerabilizadas.pdf>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2020). Manual de gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional. Madrid: MISSM. Recuperado de <https://www.inclusion.gob.es>

Ministerio de Sanidad. (s. f.). Migración y salud. Portal del Sistema Nacional de Salud. Recuperado de <https://www.sanidad.gob.es>

Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE). (2022). Informe sobre la integración de la población extranjera en el mercado laboral español. Madrid: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

OECD. (2017). Labour market integration of refugees in Germany: Finding their way. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264285590-en>

Provivienda. (2021). Una casa como refugio 2. Retos para la autonomía de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Madrid: Asociación Provivienda. Recuperado de <https://www.provivienda.org/informe-una-casa-como-refugio-2/>

SIIS-Centro de Documentación y Estudios. (2017). Características de las prestaciones de garantía de ingresos en las comunidades autónomas: Estudio comparativo (junio 2017). Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco. Recuperado de <https://www.siiis.net/es/investigacion/ver-estudio/521/>

Zschirnt, E., & Ruedin, D. (2016). Ethnic discrimination in hiring decisions: A meta-analysis of correspondence tests 1990–2015. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(7), 1115–1134. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1133279>

Legislación

España. (2000). Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado, núm. 10, 12 de enero de 2000.

España. (2009). Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Boletín Oficial del Estado, núm. 263, 31 de octubre de 2009.

- España. (2015). Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado, núm. 261, 31 de octubre de 2015.
- España. (2018). Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. Boletín Oficial del Estado, núm. 183, 30 de julio de 2018.
- España. (2022). Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. Boletín Oficial del Estado, núm. 76, 30 de marzo de 2022.
- Alemania. (1992/2015). Asylgesetz (AsylG) [Ley de Asilo]. Ley de 26 de junio de 1992 (BGBl. I, p. 1126), en su versión modificada por la Ley de 20 de octubre de 2015.
- Alemania. (1993). Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) [Ley de prestaciones para solicitantes de asilo]. Ley de 30 de junio de 1993 (BGBl. I, p. 1074), en su versión vigente.
- Alemania. (2003). Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II): Grundsicherung für Arbeitsuchende [Código Social, Libro II: Prestación básica para demandantes de empleo]. Ley de 24 de diciembre de 2003 (BGBl. I, p. 2954), en su versión vigente.
- Alemania. (2003). Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII): Sozialhilfe [Código Social, Libro XII: Asistencia social]. Ley de 27 de diciembre de 2003 (BGBl. I, p. 3022), en su versión vigente.
- Alemania. (2004). Aufenthaltsgesetz (AufenthG) [Ley de Residencia]. Ley de 30 de julio de 2004 (BGBl. I, p. 1950), en su versión vigente.

UN EXAMEN COMPARATIVO DE LOS PROCESOS, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE INCLUSIÓN SOCIOCULTURAL EN ESPAÑA Y ALEMANIA

Eva Bajo Marcos (Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas)

1. Introducción

En un panorama mundial cada vez más interconectado, la migración es una faceta inevitable e integral de la dinámica global. En 2020, había aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales en todo el mundo, lo que constituía el 3,6% de la población mundial (OIM, 2021). Esta tendencia ha mostrado una trayectoria ascendente constante, lo que subraya la creciente importancia de la migración. Además, a finales de 2020, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) informaba de 82,4 millones de desplazados forzados en todo el mundo, lo que indica la necesidad acuciante de prácticas de acogida e integración sensibles a esta realidad (ACNUR, 2023). El éxito de la acogida y la integración de migrantes y refugiados en sus comunidades receptoras repercute significativamente en el bienestar de todos (Carella et al., 2022).

La inclusión mitiga las tensiones sociales, minimizando los posibles conflictos y fomentando la coexistencia armoniosa entre grupos diversos (Heckmann, 2006). En este sentido, la aplicación de políticas y prácticas eficaces de acogida e inclusión en las sociedades de acogida es crucial para mantener la cohesión social y la estabilidad. Las políticas de inclusión facilitan la superación de las divisiones culturales y promueven el entendimiento mutuo (Consejo de Europa, 2008). Sin estas medidas, puede producirse una fragmentación social que dé lugar a comunidades segregadas y a un aumento de los prejuicios y la discriminación. Del mismo modo, son primordiales las prácticas integradoras que permitan la confianza entre inmigrantes y nativos. El trato equitativo y las oportunidades de contribución conducen a cultivar la confianza, reforzando así los lazos sociales y la cooperación (Hooghe et al., 2007; Putnam, 2007). En este sentido, reconocer las valiosas contribuciones de los migrantes y refugiados y garantizar su integración satisfactoria permite a las sociedades de acogida aprovechar todo el potencial de la migración como fuerza positiva y transformadora. Además, al recibir el apoyo adecuado a través de procesos de recepción bien diseñados, los migrantes y refugiados son más propensos a percibir un sentido de pertenencia a la comunidad de acogida, beneficiándose de sentirse aceptados y valorados (Eijberts & Ghorashi, 2017)

Aunque una cantidad sustancial de trabajos previos han ofrecido valiosas orientaciones para comprender y promover la integración como herramienta analítica y como concepto político (Garcés-Mascareñas & Penninx, 2016), persisten importantes lagunas de conocimiento en la comprensión específica de la dimensión sociocultural de los procesos, las prácticas y las políticas de integración. Abordar estas lagunas mediante una

investigación en profundidad es crucial por varias razones. En primer lugar, la dimensión sociocultural de la integración implica complejas interacciones sociales entre migrantes, refugiados y comunidades de acogida que conforman el sentimiento general de pertenencia y aceptación (Edge et al., 2014). La investigación actual a menudo pasa por alto los matices de estas interacciones cotidianas y su impacto en los resultados de la integración, y sigue persistiendo la falta de datos desagregados sobre cómo se forman y mantienen relaciones de calidad, redes sociales sólidas y lazos comunitarios (OCDE, 2020). En segundo lugar, la discriminación y la exclusión social siguen socavando el éxito de la integración de inmigrantes y refugiados. Un informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) reveló que el 24% de los migrantes y refugiados en la UE declararon haber sufrido discriminación por su origen étnico o migratorio en los últimos 12 meses, y el 38% en los últimos 5 años (FRA, 2017). A pesar de las políticas existentes destinadas a promover la igualdad, los migrantes y refugiados siguen enfrentándose a prejuicios sistémicos y prácticas excluyentes. Es necesario investigar para comprender la prevalencia y el impacto de la discriminación en diversos ámbitos, como el mercado laboral, la educación y la vivienda. Identificar y evaluar la eficacia de las medidas contra la discriminación puede ayudar a renovar las políticas y prácticas existentes para proteger mejor a los migrantes y refugiados (McGinnity et al., 2018). En tercer lugar, aunque existen políticas y prácticas de integración, su eficacia varía ampliamente. Se necesita una investigación exhaustiva para evaluar estas iniciativas sistemáticamente. Los estudios comparativos pueden proporcionar información sobre las mejores prácticas y las áreas de mejora y contribuir a comprender cómo los diferentes contextos influyen en el éxito de los esfuerzos de integración pueden ayudar a adaptar las políticas a las necesidades específicas (Huddleston et al., 2013; Solano et al., 2022). Por último, gran parte de la investigación existente sobre la integración se centra en las perspectivas de las sociedades de acogida, dejando a menudo de lado las voces y experiencias de los migrantes y refugiados. Incluir las perspectivas de los inmigrantes y refugiados en la investigación puede proporcionar una comprensión más completa de los retos y éxitos de la integración (Thambinathan & Kinsella, 2021). También puede poner de relieve las áreas que requieren más apoyo y recursos. Examinar cómo perciben los migrantes y los refugiados su propio papel y su agencia en el proceso de integración puede servir de base a políticas que los empoderen y fomenten su participación activa (Sime, 2017)

En este contexto, nos preguntamos ¿cómo puede la investigación sobre la inclusión sociocultural mejorar la comprensión y la eficacia de los procesos, prácticas y políticas de integración de inmigrantes y refugiados en las comunidades de acogida? Para responder a esta pregunta de investigación, se ha llevado a cabo una revisión narrativa de la literatura con un doble objetivo: en primer lugar, profundizar en los procesos de inclusión sociocultural y, en segundo lugar, analizar las diferencias entre España y Alemania como casos de estudio reveladores. La primera sección explica en profundidad la inclusión sociocultural de los inmigrantes y refugiados, destacando este aspecto como una dimensión distinta y crucial del proceso global de integración (Solovova, 2013). Esta sección repasa las teorías multidisciplinares que explican cómo los inmigrantes y refugiados se adaptan a sus sociedades y son aceptados por ellas, sirviendo de base para enmarcar las políticas y programas dedicados a la inclusión de inmigrantes y refugiados, y presentando el papel clave de los sistemas educativos como agentes institucionales de

inclusión. La segunda sección se basa en la anterior, presentando una comparación aplicada de la inclusión sociocultural en dos estudios de caso: España y Alemania. Esta sección se centra en tres pilares: a) la educación y la formación profesional, b) la adquisición del idioma y la orientación social, y c) la integración cívica y social en las sociedades de acogida. Al establecer un puente entre los conceptos teóricos y sus aplicaciones en el mundo real, este trabajo pretende arrojar luz sobre la eficacia de los distintos enfoques de la inclusión sociocultural.

2. Inclusión sociocultural: procesos, marcos y estructuras

2.1. Caracterizar la inclusión sociocultural como un proceso

El concepto de inclusión sociocultural ha sido objeto de gran atención en los estudios sobre migraciones (Spencer & Charsley, 2021). Existe consenso en considerar la inclusión sociocultural como un proceso continuo y dinámico que requiere de la participación activa de actores diversos a lo largo de diferentes etapas (Del Pino-Brunet et al., 2021). En los párrafos siguientes se ofrece una revisión en profundidad de la literatura académica y aplicada sobre estos dos aspectos para explicar de forma exhaustiva a qué nos referimos cuando consideramos la inclusión sociocultural.

En primer lugar, en lo que respecta a la *dinámica temporal* de la inclusión sociocultural, la recepción y la integración son fases distintivas del proceso de inclusión de los migrantes y refugiados recién llegados en sus nuevas sociedades (Puschner, 2023). De este modo, la *recepción* alude a la llegada inicial, el asentamiento y el alojamiento de los migrantes y refugiados y al modo en que los países de acogida despliegan mecanismos para posibilitarlo (Ferdman, 2017). La acogida que lleva a cabo el país receptor abarca una serie de servicios y sistemas de apoyo que facilitan el proceso de asentamiento inicial, garantizando que los migrantes y refugiados tengan acceso a las necesidades básicas, información y asistencia (Obisike et al., 2023). Esto incluye proporcionar a los migrantes y refugiados información esencial sobre el país que les acoge (incluidos sus derechos y obligaciones legales), apoyarles con la documentación legal, las solicitudes de asilo y otros procesos administrativos, ayudarles a cubrir necesidades básicas como la vivienda, la alimentación o la asistencia sanitaria y poner a su disposición el acceso efectivo a los servicios públicos. El proceso de acogida afecta principalmente a las necesidades inmediatas y a corto plazo de los inmigrantes y refugiados y sienta las bases para su integración a más largo plazo. En este sentido, deben realizarse evaluaciones para identificar las necesidades individuales, las capacidades y las vulnerabilidades potenciales de cada persona inmigrante (Budegay, 2022; Purdie Greenaway & Turetsky, 2020). Aunque algunos autores señalan una duración temporal de esta etapa de hasta un año aproximadamente desde la llegada, la consecución de los hitos mencionados suele marcar la transición a la integración (Nwachi, 2021).

Tras la acogida inicial, el proceso de *integración* se refiere al proceso multidimensional a largo plazo a través del cual los inmigrantes y refugiados se convierten en miembros activos y plenamente reconocidos de su nueva sociedad (Penninx y Garcés-Mascreñas, 2016). Es dinámico y bidireccional, y abarca la adquisición y reconocimiento del estatus legal, la participación económica, las interacciones sociales y la adaptación

cultural (Prasch et al., 2022). A diferencia de la acogida, la integración es un proceso continuo y a largo plazo que requiere esfuerzos bilaterales continuos tanto por parte de los migrantes y refugiados como de la sociedad de acogida. Implica cambios sistémicos y políticas sostenidas para promover la igualdad, la participación y la cohesión social (Argirova, 2021). De forma similar a la fase de acogida, la integración se sitúa teóricamente en torno al primer y quinto año tras la llegada; sin embargo, los hitos reales que deben alcanzarse en este caso abarcan dimensiones jurídicas, económicas, sociales, culturales y políticas, cada una de ellas crucial para permitir los inmigrantes y refugiados participar y contribuir plenamente a su nueva sociedad (Bottero, 2022). De este modo, la integración jurídica garantiza la igualdad de derechos y protecciones, la integración económica fomenta la independencia financiera, la integración social crea lazos comunitarios, la integración cultural promueve el entendimiento y el respeto mutuos, y la integración política capacita a los inmigrantes y refugiados para participar en la vida cívica (Lomba, 2010).

Una mayor inclusión sociocultural fomenta unas redes sociales sólidas, la comprensión cultural y el respeto mutuo, sentando las bases para que los inmigrantes y refugiados se desenvuelvan con eficacia y contribuyan a diversos aspectos de su nueva sociedad (Errichiello, 2023). Esto mejora las competencias en otras dimensiones de la integración, como la integración económica, jurídica y política. La interconexión de estas dimensiones y el papel fundamental que desempeña la inclusión sociocultural a la hora de facilitar la integración global se han puesto de relieve en investigaciones anteriores. Por ejemplo, Heckmann (2006) destaca que la competencia cultural puede ayudar a los inmigrantes y refugiados a comprender mejor sus derechos y responsabilidades, facilitando así una integración legal más fluida. Según Portes y Rumbaut (2001), unos lazos sociales sólidos dentro de la comunidad pueden conducir a mejores resultados en el empleo y la promoción profesional. Finalmente, Geddes y Scholten (2016) investigaron cómo la inclusión sociocultural, facilitada a través del compromiso comunitario y la participación cívica, puede empoderar a los migrantes y refugiados. Esta investigación profundiza en la amplificación de la influencia y la representación política de los migrantes y los refugiados, al tiempo que examina la intrincada relación entre la inclusión sociocultural y el empoderamiento político en el contexto de Europa.

En segundo lugar, en lo que respecta a los actores implicados, el éxito de la acogida y la integración de los migrantes y refugiados en las sociedades de acogida es un proceso complejo que requiere el desempeño eficiente de roles clave en distintos ámbitos (Mitra y Evansluong, 2019). La colaboración efectiva entre estos actores es esencial para abordar las diversas necesidades de los migrantes y refugiados y fomentar sociedades inclusivas y cohesionadas. De este modo, el proceso de integración tiene dos caras: los migrantes y refugiados que llegan y la sociedad de acogida que los recibe. Por un lado, los inmigrantes y refugiados son agentes activos en su propio proceso de integración, aportando resiliencia, capacidades y contribuciones culturales a sus nuevas comunidades (Argirova, 2021). Se implican en la defensa de sus derechos, forman grupos comunitarios y participan en actividades cívicas. Sus perspectivas, habilidades y experiencias diversas enriquecen el panorama cultural y económico de las sociedades de acogida. Por otro lado, varios actores clave de las sociedades de acogida colaboran incluyendo a migrantes y refugiados (Norman, 2018). Estos actores incluyen agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones internacionales, y las

comunidades locales (Riemsdijk et al., 2016). Los organismos gubernamentales a nivel nacional, regional y local son responsables de crear y aplicar políticas que faciliten la acogida e integración de los migrantes y refugiados. Elaboran y aplican leyes que regulan la inmigración, el asilo y la integración, y prestan servicios esenciales como vivienda, asistencia sanitaria, educación y apoyo al empleo. Estas agencias también se coordinan con otras partes interesadas para garantizar unos esfuerzos de integración coherentes y eficaces (Pearlman, 2021). Las ONG son fundamentales para apoyar a los inmigrantes y refugiados a través de servicios directos y la defensa de sus intereses, a menudo abordando necesidades específicas y colmando lagunas en los servicios. Ofrecen asistencia jurídica, formación lingüística, apoyo a la salud mental y asesoramiento laboral, y son más flexibles a la hora de responder a necesidades inmediatas. Las ONG también defienden los derechos de los migrantes y refugiados y trabajan para influir en los cambios políticos y promover la justicia social (Damiani, 2019). Las organizaciones internacionales establecen normas mundiales, proporcionan asistencia técnica y coordinan las respuestas internacionales a la migración. Ayudan a los países a desarrollar y aplicar políticas y programas de migración eficaces. Organizaciones como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establecen directrices para proteger e integrar a migrantes y refugiados y ofrecen programas de desarrollo de capacidades para gobiernos y ONG. Por último, las comunidades locales están en primera línea del proceso de integración, directamente implicadas en la acogida y la interacción con migrantes y refugiados (Lyck-Bowen & Owen, 2019). Crean entornos acogedores a través de eventos comunitarios, programas de intercambio cultural y espacios públicos inclusivos. Las empresas locales ofrecen oportunidades de empleo, mientras que las escuelas y los centros comunitarios ofrecen programas de educación y formación.

2.2. Marcos normativos y teóricos de la inclusión sociocultural

En cuanto a los *marcos normativos* que determinan la inclusión sociocultural, debemos explicar el papel fundamental del multilingüismo y el interculturalismo. Ambos principios son cruciales para apoyar el éxito de la inclusión sociocultural en contextos europeos. Por un lado, *el multilingüismo* se refiere a la capacidad de comunicarse en varios idiomas y ha demostrado mejorar la comunicación, preservar las identidades culturales y fomentar la cohesión social (Coetzee-van Rooy, 2016). En Europa, es tanto una necesidad práctica como un objetivo político, que promueve la diversidad y la unidad al tiempo que permite a los migrantes y refugiados mantener sus identidades lingüísticas y fomentar un sentido de pertenencia (Domulescu y Lungoci, 2019). Por otro lado, *el interculturalismo* hace hincapié en la interacción y el diálogo para fomentar el entendimiento mutuo, el respeto y la cooperación entre diversos grupos culturales (Agnihotri, 2014). En el contexto europeo, es un valor fundamental para la consolidación de la paz y la superación del nacionalismo, que sirve como vía para superar los prejuicios y construir sociedades inclusivas (Zambeta & Papadaku, 2019)

Las políticas de integración de la Unión Europea subrayan la diversidad lingüística y el diálogo intercultural como componentes fundamentales para fomentar la cohesión social y el crecimiento económico. En consecuencia, ha desarrollado marcos normativos específicos para construir una base sólida que fomente el multilingüismo y el

interculturalismo en toda Europa, facilitando la inclusión sociocultural de los ciudadanos de la UE y de los nacionales de terceros países. Estos marcos reflejan el compromiso de preservar la diversidad lingüística, fomentar el entendimiento mutuo, y construir sociedades cohesionadas e integradoras. El multilingüismo está consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, y las normas para garantizar su aplicación unánime se establecen en el Reglamento nº 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Además, la Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias (1992) obliga a los Estados firmantes a adoptar medidas en diversos ámbitos de la vida pública para apoyar el uso de las lenguas regionales y minoritarias, apoyando especialmente la integración de inmigrantes y refugiados (Consejo de Europa 2023). También cabe destacar el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL), cuyo objetivo es fomentar la cooperación entre instituciones educativas de distintos países, facilitar el reconocimiento mutuo de las cualificaciones lingüísticas y ayudar a coordinar los esfuerzos de alumnos, profesores y organismos educativos (Consejo de Europa, 2020). Asimismo, el Marco Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países hace hincapié en la importancia del diálogo y el entendimiento interculturales para fomentar la integración. También el Plan de Acción de la UE sobre Integración e Inclusión 2021-2027 esboza la estrategia de la UE para promover la inclusión de inmigrantes, refugiados y refugiados a través de la educación, el empleo, la salud, la vivienda, los intercambios interculturales y la formación en diversidad. Finalmente, la Directiva 2011/95/UE (Directiva sobre los requisitos) establece normas para calificar a los nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y el contenido de la protección concedida. Exige a los Estados miembros que proporcionen acceso a programas de integración que incluyan educación intercultural y apoyo para comprender las costumbres y valores del país de acogida, facilitando una mejor integración de los migrantes y refugiados en las sociedades europeas.

En términos académicos, la inclusión social de inmigrantes y refugiados se entiende mejor a través de un enfoque multidisciplinar que incorpore perspectivas lingüísticas, sociales, culturales, psicológicas y económicas. Las teorías de la relatividad lingüística, la teoría de la identidad social, la teoría de la aculturación, la hipótesis del contacto y la teoría del capital humano proporcionan un sólido *marco teórico* para la inclusión sociocultural. ***El relativismo lingüístico*** postula que la lengua moldea el pensamiento y la percepción cultural. Para los inmigrantes, el dominio de la lengua del país de acogida es fundamental para comprender y adaptarse a las nuevas normas sociales. El multilingüismo facilita la comunicación efectiva, el acceso a oportunidades y la integración en la comunidad. Estudios recientes han demostrado que el bilingüismo aumenta la flexibilidad cognitiva, lo que permite a los migrantes navegar por los matices culturales con mayor destreza (Bialystok, 2017). *La teoría de la identidad social* sugiere que los individuos derivan parte de su identidad de su pertenencia a un grupo. El interculturalismo promueve el reconocimiento de diversas identidades culturales, fomentando un sentido de pertenencia y reduciendo los sentimientos de alienación. Al poner en valor los orígenes culturales de los inmigrantes, las políticas interculturales ayudan a construir sociedades integradoras. En esta línea, la investigación de vanguardia de Verkuyten (2018) destacó el impacto positivo de la doble identidad en la cohesión social y el bienestar psicológico entre los migrantes. *La Teoría de la Aculturación* de Berry esboza cuatro estrategias que los migrantes utilizan para adaptarse: asimilación,

separación, integración y marginación. La integración, en la que los inmigrantes mantienen su identidad cultural a la vez que se relacionan con la sociedad de acogida, ha demostrado ser la más beneficiosa. El multilingüismo y el interculturalismo son fundamentales para esta estrategia, ya que fomentan la competencia bicultural y la adaptación mutua. Las recientes investigaciones de Ward (2020) subrayan las ventajas de las estrategias de integración para mejorar la salud mental y la integración social de los inmigrantes. *La hipótesis del contacto* postula que el contacto intergrupar en condiciones favorables reduce los prejuicios y mejora las relaciones. Los programas interculturales que facilitan interacciones estructuradas entre inmigrantes y población autóctona aprovechan esta hipótesis para fomentar las relaciones positivas y el entendimiento mutuo. El metaanálisis de Pettigrew y Tropp (2006) confirma la hipótesis, demostrando que el contacto intergrupar reduce significativamente los prejuicios y fomenta la empatía. Finalmente, *la teoría del capital humano* subraya el valor económico de invertir en la educación y las competencias de las personas. El dominio de idiomas es crucial para el capital humano, ya que mejora la empleabilidad y la integración económica de los inmigrantes. El multilingüismo abre más oportunidades de empleo y contribuye al crecimiento económico. Los recientes análisis económicos de Chiswick (2018) ilustran los importantes retornos de la inversión en formación lingüística para los migrantes, subrayando su importancia para la participación económica.

Los recientes avances en la investigación proporcionan una visión más profunda de las funciones del multilingüismo y el interculturalismo en la integración de los migrantes. Un estudio de Esser (2018) explora cómo influye el dominio de la lengua en la integración social, demostrando que los migrantes que dominan la lengua del país de acogida tienen mejores redes sociales y mayores tasas de empleo. Del mismo modo, Portes y Rumbaut (2014) destacan el papel del bilingüismo en el mantenimiento de los lazos culturales al tiempo que promueve el éxito económico. Años evidencias acumuladas e investigación de primera línea siguen validando y ampliando estas teorías, demostrando su papel fundamental en la construcción de sociedades inclusivas, cohesionadas y dinámicas. En conclusión, mientras Europa navega las complejidades derivadas de la migración, la inversión en educación multilingüe e intercultural sigue siendo un imperativo estratégico para fomentar la integración y la prosperidad mutua.

2.3. Los sistemas educativos como instituciones clave para la inclusión sociocultural

Los sistemas educativos en Europa son la institución más crucial implicada en la inclusión sociocultural de migrantes y refugiados. La educación proporciona conocimientos y habilidades fomentando la cohesión social, la comprensión cultural y el desarrollo personal (Castaño-Muñoz et al., 2018). Dado el creciente flujo migratorio y la expansión de la diversidad cultural, las instituciones educativas, como estructura social fundacional, ocupan una posición única para disminuir la brecha entre las poblaciones nativas y los recién llegados, fomentando así la integración y nutriendo comunidades inclusivas (Zambeta & Papadaku, 2019). A través de la educación multilingüe, el desarrollo de competencias interculturales, el abordaje de las desigualdades educativas, el compromiso de la comunidad y los marcos políticos de apoyo, las escuelas tienen el potencial de

transformar sociedades generando comunidades cohesionadas e inclusivas (Koehler & Schneider, 2019).

Los sistemas educativos son cruciales para incluir a inmigrantes y refugiados a través de la educación multilingüe y la competencia intercultural. Los programas multilingües facilitan la competencia lingüística y preservan las lenguas y culturas nativas. La educación intercultural fomenta el respeto por los diversos orígenes y mejora la experiencia educativa a través del intercambio cultural (Mirici, 2020). El Plan de Acción de la UE sobre Integración e Inclusión 2021-2027 destaca la importancia de la educación intercultural para promover la cohesión social y reducir la discriminación. Las escuelas que incorporan formación y actividades interculturales en sus planes de estudio ayudan a los estudiantes a desarrollar empatía, pensamiento crítico y habilidades de resolución de conflictos (McIntyre et al., 2018). Estas competencias son esenciales para gestionar las complejidades de una sociedad diversa y construir comunidades inclusivas. La educación intercultural también se extiende más allá del aula. Las actividades extracurriculares, los proyectos comunitarios y los programas de intercambio ofrecen valiosas oportunidades para que los estudiantes se relacionen con compañeros de diferentes orígenes culturales (Zambeta & Papadaku, 2019). Al participar en estas iniciativas, los estudiantes aprenden a colaborar, compartir experiencias y forjar amistades más allá de las diferencias culturales. Estas interacciones sientan las bases de una sociedad más inclusiva en la que se celebra y valora la diversidad.

Los sistemas educativos también deben abordar los retos y barreras específicos a los que se enfrentan los estudiantes inmigrantes para garantizar la igualdad de oportunidades para todos. Los inmigrantes y los refugiados se enfrentan a menudo a obstáculos como las barreras lingüísticas, las diferencias culturales y las desventajas socioeconómicas que pueden dificultar su rendimiento educativo y su integración. Las escuelas son cruciales para identificar y mitigar estos retos, proporcionando apoyo específico y recursos para ayudar a los estudiantes inmigrantes a tener éxito (Arar, 2020). Las medidas de apoyo como la asistencia lingüística, la tutoría y los servicios de asesoramiento son esenciales para ayudar a los estudiantes inmigrantes a superar las dificultades iniciales y lograr el éxito académico. Las políticas educativas inclusivas que reconocen y tienen en cuenta las diversas necesidades de los estudiantes inmigrantes contribuyen a crear un entorno de aprendizaje más equitativo y propicio. Además, los programas de formación del profesorado que se centran en la competencia intercultural y las estrategias de enseñanza inclusiva dotan a los educadores de las habilidades necesarias para abordar eficazmente las necesidades únicas de los estudiantes migrantes (Castaño-Muñoz et al., 2018; Arar, 2020).

Las escuelas no son solo lugares de aprendizaje, sino también núcleos centrales de la vida comunitaria (Jeon, 2019). Como tales, tienen el potencial de desempeñar un papel importante en el fomento del compromiso comunitario y la cohesión social. Al crear espacios inclusivos y acogedores, las escuelas pueden reunir a estudiantes, padres y miembros de la comunidad de diversos orígenes, facilitando el diálogo y la cooperación. La participación de los padres es clave para integrar con éxito a los estudiantes migrantes (Koehler & Schneider, 2019). Las escuelas que involucran activamente a los padres migrantes a través de programas de divulgación, clases de idiomas y eventos culturales ayudan a generar confianza y colaboración entre las familias y las instituciones

educativas. Esta colaboración mejora la experiencia educativa de los estudiantes migrantes y fortalece a la comunidad en general. Además, las escuelas pueden colaborar con organizaciones locales, empresas y organismos gubernamentales para ofrecer un apoyo integral a las familias inmigrantes. Estas asociaciones pueden ofrecer recursos y oportunidades adicionales, como formación laboral, asistencia jurídica o actividades culturales, que contribuyen al bienestar general y a la integración de las comunidades de inmigrantes.

En este sentido, el papel de la formación profesional en las trayectorias de los alumnos inmigrantes y refugiados es fundamental (Jørgensen et al., 2021). Las barreras lingüísticas suponen un obstáculo importante para los niños inmigrantes y refugiados en los entornos educativos tradicionales. Los programas de formación profesional ofrecen oportunidades de aprendizaje práctico que mitigan el impacto de las barreras lingüísticas. Además, muchos programas de formación profesional incluyen la formación lingüística como parte de su plan de estudios, proporcionando un contexto más aplicado para mejorar las habilidades lingüísticas (Aerne y Bonoli, 2021). Las interrupciones en su educación derivadas del desplazamiento son comunes entre estos niños, y la necesidad económica es otro factor significativo para ellos y sus familias, ya que la migración suele implicar un periodo de cambios y transiciones en su situación laboral y económica (Javadova, 2023). En este sentido, la formación profesional ofrece una vía más inmediata para adquirir competencias prácticas y titulaciones reconocidas, lo que les permite integrarse más rápidamente en la sociedad. Además, dota a estos niños de competencias directamente aplicables, lo que les permite contribuir a los ingresos de su familia antes de lo que permitirían las vías académicas tradicionales, y mejoran su empleabilidad, facilitando la integración económica y reduciendo la dependencia de los sistemas de bienestar social (Hsieh, 2021). Además, las prácticas laborales y el aprendizaje integrados en los programas de formación profesional fomentan las interacciones sociales, ayudando a estos niños a crear redes sociales y comprender las culturas y normas locales del lugar de trabajo (Choy y Wärvik, 2018). Psicológicamente, la formación profesional puede tener un impacto significativo en los niños migrantes y refugiados, aumentando su autoestima y confianza, lo cual es particularmente importante para aquellos que han experimentado traumas e inestabilidad. Además, ayuda a su adaptación cultural al proporcionarles exposición a la cultura y los valores del país de acogida en un entorno práctico (Lumley-Sapanski & Callahan, 2019).

En conclusión, aunque la formación profesional también es valiosa para los niños no migrantes, los niveles adicionales de necesidad a los que se enfrentan los niños migrantes y refugiados la hacen aún más fundamental para ellos (Beicht y Walden, 2019).

3. Inclusión sociocultural en Alemania y España: comparativa de políticas y prácticas

España y Alemania, los dos principales destinos de la inmigración en Europa, han desarrollado distintos enfoques para abordar este reto. Este análisis comparativo examina las políticas y prácticas de inclusión sociocultural de ambos países, centrándose en tres áreas clave: (I) educación y formación profesional, (II) lengua y orientación social, y (III) vínculos sociales e integración cívica. España y Alemania han puesto en marcha diversas

estrategias para facilitar este proceso, con enfoques y resultados diferentes. Este análisis comparativo muestra que ambos países pueden aprender el uno del otro y mejorar sus políticas y prácticas para lograr una integración más eficaz y sostenible.

3.1.Sistemas educativos y formación profesional

En términos de políticas, el Ministerio de Educación español ha elaborado políticas y programas diseñados para abogar por la diversidad y la inclusión en la educación. Sin embargo, la ejecución de estas políticas muestra una considerable disparidad entre las comunidades autónomas, lo que se traduce en una calidad educativa y un apoyo al alumnado inmigrante dispares (Azzolini et al., 2012). El sistema educativo descentralizado de España permite una gran diversidad regional en la aplicación de las políticas. Aunque esta flexibilidad permite a las regiones personalizar los programas para adaptarlos mejor a la demografía y las necesidades locales, también da lugar a incongruencias en la calidad educativa y la accesibilidad a los recursos. Las regiones acomodadas pueden ofrecer un apoyo más completo, mientras que las regiones económicamente desfavorecidas pueden encontrar desafíos para abordar las necesidades de los estudiantes migrantes. Los resultados de PISA 2018 muestran importantes diferencias de rendimiento entre regiones. Por ejemplo, los estudiantes de Castilla y León, Asturias y Cantabria obtienen las puntuaciones más altas por encima de la media de la OCDE en todas las competencias, mientras que los estudiantes de Canarias, Ceuta y Melilla obtienen las puntuaciones más bajas por debajo de la media (OCDE, 2019).

Paralelamente, Alemania, con su sistema federal, ha implantado políticas educativas distintas en cada estado. Esta estructura descentralizada ofrece a los estados la flexibilidad necesaria para formular programas adaptados a las necesidades locales específicas. En consecuencia, este enfoque puede generar iniciativas regionales específicas muy eficaces que se adaptan a las condiciones demográficas y económicas únicas de cada estado (Schneider et al., 2009). No obstante, el carácter descentralizado del sistema puede dar lugar a disparidades, ya que algunos Estados disponen de mejores recursos e infraestructuras para apoyar a los estudiantes inmigrantes que otros. El informe de la OCDE "Education at a Glance 2021" destaca que Alemania gasta alrededor de 11.000 dólares anuales por estudiante, con variaciones significativas entre estados. Por ejemplo, el gasto por alumno en Baviera es un 20% superior al de Mecklemburgo-Pomerania Occidental (OCDE, 2021).

En términos de prácticas y programas educativos, el sistema educativo en España ha implementado diversas estrategias para facilitar la integración de los estudiantes inmigrantes. Se han introducido iniciativas clave como las aulas preparatorias y los programas de educación compensatoria para apoyar a los estudiantes inmigrantes en su adaptación al sistema educativo español (Martínez-Usarralde et al., 2016). Por un lado, las aulas preparatorias ofrecen cursos intensivos de español y orientación cultural para garantizar una transición fluida de los estudiantes inmigrantes al sistema educativo estándar. Estas aulas especializadas están diseñadas para ayudar a los estudiantes a aclimatarse a su nuevo entorno educativo y proporcionarles un refuerzo adicional en la lengua y cultura españolas, facilitando así su integración en el sistema educativo ordinario. Por otro lado, los programas compensatorios pretenden mitigar las disparidades educativas proporcionando apoyo académico y social adicional a los estudiantes inmigrantes. Incluyen tutorías, clases de recuperación y actividades de integración social.

No obstante, es importante señalar que la eficacia de estas iniciativas puede estar sujeta a las disparidades regionales y a la disponibilidad de recursos. Algunas comunidades autónomas pueden encontrarse con limitaciones relacionadas con los recursos financieros y la disponibilidad de personal adecuadamente formado, lo que puede repercutir en el funcionamiento eficaz de estos programas. Por otro lado, el sistema educativo alemán incorpora clases de bienvenida (Willkommensklassen) y cursos de alemán como segunda lengua (DaZ) para facilitar la integración lingüística de los alumnos inmigrantes. Las clases de bienvenida ayudan inicialmente a los alumnos inmigrantes a adquirir la lengua alemana y a asimilarse a la cultura local. Estas clases ofrecen una enseñanza intensiva de la lengua y orientación cultural, equipando a los alumnos para su integración en las clases normales (Maahs et al., 2022). Además, el sistema educativo alemán hace mucho hincapié en la formación técnica y profesional desde una etapa temprana, destacando la exposición a la formación técnica y profesional como un aspecto fundamental de su marco educativo.

Alemania es conocida por su sólido sistema de formación profesional dual, que integra la formación teórica en las escuelas de formación profesional con la formación práctica en las empresas. Este sistema tiene un valor sustancial y ofrece a los emigrantes importantes oportunidades para adquirir competencias prácticas y conocimientos técnicos (Bysemeyer y Trampusch, 2012). El reconocimiento de las titulaciones extranjeras es un elemento fundamental de la integración del mercado laboral alemán. El Gobierno ha establecido procedimientos claros para evaluar y convalidar las titulaciones obtenidas en el extranjero, lo que facilita eficazmente la integración de los profesionales inmigrantes en el mercado laboral (Eberhardt y Annen, 2014). En este sentido, los estudiantes inmigrantes pueden acceder fácilmente a programas de formación dual que promueven colateralmente la integración social y laboral. Aunque se ha demostrado su eficacia, la aplicación con éxito de estos programas requiere una coordinación sustancial entre las instituciones educativas y las empresas, que puede no ser accesible de manera uniforme en todos los estados (Haasler, 2020).

En España, la formación profesional es una vía importante para la integración laboral de los inmigrantes. Programas como el Plan de Formación Profesional y Empleo para Inmigrantes pretenden mejorar las cualificaciones de los inmigrantes y facilitar su entrada en el mercado laboral. A pesar de estos esfuerzos, muchos inmigrantes con un alto nivel educativo se enfrentan a una importante infrautilización de sus capacidades, trabajando a menudo en empleos para los que están sobrecualificados. El sistema de formación profesional dual, que combina la formación en el aula con la experiencia laboral, aún está en fase de desarrollo, pero es prometedor para mejorar los resultados de la integración (Garrido y Codó, 2017). Aunque todavía está en desarrollo, el sistema de formación profesional dual ofrece una combinación de formación en el aula y experiencia laboral en empresas. A pesar de estos esfuerzos, persisten retos como el reconocimiento de las cualificaciones extranjeras y la discriminación en el mercado laboral. Las barreras burocráticas y administrativas pueden dificultar el acceso de los inmigrantes a la formación profesional y a empleos cualificados (Pozo-Llorente & Poza-Vílches, 2020).

En conclusión, tanto España como Alemania reconocen la importancia de la educación en la integración de los estudiantes inmigrantes, pero aplican estrategias distintas basadas en sus respectivos marcos políticos y administrativos. España persigue un enfoque unificado dirigido a la coherencia nacional a través de sus políticas que establecen un

marco cohesivo de apoyo lingüístico y cultural. No obstante, el carácter descentralizado del sistema educativo da lugar a una aplicación incoherente en las distintas regiones. Por el contrario, la estructura federal de Alemania permite la personalización de programas específicos para cada región, lo que permite desarrollar iniciativas de apoyo lingüístico y cultural muy específicas y adaptadas a cada lugar. Aunque eficaces, estos programas específicos para cada región también se enfrentan a retos similares a los de las disparidades en el apoyo lingüístico. Cada enfoque presenta puntos fuertes y retos únicos que influyen significativamente en las experiencias educativas y los resultados de integración de los estudiantes inmigrantes (Agraso et al., 2015). En última instancia, la eficacia de estas estrategias depende de la calidad de la implementación y de la disponibilidad de recursos en cada región o estado. Además, a pesar de los esfuerzos de España por integrar a los inmigrantes en el mercado laboral a través de su sistema de formación profesional, persisten importantes retos. Estos retos se refieren principalmente al reconocimiento de las cualificaciones extranjeras, las prácticas discriminatorias y las barreras administrativas (Pozo-Llorente & Poza-Vílches, 2020). Para mejorar las perspectivas de empleo de los inmigrantes y fomentar su integración global en la sociedad española, es imperativo ampliar y perfeccionar el sistema de formación profesional dual junto con la aplicación de programas específicos para inmigrantes. Alemania se distingue por su sistema de formación profesional altamente estructurado y eficaz, ampliamente considerado como un ejemplo mundial de éxito (Bysemeyer & Trampusch, 2012). Aunque España ha adoptado un modelo comparable, se enfrenta a dificultades de aplicación y alcance. El énfasis de Alemania en la formación dual y el reconocimiento de las cualificaciones extranjeras ha demostrado una mayor eficacia en la integración de los inmigrantes en el mercado laboral.

3.2. Lengua y orientación social más allá del sistema educativo

El dominio del idioma y la orientación social son elementos cruciales para el éxito de la integración de los inmigrantes. En España, existen programas de enseñanza de idiomas gratuitos o subvencionados por el gobierno (Garrido et al. 2017). Estos cursos los imparten diversas entidades, como gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos comunitarios. Sin embargo, la calidad y la accesibilidad de estos programas pueden variar significativamente entre regiones. En algunas zonas, la escasez de profesores cualificados y de recursos provoca incoherencias en la eficacia de la enseñanza de idiomas. Los programas de integración social suelen incluir talleres, planes de tutoría y actividades comunitarias que promueven el intercambio cultural y la cohesión social. Para garantizar la accesibilidad de los inmigrantes, muchos de estos programas se ofrecen sin coste alguno o están subvencionados (Suárez, 2017). Los Centros de Participación e Integración para Inmigrantes (CEPI) son cruciales en la prestación de servicios de asesoramiento y apoyo. Los CEPI ofrecen diversos servicios a los inmigrantes, como cursos de idiomas, orientación jurídica, asistencia laboral y orientación cultural. En 2020, los CEPI ayudaron a más de 70.000 inmigrantes (Europa Press, 2023). Estos centros ofrecen apoyo personalizado para atender las necesidades específicas de los inmigrantes, ayudándoles a desenvolverse en el sistema educativo, el mercado laboral y los servicios sociales españoles. Sin embargo, la dispersión de los programas y la variabilidad de su calidad y accesibilidad plantean importantes retos. La

falta de coherencia en las políticas y programas de integración lingüística puede impedir la eficacia de estos esfuerzos.

Los programas de orientación lingüística y social suelen estar dispersos entre varios proveedores, lo que da lugar a una falta de coordinación y normalización. La calidad de los programas puede variar mucho, ya que algunas regiones ofrecen un apoyo integral y otras se esfuerzan por prestar servicios básicos. Los inmigrantes que viven en zonas rurales o menos prósperas pueden tener un acceso limitado a los programas de orientación lingüística y social, lo que dificulta sus esfuerzos de integración (Hernández-García et al., 2008). La dispersión de los programas y la variabilidad de su calidad plantean retos importantes. Sin un marco nacional cohesionado, la eficacia de estos programas puede verse limitada por las disparidades regionales (Rodríguez-Izquierdo et al., 2019).

Alemania ha desarrollado un sistema integrado de cursos de integración que combina el aprendizaje del alemán con la orientación social y cultural (BAMF, 2024). Los cursos de integración o "Integrationskurs" están diseñados para ofrecer a los inmigrantes una introducción completa a la lengua, la cultura y el sistema jurídico alemanes, y están financiados principalmente por el gobierno federal. Estos cursos suelen consistir en la enseñanza de la lengua y una orientación que abarca la historia, la cultura, el sistema jurídico y los valores sociales alemanes. Estos módulos están diseñados para ayudar a los inmigrantes a comprender y adaptarse a la vida en Alemania, fomentando la cohesión social y la integración. Los cursos de integración son obligatorios para determinados grupos de inmigrantes, incluidos los refugiados y los solicitantes de asilo, lo que garantiza una amplia participación y normalización. En 2020, aproximadamente 350.000 migrantes participaron en cursos de integración financiados por la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF) (BAMF, 2021). Alemania ofrece programas de orientación lingüística y profesional a medida para refugiados y solicitantes de asilo, con el fin de facilitar su entrada en el mercado laboral. Estos programas incluyen cursos intensivos de idiomas, formación profesional y servicios de colocación. Más de 100.000 refugiados y solicitantes de asilo recibieron formación lingüística y orientación profesional en 2020 (BAMF, 2021).

El enfoque de integración global y obligatorio de Alemania, que incluye la adquisición del idioma y la orientación social, ha demostrado una eficacia superior en la rápida asimilación de los inmigrantes en comparación con el sistema español, más adaptable, pero con una menor adherencia por parte de los usuarios. La asignación de fondos y el carácter obligatorio de las iniciativas de integración alemanas garantizan unos índices de participación más elevados y una calidad uniforme de los programas, contribuyendo así a unos resultados de integración más satisfactorios. Por el contrario, y a pesar de ofrecer flexibilidad, el enfoque descentralizado de España se enfrenta a retos relacionados con la coordinación y la normalización, lo que se traduce en una eficacia y accesibilidad variables de los programas (Popivanov et al., 2019).

3.3. Vínculos sociales e integración cívica

La integración cívica y los vínculos sociales son fundamentales para la cohesión social. En España, se promueven diversas iniciativas para fomentar los vínculos sociales entre los inmigrantes y la comunidad local. Los programas de tutoría emparejan a inmigrantes

con residentes que actúan como mentores, proporcionando orientación y apoyo en la vida diaria, desde la navegación por los procesos burocráticos hasta la comprensión de las normas culturales (Mestres et al., 2021).

Las asociaciones de apoyo a los inmigrantes prestan una ayuda vital, ofreciéndoles asesoramiento jurídico, clases de idiomas y actividades sociales que fomentan la integración y los lazos comunitarios. Las actividades comunitarias desempeñan un papel crucial en este sentido. Los actos y actividades comunitarios, como festivales culturales y clubes deportivos, contribuyen a fomentar los lazos sociales entre inmigrantes y residentes. Las encuestas muestran que los participantes en actividades comunitarias declaran niveles más altos de cohesión social y un mayor sentimiento de pertenencia (Zhang et al., 2023). Las políticas municipales de integración han desarrollado iniciativas como los "Consejos de Integración", en los que los inmigrantes pueden participar en la toma de decisiones locales. Estos consejos garantizan que sus voces sean escuchadas en los asuntos que afectan a sus vidas. Sin embargo, la participación cívica de los inmigrantes sigue enfrentándose a importantes barreras, como la falta de información, el dominio limitado del idioma y el miedo a la discriminación, que siguen dificultando una participación efectiva (Mazza, 2022).

Alemania también ha puesto en marcha programas de mentoría y actividades comunitarias, además de promover la participación de los migrantes en las organizaciones y la política locales. Al igual que en España, los programas de mentores ponen en contacto a los migrantes con mentores locales que les ayudan a integrarse en la sociedad alemana (Weiss et al., 2019). Los consejos de integración (Integrationsräte) ejemplifican cómo los migrantes pueden influir en las políticas locales y representar sus intereses. Estos consejos permiten a los migrantes influir en las políticas locales y representar sus intereses en los gobiernos municipales (Deutscher Städtetag, 2020). Los estudios demuestran que los migrantes que participan en los Consejos de Integración se sienten más empoderados y conectados con sus comunidades (Kersting et al., 2018)

El gobierno alemán ha desarrollado programas específicos para promover la participación política de los migrantes, incluidas campañas de información sobre derechos y deberes cívicos y talleres de formación para la participación política. En 2020, más de 25.000 migrantes asistieron a estos talleres, lo que condujo a un mayor compromiso político (BAMF, 2021). A pesar de estos esfuerzos, la participación efectiva de los migrantes en la vida cívica y política sigue siendo un reto, especialmente debido a las barreras lingüísticas y culturales.

Cuando observamos cómo España y Alemania ayudan a los inmigrantes a establecerse, vemos que ambos países tienen estrategias diferentes con sus propios puntos fuertes y débiles (Zuber et al., 2020). España se centra en los esfuerzos comunitarios locales, haciendo hincapié en las conexiones personales y las actividades sociales. Sin embargo, sus programas se enfrentan a retos como la información limitada y el miedo a la discriminación entre los inmigrantes. Por otro lado, Alemania tiene un enfoque más formal con un fuerte apoyo gubernamental. Sus programas están bien organizados y cuentan con el apoyo de todo el país. También tienen programas obligatorios de participación de los inmigrantes y canales políticos claros. Sin embargo, Alemania sigue luchando contra las barreras lingüísticas y culturales. En general, ambos países tienen

enfoques únicos que aportan oportunidades y retos a los esfuerzos de integración de los inmigrantes. En términos de vínculos sociales y eficacia de la integración, España refuerza los vínculos sociales a través de actividades comunitarias y conexiones personales, pero carece de una estrategia nacional cohesionada. Por otro lado, Alemania se beneficia de programas estructurados y un fuerte apoyo institucional, lo que conduce a mayores tasas de compromiso cívico y participación política entre los inmigrantes, pero aún se enfrenta a barreras lingüísticas (Popivanov et al., 2019).

En conclusión, aunque tanto España como Alemania han realizado esfuerzos considerables en favor de la integración de los inmigrantes, sus distintos enfoques ponen de manifiesto la complejidad de la integración en contextos sociales e institucionales diversos. El enfoque español, basado en la comunidad, ofrece flexibilidad y participación popular, pero pone en tela de juicio la cohesión y la uniformidad. El enfoque alemán, más formalizado y obligatorio, garantiza una amplia participación y una vía clara para el compromiso político, pero también debe abordar los persistentes retos lingüísticos y culturales para lograr la plena integración.

4. Conclusiones

En conclusión, la acogida efectiva y la inclusión de los migrantes y refugiados en las sociedades de acogida son primordiales para las personas directamente afectadas y para la comunidad en general. Como sugieren los datos, la integración de estas poblaciones mejora la cohesión social, estimula el enriquecimiento cultural y fortalece el tejido económico y social de las comunidades. Las políticas y prácticas inclusivas y equitativas son esenciales para fomentar un entorno en el que se celebre la diversidad y todas las personas puedan prosperar. Al dar prioridad a estrategias integrales que promuevan la cohesión social, el acceso equitativo y el respeto mutuo, las sociedades pueden aprovechar el poder transformador de la migración para construir comunidades más resistentes, dinámicas y cohesionadas. El camino hacia el éxito de la integración es complejo y polifacético, pero indudablemente gratificante, ya que contribuye a un mundo más rico, diverso y armonioso.

Referencias

- Aerne, A., y Bonoli, G. (2021). Integración a través de la formación profesional. Promoting refugees' access to apprenticeships in a collective skill formation system. *Journal of Vocational Education & Training*, 75(4), 419-438. <https://doi.org/10.1080/13636820.2021.1894219>
- Agraso, L., Cerqueiras, E., & Sánchez, A. (2015). Sistema de formación profesional dual: Comparación entre el modelo alemán y la nueva formación profesional española. *Revista Española de Educación Comparada*, 25, 149-166. <https://doi.org/10.5944/REEC.25.2015.14788>
- Arar, K. (2020). *Liderazgo escolar para la educación de los refugiados: Social justice leadership for immigrant, migrants and refugees* (1ª ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429021770>

- Argirova, D. M. (2021). Buenas prácticas de los países de la Unión Europea en materia de integración de refugiados e inmigrantes. *Revista anual de la Universidad Técnica de Varna, Bulgaria*. <https://doi.org/10.29114/ajtuv.vol5.iss1.233>
- Azzolini, D., Schnell, P., & Palmer, J. (2012). Brechas de rendimiento educativo entre alumnos inmigrantes y nativos en dos "nuevos" países de inmigración: Italia y España en comparación. *Anales de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales*, 643(1), 46-77.
- BAMF (Oficina Federal de Migración y Refugiados). (2021). Integración y educación en Alemania.
- BAMF (Oficina Federal de Migración y Refugiados). (2024). Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2023 (Bundesländer). https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Integrationskurszahlenn/Bundeslaender/2023-gesamt-integrationskursgeschaeftsstatistik-laender.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Beicht, U., & Walden, G. (2019). Transición a la formación profesional basada en la empresa en Alemania por jóvenes de origen inmigrante - La influencia de la región de origen y el estado generacional. *Revista internacional de investigación en educación y formación profesional*. <https://doi.org/10.13152/IJRVET.6.1.2>
- Bottero, W. (2022). Integración de los inmigrantes en la Unión Europea: Políticas y prácticas controvertidas. *Journal of International Migration and Integration*. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340139>
- Busemeyer, M. R., y Trampusch, C. (Eds.). (2012). *La economía política de la formación colectiva de competencias*. Oxford University Press.
- Budegay, V. (2022). La esencia del concepto de "inclusión". *Estudios humanitarios: Pedagogía, Psicología, Filosofía*. [https://doi.org/10.31548/hspedagog13\(3\).2022.34-39](https://doi.org/10.31548/hspedagog13(3).2022.34-39)
- Carella, M., Garcia-Pereiro, T., & Pace, R. (2022). Subjective well-being, transnational families and social integration of married immigrants in Italy. *Social Indicators Research*, 161(2-3), 785-816. <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02402-y>
- Coetzee-van Rooy, S. (2016). Multilingüismo y cohesión social: Insights from South African students (1998, 2010, 2015). *Revista Internacional de Sociología del Lenguaje*, 2016(239-265). <https://doi.org/10.1515/IJSL-2016-0041>
- Consejo de Europa. (2008). *Libro Blanco sobre el diálogo intercultural "Vivir juntos como iguales en dignidad"*. www.coe.int/dialogue
- Consejo de Europa. (2020). *Marco común europeo de referencia para las lenguas: Aprendizaje, enseñanza, evaluación - Volumen complementario*. Ediciones del Consejo de Europa, Estrasburgo, disponible en www.coe.int/lang-cefr

- Consejo de Europa. (2023). *Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. - Textos recopilados*. Ediciones del Consejo de Europa, Estrasburgo. <https://rm.coe.int/collected-texts-charter-3e-edition-gbr/1680acca81>
- Damiani, V. (2019). Palabras para la inclusión: Experiencia de investigación y perspectivas sobre la creación de recursos L2 en línea para migrantes y refugiados en Italia. *Revista internacional de educación inclusiva*. <https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1673958>
- Deutscher Städtetag. (2020). *Geduldete Personen - Herausforderungen der Städte. Positionspapier des Deutschen Städtetages*. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2020/geduldete-personen-herausforderungen-der-staedte-2020.pdf>
- Domilescu, G., & Lungoci, C. S. (2019). Fortalecimiento de la identidad europea mediante la promoción del multilingüismo en la educación. *Revista de Ciencias de la Educación*. <https://doi.org/10.35923/jes.2019.2.05>
- Edge, S., Newbold, K. B., y McKeary, M. (2014). Exploring socio-cultural factors that mediate, facilitate, & constrain the health and empowerment of refugee youth. *Social Science & Medicine*, 117, 34-41. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.07.025>
- Eberhardt, C., y Annen, S. (2014). ¿Qué vale una cualificación? Enfoques hacia el reconocimiento de las cualificaciones y competencias profesionales adquiridas en el extranjero. *International Journal for Cross-Disciplinary Subjects in Education*, 4, 1991-1999. <https://doi.org/10.20533/IJCDSE.2042.6364.2014.0276>
- Eijberts, M., y Ghorashi, H. (2017). Biografías y la duplicidad de la inclusión y la exclusión. *Social Identities*, 23(2), 163-178. <https://doi.org/10.1080/13504630.2016.1244766>
- Errichiello, M. (2023). Turning everyday integration into reality for Pakistani middle-class migrants in the UK. *Migration Studies*. <https://doi.org/10.1080/15562948.2022.2103867>
- Ferdman, B. M. (2017). Paradojas de la inclusión: Comprender y gestionar las tensiones de la diversidad y el multiculturalismo. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 53(2), 235-263. <https://doi.org/10.1177/0021886317702608>
- FRA. (2017). *Segunda encuesta de la Unión Europea sobre minorías y discriminación (EU-MIDIS II): Principales resultados*. <https://doi.org/10.2811/268615>
- Garcés-Mascareñas, B., & Penninx, R. (2016). *Procesos y políticas de integración en Europa: Contextos, niveles y actores*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4>
- García, M., y Martínez, F. (2008). Inmigrantes en España: Cuestiones sociolingüísticas. *Revista Internacional de Sociología del Lenguaje*.

- Garrido, M., y Codó, E. (2017). Deskillling and delanguaging African migrants in Barcelona: Vías de incorporación al mercado laboral y el valor del inglés 'global'. *Globalisation, Societies and Education*, 15, 29-49. <https://doi.org/10.1080/14767724.2014.944757>
- Geddes, A., y Scholten, P. (2016). *La política de la migración y la inmigración en Europa*. SAGE Publications.
- Heckmann, F. (2006). Integración y políticas de integración: Estudio de viabilidad de la red IMISCOE. *BAMF*. <https://doi.org/10.1002/9783527628308>
- Haasler, S. (2020). El sistema alemán de formación profesional: Desafíos de género, academización e integración de jóvenes con bajo rendimiento. *Transferencia: Revista Europea de Trabajo e Investigación*, 26, 57-71. <https://doi.org/10.1177/1024258919898115>
- Hooghe, M., Reeskens, T., & Stolle, D. (2007). Diversidad, multiculturalismo y cohesión social: Confianza y etnocentrismo en las sociedades europeas. En K. Banting, L. Seidle, & T. Courchene (Eds.), *Belonging? Diversity, recognition and shared citizenship in Canada* (Vol. III, pp. 387-410). Instituto de Investigación sobre Políticas Públicas.
- Hsieh, Y. (2021). Capital as vocational currency in refugee migrant education: Intersection of language training, work experience and vocational qualifications. *Journal of Vocational Education & Training*, 75, 991-1012. <https://doi.org/10.1080/13636820.2021.1989707>
- Huddleston, T., Niessen, J., & Dag Tjaden, J. (2013). *Using EU indicators of immigrant integration (Informe final para la DG de Asuntos de Interior)*. <https://data.europa.eu/doi/10.2837/34091>
- OIM. (2021). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. OIM. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>
- Jeon, S. (2019). Panorama general: Liberar el potencial de los migrantes a través de la educación y formación profesional. *Unlocking the Potential of Migrants*. <https://doi.org/10.1787/1ca47cd9-en>
- Jørgensen, C., Hautz, H., & Li, J. (2021). The role of vocational education and training in the integration of refugees in Austria, Denmark and Germany. *International Journal for Research in Vocational Education and Training*. <https://doi.org/10.13152/ijrvet.8.3.2>
- Koehler, C., y Schneider, J. (2019). Jóvenes refugiados en la educación: Los desafíos particulares de los sistemas escolares en Europa. *Gestión educativa Administración y liderazgo*. <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0129-3>
- Lomba, S. (2010). Estatuto jurídico e integración de los refugiados: A European perspective. *Journal of Refugee Studies*, 23(4), 475-495. <https://doi.org/10.1093/JRS/FEQ039>

- Lumley-Sapanski, A., y Callahan, N. (2019). Beneficio mutuo: cómo los programas de formación profesional utilizan el compromiso del empleador y las fortalezas de los refugiados para facilitar la integración. *Ciencias Sociales*. <https://doi.org/10.3390/SOCSCI8050145>
- Mazza, J. (2022). España: Inmigración e integración en el cambio de milenio. *Instituto de Política Migratoria*. <https://www.migrationpolicy.org/article/spain-immigration-integration-multilevel>
- McGinnity, F., Fahey, É., Quinn, E., Arnold, S., Maître, B., & O'Connell, P. (2018). *Informe de seguimiento de la integración 2018 (Publicado en noviembre de 2018)*. http://emn.ie/files/p_201811071011402018_MonitoringReportonIntegration.pdf
- McIntyre, J., Ardzejewska, K., & Travers, K. (2018). Hacia la paridad participativa en la escolarización: Avanzando más allá del acceso a la política y la práctica. *Revista Internacional de Educación Inclusiva*. <https://doi.org/10.1080/03057925.2018.1515007>
- Mestres, N., Blanch, C., & Prieto-Flores, Ò. (2021). *Análisis de los programas de mentoría social en España y su papel en la inclusión social de la población extranjera y en el fomento de la interculturalidad*. <https://mentoringapp.udg.edu/wp-content/uploads/2021/03/Mentoria-CAST-2021.pdf>
- Mirici, Í. H. (2020). Necesidades lingüísticas de los inmigrantes adultos en Europa para la inclusión social: El papel de la competencia lingüística y los entornos de aprendizaje. *Revista Internacional de Educación Progresiva*. <https://doi.org/10.17263/jills.759247>
- Mitra, A., & Evansluong, Q. (2019). Narrativas de integración y liminalidad en el emprendimiento migrante: Un estudio de emprendedores indios en Suecia. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*. <https://doi.org/10.1016/J.TECHFORE.2019.01.011>
- Norman, K. P. (2018). ¿Inclusión, exclusión o indiferencia? Redefiniendo las opciones de compromiso del Estado de acogida de migrantes y refugiados en los países mediterráneos de 'tránsito'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(1), 42-60. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1482201>
- Nwachi, L. (2021). Relación entre participación e inclusión social. *Open Journal of Social Sciences*. <https://doi.org/10.4236/jss.2021.910004>
- Obisike, E. E., Adalikwu-Obisike, J., Romeo, C., Cox, D., & Adjei, T.-A. (2023). Reexaminando el uso de la sociedad inclusiva como solución a las desigualdades sociales: It's time we address the elephants in the house. *Journal of International Cooperation and Development*. <https://doi.org/10.36941/jicd-2023-0002>

- OCDE. (2020). *¿Todos a la obra? Making diversity work for all*. <https://doi.org/10.1787/efb14583-en>
- OCDE. (2021). *Perspectivas de la migración internacional*. Ediciones de la OCDE.
- Pearlman, W. (2021). Reluctant reception: Refugiados, migración y gobernanza en Oriente Medio y el Norte de África. *Perspectives on Politics*, 19(4), 1351-1352. <https://doi.org/10.1017/S1537592721002528>
- Penninx, R., y Garcés-Mascareñas, B. (2016). *Procesos y políticas de integración en Europa: Contextos, niveles y actores*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4>
- Pozo-Llorente, M., & Poza-Vílches, M. (2020). Evaluación de las fortalezas de la formación profesional dual en Andalucía (España): Una apuesta de futuro. *Ciencias de la Educación*, 10, 392. <https://doi.org/10.3390/educsci10120392>
- Prasch, J. E., Neelim, A., Carbon, C., Schoormans, J., & Blijlevens, J. (2022). Una aplicación del modelo de identidad dual y categorización activa para aumentar la cercanía intercultural. *Frontiers in Psychology*, 13. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.705858>
- Purdie Greenaway, V., & Turetsky, K. M. (2020). Diversidad socioecológica e inclusión: Un marco para avanzar en la ciencia de la diversidad. *Current Opinion in Psychology*, 32, 171-176. <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2019.09.008>
- Puschner, B. (2023). Social inclusion: A fundamental PROM for evaluating recovery-oriented global mental health programmes. *European Psychiatry*, 66, S34. <https://doi.org/10.1192/j.eurpsy.2023.131>
- Putnam, R. D. (2007). E pluribus unum: Diversidad y comunidad en el siglo XXI: The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137-174. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x>
- Rodríguez-Izquierdo, R., & Darmody, M. (2019). Política y práctica en el apoyo lingüístico para niños migrantes recién llegados en Irlanda y España. *British Journal of Educational Studies*, 67, 41-57. <https://doi.org/10.1080/00071005.2017.1417973>
- Schneider, K., y Woessmann, L. (2009). El sistema educativo alemán: Federalism, school system and quality assurance. En R. Cowen & A. M. Kazamias (Eds.), *International handbook of comparative education* (pp. 190-208). Springer.
- Sime, D. (2017). Desafiando las barreras a la participación: Investigando con niños y jóvenes migrantes. En T. Skelton, R. Evans y L. Holt (Eds.), *Methodological approaches*. Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-287-020-9_4
- Solano, G., Yilmaz, S., & Huddleston, T. (2022). El vínculo entre las políticas migratorias y las dinámicas de migración e integración de los migrantes. An overview of

the existing literature (Deliverable 8.1). *Proyecto Colibrí*.
<http://www.hummingbird-h2020.eu>

- Solovova, O. (2013). (Entre la espada y la pared: Notas para una ecología de las políticas lingüísticas desde una escuela complementaria para niños inmigrantes de Europa del Este en Portugal [ProQuest Information & Learning]. En *Dissertation Abstracts International Section C: Worldwide* (Vol. 75, Issue July).
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=psych&AN=2017-51412-221&lang=es&site=ehost-live&scope=site&authtype=ip,shib>
- Spencer, S., y Charsley, K. (2021). Reframing 'integration': Acknowledging and addressing five core critiques. *Comparative Migration Studies*, 9(1).
<https://doi.org/10.1186/s40878-021-00226-4>
- Suárez, B. (2017). El diseño de políticas de integración de migrantes en España: Discursos y actores sociales. *Inclusión Social*, 5, 117-125.
<https://doi.org/10.17645/SI.V5I1.783>
- Thambinathan, V., y Kinsella, E. A. (2021). Metodologías descolonizadoras en la investigación cualitativa: Creating spaces for transformative praxis. *International Journal of Qualitative Methods*, 20.
<https://doi.org/10.1177/16094069211014766>
- ACNUR. (2023). *Tendencias mundiales: Desplazamiento forzado en 2022*. ACNUR.
<https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>
- Weiss, A., y Tulin, M. (2019). Como el hierro afila el hierro: Un enfoque de mentoría para la integración en el mercado laboral de los migrantes humanitarios. *International Journal of Evidence Based Coaching and Mentoring*, 17, 122-137. <https://doi.org/10.24384/3D5C-W176>
- Zhang, Y., Chang Y., Pundir, P., & Miejrung L. (2023). Migrants' community participation and social integration in urban areas: A scoping review. *Cities*.
<https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104447>
- Zuber, C. I. (2020). Explicación de las leyes de integración de inmigrantes de las regiones alemanas, italianas y españolas: Sub-state nationalism and multilevel party politics. *Regional Studies*, 54(11), 1486-1497.
<https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1599845>

LA SALUD MENTAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS: UN DESAFÍO PENDIENTE. COMPARACIÓN ENTRE LA PERCEPCIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA Y ALEMANIA.

Helena Garrido-Hernansaiz (Departamento de Psicología, Universidad Pontificia Comillas)

1. Introducción

En la última década, España y Alemania se han convertido en dos de los principales países de acogida de personas refugiadas en Europa, pero con realidades socio-sanitarias y marcos legislativos divergentes. Esta heterogeneidad plantea interrogantes sobre cómo se configuran las necesidades de la población refugiada y qué respuestas ofrecen los sistemas públicos y las organizaciones no gubernamentales en cada contexto. Este capítulo busca, en primer lugar, describir la percepción de expertos y expertas de ambos países sobre el ámbito concreto de la salud mental, a menudo en un segundo plano en los procesos de acogida, y contrastar los patrones observados entre España y Alemania. En segundo lugar, se ampliarán y enriquecerán dichas percepciones con datos provenientes de la literatura científica relativos a prevalencia de problemas de salud mental y factores influyentes. En último lugar, se finalizará con algunas conclusiones relativas a la intervención necesaria para cuidar la salud mental de las personas refugiadas. Esta aproximación permite subrayar la magnitud de las necesidades, la adecuación de los recursos disponibles y las prioridades de intervención en ambos países, ofreciendo así orientaciones para la planificación de servicios de salud mental dirigidos a la población refugiada.

2. Marco General del Estudio Realizado

Con el fin de explorar esas necesidades y delinear implicaciones prácticas, se llevó a cabo un panel Delphi binacional centrado en la atención integral (psicosocial y socio-sanitaria) de la población refugiada. El panel estuvo integrado por 15 expertos, 11 de España y 4 de Alemania, con una amplia experiencia profesional. Predominaron las y los profesionales de la intervención social (trabajo social, educación social; 10 participantes), seguidos de académicos con actividad investigadora aplicada (5 participantes) y operadores jurídicos (3 participantes); además, se contó con una trabajadora de un organismo internacional. (Cuatro expertos ejercieron simultáneamente funciones en dos categorías —tres casos de profesional de la intervención social y académico y un caso de operador jurídico y académico—, de ahí que la suma de perfiles exceda los 15 participantes.) Su formación refleja igualmente esa diversidad: el trabajo social y las disciplinas afines fueron las disciplinas formativas mayoritarias, complementadas por el derecho, la criminología, las ciencias políticas, la historia y las relaciones internacionales, lo que aporta una visión

multidisciplinar muy relevante para la atención integral. Por último, en cuanto a género y edad, en el panel de España participaron 9 mujeres y 2 hombres, con una edad media de 40 años (rango 29-54) y, en el panel de Alemania, intervinieron 2 mujeres y 2 hombres, con una edad media de 54 años (rango 45-67).

La metodología Delphi se desarrolló en dos rondas. La primera recogió, mediante preguntas abiertas, quince áreas temáticas que reflejan los principales determinantes psicosociales y de integración de la población refugiada: salud, vivienda, idioma e intérpretes, influencia de los actores políticos, trámites administrativos, asesoramiento jurídico, formación, recursos materiales, coordinación interinstitucional, violencia de género y trata, atención específica a personas vulnerables, inserción laboral, participación de las personas refugiadas en las decisiones que les afectan, forma de trabajar de los profesionales, y discriminación. Estas áreas proporcionan un marco amplio que va desde la disponibilidad de servicios de salud mental hasta los obstáculos burocráticos o las dinámicas de inclusión social, permitiendo captar la complejidad de la experiencia de acogida en España y Alemania. A partir de las aportaciones recogidas en la primera ronda, se elaboró un cuestionario con las mismas áreas temáticas y un número variable de ítems en cada una de ellas. En esta segunda ronda, las y los participantes valoraron su grado de acuerdo con dichos ítems en una escala tipo Likert de 1 (muy en desacuerdo) a 5 (totalmente de acuerdo).

Este estudio formó parte del proyecto Global-ANSWER, con número de proyecto H2020-MSCA-RISE-GA-872209, financiado con fondos europeos dentro del programa Horizon 2020, concretamente en el marco de las acciones MSCA-RISE (Marie Skłodowska-Curie Actions-Research and Innovation Staff Exchange; H2020-MSCA-RISE-2019). Se pueden encontrar más detalles sobre este estudio en la web del proyecto, www.proyectos.ugr.es/global-answer/

Dado el foco del presente capítulo en la salud mental de las personas refugiadas, nos centramos en desgranar a continuación los resultados únicamente de los ítems de la segunda ronda relacionados con la salud mental. Estos ítems estuvieron agrupados en tres de las áreas abordadas por el estudio: salud, atención específica a personas vulnerables y, solo en el caso de Alemania, trámites administrativos.

3. Resultados Obtenidos y Comparación España-Alemania

3.1. Área de Salud

La Tabla 1 y la Figura 1 muestran las valoraciones medias en los ítems del área de salud. En el caso de España, hubo cuatro ítems relacionados con salud mental en esta área; en el caso de Alemania, fueron dos. Comenzando el análisis por España, las y los profesionales percibieron que la protección de la salud mental de las personas refugiadas y los recursos disponibles para ello son claramente insuficientes. También se mostraron muy de acuerdo en que la falta de una atención adecuada a las personas refugiadas durante el proceso de acogida agrava los problemas de salud mental y dificulta la integración social, generando un riesgo de exclusión social. Además, estuvieron muy de acuerdo en que los centros de acogida deberían reservar plazas específicas para personas con

problemas graves de salud mental. En todos los casos, la dispersión de las puntuaciones fue baja, lo que indica un alto grado de convergencia entre las y los expertos.

Tabla 1

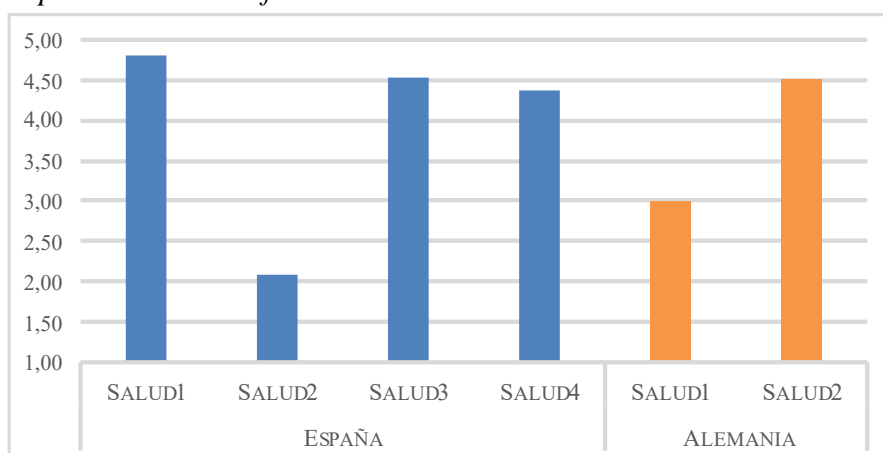
Medias y Desviaciones Típicas Para el Área de Salud

Ítem	Contenido	M	DT
España			
SALUD1	Los centros de acogida deberían disponer de plazas específicas para personas con problemas de salud mental grave.	4,82	0,40
SALUD2	Se protege adecuadamente la salud mental de los solicitantes de protección internacional.	2,09	0,94
SALUD3	No existen recursos suficientes para atender la salud mental de los solicitantes de protección internacional.	4,55	0,69
SALUD4	La falta de atención adecuada agrava problemas de salud mental o física, reduciendo las posibilidades de integración y provocando exclusión social.	4,36	0,67
Alemania			
SALUD1	El acceso a los servicios de salud mental es limitado, y a menudo son cuidadores no profesionales quienes intentan ofrecer ayuda de primer nivel.	3,00	1,41
SALUD2	El acceso limitado a los servicios de salud mental hace que muchos refugiados sufran síntomas psicológicos a largo plazo relacionados con la falta de tratamiento de su experiencia traumática.	4,50	1,00

Nota. M = Media. DT = Desviación típica. El rango posible de las medias es 1-5.

Figura 1

Representación Gráfica de las Puntuaciones Medias en los Ítems del Área de Salud



Nota. El contenido de los ítems figura en la Tabla 1. El rango posible de las medias es 1-5.

En el caso de Alemania, la pauta fue menos homogénea: las y los expertos se situaron en un punto medio de acuerdo respecto a la afirmación de que el acceso a los servicios es limitado, recayendo a menudo en cuidadores no profesionales. Además, la dispersión de respuestas fue notablemente mayor en este ítem, lo que sugiere posiciones más divergentes acerca de la magnitud del problema. Esto refleja cierta ambivalencia sobre la capacidad del sistema para ofrecer una primera respuesta de atención a la salud mental y también podría ser un indicador de que la situación en el país germano pueda ser algo mejor que en España. Sin embargo, las y los participantes se mostraron muy de acuerdo con que las dificultades de acceso a los servicios de salud mental impiden que las personas refugiadas puedan obtener un tratamiento adecuado a sus experiencias traumáticas, lo que genera sintomatología psicopatológica a largo plazo. La dispersión de respuestas en este ítem fue menor, reflejando un mayor grado de convergencia en las respuestas de las y los participantes.

En conjunto, los resultados de España y Alemania apuntan a una percepción compartida de la falta de atención especializada a la salud mental de las personas refugiadas y una preocupación por las consecuencias derivadas, aunque con matices distintos en cada país.

3.2. Área de Atención Específica a Personas Vulnerables

Las valoraciones medias en los ítems del área de atención a las personas refugiadas vulnerables aparecen en la Tabla 2 y la Figura 2. En esta área, hubo un ítem relacionado con salud mental, tanto en el caso de España como de Alemania. En España, las y los profesionales se mostraron en desacuerdo con que la atención proporcionada cubra adecuadamente las necesidades de salud mental (entre otras) de las personas vulnerables, si bien la convergencia en las valoraciones fue solo moderada. Por el contrario, en Alemania las y los expertos indicaron, con una fuerte convergencia de opiniones, estar algo de acuerdo con que el sistema identifica tempranamente a las personas refugiadas que presentan vulnerabilidades y comunica dicha situación a la Oficina correspondiente para que sus necesidades sean tenidas en cuenta en las audiencias. En conjunto, los resultados reflejan una diferencia entre países: el panel alemán valora de forma ligeramente positiva la detección y derivación inicial de las personas vulnerables, mientras que el español pone el foco en una subóptima cobertura de sus necesidades específicas.

Tabla 2

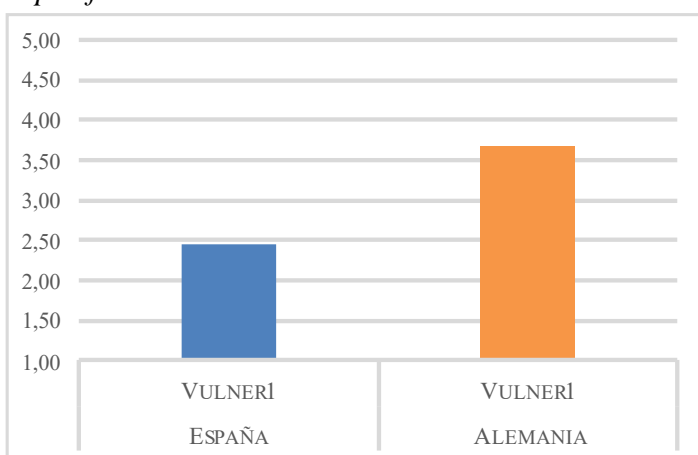
Medias y Desviaciones Típicas Para el Área de Atención Específica a Personas Vulnerables

Ítem	Contenido	M	DT
España			
VULNER1	La atención que se ofrece cubre adecuadamente las necesidades específicas de personas vulnerables, como aquellas relacionadas con la salud mental.	2,45	1,21
Alemania			
VULNER1	Se identifica a los refugiados vulnerables (por ejemplo, menores no acompañados, supervivientes de traumas) y se notifica su situación a la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF) para garantizar que se tengan en cuenta sus necesidades especiales durante las audiencias.	3,67	0,58

Nota. M = Media. DT = Desviación típica.

Figura 2

Representación Gráfica de las Puntuaciones Medias en los Ítems del Área de Atención Específica a Personas Vulnerables



Nota. El contenido de los ítems figura en la Tabla 2. El rango posible de las medias es 1-5.

3.3. Área de Trámites Administrativos

Las valoraciones medias en los ítems del área de Trámites Administrativos se presentan en la Tabla 3 y la Figura 3. Si bien esta área fue evaluada en ambos países, solo emergieron ítems relacionados con salud mental en el cuestionario alemán (concretamente dos), de modo que en este caso no resulta posible una comparación directa con España. En Alemania, las y los profesionales consultados estuvieron muy de acuerdo con que la arbitrariedad y la duración prolongada del procedimiento de asilo generan incertidumbre y presión psicológica, pudiendo desembocar en problemas de salud mental,

como la depresión. La mínima dispersión observada en ambos casos refleja una convergencia de opiniones muy elevada sobre el impacto negativo que los trámites administrativos ejercen sobre el bienestar psicológico de las personas refugiadas.

Tabla 3

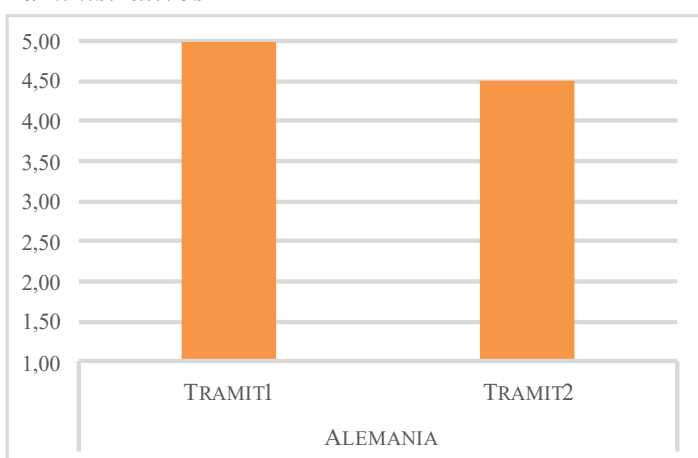
Medias y Desviaciones Típicas Para el Área de Trámites Administrativos

Ítem	Contenido	M	DT
Alemania			
TRAMIT1	La duración del procedimiento de asilo provoca incertidumbre, presión psicológica y, en ocasiones, enfermedades (por ejemplo, depresión).	5,00	0,00
TRAMIT2	La arbitrariedad del procedimiento de asilo provoca incertidumbre, presión psicológica y, en ocasiones, enfermedades (por ejemplo, depresión).	4,50	0,58

Nota. M = Media. DT = Desviación típica.

Figura 3

Representación Gráfica de las Puntuaciones Medias en los Ítems del Área de Trámites Administrativos



Nota. El contenido de los ítems figura en la Tabla 3. El rango posible de las medias es 1-5.

4. Literatura Científica: Datos de Prevalencia y Factores Relevantes Para la Salud Mental de las Personas Refugiadas

4.1. Prevalencia de los Problemas de Salud Mental en las Personas Refugiadas

Las revisiones sistemáticas y metaanálisis publicados en los últimos 5-6 años coinciden en dibujar un panorama de alta prevalencia de problemas de salud mental entre las

personas refugiadas, con cifras que se sitúan de forma consistente alrededor de un tercio de la población afectada. Así, dos metaanálisis recientes, realizados con más de 5000 y 11000 personas refugiadas adultas respectivamente (Blackmore, Boyle, et al., 2020; Patané et al., 2022), estimaron prevalencias globales del 31-32 % tanto para el trastorno de estrés postraumático como para la depresión mayor, del 5 % para el trastorno bipolar, del 11 % para los trastornos de ansiedad y del 1-2 % para los trastornos psicóticos. El metaanálisis de Henkelmann et al. (2020), realizado con casi 15000 personas refugiadas asentadas en países de ingresos elevados, encontró prevalencias muy similares en adultos: 27 % para trastorno de estrés postraumático, 30 % para depresión y 12 % para ansiedad. Estos datos de prevalencia son sustancialmente superiores a los reportados en personas no refugiadas e incluso en personas en zonas de guerra. Finalmente, la síntesis de Turrini et al. (2017) subraya que la depresión y la ansiedad son al menos tan frecuentes como el trastorno de estrés postraumático, alcanzando hasta un 40 % de los casos en algunos estudios.

Los estudios centrados en población infantil y adolescente confirman que la carga de trastornos mentales entre las personas refugiadas aparece ya a edades tempranas y con magnitud comparable e incluso superior a la observada en adultos. Diferentes revisiones y metaanálisis encontraron prevalencias del 23-58 % para trastorno de estrés postraumático, 14-28 % para depresión y 15-32 % para trastornos de ansiedad, 25 % para los problemas emocionales y de conducta, 9 % para TDAH (8,6 %), 5 % para ideación suicida y 2 % para trastorno negativista desafiante (Blackmore, Gray, et al., 2020; Henkelmann et al., 2020; Kien et al., 2019). Al examinar el subgrupo particularmente vulnerable de menores no acompañados, la revisión de Bamford et al. (2021) encontró valores muy variables, pero sistemáticamente más elevados que los de menores acompañados. La prevalencia de trastorno de estrés postraumático fue del 38-54 % según país y método de evaluación y la depresión (40-43 %) y la ansiedad (23 %) siguieron un patrón paralelo de alta frecuencia. Estos resultados coinciden con la revisión de Daniel-Calveras et al. (2022) sobre menores no acompañados/as refugiados/as en Europa: en 23 estudios con un total de 80651 participantes se hallaron rangos de 5-43 % para el trastorno de estrés postraumático, 3-62 % para depresión, 33-38 % para ansiedad y 4-14 % para problemas conductuales. Esta revisión también subrayó la elevada tasa de intentos de suicidio y muertes por suicidio en esta población. Todo esto confirma que los problemas de salud mental no se circunscriben al grupo adulto, situando a los y las menores refugiados/as como población especialmente vulnerable.

En el caso concreto de España y Alemania, en términos comparativos, Alemania dispone de un cuerpo de evidencia epidemiológica relativamente sólido. Estudios recientes muestran que cuatro de cada diez refugiados/as sufren un malestar psicológico significativo (Walther et al., 2020). Concretamente, las tasas de trastorno de estrés postraumático se sitúan en el 11-35 % en adultos (Nesterko et al., 2019; Hoell et al., 2021; Borho et al., 2020; Georgiadou et al., 2018), llegando al 58 % en grupos vulnerables como personas LGBTQ+ (Nesterko et al., 2025). En relación a la depresión, las tasas varían entre el 15 y el 44 % concretas (Nesterko et al., 2019; Hoell et al., 2021; Nesterko et al., 2025; Borho et al., 2020; Georgiadou et al., 2018). La ansiedad mostró una prevalencia entre el 14 y el 16 % (Borho et al., 2020; Georgiadou et al., 2018), si bien nuevamente

puede alcanzar el 63 % en grupos vulnerables como las personas LGBTQ+ (Nesterko et al., 2025). Finalmente, en menores, las tasas de trastorno de estrés postraumático reportadas fueron del 65 %, de depresión 43-68 % y de ansiedad 38 % (Müller et al., 2019; Höhne et al., 2021). Estos datos refuerzan las percepciones de las y los profesionales expertos que en Alemania mostraron su preocupación por la salud mental de las personas migrantes en nuestro estudio.

En contraste, en España la literatura empírica actualizada sobre prevalencia es escasa y fragmentaria, sin existir estudios epidemiológicos sólidos que ofrezcan datos comparables a los obtenidos en Alemania. Esta falta de datos rigurosos no solo limita el conocimiento disponible, sino que dificulta la planificación de recursos y la evaluación de intervenciones. A pesar de la falta de datos, las y los profesionales expertos de España participantes en nuestro estudio mostraron su elevada preocupación por la salud mental de las personas migrantes, incidiendo en la desprotección actual y en la falta de recursos.

4.2. Factores Relevantes Para la Salud Mental de las Personas Refugiadas

Los estudios revisados muestran que la salud mental de las personas refugiadas está mediada por un entramado complejo de factores de riesgo y de protección que se distribuyen a lo largo de todo el ciclo migratorio, así como por la existencia de barreras de acceso a los servicios de salud mental.

En cuanto a factores sociodemográficos, los estudios señalan que ser menor no acompañado y haber migrado a países de ingresos bajos y medios son dos factores ampliamente asociados prevalencias más altas de depresión, ansiedad y TEPT; además, ser mujer, tener una mayor edad y tener un bajo nivel educativo también han sido asociados a peor salud mental, aunque de manera menos clara (Fadhliya et al., 2024; Henkelmann et al., 2020; Höhne et al., 2022; Patanè et al., 2022; Walther et al., 2020).

En cuanto a factores pre-migratorios que empeoran la salud mental, destacan la exposición a guerra, persecución, violencia sexual o tortura, junto con traumas del pasado y otros problemas de salud mental previos, la separación familiar, el hambre y las violaciones de los derechos humanos (Fadhliya et al., 2024; Henkelmann et al., 2020; Höhne et al., 2022). Algunos de estos factores podrían también ocurrir durante el trayecto migratorio (separación familiar, detención, hambre, violencia y otras violaciones de los derechos humanos), incrementando asimismo la probabilidad de sufrir un trastorno mental (Fadhliya et al., 2024; Höhne et al., 2022).

Entre los factores post-migratorios de riesgo, se encuentran los procesos de asilo prolongados e inciertos, las políticas de inmigración restrictivas, el alojamiento colectivo o precario, el desempleo, la pobreza, las barreras idiomáticas, las dificultades culturales, la discriminación, la falta de reconocimiento de las cualificaciones profesionales, la separación del núcleo familiar, otros problemas familiares (e.g., echar de menos a la familia, preocuparse por sus familiares residentes en el país de origen, no poder ir a visitarles, sentir soledad...) y la falta de redes sociales que sirvan de apoyo (Gleeson et al., 2020; Fadhliya et al., 2024; Hajak et al., 2021; Höhne et al., 2022; Satinsky et al., 2019; Nowak et al., 2023; Walther et al., 2020). Por el contrario, la reunificación familiar, el apoyo social comunitario, la obtención de un estatus legal seguro, programas de inserción

laboral, el aprendizaje del idioma y la cultura del país receptor, el acceso a oportunidades y la sensación de seguridad son factores protectores que favorecen la salud mental de las personas refugiadas (Fadhli et al., 2024; Nowak et al., 2023; Walther et al., 2020).

Entre las barreras de acceso a servicios de salud mental destacan el estigma cultural, el desconocimiento del sistema sanitario y de los servicios de salud mental, las limitaciones de acceso a dichos servicios, el estatus legal inseguro, la precariedad en el alojamiento, la falta de intérpretes y la preocupación por las barreras idiomáticas, los costes económicos, el estigma en torno a la salud mental, el miedo a la discriminación y la desconfianza hacia las instituciones limitan el uso de los servicios disponibles (Byrow et al., 2020; DeSa et al., 2022; Ilyas et al., 2021; Giacco y Priebe, 2017; Mabil-Atem et al., 2024; Nowak et al., 2023; Satinsky et al., 2019; Schoenberger et al., 2024). Estas barreras son especialmente marcadas en mujeres refugiadas, afectadas por barreras adicionales relacionadas con los roles de género y la cultura (DeSa et al., 2022).

5. Hacia Dónde Caminar: Recomendaciones Para Proteger la Salud Mental de las Personas Refugiadas

A la luz de los resultados del estudio Delphi y de la literatura científica más reciente, las necesidades de salud mental de las personas refugiadas en España y Alemania siguen siendo tan apremiantes como heterogéneas. El panel coincidió en que la oferta de recursos especializados es claramente insuficiente en ambos países y en que la falta de atención temprana agrava los problemas de salud mental y lastra la integración social. Estas percepciones se ven corroboradas por las revisiones internacionales: alrededor de un tercio de las personas refugiadas presenta TEPT y depresión, y una de cada cuatro sufre ansiedad, incluso años después de la llegada (Giacco y Priebe, 2018; Turrini et al., 2025). En el caso español, donde las y los profesionales consultados en nuestro estudio se declararon “muy de acuerdo” con la escasez de recursos existente, la brecha entre necesidad percibida y cobertura resulta todavía más evidente que en Alemania. Estas constataciones subrayan la necesidad de intervenciones preventivas y terapéuticas que trasciendan el enfoque exclusivamente clínico.

Además, entre el 80 y el 90% de quienes precisan ayuda psicológica no la reciben por barreras culturales, lingüísticas y estructurales, una carencia que la evidencia empírica reproduce en varios países de acogida (Grasser, 2022). Este hecho recalca la necesidad urgente de diseñar y poner en marcha políticas de salud pública específicas en los países de acogida, así como de desarrollar servicios de atención especializados para los grupos más vulnerables (Kien et al., 2019) y de facilitar intervenciones culturalmente adaptadas que sean escalables y mejoren el acceso y la eficacia del tratamiento (Henkelmann et al., 2020). Así, la brecha existente en el acceso a tratamiento psicológico exige rediseñar los circuitos de derivación, simplificar los procedimientos de acceso y garantizar intérpretes formados.

En este contexto, la primera recomendación es reforzar la prevención primaria como elemento de especial relevancia. En este sentido, los programas escolares de apoyo psicosocial para familias recién llegadas se han asociado con mejoras significativas en síntomas emocionales y sentido de pertenencia en menores migrantes (Fazel y

Betancourt, 2018). Los estudios sobre promoción y alfabetización en salud mental señalan que las intervenciones breves basadas en elementos comunes (psicoeducación, resolución de problemas, activación conductual y estrategias de regulación emocional) logran reducciones clínicamente relevantes de depresión y ansiedad cuando se aplican en las primeras fases de la acogida. El manual de *Problem Management Plus* (PM+) de la OMS, por ejemplo, estructura cinco sesiones que combinan psicoeducación, respiración diafragmática para el control del estrés, solución estructurada de problemas, activación conductual y fortalecimiento del apoyo social (Uhr et al., 2025). A su vez, la versión digital *Step-by-Step*, traslada estos elementos a cinco módulos autoaplicados y ha mostrado mejoras significativas en síntomas depresivos y ansiosos entre personas refugiadas recién llegadas (Uhr et al., 2025). Aunque la evidencia comparativa sugiere que estos programas ofrecen efectos modestos sobre la ansiedad frente a tratamiento habitual, dichos efectos son significativos y argumentan a favor de su implementación escalonada en dispositivos de primera respuesta (Turrini et al., 2025).

Implementar, por tanto, módulos de orientación cultural y habilidades de afrontamiento resiliente basados en estos componentes (con especial atención a mujeres y menores no acompañados) no solo disminuye el malestar inmediato, sino que facilita la posterior derivación a servicios especializados y optimiza el uso de recursos limitados. Además, ampliar la disponibilidad de recursos de atención psicosocial y mejorar el conocimiento de estos entre las personas migrantes, así como incrementar la facilidad de acceso a los mismos, son elementos decisivos para reducir efectivamente la brecha existente de atención a la salud mental de las personas migrantes.

En segundo lugar, en cuanto al tratamiento especializado, la adaptación cultural de las terapias cobra especial importancia. Las revisiones más recientes señalan que la terapia cognitivo-conductual adaptada es eficaz y tiene bajas tasas de abandono, con efectos moderados a grandes cuando las intervenciones tienen en cuenta la adecuación lingüística e incorporan metáforas, rituales y marcos explicativos culturalmente propios, así como valores colectivos como la centralidad de la familia (McDermott et al., 2024; Menon et al., 2024). De hecho, cuanto mayor es el grado de adaptación, mayor la eficacia observada, especialmente en poblaciones heterogéneas (Grasser, 2022). La práctica clínica debería, por tanto, incluir herramientas culturalmente relevantes y flexibilidad en el formato (individual, familiar o grupal), de modo que la terapia se ajuste al marco de referencia del paciente.

Un tercer eje hace referencia a la escalabilidad. En contextos de alta demanda, las intervenciones digitales resultan claves y las tecnologías digitales abren oportunidades para superar barreras geográficas y de idioma. Las intervenciones móviles revisadas por Mabil-Atem et al. (2024) muestran experiencias prometedoras con una alta aceptación por parte de usuarios. Estas intervenciones combinan autoayuda guiada con supervisión profesional mínima y logran reducciones moderadas del malestar psicológico incluso en entornos con escasez de especialistas. Adaptar estas plataformas diferentes idiomas, garantizar la protección de datos y ofrecer conectividad gratuita en centros de acogida permitiría superar barreras logísticas habituales (movilidad geográfica, horarios laborales, carencia de intérpretes). Así, estas herramientas pueden ofrecer apoyo continuo cuando los recursos presenciales son limitados o cuando existen barreras de acceso como algunas

de las mencionadas previamente: estigma en torno a la salud mental, dificultades económicas (por ejemplo, no poder pagar el transporte para acudir) o roles de género que impidan acudir a madres migrantes.

En cuarto lugar, tanto el panel como la literatura subrayan la vulnerabilidad acumulativa de determinados subgrupos: menores, supervivientes de tortura, personas LGTBIQ+, solicitantes con procesos prolongados. Se recomienda, por tanto, en contextos de escasez asistencial, reservar recursos de alta especialización (equipos multidisciplinares con psiquiatría, psicología, trabajo social y mediación cultural) para estos perfiles, al tiempo que se fortalecen las redes comunitarias como factor protector transversal.

En quinto lugar, las incertidumbres jurídicas y la duración de los trámites administrativos fueron señaladas como estresores de primer orden, tanto por los expertos de nuestro estudio como por la literatura científica. Para mitigar su impacto, es crucial integrar el acompañamiento jurídico-psicosocial con intervenciones breves, que han mostrado reducciones moderadas en depresión y ansiedad frente a tratamiento habitual (Turrini et al., 2025). Además, la coordinación interinstitucional recomendada por Giacco y Priebe (2018) emerge como un componente esencial para reducir los factores estresores generados por los países de acogida. Adicionalmente, también se debería atender al burnout y estrés vicario como riesgos laborales relevantes en las y los profesionales que atienden a población refugiada (Grasser, 2022). Deberían garantizarse unos niveles adecuados de carga laboral, formación continuada, asistencia psicológica, supervisión y descanso para dichos profesionales como forma de prevenir el desgaste profesional y garantizar la calidad asistencial.

Asimismo, las dimensiones sociales influyen en gran medida en la salud mental. La falta de empleo, la vivienda precaria y la discriminación, entre otros factores, se relacionaron con mayores problemas de salud mental (e.g., Grasser, 2022). Por ello, promover la formación, el reconocimiento de competencias profesionales, la inserción laboral, el acceso a vivienda digna y las redes de apoyo formales e informales comunitarias se convierte, por tanto, en una estrategia necesaria tanto para prevenir los problemas de salud mental como para reducir el malestar psicológico.

Desde la perspectiva de política pública, se requiere una financiación estable y la inclusión obligatoria de contenidos sobre trauma migratorio en la formación sanitaria y social (Giacco y Priebe, 2018). También se hace necesario seguir las recomendaciones internacionales que reclaman estudios de investigación de mayor calidad y comparabilidad (Turrini et al., 2025). Como se ha expuesto, la falta de datos actualizados de salud mental en España resulta especialmente alarmante. Las políticas públicas deben (a) revisar la normativa para evitar la detención prolongada y asegurar condiciones de vida dignas; (b) financiar la figura del intérprete-mediador como derecho básico en sanidad y servicios sociales; (c) incorporar indicadores de salud mental en los sistemas de información para monitorear la respuesta; y (d) promover la participación de las personas refugiadas en el diseño y evaluación de programas, de modo que la atención se alinee con sus prioridades y fortalezca su papel activo, agencia y empoderamiento.

En síntesis, los hallazgos del estudio Delphi binacional convergen con la evidencia científica en señalar que el reto principal no es la ausencia de conocimiento terapéutico, sino la brecha entre dicho conocimiento y su implementación equitativa. Reforzar la

prevención, asegurar la accesibilidad cultural y lingüística, escalar intervenciones digitales, priorizar los perfiles de riesgo y cuidar a quienes cuidan son los pilares de una estrategia que puede transformar la protección de la salud mental de las personas refugiadas y, con ello, favorecer su plena inclusión social. Sin un enfoque integral — preventivo, clínico y socio-comunitario— se seguirá reproduciendo una brecha de salud mental y de atención a la misma que ya es inaceptable. Implementar las recomendaciones expuestas no solo aliviará el sufrimiento individual, sino que también reforzará la cohesión social y el capital humano de las sociedades de acogida (Turrini et al., 2025).

Referencias

- Bamford, J., Fletcher, M., y Leavey, G. (2021). Mental health outcomes of unaccompanied refugee minors: A rapid review of recent research. *Current Psychiatry Reports*, 23, Artículo 46. <https://doi.org/10.1007/s11920-021-01262-8>
- Blackmore, R., Boyle, J. A., Fazel, M., Ranasinha, S., Gray, K. M., Fitzgerald, G., Misso, M., y Gibson-Helm, M. (2020). The prevalence of mental illness in refugees and asylum seekers: A systematic review and meta-analysis. *PLOS Medicine*, 17(9), Artículo e1003337. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003337>
- Blackmore, R., Gray, K. M., Boyle, J. A., Fazel, M., Ranasinha, S., Fitzgerald, G., Misso, M., y Gibson-Helm, M. (2020). Systematic review and meta-analysis: The prevalence of mental illness in child and adolescent refugees and asylum seekers. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 59(6), 705–714. <https://doi.org/10.1016/j.jaac.2019.11.011>
- Borho, A., Viazminsky, A., Morawa, E., Schmitt, G. M., Georgiadou, E., y Erim, Y. (2020). The prevalence and risk factors for mental distress among Syrian refugees in Germany: A register-based follow-up study. *BMC Psychiatry*, 20, Artículo 362. <https://doi.org/10.1186/s12888-020-02746-2>
- Byrow, Y., Pajak, R., Specker, P., y Nickerson, A. (2020). Perceptions of mental health and perceived barriers to mental health help-seeking amongst refugees: A systematic review. *Clinical Psychology Review*, 75, Artículo 101812. <https://doi.org/10.1016/j.cpr.2019.101812>
- Daniel-Calveras, A., Baldaquí, N., y Baeza, I. (2022). Mental health of unaccompanied refugee minors in Europe: A systematic review. *Child Abuse & Neglect*, 133, Artículo 105865. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2022.105865>
- DeSa, S., Gebremeskel, A. T., Omonaiye, O., y Yaya, S. (2022). Barriers and facilitators to access mental health services among refugee women in high-income countries: A systematic review. *Systematic Reviews*, 11, Artículo 62. <https://doi.org/10.1186/s13643-022-01936-1>
- Fadhli, T. N., Doosje, B., y Sauter, D. A. (2024). The socio-ecological factors associated with mental health problems and resilience in refugees: A systematic scoping review. *Trauma, Violence, & Abuse*, 26(3), 598–616. <https://doi.org/10.1177/15248380241284594>
- Fazel, M., y Betancourt, T. S. (2018). Preventive mental health interventions for refugee

- children and adolescents in high-income settings. *The Lancet Child & Adolescent Health*, 2(2), 121–132. [https://doi.org/10.1016/S2352-4642\(17\)30147-5](https://doi.org/10.1016/S2352-4642(17)30147-5)
- Georgiadou, E., Zbidat, A., Schmitt, G. M., y Erim, Y. (2018). Prevalence of mental distress among Syrian refugees with residence permission in Germany: A registry-based study. *Frontiers in Psychiatry*, 9, Artículo 393. <https://doi.org/10.3389/fpsyt.2018.00393>
- Giacco, D., y Priebe, S. (2018). Mental health care for adult refugees in high-income countries. *Epidemiology and Psychiatric Sciences*, 27(2), 109–116. <https://doi.org/10.1017/S2045796017000609>
- Gleeson, C., Frost, R., Sherwood, L., Shevlin, M., Hyland, P., Halpin, R., Murphy, J., y Silove, D. (2020). Post-migration factors and mental health outcomes in asylum-seeking and refugee populations: A systematic review. *European Journal of Psychotraumatology*, 11, Artículo 1793567. <https://doi.org/10.1080/20008198.2020.1793567>
- Grasser, L. R. (2022). Addressing mental health concerns in refugees and displaced populations: Is enough being done? *Risk Management and Healthcare Policy*, 15, 909–922. <https://doi.org/10.2147/RMHP.S270233>
- Hajak, V. L., Sardana, S., Verdeli, H., y Grimm, S. (2021). A systematic review of factors affecting mental health and well-being of asylum seekers and refugees in Germany. *Frontiers in Psychiatry*, 12, Artículo 643704. <https://doi.org/10.3389/fpsyt.2021.643704>
- Henkelmann, J.-R., de Best, S., Deckers, C., Jensen, K., Shahab, M., Elzinga, B., y Molendijk, M. (2020). Anxiety, depression and post-traumatic stress disorder in refugees resettling in high-income countries: Systematic review and meta-analysis. *BJPsych Open*, 6, Artículo e68. <https://doi.org/10.1192/bjo.2020.54>
- Höhne, E., Banaschewski, T., Bajbouj, M., Böge, K., Sukale, T., y Kamp-Becker, I. (2023). Prevalences of mental distress and its associated factors in unaccompanied refugee minors in Germany. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 32(7), 1211–1217. <https://doi.org/10.1007/s00787-021-01926-z>
- Höll, A., Kourmpeli, E., Salize, H. J., Heinz, A., Padberg, F., Habel, U., Kamp-Becker, I., Höhne, E., Böge, K., y Bajbouj, M. (2021). Prevalence of depressive symptoms and symptoms of post-traumatic stress disorder among newly arrived refugees and asylum seekers in Germany: Systematic review and meta-analysis. *BJPsych Open*, 7(3), Artículo e93. <https://doi.org/10.1192/bjo.2021.54>
- Ilyas, M., Siddiqui, A. A., Alshammary, F., Al-Enizy, A. S., y Alam, M. K. (2021). Mental health and well-being of refugees. En I. Laher (Ed.), *Handbook of Healthcare in the Arab World* (pp. 1–21). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-74365-3_14-1
- Kien, C., Sommer, I., Faustmann, A., Gibson, L., Schneider, M., Krczal, E., Jank, R., Klerings, I., Szlag, M., Kerschner, B., Brattström, P., y Gartlehner, G. (2019). Prevalence of mental disorders in young refugees and asylum seekers in European countries: A systematic review. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 28, 1295–1310. <https://doi.org/10.1007/s00787-018-1215-z>
- Mabil-Atem, J. M., Gumuskaya, O., y Wilson, R. L. (2024). Digital mental health

- interventions for the mental health care of refugees and asylum seekers: Integrative literature review. *International Journal of Mental Health Nursing*, 33(4), 760–780. <https://doi.org/10.1111/inm.13283>
- McDermott, L., Hameed, I., y Lau-Zhu, A. (2024). Cultural adaptations, efficacy, and acceptability of psychological interventions for mental health in adults with refugee and asylum-seeker status: A systematic review. *Trauma, Violence, & Abuse*, 25(5), 3758–3776. <https://doi.org/10.1177/15248380241262262>
- Menon, S., Katona, C., y Glover, N. (2024). The effectiveness and acceptability of culturally adapted cognitive behavioural therapy for traumatised refugees and asylum seekers: A systematic review. *Mental Health Science*, 2(4), Artículo e85. <https://doi.org/10.1002/mhs2.85>
- Müller, L., Büter, K., Rosner, R., y Unterhitzberger, J. (2019). Mental health and associated stress factors in accompanied and unaccompanied refugee minors resettled in Germany: A cross-sectional study. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 13, Artículo 8. <https://doi.org/10.1186/s13034-019-0268-1>
- Nesterko, Y., Jäckle, D., Friedrich, M., Holzapfel, L., y Glaesmer, H. (2020). Prevalence of post-traumatic stress disorder, depression and somatisation in recently arrived refugees in Germany: An epidemiological study. *Epidemiology and Psychiatric Sciences*, 29, Artículo e40. <https://doi.org/10.1017/S2045796019000325>
- Nesterko, Y., Schönenberg, K., Weißig, A., Kulbakina, T., y Glaesmer, H. (2025). Trauma, experiences of sexual violence and mental health in LGBTIQ+ refugees seeking psychosocial support in Germany. *Epidemiology and Psychiatric Sciences*, 34, Artículo e24. <https://doi.org/10.1017/S2045796025000216>
- Nowak, A. C., Nutsch, N., Brake, T.-M., Gehrlein, L.-M., y Razum, O. (2023). Associations between post-migration living situation and symptoms of common mental disorders in adult refugees in Europe: Updating systematic review from 2015 onwards. *BMC Public Health*, 23, Artículo 1289. <https://doi.org/10.1186/s12889-023-15931-1>
- Patané, M., Ghane, S., Karyotaki, E., Cuijpers, P., Schoonmade, L., Tarsitani, L., y Sijbrandij, M. (2022). Prevalence of mental disorders in refugees and asylum seekers: A systematic review and meta-analysis. *Global Mental Health*, 9, 250–263. <https://doi.org/10.1017/gmh.2022.29>
- Satinsky, E., Fuhr, D. C., Woodward, A., Sondorp, E., y Roberts, B. (2019). Mental health care utilisation and access among refugees and asylum seekers in Europe: A systematic review. *Health Policy*, 123(9), 851–863. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2019.02.007>
- Schoenberger, S. F., Schönenberg, K., Fuhr, D. C., Nesterko, Y., Glaesmer, H., Sondorp, E., Woodward, A., Sijbrandij, M., Cuijpers, P., Massazza, A., McKee, M., y Roberts, B. (2024). Mental healthcare access among resettled Syrian refugees in Leipzig, Germany. *Cambridge Prisms: Global Mental Health*, 11, Artículo e25. <https://doi.org/10.1017/gmh.2024.16>
- Turrini, G., Purgato, M., Ballette, F., Nosè, M., Ostuzzi, G., y Barbui, C. (2017). Common mental disorders in asylum seekers and refugees: Umbrella review of prevalence and intervention studies. *International Journal of Mental Health Systems*, 11,

Artículo 51. <https://doi.org/10.1186/s13033-017-0156-0>

- Turrini, G., Purgato, M., Cadorin, C., Bartucz, M., Cristofalo, D., Gastaldon, C., Nosè, M., Ostuzzi, G., Papola, D., Prina, E., Tedeschi, F., Witteveen, A. B., Sijbrandij, M., y Barbui, C. (2025). Comparative efficacy and acceptability of psychosocial interventions for PTSD, depression, and anxiety in asylum seekers, refugees, and other migrant populations: A systematic review and network meta-analysis of randomised controlled studies. *The Lancet Regional Health – Europe*, 48, Artículo 101152. <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2024.101152>
- Uhr, C., Pawils, S., Morina, N., Alkailani, H., y Metzner, F. (2025). Psychological interventions for refugees with depression: A systematic literature review. *BMC Psychiatry*, 25, Artículo 26. <https://doi.org/10.1186/s12888-024-06447-y>
- Walther, L., Kröger, H., Tibubos, A. N., Ta, T., von Scheve, C., Schupp, J., Hahn, E., y Bajbouj, M. (2020). Psychological distress among refugees in Germany: A cross-sectional analysis of individual and contextual risk factors and potential consequences for integration using a nationally representative survey. *BMJ Open*, 10(8), Artículo e033658. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2019-033658>

TRATA DE SERES HUMANOS Y MIGRACIÓN: UNA COMPARACIÓN ENTRE ESPAÑA Y ALEMANIA DESDE LOS INFORMES DE GRETA

Olaya García-Vázquez¹²

1. Introducción

Debido a la temática planteada, es preciso introducir este capítulo con un marco jurídico que le sirva de contexto. Por un lado, la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y por otro, el Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Además, se profundiza en la normativa europea a través de tres directivas que se ocupan de la cuestión.

1.1. Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

La Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional es un tratado fomentado por Naciones Unidas en el año 2000 que busca luchar contra del crimen organizado transnacional. Consta de tres Protocolos, de los cuales mencionaremos dos relativos a la trata de seres humanos y el tráfico de personas.

La trata de seres humanos es un crimen contra lesa humanidad, un fenómeno global que vulnera los derechos humanos. El *Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños*, llamado comúnmente como “*Protocolo de Palermo*”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, define la trata como la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas mediante un medio comisivo (coerción, fraude, engaño, abuso de poder, entre otros), con fines de explotación (entre ellos, la explotación sexual, laboral, mendicidad forzada, explotación para actividades delictivas o extracción de órganos). Este delito no requiere el cruce de fronteras y puede ocurrir tanto a nivel nacional como internacional, aunque generalmente la más conocida es la que trasciende los límites nacionales, con movimiento de población migrante y supone la coordinación entre países en su persecución.

Por su parte, el tráfico ilícito de migrantes está desarrollado bajo la misma Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el año 2000 en el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire*. El tráfico ilícito de migrantes supone cruce de fronteras, implica consentimiento del migrante (paga por

¹² Departamento de Métodos Cuantitativos y Cátedra de Impacto Social, Universidad de Comillas.

ser transportado), el fin es la entrada irregular (no la explotación) y suele terminar cuando la persona llega al destino. Aunque ambos fenómenos comparten vulnerabilidades, la trata y el tráfico son distintos: en el tráfico hay consentimiento y el proceso termina al llegar al destino, mientras que en la trata existe explotación y no siempre implica cruzar fronteras, entre otros aspectos.

1.2. Convenio de Varsovia

El Consejo de Europa adoptó el 16 de mayo de 2005 en Varsovia el *Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos*, conocido comúnmente como el “Convenio de Varsovia”. Este instrumento internacional promueve medidas que atiendan necesidades específicas desde una perspectiva de derechos humanos y de vulnerabilidad asociada al desplazamiento. Uno de los elementos centrales del Convenio es su fuerte enfoque en la protección de las víctimas, lo que dio lugar a la creación del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA, por sus siglas en inglés), encargado de recopilar, evaluar y monitorear datos sobre este fenómeno. Lo compone un grupo de 15 expertos independientes e imparciales de diversos orígenes, elegidos entre los expertos nacionales de los estados miembros. El Convenio de Varsovia va más allá de los estándares mínimos del Protocolo de Palermo, fomentando las tres “P”: prevención, protección y persecución del delito. Concretamente, contiene una serie de obligaciones para los Estados Parte que se centran tanto en prevención como en protección, dentro de las cuales se encuentran algunas relacionadas con la migración.

Con respecto a Prevención de la trata (Capítulo II), el artículo 5 desarrolla en mayor medida que el Protocolo de Palermo las medidas preventivas, como la coordinación entre diferentes instituciones, la sensibilización sobre el crimen o la inversión para abordar las causas subyacentes. En el artículo 7, anima a la cooperación internacional, la detección de víctimas en la frontera o la coordinación entre las diversas autoridades nacionales e internacionales.

Con respecto a la Protección de las víctimas (Capítulo III), el artículo 13 insta a evitar la expulsión de las víctimas durante el tiempo que dure su identificación -el plazo de restablecimiento y reflexión que debe ser de 30 días como mínimo. El Convenio obliga a los Estados Parte a introducir excepciones en su normativa de extranjería en relación con las víctimas, establece una prohibición de expulsión, lo que en muchos países suele ser una regla general de expulsión de las personas extranjeras que se encuentran en una situación irregular. Además, el artículo 14 impone la obligación de los Estados Parte de expedir a las víctimas de trata permisos de residencia renovables en base a la cooperación de la víctima en las investigaciones y/o su situación personal, sin que estos permisos excluyan de otras solicitudes de residencia o asilo.

Aunque GRETA emite informes detallados y recomendaciones, no tiene capacidad para sancionar ni exigir cumplimiento. Es decir, la implementación de sus recomendaciones depende de la voluntad política de los países miembros, lo que genera desigualdad y menos impacto en la aplicación del Convenio (Planitzer, 2012; Sax, 2020). Por ello, las

publicaciones sugieren que GRETA debería tener más poder para fortalecer su rol como garante de derechos humanos en la prevención y protección de la trata.

1.3. Directivas Europeas

Además del Convenio de Varsovia, existen otras regulaciones regionales específicas de la Unión Europea, que impactan directamente tanto en la normativa de Alemania como la de España. La primera, la Directiva 2004/81 CE, del 29 de abril de 2004 del Consejo, establece que las víctimas de trata originarias de terceros países pueden obtener un permiso de residencia condicionado a su colaboración con las autoridades en la persecución de los tratantes. Sin embargo, su aplicación varía entre los Estados miembros, ya que cada país la desarrolla mediante su legislación nacional. Una de las principales críticas apunta a la falta de concreción normativa, que permite revocar el permiso si se interpreta que la víctima no coopera o retoma contacto con los tratantes, lo que puede poner en riesgo su protección efectiva.

La segunda, la Directiva 2011/36/UE por su parte destaca la importancia de identificar a las personas en situación de vulnerabilidad, muchas de ellas migrantes sin alternativas reales frente al abuso. Establece además que los países deben garantizar asistencia a víctimas migrantes antes, durante y después del proceso penal, asegurando su subsistencia y protección.

La tercera, la Directiva 2024/1712, publicada el 24 de junio de 2024, que modifica la Directiva 2011/36/UE, ampliando significativamente el alcance de la legislación europea en esta materia. Entre las mejoras se tipifican nuevas formas de explotación como trata para la finalidad de matrimonio forzado, adopción ilegal y gestación subrogada con fines de explotación. Además, se recomienda una mayor exigencia con respecto al historial de delitos en el personal que entra en contacto con las víctimas presuntas o identificadas, siendo este un tema de gran preocupación en el caso de los centros de menores. Sin embargo, se ha denunciado la falta de avances legislativos reales a nivel práctico en materia de igualdad y no discriminación (Rodríguez Muñoz, 2025).

Tanto España como Alemania han incorporado a su legislación nacional los compromisos derivados de la Directiva 2011/36/UE, la Directiva 2004/81/CE y el Convenio de Varsovia (2005), aunque con enfoques y niveles de desarrollo distintos, especialmente en lo relativo a la protección de personas migrantes víctimas de trata. En ambos casos, la residencia para víctimas migrantes está condicionada a la colaboración con las autoridades, lo que ha sido objeto de crítica por parte de GRETA y organizaciones defensoras de los derechos humanos. Con respecto a la Directiva 2024/1712 ambos países están en fase todavía en curso de preparación e implementación.

2. Factores relacionados con la trata

Aunque la Trata de Seres Humanos puede afectar a cualquier persona independientemente de su situación administrativa, la población migrante se encuentra en

una situación de especial vulnerabilidad frente al abuso. Confluyen factores como la falta de redes de apoyo, la irregularidad administrativa, las barreras lingüísticas o el desconocimiento del marco jurídico y de protección. En el caso de Europa, alrededor de la mitad de las víctimas eran nacionales de fuera de la UE (54%) y la otra mitad (el 46%) víctimas tanto nacionales del país donde se las identifica como de otros países europeos (Comisión Europea, 2025).

La trata se relaciona con diferentes fenómenos migratorios que se dan en el mundo actualmente entre los cuales se encuentran algunos como el control migratorio, de fronteras y las leyes de extranjería, utilizándose la lucha contra la trata como instrumento de control fronterizo (Anderson y Andrijasevic, 2008). La falta de vías legales de migración y las políticas de externalización europeas con países africanos pueden derivar en violaciones de derechos humanos y favorecer estas redes (Ferré Trad, 2021), obligando a muchas personas a recurrir al tráfico ilegal, asumir rutas más peligrosas o acabar en explotación y trata (O'Connell Davidson, 2013).

La trata se relaciona también con fenómenos económicos o laborales que se dan en el mundo actualmente entre los cuales se encuentran algunos como la desigualdad entre personas dentro de un mismo país y la desigualdad entre países a nivel internacional. La precariedad de ciertos mercados laborales con desequilibrio de mano de obra poco cualificada en los países industrializados, la demanda de mano de obra barata y la débil regulación en sectores como la agricultura, la hostelería, la construcción o el empleo doméstico favorecen condiciones laborales precarias y propicias para la trata (Rodríguez Montañés, 2014), lo que fomenta el enfoque de derechos humanos complementado con una perspectiva centrada en el trabajo (Shamir, 2012).

A pesar de la relación estrecha entre nacionalidad, irregularidad administrativa y trata, los estereotipos sobre la nacionalidad, el fenotipo, el género o el impacto físico de las víctimas de trata (Verdasco et al., 2024; Wilson, y O'Brien, 2016) pueden dejar sin identificar a personas en riesgo y, por tanto, de la protección otorgada. Uno de los casos más evidentes de invisibilidad de víctimas es la nacionalidad, que la víctima no sea extranjera sino nacional. Recordemos que el Protocolo de Palermo (2000) define la trata como la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, por lo que no es necesario el cruce de fronteras internacionales.

Por todo ello, este artículo propone un análisis comparativo de la trata de seres humanos entre España y Alemania, con el fin de identificar convergencias y divergencias en torno a la relación entre trata y migración recogidas por el último informe de GRETA en cada país. Además, se analizan a través de los informes de GRETA dos de los acontecimientos supranacionales que impactaron en el fenómeno de la trata y sus tendencias: la pandemia del coronavirus (2020) y la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia (2022).

La trata de seres humanos está directamente vinculada con varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, ya que representa una grave violación de los derechos humanos y un obstáculo para el desarrollo sostenible. Estos son los ODS más relevantes:

- ODS 5.2: *Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, incluida la trata, la explotación sexual y otros tipos de explotación.*
- ODS 8.7: *Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a la esclavitud moderna y la trata de personas, y eliminar las peores formas de trabajo infantil.*
- ODS 10.7: *Facilitar la migración segura, ordenada y regular, lo que ayuda a reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes frente a la trata.*
- ODS 16.2: *Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia contra los niños.*
- ODS 16.3 y 16.4: *Promueven el acceso a la justicia y la lucha contra la delincuencia organizada, incluyendo redes de trata.*

La Agenda 2030 plantea un enfoque integral que combina diferentes elementos como la prevención, la protección de víctimas, la persecución penal y la cooperación internacional, en línea con la Convención de Varsovia.

3. Contexto durante el último informe GRETA

En este apartado se analizarán los informes GRETA y dos grandes acontecimientos que marcaron esta última y tercera ronda de monitoreo: la pandemia del coronavirus y el desplazamiento de la población ucraniana.

3.1. Pandemia del Covid-19

Anteriores pandemias han dejado evidencia de la relación entre la vulnerabilidad ante pandemias y los casos de trata de seres humanos (Worsnop, 2019). Durante la pandemia del coronavirus, GRETA (2020) alertó sobre el agravamiento de la situación de las víctimas de trata, muchas de ellas carecían de recursos, documentos, protección social, sanidad, y su exposición al abuso se intensificó durante la emergencia sanitaria. Las medidas restrictivas adoptadas por los Estados —como cuarentenas, cierres de fronteras y suspensión de actividades— dificultaron la identificación y atención de las víctimas. Actores clave como inspectores laborales, personal sanitario, ONGs y policía vieron severamente limitada su capacidad de acción. Además, muchas víctimas quedaron sin acceso a refugios, atención médica o apoyo psicosocial, lo que incrementó el riesgo de explotación y revictimización.

De forma similar, se advirtió también sobre la postergación de juicios y la posible deportación apresurada de víctimas a países donde corrían graves riesgos (*ibidem*). Aunque comprende que los Estados deben priorizar la salud pública, GRETA recordó que el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos sigue siendo vinculante incluso en tiempos de emergencia. Los Estados tienen la obligación de

identificar, proteger y asistir a las víctimas sin discriminación, garantizando todos sus derechos.

En términos de identificación como víctimas de trata, durante el año 2020 se redujo la detección tanto formal como informal de víctimas (UNODC, 2023). Según anteriores investigaciones (García-Vázquez y Meneses-Falcón, 2023), hubo víctimas en varios países europeos no identificadas como víctimas formalmente por la policía, quedando sin protección oficial. Además, la irrupción de la Covid-19 paralizó el proceso de identificación de posibles víctimas que estaban siendo evaluadas, dejándolas en un limbo legal y con temor a ser perseguidas por los tratantes. Además, las condiciones de vivienda durante la pandemia de COVID-19 han contribuido a un deterioro de la salud mental entre las víctimas de trata de seres humanos. Entre los factores identificados se encuentran los traslados frecuentes, el hacinamiento, la convivencia con personas desconocidas y el temor al desalojo por impago del alquiler (*ibidem*). Es importante destacar que estas dificultades se intensificaron con la llegada de la pandemia de COVID-19. La crisis sanitaria provocó una reducción de plazas en centros de acogida, mayores restricciones de movilidad y un aumento de la precariedad económica, todo lo cual acentuó la vulnerabilidad de las personas ya expuestas a la trata. La emergencia sanitaria dejó aún más en evidencia la necesidad de una respuesta específica en materia de vivienda, adaptada a las realidades y necesidades de las personas sobrevivientes.

3.2. La invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia

Antes de febrero de 2022, Ucrania figuraba entre los principales países de origen de víctimas de trata hacia Europa Occidental y Central, especialmente tras la anexión de Crimea, la guerra en el Donbás y la pandemia del COVID-19. Se identificaron preocupaciones relevantes sobre los riesgos de trata y explotación vinculados a la inseguridad migratoria y al acceso limitado a asesoramiento legal. Estos riesgos se relacionan con las características específicas de las personas refugiadas que huyen del conflicto (por ejemplo, género, edad, estatus legal), con los retrasos en los procesos de solicitud de visado, la falta de información clara y accesible, y las carencias en recursos y apoyos adecuados (GRETA, 2022).

Los informes publicados por organismos internacionales reflejaban como las guerras o escaladas de conflictos armados creaban vulnerabilidades en la población desplazada, pudiendo ser esta captadas y/o explotadas por tratantes. De esta forma, un porcentaje considerable de víctimas de trata a nivel internacional provienen de países en conflictos armados, crisis humanitarias, pandemias y catástrofes naturales (UNODC, 2023). Las experiencias previas en situaciones de crisis humanitarias y desastres naturales indican que estos escenarios incrementan el riesgo de trata.

Pocos días después de la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia, en febrero de 2022, la Unión Europea (UE) activó rápidamente la Directiva de Protección Temporal (Directiva 2001/55/CE), permitiendo a las personas refugiadas de Ucrania viajar sin visado y trabajar legalmente en todos los Estados miembros (Comisión Europea, 2022), que se ha ido extendiendo hasta 2027. La respuesta por parte de la Unión Europea también

ha levantado críticas. Se ha señalado la falta de apoyo similar hacia personas no ucranianas que huían de otros conflictos. Se han formulado críticas más amplias en torno a la disparidad entre la respuesta hacia la guerra en Ucrania y las políticas generalmente más restrictivas hacia la migración forzada y el asilo (Cockbain y Sidebottom, 2022). A raíz del conflicto, millones de personas refugiadas han sido registradas solamente durante el primer año, especialmente en países como Rusia, Polonia y Alemania (UNHCR, 2023). En ese contexto, han aumentado las alertas sobre los riesgos de trata de seres humanos, tanto dentro de Ucrania como en los trayectos de huida y en los países de destino. En relación con Ucrania, algunas primeras estimaciones internacionales apuntaron a que alrededor de 100.000 personas ucranianas podrían estar siendo víctimas de trata en Europa (UNODC, 2023).

En el tercer informe sobre Ucrania, publicado el 12 de junio de 2025, GRETA expresó una profunda preocupación por el aumento del riesgo de trata derivado de la escala del conflicto en febrero de 2022. Algunos puntos clave del informe fueron: (1) incremento de la vulnerabilidad y del riesgo de trata por la guerra en la población ucraniana, especialmente mujeres, niños y personas desplazadas, lo que ha facilitado la explotación con fines laborales, sexuales y en actividades delictivas; (2) valoración positivamente de GRETA que, a pesar del conflicto, Ucrania haya adoptado medidas legislativas y políticas para mejorar el acceso a la justicia, la asistencia psicológica y la cooperación internacional; (3) instancia a Ucrania a garantizar asistencia adecuada a todas las víctimas, establecer un sistema estatal de compensación accesible sin importar la nacionalidad o estatus migratorio, y aplicar el principio de no sanción a víctimas por delitos cometidos bajo coacción.

A pesar de las preocupaciones generales sobre la población desplazada ucraniana y la crisis sociosanitaria del coronavirus, cada país ha tenido algunos riesgos específicos, que se explicarán de forma diferenciada.

4. Comparación entre países

A continuación, se analizarán los casos de España y Alemania en la lucha contra la trata de seres humanos especialmente en las necesidades o particularidades de la población migrante a través de los informes de GRETA. Primero se hará un repaso de los datos actuales sobre trata en el país, luego se revisarán las aportaciones más relevantes de los tres informes GRETA -centrándose en el último- y por último se abordarán de forma particular la situación de menores, de pandemia y de población desplazada ucraniana.

4.1. El caso de España

Según los últimos datos oficiales (CITCO, 2024), se identificaron formalmente 513 víctimas del delito de la trata de seres humanos. Los casos más frecuentemente reportados fueron: 256 personas víctimas de trata con fines de explotación sexual (perfil frecuente mujeres jóvenes de Colombia, Venezuela y Paraguay), 246 fueron víctimas de trata

laboral (perfil frecuente hombres jóvenes de Colombia, India y Pakistán), 8 Trata para matrimonios forzados y 3 Trata para la criminalidad forzada. Del total de víctimas, 16 eran menores en el momento de la identificación.

El primer informe de GRETA sobre España fue publicado el 27 de septiembre de 2013. La migración aparece como un factor clave en la vulnerabilidad frente a la trata, aunque no se aborda de forma sistemática. El informe señalaba que muchas víctimas identificadas eran extranjeras, especialmente mujeres procedentes de América Latina, Europa del Este y África, y advertía sobre la necesidad de mejorar los mecanismos de identificación en contextos migratorios, como los centros de internamiento o las fronteras. También se mencionaba la importancia de garantizar derechos a las víctimas migrantes, independientemente de su estatus administrativo.

El segundo informe de evaluación fue publicado el 20 de junio de 2018, como parte de la segunda ronda de evaluación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. En ese informe, GRETA ya señalaba deficiencias en la identificación de víctimas y en el acceso a la justicia, especialmente para personas migrantes y víctimas de trata con fines distintos a la explotación sexual. En este informe la inmigración fue abordada como un factor clave en la lucha contra la trata. GRETA instó a las autoridades españolas a priorizar la identificación de víctimas entre solicitantes de asilo y migrantes en situación irregular, señalando que estos grupos enfrentan un alto riesgo de explotación, especialmente en sectores como el agrícola y el trabajo doméstico. El informe también expresó preocupación por la falta de detección proactiva en puntos de entrada al territorio español. GRETA recomendó reforzar la formación de profesionales que trabajan con población migrante y mejorar el acceso a información sobre derechos y recursos en idiomas comprensibles para las personas recién llegadas.

El tercer informe de evaluación a España fue publicado el 12 de junio de 2023. En él, GRETA insta a reforzar la detección de víctimas, especialmente en contextos migratorios como Ceuta, Melilla y las Islas Canarias. Debido a su mayor vulnerabilidad, las mujeres migrantes indocumentadas que llegan en pateras a España requerían atención de emergencia con exámenes ginecológicos y evaluación de posibles casos de trata (Jiménez-Lasserrotte et al., 2020). Sin embargo, el informe de GRETA considera necesario mejorar este aspecto en el complejo enclave que es la frontera sur terrestre española -y europea- que son las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Por otro lado, sigue insistiendo en mejorar la atención a víctimas de trata con fines distintos a la explotación sexual, que sigue contando con más atención y más recursos que otras finalidades de trata como la explotación laboral.

Con respecto a la protección de menores extranjeros, existe una alerta sobre la desaparición anual de más de cien menores extranjeros bajo tutela —de los cuales el 70 % se encuentra cerca de la mayoría de edad— y destacó la especial vulnerabilidad de los niños migrantes próximos a los 18 años (GRETA, 2023; Verdasco et al., 2024). GRETA identificó buenas prácticas en algunas comunidades autónomas que, de aplicarse de manera más generalizada, podrían contribuir a mejorar la protección de los menores. También manifestó preocupación por los métodos de determinación de la edad,

subrayando que deben priorizar el interés superior del menor y considerar no solo exámenes médicos, sino una evaluación integral del desarrollo físico y psicológico del niño o niña. Además, manifestó su preocupación por: 1) la falta de identificación de la trata infantil en la frontera sur española cuando entran menores migrantes o solicitantes de asilo; 2) la ausencia de recursos específicos para menores víctimas identificadas, en particular niños varones; 3) el riesgo de captación de menores bajo tutela estatal. En este último punto, GRETA (2023) llama la atención sobre el riesgo que representan los centros residenciales de menores como espacios de captación, aunque con diferencias importantes entre regiones. A pesar de los avances normativos y políticos tanto a nivel nacional como europeo, persisten retos en la implementación efectiva de medidas de protección en estos centros, la identificación de víctimas en frontera, la dotación de recursos adecuados, y la invisibilidad de ciertos perfiles de menores.

Con respecto a la crisis sociosanitaria creada por el COVID-19, en España se han proporcionado medidas especiales de asistencia, incluido apoyo psicológico, a víctimas de violencia de género, a pesar de las restricciones sanitarias, conforme al Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo de 2020, y a la Ley 1/2021, de 24 de marzo de 2021, sobre medidas urgentes de protección y asistencia a víctimas de violencia de género. Además, el número de inspecciones laborales con el objetivo de detectar víctimas de trata se ha mantenido, salvo en el año 2020, cuando la capacidad se vio limitada por los diferentes confinamientos (GRETA, 2023).

Con respecto a la población ucraniana desplazada, en España crearon los centros de recepción, atención y derivación (CREADE) y se adoptó en abril de 2022 un Protocolo para la prevención, detección, atención y derivación de posibles víctimas de trata de seres humanos. Este protocolo contempla la atención a través de una línea telefónica disponible las 24 horas del día, los 7 días de la semana, que cuenta con profesionales con conocimientos especializados en trata de seres humanos (GRETA, 2023), así como cursos de formación sobre trata dirigidos al personal de los CREADE. También se estableció una coordinación específica con la Fiscalía para prevenir la trata en personas que huyen del conflicto armado en Ucrania. Además, se creó un procedimiento de “acreditación administrativa” de víctimas de trata que permite a las administraciones públicas territoriales y a las ONG especializadas identificar a víctimas de trata con el fin de facilitar su acceso a medidas de asistencia social, independientemente de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado. No se limita a las víctimas de trata en el contexto de la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia; sin embargo, solo se aplica a víctimas de trata con fines de explotación sexual.

4.2. El caso de Alemania

Según fuentes oficiales (BKA, 2024), en las investigaciones sobre trata de seres humanos concluidas en 2023, se identificaron oficialmente: 428 personas víctimas de trata con fines de explotación sexual (perfil frecuente mujeres jóvenes de Alemania, Rumanía, Bulgaria), 195 personas víctimas de trata con finalidad de explotación laboral (perfil frecuente hombres de Ucrania, Rumanía, Georgia, Bosnia-Herzegovina o Bulgaria), 15

personas víctimas de trata para matrimonios forzados, 6 personas víctimas de trata para mendicidad forzosa y 3 personas víctimas de trata para la criminalidad forzada. Además, se identificaron en ese año 256 eran menores de edad, principalmente para la explotación sexual.

En el caso de Alemania, el primer informe de evaluación fue publicado en 2014, como parte de la primera ronda de seguimiento del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. El informe subrayaba que una parte significativa de las víctimas eran personas migrantes, muchas de ellas en situación irregular o solicitantes de asilo. GRETA recomendaba reforzar la detección de víctimas en procedimientos de asilo y mejorar la formación del personal que trabaja con población migrante.

El segundo informe de evaluación se publicó en 2019. En este, GRETA destacaba la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional, reforzar la identificación de víctimas en sectores laborales vulnerables y garantizar el acceso efectivo a la compensación y asistencia jurídica. También subrayó la vulnerabilidad de las personas migrantes, especialmente aquellas con situación administración irregular o solicitantes de asilo. GRETA pidió fortalecer los mecanismos de identificación en procedimientos migratorios o de asilo, y garantizar que las víctimas migrantes pudieran acceder a asistencia, protección y compensación sin temor a ser deportadas.

El tercer informe de evaluación a Alemania fue publicado el 10 de junio de 2024. En él GRETA reconoce avances institucionales, como la designación del Instituto Alemán de Derechos Humanos como mecanismo nacional de denuncia, pero insiste en adoptar dos medidas principales respecto a la población migrante. Primero, la escasa información que reciben los solicitantes de asilo y los migrantes en situación irregular, entre quienes podría haber víctimas de trata. A pesar de los protocolos para identificar las distintas formas de trata por parte del funcionariado, las ONG advierten que el personal del BAMF (la Oficina Federal de Migración y Refugiados de Alemania) no siempre está capacitado para detectar situaciones de vulnerabilidad a tiempo. Se necesita contar con personal suficiente, intérpretes y mediadores culturales debidamente capacitados en esta materia para hacer visitas frecuentes. Segundo, se necesitan medidas para evitar barreras en la indemnización a víctimas, especialmente en las que carecen de regularidad administrativa. Aunque legalmente pueden acceder a compensaciones sin importar su situación migratoria, en la práctica existen obstáculos que dificultan este acceso para quienes se encuentran en situación irregular, por el miedo a la notificación oficial del gobierno que reporte su situación de residencia irregular.

Con respecto a la protección de menores extranjeros, GRETA (2024) ha instado a Alemania a reforzar la implicación de todos los actores clave —como fuerzas de seguridad, fiscales, personal de inmigración, trabajadores sociales, servicios de atención a menores, profesionales de la salud y docentes— para que adopten una actitud proactiva en la detección de menores víctimas de trata, especialmente en entornos digitales y a otras formas de explotación más allá de la sexual. Se realizan varias recomendaciones concretas: 1) garantizar que los menores víctimas de trata, incluidos los que están solos,

reciban alojamiento seguro, atención médica, educación y apoyo por parte de personal capacitado; 2) garantizar albergues específicos para menores en situación de riesgo, en vez de instituciones de acogida orientadas exclusivamente a víctimas adultas y no preparadas para atender adecuadamente a menores víctimas de trata; 3) adoptar medidas para reducir el riesgo de desaparición de estos menores, especialmente solicitantes de asilo, por sobrecarga del personal de los albergues, falta de supervisión o tutorización inmediata.

Con respecto a la crisis sociosanitaria creada por el COVID-19, en Alemania la pandemia puso en evidencia las precarias condiciones de vida y trabajo de muchos migrantes, incluidos aquellos en situación irregular, lo que permitió detectar más casos. No obstante, el número de investigaciones y procesos judiciales relacionados con la trata con fines de explotación laboral sigue siendo bajo y no representa la magnitud real del problema (GRETA, 2024). Además, durante la pandemia de COVID-19, aumentó la disposición a permitir declaraciones por videoconferencia en los tribunales, sin embargo, algunos Estados federados no contaron con el equipamiento técnico necesario, con la voluntad o las habilidades para utilizarla. Además, los establecimientos dedicados a la prostitución permanecieron cerrados durante largos periodos debido a la pandemia, lo que provocó un desplazamiento de la actividad hacia domicilios privados y plataformas digitales, reduciendo así las posibilidades de detectar situaciones abusivas vinculadas a la trata.

Con respecto a la población ucraniana desplazada, acogida en mayor medida por Alemania, impulsó a las autoridades a poner en marcha diversas medidas para proteger a los refugiados ucranianos frente al riesgo de trata. Se han reportado algunos casos sospechosos ante la Oficina Federal de Policía Criminal (BKA), en dos de ellos —uno por explotación sexual y otro por explotación laboral en el sector cárnico— se confirmaron las acusaciones tras una investigación penal. En otras situaciones no se ha concluido favorablemente a la identificación formal como víctimas de trata (GRETA, 2024). A pesar de los casos mencionados, se ha enfatizado sobre condiciones más favorables que otras poblaciones desplazadas bajo la Directiva de Protección Temporal de la UE y como ello puede reducir los riesgos y los casos reales de víctimas de trata (KOK, 2023).

5. Conclusiones

El Convenio de Varsovia supone un instrumento internacional y un punto de referencia sobre las medidas implementadas y las beneficiosas a implementar por parte de los Estados. Los diferentes informes que realiza GRETA en colaboración con muchas instituciones del país suponen una fuente muy rica tanto para monitorizar la situación del propio país como para conocer recomendaciones y buenas prácticas de otros países. El Convenio de Varsovia, que propone estándares más exigentes que otros protocolos y directrices, intenta incorporar la perspectiva de derechos humanos, fomentar la prevención, la reparación y la protección de las víctimas. A pesar de las grandes aportaciones de GRETA, su papel se ve limitado por su falta de poder vinculante y la

dependencia de la voluntad política de los Estados, lo que genera desigualdades en la aplicación del Convenio de Varsovia. Por ello, se recomienda reforzar el poder y el papel de GRETA en la prevención y protección frente a la trata de seres humanos (Planitzer, 2012; Sax, 2020).

Desde otra perspectiva, la trata de seres humanos ha sido catalogada como un problema de salud pública por las grandes repercusiones que tiene en la salud física, sexual-reproductiva, mental y social de las víctimas (Zimmerman y Kiss, 2017). Con pandemias y crisis sanitarias, la vulnerabilidad aumenta y los riesgos o casos de trata han quedado evidenciados (UNODC, 2024; Worsnop, 2019). Con la llegada de la pandemia del coronavirus, se evidenciaron peligros importantes como la inseguridad habitacional y alimentaria, violencia, falta de identificación por parte de la policía como víctimas de trata, ausencia de asistencia social y la imposibilidad de renovar permisos de residencia y trabajo (GRETA, 2020; García-Vázquez y Meneses-Falcón, 2023).

Otro fenómeno relevante en el aumento de los riesgos de trata es la inseguridad de la guerra. Los conflictos armados -con el desplazamiento de personas- es un escenario con riesgos específicos de trata de seres humanos (UNODC, 2024). Con respecto a las personas (principalmente mujeres y menores) desplazadas desde Ucrania, se reconoce la reducción de riesgos de trata en España y Alemania, especialmente favorecida por la implementación de la Directiva de Protección Temporal de la UE (Directiva 2001/55/CE). Fue activada por primera vez el 4 de marzo de 2022 en respuesta a la invasión rusa de Ucrania, ofreciendo protección inmediata y colectiva. Sería recomendable aplicar estándares como este para otras poblaciones desplazadas, evitando las disparidades entre respuestas hacia unas nacionalidades y otras de población desplazada (Cockbain y Sidebottom, 2022). Garantizar derechos como trabajo, residencia, sanidad, reagrupación familiar o educación reducen los riesgos y las situaciones de trata y de explotación (GRETA, 2023; KOK, 2023).

Como hemos comprobado en los párrafos anteriores, se presentan algunas similitudes entre España y Alemania en cuanto a la pandemia, el desplazamiento de población ucraniana, las presiones migratorias, los fenómenos de trata vinculados a la explotación laboral y la explotación sexual. Sin embargo, sus modelos de intervención presentan diferencias considerables en cuanto a los mayores riesgos en sus sistemas, los perfiles más detectados y las capacidades de respuesta ante población migrantes. A continuación, se desarrollarán los grandes retos relativos a cada país.

En el caso particular de España (GRETA, 2023), se necesitan mejoras en la detección de víctimas en contextos migratorios de frontera sur (Ceuta, Melilla, Islas Canarias). Estos territorios fronterizos con flujos migratorios desde África Subsahariana evidencian el desafío que enfrentan las entidades de intervención ante la captación de posibles víctimas. En estos puntos de paso, las personas suelen encontrarse en fases iniciales del proceso de trata, antes de la explotación, con indicios de captación (Estrada Villaseñor et al., 2024). En segundo lugar, las limitaciones de la identificación formal dificultan la estimación precisa del número de víctimas de trata en España (*ibidem*) y resultando en un número de víctimas oficialmente reconocidas identificadas inferior al de las realmente existentes y

las detectadas por las entidades especializadas. Por último, se destacan la necesidad de mejorar la protección y supervisión de los menores no acompañados y/o tutelados por el estado en los centros de menores (Verdasco et al., 2024), además de la necesidad de trabajar para eliminar estereotipos o perfiles de víctimas ideales que dificultaban la detección de otras víctimas de diversas nacionalidades, edades, finalidades de trata que no sea la explotación sexual (por ejemplo, la explotación laboral en agricultura), o géneros (hombres o personas trans). En este sentido, se registró un aumento en el número de mujeres transgénero latinoamericanas víctimas de trata con fines de explotación sexual en varios Estados miembros, incluido España (Comisión Europea, 2025; García-Vázquez, 2023), con riesgos y trayectorias particulares.

Por su parte, los mayores retos de Alemania (GRETA, 2024) pasan por: mejorar la detección y la información sobre los derechos de víctimas de trata entre migrantes, proteger a menores migrantes no acompañados en las oficinas de asilo, y garantizar la indemnización efectiva de las víctimas. Según Tambini Stollwerck et al. (2023), el 7,3% de los solicitantes de asilo entrevistados en un centro de acogida en Heidelberg habían sido víctimas de trata, lo que evidencia la necesidad de implementar herramientas de detección sistemática en el sistema de recepción alemán. El artículo aporta evidencia empírica sobre la prevalencia de trata entre solicitantes de asilo en Alemania, destacando la vulnerabilidad de ciertos grupos migrantes como mujeres procedentes de África Occidental. Durante la pandemia, surgieron nuevas formas de explotación como el “dinero de bolsillo”, donde tratantes convencían a menores, especialmente niñas activas en redes sociales, a prostituirse para obtener ingresos, fenómeno que se extendió en Alemania (Comisión Europea, 2025). Además, Alemania implementó una ley de diligencia en 2023 y creó un centro informativo en su Cámara de Comercio para alertar a empresas sobre riesgos de trata, trabajo forzoso y explotación (*ibídem*).

A modo de conclusión, sigue siendo necesario seguir investigando y señalando las limitaciones en la protección de derechos humanos de las víctimas de trata. Este artículo realiza un análisis comparativo de la trata de seres humanos en España y Alemania, basado en los informes recientes de GRETA, con el objetivo de identificar similitudes y diferencias en la relación entre trata y migración. También examina el impacto de dos eventos supranacionales —la pandemia de COVID-19 (2020) y la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia (2022)— en las tendencias de la trata. Además, se destaca el impacto de este artículo sobre la trata de seres humanos en varios ODS, especialmente: eliminar la trata, promover una migración segura, proteger a menores y mujeres ante las violencias, garantizar el acceso a la justicia y combatir el crimen organizado.

Referencias

- Anderson, B., & Andrijasevic, R. (2008). Sex, slaves and citizens: The politics of anti-trafficking. *Soundings*, (40), 135-145. <http://dx.doi.org/10.3898/136266208820465065>

- BKA-Bundeskriminalamt. (2024). *Human trafficking and exploitation: National situation report 2023*.
<https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/AnnualReportsAndSituationAssessments/TraffickingInHumanBeings/traffickingInHumanBeingsReport2023.html>
- CITCO. (2024). Resumen ejecutivo anual 2024 sobre la trata y la explotación de seres humanos en España. Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.
<https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2024/Resumen-ejecutivo-TSH-EXPLORACION-2024.pdf>
- Cockbain E. & Sidebottom A. (2022). War, Displacement, and Human Trafficking and Exploitation: Findings from an evidence-gathering Roundtable in Response to the War in Ukraine, *Journal of Human Trafficking*.
<https://doi.org/10.1080/23322705.2022.2128242>.
- Comisión Europea. (2025, 20 de enero). New Progress report on combatting Trafficking in Human Beings. Dirección General de Migración y Asuntos de Interior.
https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-progress-report-combatting-trafficking-human-beings-2025-01-20_en
- Consejo de Europa. (16 de mayo de 2005). Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Varsovia.
- Estrada Villaseñor, C., Dubin, A. D., Aparicio Malo, J. M., Verdasco Martínez, R., Olaguíbel Echeverría-Torres, A., Linares Llansola, I., Sánchez Pérez, I., Pareja Ramirez, P., García-Vázquez, O., & García de la Torre, B. (2024). *Informe Cultura de Datos en la trata de seres humanos: Informe técnico de investigación II*. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (Universidad Pontificia Comillas) y Unicef.
https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/98157/202539155944830_informe-data-culture-in-human-traf.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- European Commission. (2022, March 3). *EU invokes Temporary Protection Directive to help those fleeing Ukraine*. European Website on Integration. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/asylum-eu/temporary-protection_en
- Ferré Trad, N. (2021). *Mecanismos de protección ante el rechazo en frontera y principio de non-refoulement en las fronteras exteriores de la Unión Europea: especial referencia al caso de Ceuta y Melilla*. (Tesis doctoral, Universidad Pontificia Comillas).
- García-Vázquez, O., & Meneses-Falcón, C. (2023). Providing Services to Women in Situations of Prostitution and Human Trafficking during the COVID-19 Pandemic

- in Spain, Italy, and Portugal. *Anti-Trafficking Review*, (21), 141–144. <https://doi.org/10.14197/atr.201223219>
- García-Vázquez, O. (2023). The Experiences of Latina Transgender Women in Prostitution in Spain during the COVID-19 Pandemic. *The International Journal of Interdisciplinary Social and Community Studies* 18 (1): 97-115. <https://doi.org/10.18848/2324-7576/CGP/v18i01/97-115>
- GRETA. (2005, May 16). Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Warsaw, Poland. <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking>
- GRETA. (2020, April 2). *In time of emergency the rights and safety of trafficking victims must be respected and protected*. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. Strasbourg. https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/news/-/asset_publisher/fX6ZWufj34JY/content/in-time-of-emergency-the-rights-and-safety-of-trafficking-victims-must-be-respected-and-protected
- GRETA. (2022, March 17). *States must act urgently to protect refugees fleeing Ukraine from human trafficking*, Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/greta-statement-states-must-urgently-protect-refugees-fleeing-ukraine>
- GRETA. (2023, June 12). *GRETA publishes its third report to Spain*. Council of Europe. Strasbourg, France. Retrieved from <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-spain-3rd-evaluation-round-greta-2023-10-ac/1680ab8d0f>
- GRETA. (2024, June 7). *GRETA Third round questionnaire to Germany*. Council of Europe. Strasbourg, France. Retrieved from <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-germany-third-evaluation-round-focus-access/1680b04977>
- GRETA. (2025, June 12). *GRETA Third round questionnaire to Ukraine*. Council of Europe. Strasbourg, France. Retrieved from <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe/1680b6540e>
- Jiménez-Lasserrotte, M.d.M., López-Domene, E., Hernández-Padilla, J.M., Fernández-Sola, C., Fernández-Medina, I.M., Faqyr, K.E.M.E., Dobarrío-Sanz, I. & Granero-Molina, J. (2020). Understanding Violence against Women Irregular Migrants Who Arrive in Spain in Small Boats. *Healthcare*, 8(3), 299. <https://doi.org/10.3390/healthcare8030299>
- KOK. (2023). *Trafficking in human beings and exploitation in the context of the Ukraine war: An investigation from the perspective of specialised counselling centres on the situation in Germany*. German NGO Network against Trafficking in Human Beings. https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/Trafficking_in_human_beings_in_the_context_of_the_Ukraine_War_-_Report_of_the_KOK_Ukraine_Project.pdf

- O'Connell Davidson, J. (2013). Troubling freedom: Migration, debt, and modern slavery. *Migration Studies*, 1(2), 176–195. <https://doi.org/10.1093/migration/mns002>
- Planitzer, J. (2012). GRETA's First Years of Work: Review of the monitoring of implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. *Anti-Trafficking Review*, 1. <https://doi.org/10.14197/atr.201212>
- Rodríguez Montañés, T. (2014). Trata de seres humanos y explotación laboral: reflexiones sobre la realidad práctica. *La ley penal: revista de derecho penal, procesal y penitenciario*, 109, 1.
- Rodríguez Muñoz, G. (2025). La nueva Directiva 2024/1712 y la protección de las víctimas de trata de personas. *Derecho y Género*, 2(1), 49–74. <https://doi.org/10.5565/rev/derechoygenero.18>
- Sax, H. (2020). Article 36: Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings. En *A Commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788111560.00048>
- Shamir, H. (2012). A labor paradigm for human trafficking. *Ucla Law Review*, 60, 76.
- Tambini Stollwerck, E., Rollmann, I., Friederich, H.-C., & Nikendei, C. (2023). *Screening for human trafficking among refugees in Germany [Data and analysis]*. <https://doi.org/10.11588/DATA/DUNN8C>
- Thiemann, I. K. (2023). *Sex work regulation, anti-trafficking policy, and their effects on the labour rights of sex workers in Germany*. Routledge. <https://doi.org/10.54648/ijcl2020011>
- UNHCR. (2023). *Operational Data Portal. Ukrainian Refugee Situation*. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.
- Naciones Unidas. (2000). *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 2241, p. 507. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- UNODC. (2023). *Global Report on Trafficking in Persons 2022. Country profiles Central and South-Eastern Europe*. United Nations publication, New York. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/Central_South-Eastern_Europe_2022.pdf
- UNODC. (2024). *Global report on trafficking in persons 2024*. United Nations Office on Drugs and Crime. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html>
- Verdasco Martínez, R. García Vázquez, O. Estrada Villaseñor, C. & Dubin, A. D. (2024). Identifying the Challenges in the Detection and Protection of Child Victims of Human Trafficking in Spain: A Case Study of the Southern European Border. *Social Sciences*, 13(566), 1-14. <https://doi.org/10.3390/socsci13110566>
- Wilson, M., & O'Brien, E. (2016). Constructing the ideal victim in the United States of America's annual trafficking in persons reports. *Crime, Law and Social Change*, 65(1), 29-45. <https://doi.org/10.1007/s10611-015-9600-8>

- Worsnop, C. Z. (2019). The Disease Outbreak-Human Trafficking Connection: A Missed Opportunity. *Health Security*, *17*(3),181–92. Disponible en: <https://doi.org/10.1089/hs.2018.0134>
- Zimmerman, C., & Kiss, L. (2017). Human trafficking and exploitation: A global health concern. *PLOS Medicine*, *14*(11), e1002437. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002437>

ESPAÑA Y ALEMANIA ANTE LOS DESAFÍOS LABORALES, DEMOGRÁFICOS Y SOCIOECONÓMICOS DE LA MIGRACIÓN EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Cecilia Estrada Villaseñor (Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzosos.

Universidad Pontificia Comillas)

1. Introducción

La integración europea ha sido un proceso dinámico, desde la mal llamada “crisis de los refugiados” en 2015 y el ejercicio del SECA hasta la creación y propuesta del Pacto Europeo Común de Asilo (PEMA) en el que los Estados miembros han enfrentado distintos desafíos compartidos en los ámbitos económico, social y político. En este contexto, España y Alemania han desempeñado un papel fundamental en la evolución de la Unión Europea (UE), aunque desde trayectorias históricas y realidades económicas distintas. Este capítulo examina los principales desafíos comunes que enfrentan ambos países dentro del marco de la UE, centrándose en aspectos clave como la migración, la cohesión social, la estabilidad económica y la cooperación institucional. A través del análisis de investigaciones previas, se busca comprender cómo la integración de los refugiados, como sujetos de derecho y como individuos con trayectorias y necesidades propias, ha sido gestionada dentro de estos marcos nacionales y europeos.

El análisis de estos desafíos es central para comprender la dinámica de la UE y su capacidad para responder de manera coordinada a los problemas que afectan a sus Estados Miembros. La creciente interdependencia entre las economías europeas, los cambios demográficos y la presión migratoria han puesto a prueba la resiliencia del proyecto europeo, obligando a sus miembros a adaptar sus políticas nacionales a un marco común de acción. En este sentido, estudiar cómo España y Alemania han abordado estos retos permite identificar lecciones clave y oportunidades para una cooperación más efectiva dentro de la UE.

Desde una perspectiva de derechos humanos, este capítulo pone el foco en los refugiados no solo como una cuestión política y administrativa, sino también como personas con historias, capacidades y aspiraciones que enfrentan múltiples barreras en su proceso de integración. Gracias al análisis de diversas fuentes, se examina cómo los sistemas de acogida, los marcos normativos y las respuestas institucionales han impactado en sus posibilidades de acceder a derechos fundamentales como el trabajo, la vivienda y la educación. Se busca reflexionar sobre hasta qué punto la UE y sus Estados miembros han cumplido con los principios de solidaridad y protección que promueven, y qué desafíos persisten en la implementación de estos compromisos.

La elección de España y Alemania como objeto de estudio responde a su relevancia dentro de la UE y a las diferencias y similitudes en sus experiencias. Alemania, como una de las economías más fuertes y miembro fundador de la Comunidad Económica Europea, ha desempeñado un rol de liderazgo en la formulación de políticas europeas. España, en cambio, se unió a la UE en 1986 y ha experimentado un proceso de modernización y convergencia dentro del bloque. Sin embargo, ambos países comparten desafíos significativos, como el envejecimiento de la población, la integración de los migrantes y refugiados, la desigualdad económica y la búsqueda de un equilibrio entre estabilidad y cohesión social.

A partir de este análisis, se identifican aprendizajes clave para el futuro del proyecto europeo, enfatizando la necesidad de una cooperación más estrecha y coordinada entre los Estados miembros para garantizar un desarrollo sostenible e inclusivo en el continente.

2. Contexto histórico y político

Desde sus inicios, tanto España como Alemania han desempeñado un papel fundamental en la construcción del proyecto europeo. Alemania, como uno de los miembros fundadores de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, ha sido un actor clave en la consolidación de la Unión Europea (UE) como una entidad económica y política (Consejo de la Unión Europea, 2015). Por su parte, España se unió a la CEE en 1986, en un momento crucial de su historia, cuando la transición democrática marcaba su camino hacia la modernización y la plena integración con Europa. La adhesión no solo representó un hito en la historia del país, sino que también simbolizó su consolidación como una democracia europea moderna, alineada con los valores y estándares del bloque (Consejo de la Unión Europea, 2015).

A lo largo de su participación en la UE, ambos países han enfrentado retos de diversa índole. En el ámbito económico, la crisis financiera de 2008 supuso una prueba de resistencia para la estabilidad de la Unión, evidenciando las desigualdades entre los países miembros y poniendo a prueba los mecanismos de solidaridad europeos. España, duramente golpeada por la recesión y el colapso del sector inmobiliario, experimentó un aumento dramático del desempleo y una crisis de deuda que requirió la intervención del Banco Central Europeo y la implementación de reformas estructurales. Alemania, en cambio, logró sortear mejor la crisis gracias a su modelo económico más robusto y a su política fiscal conservadora, lo que le permitió desempeñar un rol central en la gestión de las respuestas a la crisis dentro de la UE.

En el ámbito de la seguridad y la migración, la mal llamada *crisis de refugiados* de 2015 representó otro desafío compartido, poniendo a prueba la cohesión y los valores de la UE. España y Alemania han sido participantes activos en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que busca armonizar las políticas de refugio en el continente (Pérez, 2020). Sin embargo, las diferencias entre los Estados miembros han dificultado una aplicación homogénea del sistema, evidenciando que la armonización aún está lejos de ser una realidad. Alemania se convirtió en el principal país receptor de solicitantes de asilo, adoptando una política de puertas abiertas que quedó reflejada en la célebre frase de la canciller Angela Merkel: “*Wir schaffen das*” (*Lo lograremos*). Este discurso humanitario, aunque inicialmente bien recibido, también generó una creciente polarización dentro de la política alemana, especialmente después de incidentes como los ocurridos en Colonia en la víspera de Año Nuevo de 2016, que intensificaron los discursos xenófobos y fortalecieron a movimientos nacionalistas (Rietig & Müller, 2018).

España, por su parte, ha tenido un enfoque más moderado en la crisis migratoria, en parte debido a su posición geográfica y a la gestión de flujos migratorios a través de acuerdos con países del norte de África. Sin embargo, la presión migratoria en el Mediterráneo occidental ha evidenciado la necesidad de un sistema de reparto de responsabilidades más equitativo dentro de la UE. Alemania ha sido una de las principales defensoras de un mecanismo de cuotas para distribuir a los refugiados entre los Estados miembros, pero esta propuesta ha encontrado una fuerte oposición por parte de algunos países, especialmente los del Grupo de Visegrado (Consejo de la Unión Europea, 2015).

Ante estos desafíos, la Agencia Europea de Asilo (EASO) ha emergido como un actor clave en la coordinación de respuestas dentro de la UE, proporcionando apoyo a los Estados miembros en la gestión de solicitudes de asilo y promoviendo directrices comunes. No obstante, las diferencias administrativas, los distintos niveles de capacidad y los intereses nacionales han limitado los avances en la armonización de los sistemas de asilo. A pesar de los esfuerzos por fortalecer la

cooperación y compartir mejores prácticas, la implementación de políticas migratorias más restrictivas en los últimos años refleja las tensiones que persisten dentro de la UE en la gestión de la migración (EASO, 2021).

En este contexto, España y Alemania continúan enfrentando el reto de encontrar un equilibrio entre sus compromisos europeos y las realidades políticas internas (García & López, 2019). Ambos países han mostrado su voluntad de cooperar dentro del marco de la UE, pero las diferencias en sus experiencias históricas, económicas y sociales han influido en la manera en que interpretan y aplican las políticas comunes. La cuestión migratoria, en particular, sigue siendo un desafío central para la cohesión europea, poniendo a prueba la capacidad de los Estados miembros para actuar con solidaridad y responsabilidad compartida (Parlamento Europeo, 2021).

2.1. Factores clave que han influenciado su papel en la UE.

El papel de España y Alemania en la Unión Europea ha estado condicionado por diversos factores históricos, económicos y políticos que han moldeado su participación y liderazgo dentro del bloque. Alemania, como uno de los miembros fundadores de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, ha tenido desde el inicio un papel central en la construcción y dirección del proyecto europeo. Su participación temprana, junto con su peso económico y político, la han convertido en un actor clave en la definición de las políticas y prioridades de la UE. España, en cambio, ingresó en la CEE en 1986, en un momento en el que su reciente transición a la democracia requería un anclaje institucional que consolidara su modernización y apertura al mundo. Su adhesión no solo representó la culminación de su proceso de europeización, sino que también le permitió beneficiarse de los mecanismos de cohesión que facilitaron su desarrollo económico y social (Unión Europea, 2021).

En términos económicos, Alemania se ha consolidado como la mayor economía de la UE, lo que le otorga una influencia con una presencia definitiva en la toma de decisiones económicas y financieras del bloque (Unión Europea, 2021). Su modelo de crecimiento basado en la industria, la exportación y la estabilidad fiscal ha marcado el ritmo de la integración económica europea. Durante la crisis del euro, su liderazgo en la gestión de los rescates financieros y en la promoción de políticas de austeridad generó tanto admiración como críticas dentro del bloque. España, aunque con un peso económico menor, ha sido uno de los principales beneficiarios de los fondos estructurales y de cohesión de la UE, que han contribuido a su desarrollo. La inversión en infraestructuras, modernización del tejido productivo y mejoras en la educación han sido posibles gracias a estos fondos, permitiéndole reducir la brecha con las economías más avanzadas de Europa.

El liderazgo político dentro de la UE ha sido otro de los factores que han diferenciado a ambos países. Alemania ha desempeñado un rol central, en gran parte debido a su peso económico y estabilidad política. Figuras como la canciller Angela Merkel han sido clave en la gestión de crisis europeas, desde la crisis del euro hasta la crisis migratoria de 2015. Su postura en favor de la estabilidad financiera y la solidaridad intraeuropea ha consolidado a Alemania como un pilar del proyecto europeo (Comisión Europea, 2020). España, aunque con una influencia política menor, ha logrado posicionarse en ámbitos estratégicos como la política exterior hacia América Latina, la política pesquera y la agricultura. Su papel ha sido más reactivo que proactivo, pero ha sabido aprovechar sus fortalezas para contribuir a debates fundamentales dentro de la UE (Comisión Europea, 2020).

Uno de los episodios que más ha marcado la dinámica interna de la UE en los últimos años ha sido la crisis migratoria. Alemania fue el país que acogió el mayor número de solicitantes de asilo en 2015, una decisión que, si bien fue aplaudida por su compromiso con los valores humanitarios, también desató tensiones políticas y sociales dentro del país. La política de "*Wir schaffen das*"

de Merkel representó una apuesta decidida por la acogida y la integración, pero a medida que los flujos migratorios crecían y se registraban incidentes como los de Colonia en la víspera de Año Nuevo de 2016, los discursos nacionalistas y xenófobos comenzaron a ganar espacio en el debate público. En contraste, España recibió un número menor de solicitantes de asilo, pero no estuvo exenta de las consecuencias de la crisis migratoria. Su participación en los debates sobre el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros y su papel como país fronterizo en el Mediterráneo occidental han sido aspectos clave de su política migratoria dentro de la UE.

Ambos países forman (y formaron) parte del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), cuyo objetivo es armonizar las políticas de refugio y asilo en toda la UE. No obstante, existen diferencias en la implementación de estas políticas y en las tasas de reconocimiento de asilo, lo que pone de manifiesto las dificultades para lograr una respuesta homogénea dentro del bloque. Mientras Alemania ha abogado por un sistema más equitativo de reparto de refugiados, España ha mantenido una postura pragmática, enfocándose en la cooperación con países de origen y tránsito para reducir los flujos migratorios irregulares.

Los factores internos también han jugado un papel clave en la posición de ambos países dentro de la UE. En Alemania, el auge del nacionalismo y la xenofobia tras la crisis migratoria ha llevado a un endurecimiento progresivo de las políticas migratorias, con un mayor énfasis en la seguridad y el control fronterizo (Comisión Europea, 2022). En España, la crisis económica y el aumento del desempleo han condicionado las percepciones sobre la inmigración y la integración, aunque sin alcanzar los niveles de polarización observados en otros países europeos (Iglesias & Estrada, 2018). Asimismo, la opinión pública y los procesos electorales han influido en la definición de las posturas de ambos países dentro de la UE, reflejando el peso que la política interna tiene en la toma de decisiones a nivel europeo.

La influencia de España y Alemania en la UE ha estado determinada por su historia, economía, liderazgo político, respuesta ante la crisis migratoria y factores internos. Alemania, como miembro fundador y principal motor económico del bloque, ha jugado un papel clave en la definición de las políticas europeas, mientras que España ha sabido aprovechar su pertenencia a la UE para impulsar su desarrollo y consolidarse en áreas estratégicas.

2.2. Principales tratados o acuerdos relevantes para ambos.

A lo largo de su participación en la Unión Europea, tanto España como Alemania han estado vinculadas a una serie de tratados y acuerdos que han definido su papel dentro del bloque. Estos tratados han sido fundamentales no solo para la integración económica y política, sino también para la gestión de cuestiones clave como la migración, el asilo y la cooperación en materia de seguridad.

El punto de partida de la integración europea se encuentra en los tratados fundacionales de la Comunidad Económica Europea (CEE) de 1957, en los cuales Alemania fue uno de los miembros fundadores. Estos tratados establecieron las bases para la cooperación económica, eliminando barreras comerciales y promoviendo la integración progresiva entre los Estados miembros. Alemania, como una de las economías más fuertes de la CEE, desempeñó desde el principio un papel crucial en la formulación de las políticas del bloque y en la consolidación del mercado común.

Por otro lado, España formalizó su entrada en la CEE en 1986 mediante el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, marcando un punto de inflexión en su proceso de modernización. La adhesión permitió a España integrarse plenamente en el mercado único y acceder a los fondos de cohesión y desarrollo, que fueron clave para la mejora de infraestructuras

y el fortalecimiento de su economía. Además, la entrada en la CEE consolidó la transición democrática del país, reforzando su posición en la esfera internacional.

En el ámbito migratorio, tanto España como Alemania han sido actores fundamentales dentro del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Este marco normativo, compuesto por una serie de directivas y reglamentos, busca armonizar las políticas de asilo y refugio en la UE, estableciendo estándares comunes para la acogida y el procesamiento de solicitudes. Sin embargo, la implementación del SECA ha mostrado desigualdades entre los Estados miembros, con diferencias en las tasas de reconocimiento de asilo y en la gestión de los flujos migratorios. Alemania, como uno de los principales países receptores de refugiados, ha abogado por una mayor armonización, mientras que España ha participado activamente en la cooperación con terceros países para la gestión de la migración en el Mediterráneo occidental.

El Reglamento de Dublín es otro de los marcos jurídicos esenciales en la política de asilo de la UE. Este reglamento establece qué país es responsable de procesar una solicitud de asilo, con base en el principio de que la primera nación de entrada debe gestionar la petición. En la práctica, esto ha generado una carga desproporcionada sobre países fronterizos como España e Italia. En 2015, Alemania suspendió la aplicación del Reglamento de Dublín para los solicitantes sirios, permitiendo que las solicitudes fueran tramitadas directamente en su territorio, lo que marcó un cambio en la gestión de la crisis migratoria y reflejó el compromiso humanitario de su gobierno.

Otro instrumento clave en materia de protección internacional es la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, que constituye la base del SECA. Este tratado internacional, firmado en 1951, establece los derechos y responsabilidades de los refugiados y de los Estados que los acogen. Tanto España como Alemania han sido firmes defensores de su aplicación, aunque la presión migratoria ha llevado a debates sobre su interpretación y alcance dentro del contexto europeo.

Las decisiones del Consejo de la UE, como la Decisión 2015/1601, también han tenido un impacto significativo en la gestión de la crisis migratoria. Esta medida estableció mecanismos provisionales para la reubicación de refugiados desde Italia y Grecia hacia otros países miembros, con el objetivo de aliviar la presión sobre los Estados de primera línea. Sin embargo, la falta de consenso entre los países miembros y la resistencia de algunos gobiernos a aceptar cuotas de refugiados ha limitado la efectividad de esta política, generando tensiones dentro del bloque.

En términos de cooperación en materia de asilo, la Agencia Europea de Asilo (EASO) ha desempeñado un papel fundamental en el fortalecimiento de la coordinación entre los Estados miembros. Si bien no es un tratado en sí mismo, los acuerdos y documentos generados por esta agencia, como el *Single Programming Document*, han contribuido al desarrollo de directrices comunes y al refuerzo de la asistencia técnica en la gestión de solicitudes de asilo. España y Alemania han sido partícipes de estos esfuerzos, aunque con enfoques diferenciados según sus realidades migratorias.

A nivel global, el Global Compact on Refugees, adoptado en 2018 (García & López, 2019), ha buscado establecer un marco más equitativo y predecible para la gestión de la llamada crisis de refugiados a nivel internacional. Aunque este pacto no es vinculante, ha influenciado las políticas de la UE en materia de migración y ha sido respaldado por Alemania y España (EASO, 2021).

Los tratados y acuerdos que han marcado la relación de España y Alemania con la UE reflejan su evolución dentro del bloque y su respuesta a los desafíos comunes. Mientras que Alemania ha desempeñado un papel central en la configuración de la UE desde sus inicios, España ha sabido aprovechar su adhesión para consolidar su modernización y desarrollo. En el ámbito de la migración y el asilo, ambos países han participado activamente en los mecanismos europeos, aunque con diferencias en la implementación y en la distribución de responsabilidades. La

cooperación dentro de estos marcos jurídicos seguirá siendo clave para la evolución del proyecto europeo en un contexto de crecientes desafíos globales (Comisión Europea, 2020).

3. Desafíos económicos compartidos

España y Alemania, pese a sus diferencias estructurales y niveles de desarrollo económico, comparten una serie de desafíos dentro del marco de la Unión Europea. La creciente interdependencia de las economías europeas, sumada a los efectos de la globalización y los cambios tecnológicos, ha puesto a prueba la capacidad de ambos países para adaptarse y mantener su competitividad en un entorno cada vez más dinámico (Comisión Europea, 2020).

Uno de los principales retos compartidos es el crecimiento económico y la competitividad. Aunque Alemania se ha consolidado como la mayor economía de la UE, con un fuerte tejido industrial y exportador, sigue enfrentando problemas estructurales que afectan su crecimiento. España ha experimentado un modelo de crecimiento basado en sectores de baja productividad, como el turismo y la construcción, los cuales dependen de mano de obra barata y flexible. Si bien estos sectores han sido motores económicos clave, también han mostrado vulnerabilidad ante crisis económicas, como se evidenció durante la recesión de 2008 y, más recientemente, con la crisis derivada de la pandemia de COVID-19 (Comisión Europea, 2022).

Otro desafío central para ambos países es el desempleo y la situación del mercado laboral. Si bien Alemania ha mantenido tasas de desempleo relativamente bajas gracias a su modelo de economía social de mercado y su énfasis en la formación profesional, España ha lidiado históricamente con tasas de desempleo más altas (Unión Europea, 2021). La crisis económica de 2008 y la crisis sanitaria de 2020 impactaron con fuerza el empleo en España, afectando especialmente a los jóvenes, inmigrantes y refugiados. La desregulación del mercado laboral, aplicada en distintas reformas para fomentar la flexibilidad, ha tenido como consecuencia la precarización del empleo, con una alta proporción de contratos temporales y salarios bajos. En este contexto, los refugiados y migrantes enfrentan aún más dificultades para acceder a empleos estables y bien remunerados (Pérez, 2020).

En el ámbito de la política fiscal y la deuda pública, ambos países operan bajo las restricciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, el cual impone límites al déficit y la deuda pública (Comisión Europea, 2022). Estas reglas limitan la capacidad de los gobiernos para aplicar políticas económicas expansivas en momentos de crisis. España, en particular, ha enfrentado presiones para implementar medidas de austeridad, lo que ha generado debates sobre los efectos sociales y económicos de estas políticas (Consejo Europeo, 2023). Mientras Alemania ha mantenido una política fiscal más conservadora, con superávits en varias ocasiones, España ha tenido mayores dificultades para reducir su nivel de endeudamiento, lo que ha condicionado su capacidad de respuesta ante crisis económicas (Unión Europea, 2021).

La integración de refugiados es otro reto económico y social que ambos países comparten. La llegada de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo plantea el eje de ese reto para garantizar su inserción socioeconómica, lo que implica superar barreras como el reconocimiento de cualificaciones, la formación lingüística y la discriminación en el mercado laboral (ACNUR, s.f.). Aunque Alemania ha desarrollado programas de formación y empleo específicos para facilitar la integración, los refugiados siguen enfrentando dificultades para acceder a empleos cualificados (EASO, 2021). En España, las condiciones de integración son aún más precarias, con altas tasas de desempleo entre los refugiados y una fuerte dependencia de sectores laborales informales (EASO, 2021).

3.1. Desafíos en la inserción laboral de los refugiados en España

La integración de los refugiados en el mercado laboral español se encuentra condicionada por diversos factores económicos, regulatorios y sociales que dificultan su acceso a empleos estables y de calidad (Iglesias & Estrada, 2018). La estructura del mercado de trabajo en España, caracterizada por una alta temporalidad y un modelo productivo basado en sectores de baja productividad, limita las oportunidades laborales de los refugiados, quienes a menudo se enfrentan a un ciclo de precariedad y exclusión económica.

Uno de los principales obstáculos es la precariedad laboral y el desempleo cíclico. Los refugiados suelen enfrentarse a largos periodos de desempleo tras su llegada, debido a las barreras administrativas y a la falta de redes de apoyo que faciliten su inserción en el mercado laboral (Iglesias & Estrada, 2018). En muchos casos, la única opción disponible es el trabajo informal o temporal, lo que perpetúa un estado de vulnerabilidad económica y social. Esta inestabilidad laboral se agrava en tiempos de crisis económicas, cuando los sectores más frágiles del mercado laboral son los primeros en verse afectados (Pérez, 2020).

El tipo de empleo al que acceden los refugiados también refleja las limitaciones estructurales de su inserción laboral. La mayoría encuentra trabajo en sectores de baja cualificación, como la hostelería, la limpieza, la construcción y la agroindustria, donde las condiciones laborales suelen ser exigentes y los salarios bajos (Estrada, 2023). Esto contrasta con el fenómeno de la sobre cualificación, donde muchos refugiados con formación universitaria se ven obligados a aceptar empleos por debajo de sus competencias y aspiraciones. La falta de reconocimiento de sus títulos y cualificaciones por parte del sistema educativo y laboral español contribuye a este fenómeno, bloqueando el acceso a sectores de mayor especialización (Estrada, 2023).

Las condiciones laborales en estos empleos suelen ser precarias, con contratos temporales, jornadas parciales indeseadas y baja estabilidad. La falta de protección social y la dificultad para acceder a mejores oportunidades agravan la situación de los refugiados, quienes se ven atrapados en un sistema que les impide avanzar económicamente. Además, el modelo de crecimiento económico español, basado en la demanda de mano de obra barata y flexible, refuerza esta precarización, dificultando la integración sostenible de los refugiados en el mercado laboral.

Los aspectos institucionales y legales también juegan un papel crucial en la inserción laboral de los refugiados. Las dificultades para obtener permisos de trabajo y la demora en los procesos administrativos generan una incertidumbre prolongada, afectando su estabilidad económica. La falta de reconocimiento de títulos académicos y la rigidez en ciertos sectores laborales dificultan aún más su acceso a empleos cualificados. Estas barreras institucionales se suman a la presión por abandonar las ayudas económicas del Sistema de Acogida e Integración (SAI), lo que obliga a muchos refugiados a aceptar cualquier tipo de empleo, perpetuando su vulnerabilidad (Estrada 2023).

Además de los factores económicos y administrativos, los refugiados enfrentan desafíos sociales que afectan su acceso al empleo. La discriminación y el racismo son obstáculos persistentes, con prejuicios que dificultan su contratación, el acceso a la vivienda y la inclusión en la comunidad. A su vez, los estereotipos de género limitan las oportunidades laborales de las mujeres refugiadas, quienes suelen tener aún más dificultades para acceder a empleos estables (Alport, 1954).

Otro factor determinante es la debilidad de las redes sociales. La falta de contactos y referencias dentro del mercado laboral español dificulta la búsqueda de empleo, ya que muchas oportunidades laborales dependen de redes informales de apoyo. Los refugiados, al carecer de conexiones en su nuevo entorno, suelen depender de comunidades cerradas de otros migrantes o refugiados, lo que no siempre facilita su acceso a mejores oportunidades (Pérez, 2020).

Las barreras idiomáticas y socioculturales también juegan un papel importante en la inserción laboral. La falta de fluidez en el idioma español limita la capacidad de los refugiados para competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral. Además, las diferencias culturales pueden generar dificultades en la adaptación a los entornos de trabajo y en la interacción con empleadores y compañeros (Verdasco; Estrada; Ramírez; Linares, 2024).

El Sistema de Acogida e Integración (SAI), aunque diseñado para facilitar la inserción de los refugiados en la sociedad española, a menudo no logra revertir la precariedad laboral en la que muchos se encuentran tras la fase inicial de acogida. Las ayudas económicas que proporciona son limitadas y se extinguen rápidamente, dejando a muchos refugiados sin recursos antes de haber logrado una estabilidad laboral. Por ello, muchas organizaciones sociales y administraciones locales deben suplir las deficiencias del sistema, ofreciendo programas de apoyo adicionales (Estrada, 2023).

A pesar de estos obstáculos, los refugiados desarrollan estrategias para mejorar su situación. La búsqueda activa de empleo y vivienda a través de redes formales e informales es una prioridad constante, al igual que la formación y recualificación profesional para aumentar sus oportunidades laborales. Muchos optan por el aprendizaje del idioma como un paso clave para mejorar su integración. En algunos casos, la falta de oportunidades en España lleva a los refugiados a considerar la movilidad internacional, buscando mejores condiciones en otros países europeos con mercados laborales más accesibles y sistemas de integración más efectivos (Estrada & Rodríguez, 2021).

Otros desafíos adicionales también afectan a ambas economías. La necesidad de fomentar la innovación y la adaptación tecnológica es clave para mantener la competitividad en un mercado globalizado. La transformación digital, el desarrollo de energías renovables y la automatización están reconfigurando los sectores productivos, exigiendo nuevas estrategias para evitar que sectores tradicionales queden rezagados. Asimismo, la gestión de crisis económicas externas, como crisis financieras, pandemias o conflictos geopolíticos, ha demostrado ser un factor determinante en la estabilidad de las economías europeas. Por todo esto, la búsqueda de un equilibrio entre estabilidad económica y cohesión social sigue siendo un desafío fundamental, ya que las desigualdades económicas y la precariedad laboral pueden amenazar la estabilidad política y social en el largo plazo.

4. Desafíos sociales y demográficos

España y Alemania enfrentan desafíos demográficos y sociales similares, que ponen a prueba la sostenibilidad de sus sistemas de bienestar y la cohesión social. El envejecimiento de la población, la desigualdad económica y la integración de los migrantes son cuestiones clave que requieren políticas efectivas para garantizar un desarrollo inclusivo y equilibrado.

Uno de los desafíos más urgentes es el envejecimiento de la población y la migración. Como ocurre en gran parte de Europa, ambas naciones experimentan un descenso en la tasa de natalidad y un aumento en la esperanza de vida, lo que genera una presión creciente sobre los sistemas de pensiones y los servicios de salud. En Alemania, esta tendencia ha sido parcialmente compensada por la llegada de migrantes y refugiados, quienes han ingresado al mercado laboral y contribuido al sistema de seguridad social. En España, aunque la migración también ha aliviado en cierta medida la caída de la población activa, el desafío radica en garantizar la integración efectiva de los migrantes y refugiados para maximizar su contribución al desarrollo económico y social.

Sin embargo, el impacto positivo de la migración no está garantizado sin una integración adecuada. La percepción pública sobre la inmigración influye en la formulación de políticas migratorias y en la actitud de la sociedad hacia los migrantes (Fernández, et al. 2017). En

Alemania, la acogida de refugiados en 2015, bajo la política de “*Wir schaffen das*”, generó inicialmente una respuesta solidaria, pero con el tiempo surgieron tensiones políticas y sociales que llevaron a un endurecimiento de las políticas migratorias. En España, la percepción de la inmigración ha sido históricamente más tolerante, pero el desempleo y la precariedad económica han provocado un aumento del escepticismo en algunos sectores de la sociedad. Los prejuicios y estereotipos negativos pueden dificultar la integración de los migrantes, limitando su acceso al empleo, la vivienda y los servicios públicos (Fernández et al., 2017).

Otro reto crucial es la desigualdad económica y la cohesión social. A pesar del crecimiento económico de los últimos años, la desigualdad sigue siendo un problema en ambos países. La crisis económica y la pandemia de COVID-19 han hecho más hondas estas desigualdades, afectando especialmente a los grupos más vulnerables, incluidos los migrantes y refugiados. En España, la precariedad laboral y la dificultad para acceder a una vivienda digna son barreras importantes para la integración de los refugiados, quienes a menudo se encuentran en situaciones de exclusión social. En Alemania, aunque las oportunidades laborales son mayores, la segregación social y la discriminación siguen siendo problemas que limitan la movilidad social de los refugiados (ACNUR, s.f.).

El racismo y la discriminación étnica agravan aún más estas desigualdades. En ambos países, los refugiados y migrantes enfrentan obstáculos para acceder al mercado laboral y la vivienda debido a prejuicios y estereotipos negativos. La discriminación de género también afecta a las mujeres refugiadas, quienes encuentran mayores dificultades para acceder a empleos estables y bien remunerados. La falta de políticas efectivas para combatir la xenofobia y promover la igualdad de oportunidades puede profundizar la fragmentación social y generar tensiones dentro de la sociedad.

En el ámbito educativo, la formación y el reconocimiento de cualificaciones son elementos esenciales para garantizar la integración laboral de los refugiados. La falta de equivalencias para títulos obtenidos en el extranjero y la burocracia en los procesos de validación dificultan el acceso de los refugiados a empleos acordes con sus habilidades y formación. Tanto en España como en Alemania, los programas de formación en idiomas y las competencias interculturales juegan un papel fundamental en la integración de los migrantes en el mercado laboral y en la sociedad. Sin embargo, la eficacia de estos programas varía según la disponibilidad de recursos y el apoyo institucional (Estrada, et al., 2024)

Para abordar estos desafíos, es imprescindible implementar políticas integrales que promuevan la igualdad de oportunidades, la cohesión social y la integración efectiva de los migrantes y refugiados (Estrada, et al., 2024). Esto implica una serie de medidas estratégicas:

1. Invertir en educación y formación para mejorar las habilidades y la empleabilidad de todos los ciudadanos, garantizando que los refugiados tengan acceso a programas de capacitación que faciliten su inserción en el mercado laboral.
2. Facilitar el reconocimiento de cualificaciones y habilidades adquiridas en el extranjero, agilizando los trámites administrativos y promoviendo programas de revalidación para garantizar que los refugiados puedan desempeñar trabajos acordes con su formación.
3. Combatir la discriminación y promover la igualdad de trato en todos los ámbitos, a través de campañas de concienciación y el fortalecimiento de marcos legales que protejan a los migrantes de la exclusión y el racismo.
4. Fortalecer los sistemas de bienestar social para garantizar el acceso equitativo a la salud, la educación y la vivienda, asegurando que los grupos vulnerables, incluidos los refugiados, puedan integrarse plenamente en la sociedad.

5. Promover la participación activa de los migrantes y refugiados en la vida social y política, fomentando su inclusión en asociaciones comunitarias, iniciativas de voluntariado y programas de participación cívica.

6. Fomentar la colaboración entre los diferentes actores involucrados en la integración, incluyendo administraciones públicas, organizaciones sociales, empresas y la sociedad civil, para crear estrategias de integración más efectivas y sostenibles.

Sobre la necesidad de adaptación de políticas nacionales a los objetivos europeos

La adaptación de las políticas nacionales a las directrices de la UE ha sido un proceso clave en la evolución de la normativa migratoria y de asilo en España y Alemania. Los programas plurianuales de la UE proporcionan orientaciones políticas generales que luego se traducen en reglamentos y directivas con efectos jurídicos vinculantes en los Estados miembros (Parlamento Europeo, 2021).

El papel de los tribunales internacionales y nacionales ha sido fundamental en este proceso. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha contribuido a la armonización de las normativas nacionales en materia de asilo y migración, estableciendo precedentes en la interpretación de derechos y obligaciones en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) (Iglesias & Estrada, 2018)

Sin embargo, la influencia de la UE no siempre ha significado una ampliación de los derechos de los refugiados y migrantes. En muchos casos, las políticas nacionales han sido condicionadas por las restricciones impuestas por la UE, lo que ha llevado a la adopción de medidas más restrictivas en materia de migración. Alemania, por ejemplo, ha endurecido su legislación de asilo en los últimos años, mientras que España ha implementado políticas más estrictas en el control de sus fronteras (Comisión Europea, 2022).

5. Conclusión

Tanto España como Alemania se enfrentan a desafíos sociales y demográficos similares que requieren estrategias y respuestas coordinadas, tanto a nivel nacional como dentro del marco de la Unión Europea. A lo largo del análisis, se han identificado una serie de factores determinantes que influyen en la cohesión social, la integración de los refugiados y la estabilidad del mercado laboral en ambos países.

Uno de los retos más urgentes observados es el envejecimiento de la población, que ejerce presión sobre los sistemas de bienestar social, especialmente en lo que respecta a las pensiones y la atención médica. La migración, incluida la de refugiados, representa una oportunidad para mitigar este impacto al aumentar la fuerza laboral y contribuir al sistema de seguridad social. Sin embargo, estos beneficios solo pueden materializarse si los migrantes y refugiados son efectivamente integrados en la sociedad y el mercado laboral. La generación de procesos claros que pongan a la persona en el centro y sepan ver los itinerarios individuales son necesarios hoy más que nunca. El sistema marca un camino claro, sin embargo, se ha evidenciado que el mecanismo que se genera tiene una perversidad no planteada desde su creación y que algunos casos de perfiles vulnerables se ven invisibilizados por el mismo proceso.

La desigualdad y la cohesión social siguen siendo desafíos importantes en ambos países. Las diferencias económicas y el acceso desigual a los servicios públicos afectan a los sectores más vulnerables, incluidas las poblaciones migrantes y refugiadas. La precariedad laboral, la dificultad para acceder a una vivienda digna y la discriminación obstaculizan la integración social, aumentando el riesgo de exclusión y tensiones dentro de la sociedad.

En este contexto, la educación y la formación juegan un papel fundamental en la empleabilidad y la movilidad social. Adaptar los sistemas educativos a las necesidades del mercado laboral es clave para garantizar oportunidades para todos, incluidos los refugiados. Sin embargo, persisten barreras en el reconocimiento de cualificaciones adquiridas en el extranjero, lo que limita las posibilidades de los refugiados para acceder a empleos acordes con su formación y experiencia.

Para abordar estos desafíos, España y Alemania han participado en estrategias y respuestas comunes dentro de la UE. Iniciativas como la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y programas de colaboración entre ciudades han facilitado la coordinación de políticas de asilo y acogida. Asimismo, ambos países han adaptado sus marcos normativos a las directrices europeas y han aprendido de la experiencia de otros Estados miembros, consolidando una visión compartida en torno a la gestión de la migración y la cohesión social.

5.1. El papel de España y Alemania en el futuro de la UE

Como dos de las economías más influyentes de la UE, España y Alemania desempeñan un papel clave en la formulación de políticas comunes que aborden los desafíos compartidos. Su capacidad para implementar políticas efectivas de integración de refugiados y reducción de la desigualdad social puede servir como referencia para otros Estados Miembros.

No obstante, para lograr una mayor equidad dentro de la UE, es importante que otros países como Italia, Polonia y Rumanía asuman un papel más activo en la gobernanza del bloque. Para ello, es necesario reducir la brecha económica entre los Estados miembros y avanzar hacia una mayor convergencia en el desarrollo. En este sentido, los desafíos de seguridad de la UE no pueden resolverse sin abordar también sus desafíos económicos y sociales.

Además, tanto España como Alemania deben promover una visión común para el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y su transición al Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (PEMA) que priorice la protección de los derechos humanos y refuerce la solidaridad entre los Estados miembros. Un enfoque coordinado y equitativo en la gestión del asilo será clave para garantizar la estabilidad del sistema y la cohesión del proyecto europeo en el futuro.

5.2. Lecciones aprendidas y recomendaciones para la cooperación futura

La experiencia de España y Alemania en la gestión de la migración y el asilo dentro de la UE ha permitido identificar varias lecciones clave para mejorar la cooperación en el futuro.

Uno de los aspectos más importantes es la necesidad de establecer una visión común para el SECA, evitando la armonización superficial de los sistemas nacionales y promoviendo un enfoque que integre a todos los Estados miembros de manera equitativa. En este sentido, la falta de claridad en los objetivos del SECA sigue siendo un desafío. Mientras algunos países priorizan la protección de los refugiados, otros buscan reducir la llegada de solicitantes de asilo a Europa, lo que genera tensiones dentro del bloque.

Otra lección clave es la importancia de la participación de administraciones y organizaciones locales y regionales en las políticas de integración. Aunque los Estados diseñan las políticas migratorias a nivel nacional, la implementación recae en gran medida en los municipios y comunidades locales. Fortalecer la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno es esencial para mejorar la acogida e integración de los migrantes.

El fomento de redes sociales y de apoyo para los refugiados es otro aspecto fundamental. Las redes comunitarias facilitan el acceso a vivienda, empleo y apoyo emocional, lo que contribuye a una integración más efectiva. Estas redes deben estar complementadas con una mejor coordinación con los recursos públicos y del tercer sector, asegurando que los refugiados reciban la asistencia necesaria para adaptarse a su nuevo entorno.

Además, la cooperación práctica entre los Estados miembros ha cobrado cada vez más importancia dentro del SECA. La EASO ha desempeñado un papel central en la coordinación y el apoyo a los países que reciben un mayor número de refugiados, ayudando a gestionar las solicitudes de asilo y a mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas nacionales.

Sin embargo, a pesar de los avances en la cooperación, las decisiones en materia de asilo y refugio aún se toman en gran medida a puerta cerrada entre los Estados miembros, lo que limita la transparencia y la rendición de cuentas en la formulación de políticas. Es crucial fomentar un enfoque más abierto y participativo en la toma de decisiones sobre migración en la UE.

5.3. Consideraciones finales

Para afrontar estos desafíos, es fundamental una respuesta conjunta y coordinada entre los Estados miembros, las instituciones europeas y la sociedad civil. La integración de los refugiados y la promoción de la cohesión social solo serán posibles a través de políticas integrales, que incluyan medidas para:

- Promover la igualdad de oportunidades, combatiendo la discriminación y fortaleciendo los sistemas de bienestar social.
- Fomentar la participación activa de los migrantes y refugiados en la vida social y política, promoviendo el diálogo intercultural para superar prejuicios y estereotipos negativos.
- Mantener la unidad entre los países europeos, lo que es vital ante los desafíos actuales. No obstante, construir esa unidad nunca ha sido tan difícil debido a las diferencias entre los Estados miembros en sus enfoques hacia la migración y el asilo.
- El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo y la Re-definición del SECA, uno de los desafíos más persistentes dentro de la Unión Europea ha sido la creación de un sistema común y eficaz para gestionar la migración y el asilo. En este contexto, el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, propuesto en 2020 por la Comisión Europea, representa un intento de reformular el enfoque de la UE en materia de gestión migratoria y protección internacional. Este pacto busca equilibrar la responsabilidad y la solidaridad entre los Estados miembros, superando las deficiencias del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), cuya aplicación ha generado desigualdades y tensiones dentro de la UE.

Asimismo, el análisis ha identificado que el racismo y la discriminación son factores que contribuyen a la vulnerabilidad social de los refugiados en las sociedades de acogida. La falta de redes sociales de apoyo es otro elemento que incide en su precariedad, ya que muchas veces dependen únicamente de comunidades cerradas sin acceso a oportunidades de empleo y vivienda.

Otros factores determinantes en la integración incluyen la falta de competencia en el idioma, el bajo capital humano disponible, los traumas sufridos durante el proceso migratorio y la dificultad de adaptación sociocultural. Todos estos elementos afectan negativamente la inserción sociolaboral de los refugiados, perpetuando situaciones de exclusión y precariedad.

Cuestiones como la cooperación multilateral y multinivel son imprescindibles. Se debe continuar fortaleciendo la cooperación multilateral y garantizar que las políticas de asilo e integración se basen en principios de equidad, solidaridad y derechos humanos. Solo así será posible construir una Europa más cohesionada, inclusiva y resiliente ante los desafíos del futuro.

Referencias

- Agencia Europea de Apoyo al Asilo (EASO). (2021). *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2020*. Publications Office of the European Union. <https://easo.europa.eu/>
- Allport, G. W. (1954). *The Nature of Prejudice*. Addison-Wesley. <https://psycnet.apa.org/record/1954-06798-000>
- Comisión Europea. (2020). *New Pact on Migration and Asylum*. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706
- Comisión Europea. (2022). *Migration and Asylum: A New Way Forward*. European Commission. https://ec.europa.eu/info/strategy/migration-and-asylum_en
- Consejo de la Unión Europea. (2015). *Council Decision (EU) 2015/1601 on the Relocation of Migrants in Italy and Greece*. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu>
- Consejo Europeo. (2003). *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. European Union. <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>
- Eurostat. (2021). *Statistics on Migration and Asylum in the EU*. Publications Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Estrada Villaseñor, C. (2023). Seguridad y percepción de seguridad: Los procesos comunicativos de las dinámicas de frontera. *Cuadernos de Estrategia*, 222, 125-156.
- Estrada Villaseñor, C.; Pérez Segura, V.; Verdasco, R. (2024). Ucrainianas en España: imaginarios y discursos de reasentamiento de refugiadas en áreas de baja densidad poblacional. *European Public & Social Innovation Review*, 10. <https://epsir.net/index.php/epsir/issue/current>
- Estrada Villaseñor, C., & Rodríguez-Calles, L. (2021). La exclusión residencial de la población inmigrante: estudio de caso de Terrassa (Barcelona) y Torre-Pacheco (Murcia). *Ius Canonicum*, 61, 123-145. <https://doi.org/10.15581/016.114.007>
- García, A. & López, M. (2019). *La política migratoria de la Unión Europea y los desafíos para la cohesión social en España y Alemania*. *Revista de Estudios Europeos*, 35(2), 45-67.
- Iglesias, J., & Estrada Villaseñor, C. (2018). ¿Acoger sin integrar? El Sistema de Acogida e integración y las condiciones de integración de la población refugiada en España. *Ius Canonicum*, 57, 495-568. <https://doi.org/10.15581/016.114.007>
- Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2021). *Global Compact on Refugees: Progress Report*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/global-compact-refugees>

- Parlamento Europeo. (2021). *Reforming the Dublin Regulation: Towards a Fairer Asylum System?*. European Parliament Research Service. <https://www.europarl.europa.eu>
- Pérez, J. (2020). *El impacto del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo en los Estados Miembros de la UE*. *Revista de Derecho Internacional*, 42(1), 75-98.
- Rietig, V., & Müller, A. (2018). *The Integration of Refugees in Germany and Spain: Lessons Learned and Future Challenges*. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org>
- Unión Europea. (2021). *Reglamento de Dublín III: Normas para la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo*. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu>
- Verdasco, R., & Estrada Villaseñor, C., Ramírez, P., Linares, I., (2024). Huir de la guerra: aprendizaje del idioma entre mujeres refugiadas de Ucrania en contexto de acogida en España. *European Public & Social Innovation Review*, 10. <https://epsir.net/index.php/epsir/issue/current>

CRISIS DE REFUGIADOS Y SITUACIONES DE CATÁSTROFE

Raquel Caro-Carretero (Departamento de Organización Industrial del ICAI y Cátedra de Catástrofes, Universidad Pontificia Comillas)

1. Introducción

La migración global, que involucra a 184 millones de personas (incluidos 37 millones de refugiados), es un fenómeno complejo que responde a múltiples factores, como desigualdades económicas, conflictos armados, violencia y el cambio climático. Este último se ha convertido en un catalizador creciente, exponiendo al 40% de la población mundial a riesgos como el aumento del nivel del mar, inundaciones, sequías y ciclones. Estas condiciones obligan a millones a abandonar sus hogares, generando no solo desplazamientos internos, sino también crisis de refugiados de alcance internacional (Banco Mundial, 2023).

Las crisis de refugiados, a menudo vinculadas a situaciones de catástrofe, representan un desafío humanitario y político de gran magnitud. Los refugiados, por definición, huyen debido a un “temor fundado” a la persecución o la violencia, y sus desplazamientos suelen ser hacia países vecinos, donde buscan seguridad inmediata. Sin embargo, muchos de estos países enfrentan sus propias limitaciones económicas y sociales, lo que agrava la presión sobre los recursos y dificulta la integración de los refugiados. Además, el envejecimiento de las poblaciones en países de ingresos altos y medios introduce una dimensión económica al debate migratorio. Mientras que muchos refugiados poseen habilidades que no siempre coinciden con las necesidades del mercado laboral, otros grupos de migrantes económicos pueden llenar vacíos críticos en sectores esenciales.

En este sentido, las crisis de refugiados y las situaciones de catástrofe representan desafíos significativos tanto para los países de acogida como para los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, con tensiones que han escalado desde la crisis migratoria de 2015. Estas crisis, desencadenadas por conflictos armados, desastres naturales y emergencias humanitarias, han puesto a prueba no solo a países como España y Alemania, sino a la capacidad colectiva de la Unión Europea para coordinar y responder de manera eficaz y humana.

Desde 2015, Europa ha experimentado una afluencia significativa de refugiados, especialmente de zonas de conflicto como Siria, Afganistán y más recientemente Ucrania. La magnitud de esta crisis ha puesto en evidencia la falta de una respuesta unificada en la UE. En los primeros años de la crisis, más de 300,000 personas arriesgaron sus vidas cruzando el Mediterráneo, resultando en trágicas pérdidas humanas y un alto nivel de sufrimiento (El País, 2022). En 2016, por ejemplo, se registraron más de 4,000 muertes

en el mar, con un promedio de 11 personas falleciendo cada día al intentar llegar a Europa (UNHCR, 2016). Esta cifra subrayaba la falta de medidas efectivas para frenar la tragedia humanitaria. Destacar que la imagen del niño sirio Aylan Kurdi, ahogado en la costa de Turquía en 2015, impactó profundamente en la opinión pública y manifestó la urgencia de abordar esta crisis humanitaria con un enfoque más compasivo y organizado. Esta fotografía, que mostraba al niño de tres años con una camiseta roja y pantalones cortos azules, se convirtió en un símbolo de las tragedias humanas asociadas con la migración y provocó una oleada de indignación y empatía a nivel mundial. La difusión de esta imagen generó cambios inmediatos en el discurso público y político (Middle East Monitor, 2020). Se incrementaron las donaciones a organizaciones humanitarias, como la Cruz Roja sueca, que registró un aumento de 55 veces en las contribuciones diarias en la semana posterior a la publicación de la fotografía. Además, influyó en el compromiso de varios gobiernos europeos para recibir un mayor número de refugiados. Aunque la conmoción inicial llevó a ciertos cambios en las políticas migratorias, como la promesa del Reino Unido de aceptar más refugiados, muchas de estas medidas fueron temporales y no lograron abordar las raíces del problema. Años después, la situación de los refugiados en Europa sigue siendo precaria, y las imágenes como la de Aylan sirven solo como recordatorios poderosos de la necesidad de soluciones duraderas.

De acuerdo con Ferrero-Turrión (2016), la gestión de la crisis de refugiados en Europa no solo reflejaba fallos operativos, sino una crisis más profunda de gobernanza e identidad en la Unión Europea. Este fracaso institucional, según la autora, se debía en gran medida a la falta de consenso y solidaridad entre los Estados miembros. De hecho, el enfoque de muchas políticas migratorias en Europa ha priorizado la seguridad y el control fronterizo sobre la implementación de soluciones centradas en la protección humanitaria. Este énfasis en la securitización ha llevado a medidas más estrictas, como la vigilancia reforzada y la aceleración de procesos de deportación, dejando en segundo plano la asistencia a los refugiados y la búsqueda de vías legales y seguras para la migración.

Cabe destacar también que, a nivel de política europea, la gestión de la crisis de refugiados ha generado divisiones. Mientras algunos países, como Alemania, adoptaron inicialmente políticas de acogida más abiertas, otros países han mostrado reticencia a recibir refugiados, evidenciando un enfoque fragmentado que ha dificultado las soluciones colectivas. Este desequilibrio ha revelado las limitaciones del sistema Schengen y los mecanismos de asilo de la UE. La falta de cohesión ha obligado a muchos refugiados a enfrentar una situación de vulnerabilidad y exposición a peligros en campamentos desbordados y en condiciones inadecuadas. La Comisión Europea ha buscado implementar reformas para estabilizar esta situación, promoviendo medidas de solidaridad y responsabilidad compartida, pero hasta ahora los resultados han sido limitados (ACNUR, 2015). A pesar de los acuerdos entre la Unión Europea y otros actores, como Turquía, la tasa de muertes en el Mediterráneo sigue siendo alarmante.

De hecho, la crisis migratoria en el Mediterráneo sigue representando un desafío humanitario y político crítico para Europa. En 2023, el número de muertes en el Mediterráneo volvió a alcanzar niveles alarmantes, con más de 3,100 personas fallecidas

o desaparecidas mientras intentaban cruzar este mar, la cifra más alta desde 2017 (ECRE, 2024). Este aumento subraya la persistente peligrosidad de esta ruta migratoria, agravada por la falta de rutas legales y seguras para quienes huyen de conflictos y crisis humanitarias en países de África, Asia y Medio Oriente (ReliefWeb, 2024). El fracaso en garantizar rescates efectivos y el incremento de obstáculos administrativos han exacerbado la tragedia. Organizaciones humanitarias, como SOS Mediterráneo (n.d.), señalan que las políticas restrictivas, como las detenciones de embarcaciones de rescate, han contribuido a este elevado número de víctimas (ECRE, 2024). Por su parte, el Missing Migrants Project (IOM, n.d.) informó que estas muertes representan más de la mitad de todas las registradas en rutas migratorias en el mundo durante 2023, lo que reafirma la centralidad del Mediterráneo como una de las vías más letales para los migrantes (ReliefWeb, 2024)

Además, la guerra en Ucrania ha desencadenado una nueva crisis de refugiados en Europa, con millones de desplazados en cuestión de meses. Esto ha obligado a la UE a reajustar sus esfuerzos de acogida, proporcionando recursos de emergencia y apoyo logístico a países fronterizos como Polonia y Eslovaquia, que se han visto desbordados. Este conflicto ha resaltado la vulnerabilidad de los sistemas de respuesta ante catástrofes y la necesidad de una estrategia más integral que abarque no solo la acogida, sino también el acceso a servicios esenciales y la integración a largo plazo para estos refugiados. Cabe destacar que, mientras que las naciones de la UE movilizaron rápidamente recursos para integrar a los refugiados ucranianos, los solicitantes de asilo no europeos se enfrentan a largos procesos, condiciones de vivienda inadecuadas y un apoyo limitado de la sociedad civil. Estas diferencias han generado debates sobre el compromiso de la UE con la protección internacional de los refugiados (Hoover Institution, 2024).

2. Políticas en la respuesta de la UE

Dado que la crisis de refugiados y las situaciones de catástrofe han sido desafíos persistentes y complejos para Europa, este problema ha puesto a prueba los sistemas de asilo y protección de la Unión Europea y sus estados miembros, destacando especialmente los casos de países receptores como Alemania y Grecia, que se enfrentan a una presión considerable debido a su posición geográfica y política.

En ese sentido, para abordar estos desafíos, las organizaciones internacionales como ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) instan a la UE a crear una política de asilo efectiva y coordinada que distribuya equitativamente la carga de la acogida de refugiados, facilitando una respuesta unificada y respetando los derechos humanos de los desplazados. Además, la Unión Europea está considerando reforzar sus agencias de asilo y protección civil para mejorar su capacidad de respuesta y prevenir que futuras crisis humanitarias desborden los recursos locales y nacionales (European Commission, 2024a).

Y es que desde 2022, como decíamos, Europa ha experimentado un nuevo aumento en la llegada de refugiados, impulsado en gran medida por la guerra en Ucrania, además de las

continuas llegadas desde el Medio Oriente y el norte de África. Solo en 2022, se presentaron más de 900,000 solicitudes de asilo de no ucranianos, un nivel comparable al de la crisis de 2015. Entre los solicitantes se incluyen personas que huyen de conflictos en Siria y Afganistán, así como aquellas afectadas por condiciones climáticas adversas y la pobreza en África subsahariana (Brookings Institution, 2023). Además, informes sobre violaciones de derechos humanos, como los rechazos forzados en las fronteras, cuestionan el cumplimiento de la UE con las leyes internacionales

Estos desarrollos destacan las complejidades de equilibrar las obligaciones humanitarias, los desafíos de integración y la seguridad fronteriza en la UE. También revelan el potencial para mejorar las políticas al aprender de los éxitos en esfuerzos específicos, como los programas de apoyo a refugiados ucranianos. Y aunque el pico de la crisis se vivió en 2015, las causas estructurales que originan las migraciones forzadas permanecen sin resolver, evidenciando la incapacidad del sistema internacional para gestionar eficazmente estos desafíos (Ceballos, 2015; Mundiario, 2020). Quizás, las respuestas europeas a la crisis revelan limitaciones en el discurso de los derechos humanos, lo que impide garantizar la protección efectiva de los refugiados (Straehle, 2018).

Durante la crisis migratoria de 2015, la UE implementó el European Agenda on Migration, un plan ambicioso que buscaba integrar todos los aspectos de la gestión migratoria, incluyendo la protección de las fronteras y la cooperación entre Estados miembros para reubicar a los refugiados en condiciones de mayor vulnerabilidad. Aun así, esta estrategia ha mostrado ser insuficiente frente a nuevas crisis, como la originada por la guerra en Ucrania en 2022, y la UE sigue enfrentando críticas sobre su capacidad para proporcionar una respuesta coordinada y efectiva. La rapidez y amplitud de la protección otorgada a los ucranianos revelaron una “doble moral” en el trato de refugiados, en contraste con las políticas restrictivas y las dificultades de integración a las que se enfrentan refugiados de países como Siria y Afganistán (CEPS, 2015; Real Instituto Elcano, 2015). Aunque se han creado políticas de reubicación de emergencia, no todos los Estados miembros participan activamente. Algunos países de la UE, como Alemania y Suecia, han acogido a un gran número de solicitantes de asilo, mientras que otros se han resistido a hacerlo. Esto refleja una fragmentación que debilita la efectividad de la respuesta europea y plantea tensiones políticas internas

La respuesta a la crisis de refugiados ha dejado ver también el papel crítico de las políticas locales. En muchos casos, las autoridades locales carecen de recursos y personal suficientes para gestionar grandes afluencias de refugiados. Además, las políticas de asilo europeas se aplican de manera desigual entre los refugiados en función de su país de origen, lo cual genera disparidades en el acceso a servicios como la vivienda y el empleo. Durante la guerra en Ucrania, por ejemplo, los refugiados ucranianos pudieron beneficiarse de programas de integración rápida y de acceso simplificado a servicios básicos, lo que contrasta con las largas esperas y restricciones que enfrentan otros refugiados en países europeos (Brookings Institution, 2023).

En definitiva, a medida que las crisis migratorias se vuelven más frecuentes y complejas, existe un consenso creciente entre expertos y organizaciones de derechos humanos de que

la UE debe adoptar un sistema más flexible y sostenible. Las recomendaciones incluyen aumentar la capacidad de respuesta en situaciones de crisis, mejorar la coordinación entre las instituciones de la UE y los Estados miembros, y asegurar una distribución equitativa de los recursos para que todas las comunidades puedan integrar a los refugiados de manera justa. Además, fortalecer la participación de actores locales y de la sociedad civil en la formulación de políticas podría ser una estrategia clave para una integración exitosa y a largo plazo de las personas refugiadas y solicitantes de asilo (Real Instituto Elcano, 2015; Migration Policy Institute, 2021).

Esta revisión y mejora de los sistemas de respuesta e integración resulta fundamental para construir un sistema más equitativo y humano que responda tanto a las necesidades actuales como a los desafíos futuros de la migración en Europa.

2.1. La gestión de las crisis de refugiados por parte de España y Alemania

La gestión de las crisis de refugiados por parte de España y Alemania refleja diferentes enfoques, influenciados tanto por sus sistemas legales como por sus capacidades sociales y económicas. Ambas naciones han enfrentado desafíos significativos en respuesta a crisis humanitarias derivadas de conflictos armados, desastres naturales y desplazamientos masivos. Estas situaciones han puesto a prueba sus sistemas de asilo y revelado áreas de mejora en cuanto a el alojamiento adecuado, así como la integración y protección humanitaria.

Alemania ha sido un actor central en la gestión de crisis migratorias en Europa. La "política de puertas abiertas" adoptada por Angela Merkel durante la crisis de refugiados de 2015 marcó un hito importante. Más de un millón de refugiados, principalmente provenientes de Siria, fueron acogidos, lo que representó un reto logístico, administrativo y social (Real Instituto Elcano, 2015; Scielo México, 2015). La respuesta inicial estuvo caracterizada por una movilización masiva de la sociedad civil, que brindó apoyo en alojamiento, clases de idioma y orientación cultural. Sin embargo, esta política también enfrentó críticas internas, lo que contribuyó al ascenso de partidos como Alternativa para Alemania (AfD), con un discurso antiinmigración (Deutschland.de., 2024).

Desde entonces, Alemania ha continuado desarrollando políticas para abordar las causas fundamentales de la migración, como su compromiso con la ayuda humanitaria en regiones de origen y su apoyo a la cooperación internacional. En 2024, Alemania apoyó activamente la implementación del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, que busca regular la redistribución de refugiados en toda la UE (European Commission, 2024b). Este pacto incluye medidas como el fortalecimiento del control fronterizo y la cooperación entre Estados miembros. El compromiso de Alemania con este pacto refleja su voluntad de encontrar soluciones colectivas a los desafíos migratorios que enfrenta Europa, equilibrando la seguridad fronteriza con la protección de los derechos humanos (European Commission, 2024b; Frontex, n.d).

España, como uno de los principales puntos de entrada para migrantes que cruzan el Mediterráneo y el Atlántico, enfrenta una presión distinta. En 2023, España recibió el 19% de las llegadas irregulares por mar a la UE, siendo una de las rutas más peligrosas. Sin embargo, el sistema español presenta limitaciones significativas en comparación con otros países de la UE. La tasa de reconocimiento de solicitudes de protección internacional en España es una de las más bajas del bloque, situándose en el 12% en 2023. Además, persisten importantes retrasos en la resolución de solicitudes y en la provisión de servicios básicos para los refugiados (CEAR, 2023; UMA, 2023).

España también ha sido clave en destacar las desigualdades en la gestión europea de los refugiados. Su enfoque ha estado más centrado en la externalización de fronteras y acuerdos con países de origen y tránsito, lo que ha limitado las llegadas, pero a menudo a costa de los derechos de los migrantes. Este enfoque se ha complementado con políticas de integración local que, aunque limitadas, han avanzado en áreas como el acceso a la educación y la sanidad para refugiados y solicitantes de asilo.

2.1.1. Comparación y medidas comunes en la capacidad de respuesta

Ambos países comparten desafíos, como la saturación de sus sistemas de asilo y la necesidad de encontrar un equilibrio entre la seguridad nacional y la protección humanitaria. Mientras Alemania ha adoptado un enfoque más estructurado hacia la integración, España enfrenta barreras estructurales y administrativas que dificultan la inclusión efectiva de los refugiados. A nivel europeo, tanto España como Alemania han presionado para que el nuevo pacto de migración y asilo facilite una redistribución más equitativa de las responsabilidades entre los Estados miembros. En conjunto, estas experiencias reflejan las tensiones inherentes al intento de armonizar un sistema europeo común de asilo con la soberanía nacional, la solidaridad entre países y las expectativas de las sociedades receptoras. Ambos países han demostrado la importancia de la cooperación internacional para gestionar las crisis migratorias de manera más humana y sostenible.

Las crisis de refugiados, en cualquier contexto, ponen a prueba la capacidad de respuesta de los sistemas de asilo. Alemania, con su sistema federal, y España, con sus comunidades autónomas, deben coordinarse a múltiples niveles de gobierno para ofrecer una respuesta eficaz. Aquí entra en juego la Gobernanza Multinivel, donde la colaboración entre diferentes niveles de gobierno y la cooperación internacional es crucial para manejar eficazmente estas crisis. En Alemania, el sistema federalista implicó que las responsabilidades fueran compartidas entre el gobierno central y los estados federados (Länder). Esto creó desafíos en la distribución equitativa de los refugiados, en la asignación de recursos y en la coordinación de políticas de integración. Sin embargo, también permitió cierta flexibilidad y adaptación local en la respuesta. En España, el sistema autonómico también enfrentó desafíos similares, con diferentes regiones manejando de manera diversa la llegada de refugiados. Algunas regiones, como Cataluña, adoptaron políticas más abiertas y receptivas, mientras que otras enfrentaron más dificultades debido a la falta de recursos o infraestructuras adecuadas.

2.1.2. El papel de la Unión Europea y la comunidad internacional

Tanto España como Alemania no han enfrentado estas crisis en solitario; la respuesta a las crisis de refugiados en situaciones de catástrofe ha sido un esfuerzo concertado a nivel europeo e internacional. La Unión Europea ha jugado un papel clave, aunque no exento de controversias. El mecanismo de reubicación de refugiados, diseñado para aliviar la presión sobre países como Grecia e Italia, puso a prueba la solidaridad europea, con resultados mixtos. Alemania fue un fuerte defensor de este mecanismo, mientras que España, aunque menos directamente afectada por la reubicación en comparación con otros países, también participó en la redistribución de refugiados. Sin embargo, la implementación fue lenta y enfrentó resistencia en varios países miembros de la UE.

Además, organizaciones internacionales como ACNUR y ONG han sido cruciales en proporcionar apoyo logístico y humanitario tanto en los países de origen como en los de acogida. Estas entidades han trabajado junto a los gobiernos de España y Alemania para mejorar la infraestructura de recepción y el apoyo a los refugiados.

2.2. Catástrofes ambientales y otras emergencias humanitarias

Como apuntábamos, otra dimensión crítica es el papel creciente de las catástrofes naturales en la generación de desplazamientos. Los efectos del cambio climático, que exacerban fenómenos como las sequías, inundaciones y tormentas extremas, están provocando desplazamientos forzados tanto en Europa como en otros continentes. Aunque los marcos legales existentes en Europa se centran principalmente en quienes huyen de la guerra y la persecución política, estos no se han adaptado suficientemente para abarcar a los desplazados por desastres climáticos. Esto plantea una necesidad urgente de actualizar las leyes de asilo y migración para responder adecuadamente a las crisis medioambientales y garantizar los derechos de quienes se ven obligados a huir (Brookings Institution, 2023).

Además de los conflictos armados, los desastres naturales y las emergencias humanitarias también han provocado desplazamientos masivos. España y Alemania, aunque menos expuestos que otras regiones del mundo a catástrofes naturales de gran magnitud, han tenido que adaptarse a las consecuencias indirectas de estos desastres, como la llegada de refugiados ambientales.

Por ejemplo, las sequías, inundaciones y otros fenómenos climáticos extremos en África han llevado a un aumento en la migración hacia Europa. En estos casos, tanto España como Alemania han tenido que considerar cómo su infraestructura de asilo y sus políticas migratorias pueden adaptarse a un tipo diferente de refugiado, cuya huida no se debe a la guerra, sino a la destrucción de su entorno vital.

La respuesta a desastres naturales y emergencias humanitarias requiere una mejora en la coordinación internacional y el fortalecimiento de las capacidades locales. Los sistemas internacionales aún presentan deficiencias estructurales, como la falta de roles claros y cooperación entre organismos clave como las Naciones Unidas y OCHA, lo que limita la

efectividad de la respuesta (Marcos, 2005). Por otro lado, el uso de hospitales móviles ha demostrado ser crítico en las primeras 48 horas tras un desastre, aunque frecuentemente enfrenta retos logísticos y no satisface las expectativas de los beneficiarios (Humanitarian Action, 2003). Asimismo, el desarrollo de la psicología de emergencias ha permitido entender mejor las reacciones humanas durante las crisis, mejorando las intervenciones para facilitar la recuperación (Barrales et al., 2013). En contextos turísticos, el capital social y la colaboración comunitaria son fundamentales para fortalecer la resiliencia y promover la recuperación sostenible (Vega, 2020). Finalmente, incorporar prácticas sostenibles en la logística humanitaria y diseñar estrategias específicas para proteger a las mujeres, quienes suelen ser más vulnerables a la violencia de género en estas situaciones, resulta esencial para garantizar respuestas más inclusivas y efectivas (Scholz & Karl, 2020; Cotarelo, 2015).

3. Lecciones aprendidas

En cuanto a la eficacia de sus políticas, tanto España como Alemania han aprendido lecciones importantes para mejorar su resiliencia y capacidad de respuesta. Alemania, después de la crisis de 2015, ha implementado reformas en su sistema de asilo para agilizar los procesos de solicitud y mejorar la integración de los refugiados en el mercado laboral (Banco Mundial, 2023). España también ha comenzado a reformar su sistema, enfocándose en una mayor colaboración con ONG y en fortalecer las políticas de integración social y laboral de los refugiados (CEAR, 2023).

Una de las principales enseñanzas es la necesidad de mejorar la preparación y la resiliencia de los sistemas de asilo frente a crisis futuras. Esto implica no solo aumentar la capacidad de alojamiento y servicios, sino también desarrollar políticas más inclusivas y flexibles que puedan adaptarse rápidamente a cambios en el entorno internacional. Ambos países han reconocido la importancia de la cooperación internacional y de la solidaridad europea, aunque también han subrayado la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación y respuesta rápida. La crisis de 2015, en particular, mostró que la preparación previa y la existencia de planes de contingencia claros son fundamentales para manejar grandes flujos de personas.

Mirando hacia el futuro, España y Alemania deben estar preparados para enfrentar nuevos desafíos relacionados con las crisis de refugiados. El cambio climático, por ejemplo, se espera que cause un aumento en el número de refugiados ambientales, lo que requerirá una reevaluación de las políticas de asilo existentes. Además, la inestabilidad política y los conflictos en regiones vecinas pueden seguir siendo fuentes de desplazamientos masivos.

La construcción de una política de asilo más resiliente y adaptable será crucial para enfrentar estos desafíos. España y Alemania pueden aprovechar las lecciones del pasado para construir sistemas de asilo que no solo respondan a las crisis actuales, sino que también estén mejor preparados para futuras catástrofes.

En resumen, hay que destacar la importancia de una respuesta coordinada, flexible y solidaria frente a las crisis de refugiados y situaciones de catástrofe. A través de la cooperación a nivel nacional, europeo e internacional, y el aprendizaje constante de las experiencias pasadas, España y Alemania pueden fortalecer sus sistemas de asilo para enfrentar los desafíos del futuro de manera más efectiva y humana.

4. Conclusiones

En 2023, el desplazamiento forzado alcanzó los 110 millones de personas a nivel mundial, con Siria, Afganistán, Ucrania, Venezuela y Sudán del Sur como principales países de origen (CEAR, 2024). La Unión Europea acordó en 2024 un Pacto de Migración y Asilo, aunque con riesgos en protección y externalización de fronteras.

Los conflictos armados son una de las principales causas de las crisis de refugiados a nivel global. Tanto España como Alemania han tenido que enfrentar flujos masivos de personas que huyen de guerras, como las sucedidas en Siria, Afganistán e Irak. Estas crisis han creado situaciones en las que los países de la Unión Europea, y en particular España y Alemania, han debido responder rápidamente para proporcionar asilo y asistencia a quienes huyen del peligro inminente.

En Alemania, la crisis migratoria de 2015, provocada principalmente por la guerra en Siria, es un ejemplo claro de cómo una nación puede ser desbordada por la magnitud de un flujo de refugiados. Alemania adoptó una política de puertas abiertas bajo el liderazgo de la canciller Angela Merkel, lo que permitió la entrada de más de un millón de refugiados en un periodo corto de tiempo. Esta decisión fue vista por muchos como un acto humanitario, pero también generó un debate interno significativo y desafíos logísticos y sociales enormes.

Por otro lado, España ha sido tradicionalmente un punto de entrada para refugiados provenientes de África, especialmente desde zonas de conflicto como el Sahel. Si bien los números en España no han alcanzado las magnitudes observadas en Alemania, el país ha enfrentado sus propias crisis, especialmente en Ceuta y Melilla, sus enclaves en el norte de África, donde las tensiones han sido recurrentes debido a intentos masivos de entrada por parte de migrantes y refugiados.

Además, dada la creciente importancia de las políticas migratorias y los impactos aún desconocidos de los cambios demográficos y el cambio climático, es evidente que existe por delante un importante programa de investigación. Si bien con el Informe sobre el desarrollo mundial 2023 (Banco Mundial, 2023) se ha iniciado este análisis, estudiando la migración humana y destacando cómo la emergencia climática, las dinámicas poblacionales y los conflictos armados influyen en los movimientos transfronterizos, aún queda un amplio panorama por trabajar y una considerable investigación por completar. En este sentido, este informe introduce herramientas analíticas innovadoras, como la "matriz de correspondencia y motivo", para ayudar a los responsables de políticas a diseñar respuestas más efectivas y adaptadas a las diferentes necesidades de los migrantes.

También en dicho informe cabe destacar varios hallazgos clave sobre la migración, como puede ser que alrededor de 184 millones de personas viven fuera de su país de origen, lo que representa el 2.3% de la población mundial, y esta cifra sigue creciendo debido a la desigualdad económica, las alteraciones climáticas y los conflictos armados. En este contexto, la migración ofrece tanto oportunidades como desafíos. En los países de destino, los migrantes contribuyen significativamente al desarrollo económico y al mercado laboral, especialmente en aquellos con poblaciones envejecidas. Sin embargo, los países de origen enfrentan retos como la fuga de cerebros y los altos costos asociados con la educación y la infraestructura. El informe concluye con una llamada a una cooperación internacional más estrecha para maximizar los beneficios de la migración, mientras se gestionan los costos sociales y económicos en los países receptores y de origen.

Estos hallazgos proporcionan una base sólida para una mayor investigación y desarrollo de políticas migratorias que no solo respondan a los desafíos inmediatos, sino que también maximicen las oportunidades a largo plazo para los migrantes, las sociedades de destino y los países de origen. Las respuestas a estas crisis deben ser integrales y estratégicas. En el corto plazo, se requiere una coordinación internacional que garantice refugio y servicios básicos a los desplazados. Esto incluye facilitar la movilidad interna, mejorar el acceso a empleos formales y distribuir los costos a nivel global. A largo plazo, las políticas deben abordar las causas subyacentes, como la inestabilidad política, las desigualdades económicas y los efectos del cambio climático. Además, se necesitan medidas específicas para apoyar a los países de origen en su desarrollo inclusivo, reducir la vulnerabilidad de sus poblaciones y crear alternativas viables a la migración forzada.

En definitiva, lo que se ha pretendido con este capítulo es reflejar los obstáculos multidimensionales de la crisis de refugiados y situaciones de catástrofe, destacando la necesidad de una cooperación internacional más sólida para gestionar los costes de la migración y fomentar políticas que combinen integración y desarrollo, mientras se aborda el impacto social en las comunidades receptoras.

Referencias

- ACNUR. (2015). Declaración del Alto Comisionado para los Refugiados sobre la crisis de refugiados. ACNUR. Recuperado el 14 de noviembre de 2024 de <https://www.acnur.org/noticias/news-releases/declaracion-del-alto-comisionado-para-los-refugiados-sobre-la-crisis-de>
- Banco Mundial (2023). Informe sobre el desarrollo mundial 2023: Migración humana y su impacto en el desarrollo. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023>
- Barrales, C., Marín, H., & Molina, R. (2013). Estado del arte de la psicología en emergencias y desastres en Chile y América Latina. *Revista Liminales. Escritos sobre Psicología y Sociedad*. <https://doi.org/10.54255/lim.vol2.num03.232>

- Brookings Institution. (2023, Agosto). A roadmap for European asylum and refugee integration polic. Recuperado el 26 de octubre de 2024 de <https://www.brookings.edu/articles/a-roadmap-for-european-asylum-and-refugee-integration-policy/>
- CEAR -Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (2023). Informe sobre asilo en España. España retrocede en concesiones de protección pese a recibir cada año más solicitudes. CEAR. Recuperado el 27 de octubre de 2024, de <https://www.cear.es>
- CEAR (2024). Informe sobre la crisis sociopolítica y sus efectos en la migración. Recuperado el 26 de octubre de 2024, de https://www.uma.es/media/tinyimages/file/RESUMEN_EJECUTIVO_CEAR_2024.pdf
- Ceballos, A. S. D. (2015). Crisis de la zona euro: fallas estructurales y políticas de austeridad. *Economía UNAM*, 12(35), 45-68. <https://doi.org/10.1016/j.eunam.2015.09.003>
- Centre for European Policy Studies (CEPS). (2015). EU response to the 2015 refugee crisis. CEPS. Recuperado el 4 de noviembre de 2024 de https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/12/EU%20Response%20to%20the%202015%20Refugee%20Crisis_0.pdf
- Cotarelo Comerón, L. (2015). Vulnerabilidad de las mujeres frente a la violencia de género en contexto de desastres naturales en Latinoamérica y el Caribe. *TSH*, 76, 7–34. <https://doi.org/10.12960/TSH.2015.0013>
- Deutschland.de. (2024, junio 17). Diversidad de ayudas a los refugiados. Recuperado el 26 de octubre de 2024, de <https://www.deutschland.de>
- European Commission. (2024a). Migration and asylum: A united European response. Recuperado el 20 de noviembre de 2024, de https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum_en
- European Commission. (2024b, mayo 29). Understanding the EU Pact on Migration and Asylum. Comisión Europea. Recuperado el 14 de noviembre de 2024 de https://home-affairs.ec.europa.eu/news/understanding-eu-pact-migration-and-asylum-2024-05-29_en
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2024). Mediterranean: 2023 is record year for number of migrant deaths along borders — obstacles and delays in sea rescue by Libyan and Italian coastguards lead to death. ECRE. Recuperado el 2 de septiembre de 2024 de <https://ecre.org/mediterranean-2023-is-record-year-for-number-of-migrant-deaths-along-borders-%E2%80%95-obstacles-and-delays-in-sea-rescue-by-libyan-and-italian-coastguards-lead-to-death-%E2%80%95-cyprus-que/>

- Ferrero-Turrión, R. (2016). Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados / Rudderless Europe: The EU's Failure in Managing the Refugee Crisis. *Revista De Estudios Internacionales Mediterráneos*, (21). <https://doi.org/10.15366/reim2016.21.012>
- Frontex. (n.d.). European Border and Coast Guard Agency. Recuperado el 14 de noviembre de 2024 de <https://www.frontex.europa.eu/>
- Hoover Institution. (2024, Septembe 17.). Migration is remaking Europe: Is there a workable path forward for the continent? Recuperado el 1 de noviembre de 2024 de <https://www.hoover.org/research/migration-remaking-europe-there-workable-path-forward-continent>
- Humanitarian Action. (2003). Guidelines for the use of foreign field hospitals in the aftermath of sudden-impact disaster. *Prehospital and Disaster Medicine*, 18(3), 278–290. <https://doi.org/10.1017/S1049023X00001229>
- International Organization for Migration (IOM). (n.d.). Missing Migrants Project. IOM. Recuperado el 14 de noviembre de 2024 de <https://missingmigrants.iom.int/>
- El País. (2022, marzo 28). La UE se prepara para una larga crisis de refugiados que podría desplazar hasta 10 millones de personas. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2022-03-28/la-ue-se-prepara-para-una-larga-tesis-de-refugiados-que-podria-desplazar-hasta-10-millones-de-personas.html>
- Marcos, F. (2005). El sistema internacional de respuestas a los desastres: Limitaciones y tendencias. *Recerca*. <https://doi.org/10.6035/Recerca>
- Middle East Monitor. (2020). Remembering Alan Kurdi. *Middle East Monitor*. Recuperado el 12 de noviembre de 2024 de <https://www.middleeastmonitor.com/20200902-remembering-aylan-kurdi/>
- Migration Policy Institute. (2021). After the storm: The EU response to the migration crisis. *Migration Policy Institute*. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/research/after-storm-eu-response-migration-crisis>
- Mundiario. (2020, mayo 16). Causas de los problemas estructurales de la economía española. *Mundiario*. Recuperado el 11 de diciembre de 2024 de <https://www.mundiario.com/articulo/economia/causas-problemas-estructurales-economia-espanola/20200516165057184825.html>
- Real Instituto Elcano. (2015). La crisis de los refugiados y la respuesta europea. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org>
- Real Instituto Elcano. (n.d.). The EU Pact on Migration and Asylum: Context, challenges and limitations. *Real Instituto Elcano*. Recuperado el 8 de noviembre de 2024, de <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-eu-pact-on-migration-and-asylum-context-challenges-and-limitations/>

- ReliefWeb. (2024). Deadliest year on record for migrants with nearly 8,600 deaths in 2023. ReliefWeb. Recuperado el 28 de noviembre de 2024, de <https://reliefweb.int/report/world/deadliest-year-record-migrants-nearly-8600-deaths-2023>
- Straehle, E. (2018). Europa frente a los refugiados: Releer los derechos humanos desde Hannah Arendt. DOAJ (DOAJ: Directory Of Open Access Journals). <https://doi.org/10.1344/lectora2018.24.5>
- Scholz, J. F., & Karl, A. A. (2020). A contribuição das práticas sustentáveis na logística humanitária em catástrofes ambientais no direito ambiental internacional. *Revista Gestão e Desenvolvimento*, 17(3), 109–132. <https://doi.org/10.25112/rgd.v17i3.2176>
- Scielo México. (2015). Entre la bienvenida y el rechazo: la “Crisis de los refugiados” en Europa. Recuperado el 10 de octubre de 2024, de <https://www.scielo.org.mx>
- SOS Méditerranée. (n.d.). SOS Méditerranée: European Organization for the Rescue of Lives in the Mediterranean. Recuperado el 26 de noviembre de 2024, de <https://www.sosmediterranee.org/>
- Vega, C. (2020). Valoración de los factores claves de resiliencia por parte de la comunidad local: El caso de destinos turísticos afectados por desastres naturales en Chile. *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, 16, 153–163. <https://doi.org/10.4067/S0718-235X2020000200153>
- UNHCR. (2016, September 2). A year on from Alan Kurdi's death, Mediterranean drowning rates soaring. UNHCR. Recuperado el 7 de diciembre de 2024 de <https://www.unhcr.org/news/briefing/2016/9/57c8c81d4/year-alan-kurdis-death-mediterranean-drowning-rates-soaring.html>

DESAFÍOS DE SEGURIDAD DE LA MOVILIDAD HUMANA EN EUROPA

Ana María Huesca González (Departamento de Sociología y Trabajo Social, Universidad Pontificia Comillas) e Iván Jódar (Universidad Carlos III de Madrid)

1. Introducción

Es consustancial al ser humano su movilidad. Puede ser de corto recorrido, pero también largas distancias. Históricamente han sucedido siempre pequeños y grandes desplazamientos. Hoy somos quienes somos gracias a ello. Así pues, nadie debería alarmarse por ese deseo de moverse que tienen los individuos, aún más si lo que les motiva son razones que derivan de conseguir su propia supervivencia o la de sus familias. Todos somos, por tanto, potenciales migrantes y procedemos de personas que migraron en la genealogía familiar. Cuando se habla de migraciones hay que ser conscientes de esto.

Las personas, por el hecho de desplazarse, no dejan de ser sujetos de los derechos básicos de todo ser humano. Por eso el enfoque de derechos humanos es el más utilizado actualmente en los estudios de movilidad humana. Y, sin embargo, siendo conocedores del contexto político que está presidiendo los últimos años, donde la inmigración se ha convertido en un elemento arrojado en los discursos entre los distintos partidos políticos de los países occidentales, donde las llamadas a rechazar al extranjero se están haciendo cada vez más numerosas y donde el riesgo del rechazo y la xenofobia se extienden por el mundo y los estados movilizan su fuerza armada para intervenir en este fenómeno, se hacen necesarias nuevas propuestas concretas que afronten estos retos.

La observación del mundo actual lleva a percibir una gran variedad de conflictos, que pone de relieve el peligro y las amenazas a la que se ven sometidos los seres humanos en nuestros días. A veces son amenazas directas a la vida, otras veces a la dignidad o el bienestar de las personas. Podemos extraer entre otras, las siguientes:

- En 2024 se registró un récord de violencia contra la infancia en contextos de guerra, con más de 41.000 violaciones documentadas que abarcan asesinatos, desplazamientos forzados, reclutamiento de menores y violencia sexual (Ahmed, K. [The Guardian, 2025](#)).
- El Sahel (Mali, Níger y Burkina Faso) experimentó entre abril y julio de 2025 una escalada del terrorismo que dejó cerca de 2.900 víctimas mortales, con un impacto desproporcionado sobre mujeres y niñas; los reportes señalan que “la región enfrenta una ola mortal de ataques” (Lederer, E.M. [AP News, 2025](#)).

- En Haití, la violencia de las pandillas ocasionó la muerte de casi 5.000 personas entre octubre de 2024 y junio de 2025, lo que ha intensificado la crisis humanitaria y debilitado aún más la seguridad en la región ([Reuters, 2025](#)).
- En Los Angeles, el cambio climático provocó los incendios más destructivos de su historia en la primera mitad del 2025; en este mismo período, el terremoto de magnitud 7,7 del 7 de marzo en Myanmar, causó la muerte de unas 4.500 personas (Wholf, T.J. CBS News, 2025).

2. Un nuevo enfoque securitario como respuesta

La seguridad es el fenómeno en torno al cual se genera la presente propuesta de afrontamiento de los retos abiertos. A veces denostada por un desconocimiento de lo que engloba el concepto y muchas otras veces restringida a definiciones sesgadas y planteamientos ideológicos demagógicos.

Fue en los años 90 cuando se inició una corriente que consideraba la movilidad humana una amenaza vinculada al terrorismo, el crimen organizado o a la pérdida de identidad nacional (Huysmans, 2006). Desde esta perspectiva se justificaban excesos de los estados como militarizar fronteras, incrementar la vigilancia tecnológica y las detenciones migratorias (Guild & Brouwer, 2019; Côté-Boucher et al., 2020). Todo ello se coloca en una senda que lleva fácilmente a la vulneración de derechos humanos y al aumento de riesgos.

Por eso, desde este documento se demanda una reflexión concreta al respecto para tener posibles nuevos planteamientos hacia la movilidad humana en donde se pueda confluír desde todos los posibles puntos de vista una vez superados prejuicios. Se propone una seguridad que proteja a las personas, sean las que se desplazan o las que acogen, siempre desde una seguridad vinculada a derechos humanos.

Porque la seguridad es un concepto poliédrico. Se puede pensar que es precisamente seguridad lo que buscan aquellos que salen huyendo de distintas situaciones inseguras en sus países de origen. Inseguras porque han sentido la incertidumbre sobre poder desarrollar sus vidas, ya sea por guerras, violencia, crimen organizado, hambre, desempleo, etc. Esa es la búsqueda del refugiado, su seguridad y la de sus familias.

Se puede a su vez atender las condiciones inseguras que se producen en los procesos de tránsito hacia los lugares de destino. Unos caminos que están llenos de peligros y que muchos no pueden superar. Hay que ofrecer por tanto seguridad en los recorridos.

Seguridad, es lo que las poblaciones de destino desean en sus vidas cotidianas. Se producirá la inclusión en los barrios a las personas migrantes, en los colegios a sus hijos, sanidad, o convivencia en general de forma plena en la medida que las personas se sientan seguras en esa interacción. Hay muchas historias de éxito en muchos territorios, pero también existen algunas situaciones que producen rechazo y xenofobia y que requerirían una intervención desde las políticas públicas para disminuir sensaciones de inseguridad.

Sería el ejemplo de grupos de menores extranjeros no acompañados que sin la atención precisa generan situaciones tensas en los entornos de los centros de acogida a estos menores. O bien, los problemas en frontera, la saturación de los puntos de llegada irregular de inmigrantes por mar que desborda los recursos locales. Sensación de inseguridad que generan algunos medios de comunicación con un tratamiento inadecuado de algunas noticias que atañen a extranjeros.

Hablar de seguridad es hablar también de derechos. El derecho a la seguridad se configura, desde la perspectiva que se defiende en este capítulo, como un pilar fundamental del ser humano. El derecho a la seguridad es transversal y puede recoger todas las anteriores facetas comentadas. Si recurrimos a la tan conocida pirámide de Maslow podemos entenderlo mucho mejor. Hay un nivel básico de cumplimiento de las necesidades humanas que es el mantener la propia vida. La seguridad se inicia aquí, con el sostenimiento de la vida de las personas. Y si este nivel tan básico no se produce, es sin duda, el primer objetivo de seguridad que conseguir. Es el derecho a la seguridad lo que permite aspirar a mejorar las condiciones de vida en situaciones de guerra, crimen organizado, hambrunas o desastres naturales, entre ellos los climáticos. Todas estas circunstancias generan movilidad en los seres humanos que se ven afectados para intentar mantenerse con vida, es decir, para conseguir seguridad. Desde esta perspectiva, el primer reto sería perseguir la seguridad en los territorios donde no la hay y si las personas de esos lugares se ven obligadas a desplazarse, habrá que conseguir trayectos seguros para ellos y un recibimiento seguro en las zonas de llegada.

Una vez que se consigue la supervivencia en la propia vida, hay que buscar el siguiente nivel de seguridad, que consistirá en tener los medios básicos de alimentos, ropa, alojamiento para mantener una vida digna. Las personas que llegan a sus destinos tras peligrosos y agotadores procesos migratorios precisan que en la acogida se les garantice seguridad, la de su supervivencia por descontado. También la de tener unas opciones vitales dignas que disminuyan su vulnerabilidad. Por tanto, el derecho a la seguridad tiene como contenido la prestación de bienestar económico y social a las personas. Se puede perseguir en los territorios de origen (de aquí la necesidad de ayuda al desarrollo), pero sin duda, se debe generar en los países de acogida. En estos últimos no se está alcanzando este objetivo, el reto es que las políticas públicas afronten las necesidades no cubiertas de los migrantes y refugiados en el mismo nivel que las de los propios nacionales y, en segundo lugar, que se realicen campañas para que la población acoja a los desplazados en igualdad de derechos, sin racismo ni xenofobia, ofreciéndoles una convivencia solidaria. Seguridad, es en este sentido, tener una vida digna y sin incertidumbres para uno mismo y sus familias en todos y cada uno de los aspectos de la vida.

Finamente, la seguridad en los países avanzados supone la propia autorrealización, el desarrollo de las facetas éticas y estéticas de las personas. Por eso, el rechazo a las situaciones que lo ponen en peligro y de la misma forma, la importancia de dar seguridad a la ciudadanía. La seguridad que requieren los residentes en un territorio, los autóctonos y los que han llegado de otros países, para prosperar en su calidad de vida.

Desde el punto de vista de la investigación es necesario concretar la faceta desde la que se habla, el reto es simplificar lo complejo, decidir que versión, definición o contenidos se va a otorgar al término seguridad.

3. Evolución conceptual hacia la seguridad humana

Dentro de la literatura académica que relaciona movilidad humana y seguridad, lo más frecuente es encontrar la propuesta referida al enfoque de Seguridad Humana, emanada de Naciones Unidas.

La formulación más sistemática del concepto de seguridad humana se encuentra en el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD (1994). En dicho documento, la seguridad se incorpora como un componente constitutivo del propio desarrollo humano bajo la noción de “seguridad humana”. El informe sostiene que el desarrollo humano es el proceso orientado a la ampliación del conjunto de oportunidades disponibles para las personas. La seguridad humana implica que dichas oportunidades puedan ejercerse de manera libre y sin amenazas, y que exista una confianza razonable en la continuidad de esas posibilidades en el futuro (PNUD, 1994).

Asimismo, el informe enfatiza que el concepto debe ser comprendido en términos integrales y multidimensionales, puesto que atraviesa la totalidad de las esferas de la vida humana. De este modo, junto a la exigencia de estar “libres del hambre, la enfermedad, el delito y la represión”, se incorporan otras dimensiones de carácter cotidiano, como la estabilidad en el ámbito doméstico, el acceso al empleo, la cohesión comunitaria o la protección del entorno natural.

A partir de esta formulación inaugural, las Naciones Unidas desarrollaron la noción de seguridad humana en diversos instrumentos posteriores. Entre ellos destaca *Seguridad Humana Ahora* (Comisión de la Seguridad Humana, 2003), informe de notable influencia elaborado por la Comisión de Seguridad Humana, que define como objetivo primordial la protección de las personas frente a un amplio espectro de amenazas y el fortalecimiento de sus capacidades mediante una estrategia dual de protección y empoderamiento. En última instancia, este documento subraya que la realización efectiva de los derechos humanos constituye la condición indispensable para alcanzar la aspirada seguridad humana.

En los últimos tiempos la seguridad humana constituye un concepto híbrido y en disputa: por un lado, ha abierto un marco innovador que conecta desarrollo, derechos y seguridad; por otro, enfrenta críticas que ponen en duda su coherencia teórica y su aplicabilidad práctica (Sen, 1999). Estas tensiones explican tanto su atractivo como su fragilidad en el campo de las relaciones internacionales y las políticas de desarrollo.

La seguridad humana en la época actual denominada como Antropoceno, se convierte en un concepto paradójico cuando sus aspiraciones se quedan en el plano semántico, sin situar a las personas en el centro del discurso y las políticas de seguridad (Khoo, S. Ming., 2023). Las prioridades de seguridad deben orientarse a mejorar sustancialmente la

seguridad de las personas, atendiendo sus necesidades vitales (PNUD, 2022). Esto último requiere una participación significativa de los propios individuos en los procesos para alcanzar soluciones nacionales compatibles con las realidades locales. El llamamiento a una mayor colaboración y asociación involucra a gobiernos, organizaciones internacionales y regionales, pero también a la sociedad civil (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2012). El concepto de Antropoceno ha puesto de relieve la magnitud de las perturbaciones humanas en los procesos planetarios (ibid.), pero no ha ido acompañado de políticas claras ni procesos participativos, orientados a mitigar la carga que soportan los más vulnerables, respetando su dignidad, medios de vida, necesidades, conocimientos y experiencias. En un contexto de cambio climático, las responsabilidades diferenciadas de las partes que más se benefician de la degradación ambiental hacia quienes soportan las mayores consecuencias deben destacarse como el eje central de una mayor solidaridad. Estas responsabilidades diferenciadas fueron claramente articuladas en los principios de Río y Bali (Raman, 2022), pero tienden a permanecer invisibles en las políticas y prácticas de seguridad humana.

La solidaridad reconoce que la seguridad humana en el Antropoceno debe ir más allá de proteger a las personas y sus comunidades, de forma que las instituciones y las políticas consideren sistemáticamente la interdependencia entre todas las personas y entre estas y el planeta. Para que toda persona viva sin temor, sin miseria, sin ansiedad y con dignidad, es preciso desplegar tres estrategias: la protección, el empoderamiento y la solidaridad. Sólo el desarrollo de las tres en su conjunto potenciarán la seguridad humana en el Antropoceno (PNUD, Informe Especial, 2022: 6).

Para finalizar, hay que considerar la resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2024 que bajo el nombre de *El Pacto para el Futuro* reflexiona sobre los momentos actuales presididos por una profunda transformación mundial. Crecientes riesgos catastróficos y existenciales, muchos de ellos causados por decisiones humanas. Seres humanos que padecen terribles sufrimientos. El texto avisa sobre que, si no cambia el rumbo, se tiene el riesgo de estar abocados a un futuro disfuncional en el que las crisis serán constantes.

Esta resolución insiste en la interrelación existente entre los retos actuales que superan con creces la capacidad de un solo Estado. La conclusión es que solo será posible abordarlos colectivamente, mediante una cooperación internacional sólida y sostenida, basada en la confianza y la solidaridad en beneficio de todos y aprovechando las poderosas contribuciones que pueden hacer todos los sectores y generaciones. Por tanto, hay una necesidad imperiosa de reforzar el sistema multilateral y sus instituciones.

4. Retos desde el enfoque seguitario para la movilidad humana

En la actualidad, podemos identificar los siguientes retos para la movilidad humana en el campo de la seguridad.

4.1. El primer reto que se plantea respecto al fenómeno de la movilidad humana radica precisamente en usar los planteamientos de la seguridad humana para intentar mejorar en los desafíos planteados.

4.2. Ahora bien, desde la teoría crítica y los estudios de seguridad también se ha señalado que la seguridad humana puede ser utilizada de manera instrumental por los Estados y organismos internacionales para legitimar intervenciones en contextos de vulnerabilidad, bajo un discurso aparentemente centrado en las personas pero en la práctica vinculado a agendas geopolíticas (Chandler, 2008). Por ello, el segundo reto es evitar los riesgos de cooptación por parte de estructuras de poder tradicionales que limiten su potencial emancipador.

4.3. El tercer reto radica en conseguir su aplicación en la práctica dadas las dificultades que plantea. Sólo en los últimos años Naciones Unidas ha intentado avanzar en este sentido (Naciones Unidas, 2016) publicando manuales y otros documentos que orientan al respecto. En este sentido los procesos que garanticen la seguridad humana contarán con una primera fase de análisis, identificación y planificación, la segunda fase de aplicación y la tercera de evaluación rápida.

4.4. Las prioridades de seguridad deben orientarse a mejorar sustancialmente la seguridad de las personas, atendiendo sus necesidades vitales (PNUD, 2022, p. 3). Esto último lleva al siguiente reto: perseguir una participación significativa de las personas en los procesos para alcanzar soluciones nacionales compatibles con las realidades locales. La participación de las poblaciones, es decir, de la sociedad civil y del tejido asociativo de los territorios es fundamental.

4.5. El planeta se encuentra en la etapa del Antropoceno que implica amenazas y perturbaciones de gran magnitud (Khoo, 2023). El reto es afrontar esas amenazas de forma colaborativa, implicando a gobiernos, organizaciones internacionales y regionales y a la sociedad civil. Se hace más preciso que nunca la cooperación internacional (Asamblea General de Naciones Unidas, 2012, p. 3 g).

4.6. El Antropoceno ha puesto de relieve la urgencia de intervención a nivel planetario para muchos de los fenómenos que se están produciendo, entre ellos los intensos movimientos de personas a lo largo del planeta. En este sentido hay que considerar un reto la atención a los más desfavorecidos y vulnerables respetando su dignidad, medios de vida, necesidades y experiencias. Es esta parte de la población la que soporta principalmente las consecuencias de la degradación ambiental.

4.7. Conseguir la solidaridad global para afrontar el Antropoceno es el último de los retos que se plantea por parte de Naciones Unidas. Aunque tradicionalmente la seguridad humana buscaba proteger a las personas y sus comunidades, en la etapa actual las instituciones y las políticas deberían considerar sistemáticamente la interdependencia entre todas las personas y entre estas y el planeta (PNUD, Informe Especial, 2022: 6). En una resolución recientemente aprobada al respecto por la Asamblea General de UN, reconocen “la necesidad de reforzar el sistema multilateral y sus instituciones” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2024).

5. Conclusiones

Las reflexiones presentadas permiten afirmar que la seguridad, entendida desde un enfoque centrado en las personas, constituye un marco teórico y práctico especialmente adecuado para repensar la movilidad humana en el contexto contemporáneo. Frente a modelos tradicionales que conciben la migración como un riesgo o una amenaza, el nuevo enfoque securitario que aquí se ha presentado permite visibilizar las necesidades, vulnerabilidades y aspiraciones de quienes se desplazan, así como las responsabilidades éticas y políticas de los Estados y de la comunidad internacional. Este cambio de paradigma es imprescindible en un momento histórico caracterizado por crisis humanitarias recurrentes, conflictos prolongados y fenómenos globales —como el cambio climático— que intensifican las desigualdades existentes.

El recorrido conceptual realizado muestra que la seguridad humana, pese a su relevancia y su potencial transformador, continúa enfrentando importantes tensiones teóricas y limitaciones prácticas. Su ambición multidimensional y su vocación universalista han sido objeto de críticas que alertan sobre el riesgo de diluir el concepto o instrumentalizarlo en interés de agendas de poder. No obstante, su evolución demuestra también que se trata de un marco vivo, capaz de incorporar nuevos desafíos —como los derivados del Antropoceno— y de orientar estrategias que vinculan protección, empoderamiento y solidaridad. Su carácter híbrido no debe interpretarse como debilidad, sino como una oportunidad para construir respuestas complejas a problemas igualmente complejos.

Los retos identificados ponen de manifiesto que avanzar hacia políticas migratorias basadas en la seguridad humana requiere un esfuerzo sostenido en múltiples niveles: desde la planificación y evaluación rigurosa de las intervenciones hasta la articulación de mecanismos de participación social que garanticen que las comunidades migrantes y locales formen parte activa de la toma de decisiones. Este aspecto resulta crucial, pues la legitimidad y la eficacia de cualquier iniciativa dependen en gran medida de su capacidad para responder a necesidades reales, culturalmente situadas y definidas de manera colaborativa. La participación de la sociedad civil, del tejido asociativo y de las comunidades afectadas es, por tanto, un elemento estructural del enfoque securitario.

Igualmente, la dimensión global de los desafíos actuales exige reforzar la cooperación internacional y revitalizar el multilateralismo, tal como subraya el reciente *Pacto para el Futuro*. Ningún Estado, por robusto que sea, puede afrontar en solitario las perturbaciones asociadas al Antropoceno, ni gestionar adecuadamente los flujos migratorios originados por crisis ambientales, conflictos armados o colapsos socioeconómicos. La solidaridad entre países —especialmente entre aquellos que más contribuyen a la degradación ambiental y los que más sufren sus efectos— emerge como un requisito imprescindible para avanzar hacia formas de seguridad que no reproduzcan desigualdades sino que promuevan justicia y corresponsabilidad.

En síntesis, el enfoque securitario aplicado a la movilidad humana ofrece un marco idóneo para comprender y responder a las transformaciones migratorias actuales, siempre y cuando se preserve su orientación ética y transformadora. Requiere políticas que

protejan vidas, garanticen derechos, reduzcan vulnerabilidades y promuevan oportunidades, pero también demanda un compromiso profundo con la solidaridad global y la justicia ambiental. El reto no es menor, pero constituye una condición indispensable para garantizar que la movilidad humana —un rasgo consustancial a nuestra especie— pueda desarrollarse en contextos de dignidad, seguridad y bienestar compartido.

Referencias

- Ahmed, K. (2025, 20 de junio). Children suffered record levels of violence in conflict zones in 2024, UN report shows. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/global-development/2025/jun/20/violence-against-children-conflict-zones-un-report?utm_source=chatgpt.com
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2012, 10 de septiembre). *Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome* (A/RES/66/290). Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/RES/66/290>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2024, 22 de septiembre). *Resolución 79/1. El Pacto para el Futuro* (A/RES/79/1). Naciones Unidas. <https://docs.un.org/es/A/RES/79/1>
- Chandler, D. (2008). Human security: The dog that didn't bark. *Security Dialogue*, 39(4), 427–438. <https://doi.org/10.1177/0967010608094034>
- Comisión de Seguridad Humana. (2003). *Seguridad humana ahora*. Naciones Unidas.
- Côté-Boucher, K., Infantino, F., & Salters, K. (2020). Borders and mobility in the 21st century. *Security Dialogue*, 51(1), 3–22.
- Guild, E., & Brouwer, E. (2019). *Security and migration in the 21st century*. Polity Press.
- Huysmans, J. (2006). *The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*. Routledge.
- Khoo, S. M. (2023). Humane security: Solidarity in policy and practice. *Journal of Human Development and Capabilities*, 24(2), 284–293. <https://doi.org/10.1080/19452829.2023.2200241>
- Krause, K. (2004). The key to a powerful agenda, if properly delimited. *Security Dialogue*, 35(3), 367–368. <https://doi.org/10.1177/0967010604047527>
- Lederer, E. M. (2025, 8 de agosto). UN officials: Terrorist activity is surging in Africa's Sahel, endangering women and girls. *AP News*. <https://apnews.com/article/un-africa-sahel-terrorism-upsurge-women-198f5a480c9d0b5a0667698aac599471>
- Naciones Unidas. (2016). *Manual de seguridad humana: Un enfoque integrado para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los ámbitos de acción*

prioritarios de la comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas.
https://www.un.org/humansecurity/wp-content/uploads/2017/10/human_security_handbook_sp.pdf

Naciones Unidas. (2024). *Seguridad humana: Informe del Secretario General* (A/78/665). Naciones Unidas.

Naciones Unidas, Secretario General. (2008, 23 de enero). *Seguridad, paz y desarrollo: El papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad* (A/62/659–S/2008/39).
<https://documents.un.org/access.nsf/get?DS=A%2F62%2F659&Lang=S&OpenAgent>

Paris, R. (2001). Human security: Paradigm shift or hot air? *International Security*, 26(2), 87–102. <https://doi.org/10.1162/016228801753191141>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Fondo de Cultura Económica. (Versión original: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). *Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad*. <https://hs.hdr.undp.org/es/index.html>

Reuters. (2025, 8 de julio). Haiti gang violence claims 5,000 lives in less than a year, UN report. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/americas/haiti-gang-violence-claims-5000-lives-less-than-year-un-report-2025-07-11>

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Alfred A. Knopf.

Tadjbakhsh, S., & Chenoy, A. (2007). *Seguridad humana: Conceptos y aplicaciones*. Routledge.

Wholf, T. J. (2025, 29 de julio). Natural disasters have caused more than \$131 billion in losses in first half of 2025. *CBS News*. <https://www.cbsnews.com/news/natural-disasters-damage-losses-2025/>