

El sistema europeo de acogida y sus condiciones en tiempos de COVID-19: gatopardismo y efecto placebo

The European reception system and its conditions in times of COVID-19: *gatopardism* and the placebo effect

Encarnación La Spina

Profesora e Investigadora Ramón y Cajal, Universidad de Deusto. elaspina@deusto.es.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0423-0674>

Cómo citar este artículo: La Spina, Encarnación. «El sistema europeo de acogida y sus condiciones en tiempos de COVID-19: gatopardismo y efecto placebo». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129 (diciembre de 2021), p. 155-177. DOI: doi.org/10.24241/rci.2021.129.3.155

Resumen: Desde el inicio de la emergencia sanitaria de la COVID-19, la UE y los estados miembros han promovido numerosas medidas para controlar su impacto en el sistema de acogida europeo. La mayoría de los cambios legislativos propuestos a nivel nacional se han centrado mayormente en afrontar la excepcionalidad de la situación. Pese a las numerosas medidas, se han evidenciado y han quedado sin resolver los problemas preexistentes e inherentes a la deficiencia estructural del proceso de asilo. Este artículo plantea un análisis crítico-normativo sobre las condiciones de acogida y las medidas específicamente implementadas a nivel europeo a partir de 2020. Todo ello, con el objetivo de identificar cuáles han sido las tendencias (gatopardismo/efecto placebo) y analizar las oportunidades perdidas en la implementación práctica de estándares adecuados de acogida en función de las circunstancias y singularidades de cada Estado miembro

Palabras clave: Unión Europea, estados miembros, acogida, personas refugiadas, solicitantes de asilo, pandemia, COVID-19

Abstract: Since the COVID-19 health crisis broke out, the EU and its member states have promoted numerous measures to control its impact on the European reception system. Most of the legislative changes proposed at national level have focused largely on addressing the exceptional nature of the situation. Numerous measures have been implemented, and yet the pre-existing and inherent problems and structural deficiencies of the asylum process have been laid bare and remain unsolved. This article proposes a critical normative analysis of reception conditions and the measures specifically implemented at European level from 2020 onwards. It aims to identify trends (gatopardism or changing in order to stay the same/placebo effect) and analyse the missed opportunities in the practical implementation of adequate reception standards to match the circumstances and singularities of each member state.

Key words: European Union, member states, reception, refugees, asylum seekers, pandemic, COVID-19

Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto Programa Aristos 2021 «Impacto de COVID-19 en los derechos de las personas migradas en CAPV y C. Madrid (2020-2022): un análisis de investigación en clínicas jurídicas», ref. ACM2021_04. Proyecto de Apoyo a las actividades de los grupos de investigación reconocidos del sistema universitario vasco, «Derechos humanos y retos socioculturales en un mundo en transformación», ref.: IT1224-19. Proyecto UAL-FEDER, «Control de fronteras y Derechos Humanos en el Mediterráneo». Junta de Andalucía, ref. UAL18-SEJ-C004-R.

Aunque la emergencia sanitaria de la COVID-19 y las restricciones a la movilidad a nivel mundial podrían significar, en principio, una demanda momentáneamente contenida de protección internacional¹, la evolución intermitente de la pandemia y la situación agravada en los países de origen vaticinan un aumento de las solicitudes a medio plazo en Europa. Un incremento tan temido como esperado que no solo va a poner al límite la capacidad real de acogida, sino que también está llamado a poner en alerta máxima el cumplimiento de estándares adecuados de acogida en la Unión Europea (UE).

Hasta ahora, el difícil equilibrio entre la necesidad y la capacidad de acogida, pero también la implementación práctica de condiciones mínimas en cada Estado miembro de la UE ha sido un aspecto deficitario en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). De un lado, la Directiva 2013/33/UE², el instrumento normativo que regula la acogida, ha sido reiteradamente cuestionada tanto en términos de eficiencia como por la compleja armonización de sus variantes nacionales (Tsourdi, 2020: 391). Y, de otro lado, más allá de los intentos de reforma de este corpus normativo (Faggiani, 2020) y la nueva hoja de ruta europea, el diseño de los procesos de acogida-integración sigue siendo una competencia exclusiva y discrecional de los estados, por lo que la operatividad de los sistemas así como su respuesta a la necesidad de acogida depende de los diferentes modelos de gestión, los agentes responsables de tales políticas de gobernanza multinivel (*multi-level governance*) o incluso la ausencia de estrategias claras (Bevelander, 2019; Scholten *et al.*, 2017: 5).

1. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés) informó de que en marzo 2020 se presentaron 34.737 solicitudes de asilo, en abril 8.730 y en mayo de 2020 10.200. En el mes de febrero de 2020, se habían presentado 61.000 solicitudes, por lo que se observa un descenso del -43% en marzo y de casi un -84% en mayo de 2020.
2. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. DOUE L 180, de 29 de junio de 2013.

La UE, antes y después de la crisis de la COVID-19, no solo ha renunciado a rebajar la asimétrica transposición de la directiva de acogida, sino que este tampoco es un objetivo preferente del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo³. Lejos de figurar entre las reformas legislativas consideradas *estrella* (procedimiento en frontera o el retorno efectivo), las condiciones de acogida solo aspiran a una rápida adopción de las propuestas de reforma negociadas desde 2016⁴ en algún aspecto más en sintonía con el nuevo Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión 2021-2027⁵. Por lo tanto, tal y como se tratará de analizar, siguiendo metodológicamente la técnica DAFO⁶, las formas de acogida en cada Estado miembro quedan marcadas por dos tendencias: una de cambio aparente/estático o gatopardismo y otra de cambio coyuntural o efecto placebo, habida cuenta de la evidente rebaja de los estándares de calidad, así como de la temporalidad de las mejoras circunscritas a la emergencia sanitaria.

A tal propósito, se propone un análisis crítico-normativo partiendo de la revisión e interpretación de las condiciones previstas en el vigente sistema europeo de acogida, poniendo en evidencia los puntos débiles y fuertes del corpus normativo europeo. Seguidamente, se analizará en clave de oportunidades y fortalezas, el giro de estrategia europea en las propuestas legislativas de reforma de acogida y la

Las formas de acogida en cada Estado miembro quedan marcadas por dos tendencias: una de cambio aparente/estático o gatopardismo y otra de cambio coyuntural o efecto placebo, habida cuenta de la evidente rebaja de los estándares de calidad, así como de la temporalidad de las mejoras circunscritas a la emergencia sanitaria.

-
3. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de Regiones, relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Bruselas, 23 de septiembre de 2020 COM (2020) 609 final, p. 12.
 4. Véanse la Propuesta de la Comisión de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición), COM (2016) 465 final, de 13 de julio de 2016, así como el Documento del Consejo 10009/18, de 18 de junio de 2018 y el Documento del Consejo 5458/19, de 21 de enero de 2019, con las bases del compromiso transaccional y los trabajos futuros.
 5. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021/2027. Bruselas, 24 noviembre de 2020, COM (2020) 758 final.
 6. En este sentido, DAFO, originario de estudios de comportamiento y análisis de estructura, es un acrónimo de dichos elementos que se categorizan según su carácter y origen. Las (D)ebilidades y las (A)menazas son las dimensiones de carácter negativo que se identifican a nivel interno y externo, respectivamente; mientras que las (F)ortalezas y las (O)portunidades se corresponden con los elementos positivos identificables en la estructura.

adaptación específica de las recomendaciones internacionales. Y, por último, se identifican y cuestionan, en clave crítico-comparada, las medidas adoptadas en cada Estado miembro, para así determinar en última instancia, cuál es la «nueva tendencia transformadora»: «gatopardismo o efecto placebo», a la hora de garantizar estándares adecuados de acogida en cada territorio europeo.

La acogida prepandemia: claroscuros del gatopardismo normativo europeo

Desde la Directiva 2003/9/CE⁷ hasta la Directiva 2013/33/UE aún hoy vigente, la UE ha optado por establecer un mínimo común denominador para garantizar unas condiciones de acogida dignas y adecuadas para las personas solicitantes de protección internacional. Sin embargo, la operatividad de este objetivo ha estado marcada fuertemente por el desincentivo a los movimientos secundarios y, en menor medida, por la necesidad imperativa de garantizar estándares adecuados y unificados de acogida (Tsourdi, 2015: 14). Cada Estado miembro fija los contornos de estas condiciones mínimas y necesarias para «garantizar un nivel de vida digno y condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros» (Directiva 2013/33/UE: párr. 7). Así la definición elástica de lo que constituye un nivel de vida digno y cómo debe lograrse queda a la discreción de los estados miembros, por lo que existen diferencias significativas en las definiciones, su naturaleza jurídica, el alcance territorial, el nivel de calidad, el nivel de detalle de estas normas y, en definitiva, el grado de cumplimiento de los derechos asociados (La Spina, 2020).

En cualquier caso, la materialidad de tales condiciones debe incluir medidas como «alojamiento, alimentación y vestido proporcionados en especie, o como subsidios económicos o en vales, o una combinación de los tres, y una asignación para gastos diarios» (ibídem: art. 2, párr. g). Aunque no se excluye la posibilidad de que los estados introduzcan o mantengan condiciones más favorables para los solicitantes y sus familiares cercanos (ibídem: art. 4). Estas «condiciones mínimas de acogida» son exigibles y deberán aplicarse en todas las fases, incluida la fase de *screening* o triaje, y en cualquier tipo de procedimientos de solicitud de

7. Directiva 2003/9/CE del Consejo 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros. DO L 31 de 6 de febrero de 2003, p. 18.

protección internacional, en todos los lugares e instalaciones y durante todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los estados miembros como solicitantes (ibídem: art. 3); es decir, hasta la resolución, así como la extensión de su ámbito de aplicación a las personas solicitantes de protección subsidiaria, para garantizar así la igualdad de trato a todas las posibles personas beneficiarias de protección internacional y la coherencia con el actual acervo comunitario.

De esta forma, en estos términos garantistas, la directiva de acogida refundida articula la implementación de estas condiciones de forma enunciativa y orientativa quedando indeterminado el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales y el nivel de integración. Sin embargo, este doble objetivo no es una cuestión meramente cuantitativa, sino también cualitativa. Los parámetros de calidad deben regir en todo el itinerario de acogida, pero en la práctica la mayoría de los estados miembros pueden establecer una modulación de niveles de acogida especialmente en aquellos territorios donde la *primera* o *inicial* acogida tiene una determinación o formalización compleja; esto es, ya sea bien por la presión migratoria en territorios en frontera, *hotspots* o zonas de tránsito, el retraso en la concesión del estatuto de protección⁸, la permanencia en centros de detención (ibídem: art. 11) o por el ámbito competencial de gobernanza (Scholten, 2017: 5). Por ejemplo, Luxemburgo, Bélgica, los Países Bajos, (Engbersen *et al.*, 2015), Francia⁹ o la mayoría de países del bloque del Este¹⁰ cuentan con un sistema estatal de acogida y dispositivos gestionados por entidades y ONG especializadas, al igual que ocurre en Grecia (Tsitselikis, 2019: 167) y Portugal¹¹. Sin embargo, en modelos federalistas como Alemania, los solicitantes de asilo son alojados en centros de alojamiento colectivo (*Gemeinschaftsunterkünfte*), salvo

-
8. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta), VL. *versus Ministerio Fiscal*, C36/20 PPU, 25 de junio de 2020, párrs. 105 y 106.
 9. La ley n.º 2018-187 de 20 de marzo de 2019 y una instrucción ministerial del 27 de diciembre de 2019 recogen la estructura y las directrices del modelo de acogida francés.
 10. En Bulgaria se aprobaron las condiciones del acuerdo voluntario de integración con el municipio prorrogable un año (Ordenanza del 12 de julio de 2017). En la vecina Rumanía, las personas pueden permanecer en los centros de acogida durante el programa de integración, (Ordenanza Gubernamental n.º 44/2004), mientras que en Lituania el período total actual de apoyo a la integración es de 3 meses en el centro de acogida y 12 meses en el municipio (Popova, 2018: 120).
 11. A partir de noviembre de 2020, este país ha unificado la coexistencia de dos sistemas de integración paralelos (refugiados espontáneos y UE). Véase la Resolución del Consejo de Ministros n.º 103/2020 de 23 de noviembre de 2020, que estableció un sistema único de acogida e integración de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Disponible (en línea) [Fecha de consulta 10.07.2021] <https://dre.pt/application/conteudo/149220089>

en los estados del norte de Alemania (Beinhorn *et al.*, 2019: 41). Los países mediterráneos como España¹² e Italia¹³ tienen una red nacional de acogida con mecanismos de coordinación complementaria con las regiones (Bolzani *et al.*, 2020: 167) y las comunidades autónomas¹⁴, en el caso de España, en las fases posteriores a la primera acogida.

En la parte sustantiva, en el Capítulo II de la Directiva 2013/33/UE, se desglosan los extremos generales de acogida referidas a la escolarización y educación de los menores, para facilitar su acceso al sistema educativo, formación y participación (art. 14). En materia de empleo se obliga a los estados a velar por que las personas solicitantes, en determinadas circunstancias, tengan acceso al mercado laboral a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud (ibídem: art. 15 y 16)¹⁵. También se dispone que los estados velarán por la protección de la salud física y psíquica de las personas solicitantes (ibídem, art. 17); por ejemplo, con el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves con relación a las víctimas de tortura y violencia. Asimismo, se obliga a los estados a tomar medidas especiales de acogida considerando factores específicos de género y edad para atender las necesidades particulares de las personas vulnerables (ibídem, art. 21 y Capítulo IV) (FRA, 2020; La Spina, 2020).

Respecto al control de calidad de las condiciones de acogida, el texto enmendado de la reforma de 2016 pendiente de aprobación plantea ciertos claroscuros (Velutti, 2016; Slingerberg, 2021). De un lado, merece una lectura positiva, la aplicación de los indicadores de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés), la definición de condiciones materiales (texto propuestas de reforma 2016 y 2020: art. 2.7), así como la elaboración y actualización permanente de planes de contingencia en términos de calidad de vida, salud y

12. Orden de 13 de enero de 1989 sobre centros de acogida a refugiados. BOE n.º 28, de 2 de febrero de 1989. Véase la versión 4.1 del último Manual de gestión del sistema de acogida de protección internacional aprobado por Instrucción DGIAH 2020/05/15 modificada por la Instrucción SEM 6/2020.

13. El sistema público de acogida en Italia creado por la Ley n.º 189/2002 SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti di asilo e rifugiati), posteriormente con la Ley n.º 132/2018, se llamará SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati). Finalmente, en octubre de 2020, con el D.L. 130/2020 cambió su nombre por el de SAI (Sistema de accoglienza e integrazione).

14. La competencia autonómica así ha sido reconocida en la STSJM de 10 enero de 2018 M369/2018 y Providencia de TS de 20 de enero de 2019 y STC 9/2017, 19 de enero de 2017, BOE n.º 46, 28 de febrero de 2017.

15. Por ejemplo, en Finlandia, Suecia y Noruega, a diferencia de Dinamarca, se opta por un enfoque único de integración laboral temprana a los 6 meses, exigiendo en Noruega el seguimiento del «Programa de introducción» (PNI) obligatorio de 2 años (Djuve y Kavli, 2019: 34-37).

bienestar y acceso a necesidades sociales básicas (ibídem: art. 28). En esta línea, se incorpora el acceso temprano al mercado laboral en un plazo máximo de seis meses (ibídem: art. 15.1) o la asignación de un tutor para menores no acompañados, a más tardar 5 o 25 días después de la solicitud. Sin embargo, de otro lado, resulta controvertido, al asegurar y controlar el riesgo de fuga permitiendo la asignación de residencia u obligaciones de información cuando el solicitante no tiene derecho a las condiciones de acogida (ibídem: art. 14 a 17), llegando a admitir medidas coercitivas para reducir el derecho a tales condiciones materiales o sustituyendo las prestaciones en metálico por otras en especie (ECRE, 2016; Velutti, 2016). Es un enfoque punitivo que genera una fuerte tensión con el artículo 6 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CFUE) tal y como se aprecia en una inminente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)¹⁶.

A la espera de aprobar una nueva directiva, la peligrosa indeterminación y aplicación de las condiciones de acogida prevista en las propuestas de reforma han sido objeto de una interpretación correctiva del TJUE, a la luz de los estándares del artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) y del artículo 4 de la CFUE (EASO, 2020a). Por ejemplo, en el caso *Cimade y Gisti*¹⁷, se establece que un Estado miembro tiene la obligación de garantizar unas condiciones mínimas de acogida incluso si se está decidiendo qué Estado miembro ha de estudiar su solicitud en virtud del Reglamento Dublín y hasta su traslado efectivo. De hecho, en dos casos de traslados de *dublínes*, *Abubacarr Jawo* y *CK/Eslovenia*¹⁸, este nivel de vida adecuado debe evaluarse no solo en relación con las deficiencias sistémicas del sistema de acogida de un Estado miembro, sino también en relación con la situación individual del solicitante.

16. Sentencia Tribunal de Justicia, *K.S., M.H.K. contra The International Protection Appeals Tribunal The Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General*, C-322/19 y *Sra. R. A. T., Sr. D. S. contra The Minister for Justice and Equality*, C-385/19, 14 de febrero de 2021.

17. Sentencia Tribunal de Justicia (Sala cuarta), *Cimade y Groupe d'information et soutien des immigrés (GISTI) contra Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C-179/11, 27 de septiembre de 2012. Véase la referencia en la reciente jurisprudencia del TEDH a este caso en *N.H. et autres C. France*, application n.º 28820/13, 75547/13, 13114/15, 2 de julio de 2020, párr. 166.

18. Sentencia Tribunal de Justicia (Sala Quinta) *Abubacarr Jawo contra Bundesrepublik Deutschland*, Sentencia Tribunal de Justicia (Gran Sala), C-163/17, 19 de marzo de 2019, y Sentencia Tribunal de Justicia (Sala Quinta), *C. K., H. F., A. S./Republika Slovenija*, C-578/16, 16 de febrero de 2017. Véase también en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, caso *M.S.S. v. Belgium and Greece* (GS), application n.º 30696/09, 21 de enero de 2011 párr. 231, o caso *Tarakhel v. Switzerland* application n.º 29217/12, 4 de noviembre de 2014.

Así pues, el TJUE también ha determinado que quienes solicitan asilo no pueden ser privados de la protección de los estándares mínimos y suficientes¹⁹ para garantizar unas condiciones de vida dignas y adecuadas para su salud y tales condiciones deben ajustarse a sus necesidades específicas. Este estándar reaparece en 2019 y se blinda respecto a las condiciones de acogida de un menor no acompañado, en el caso *Haqbin*²⁰. El Tribunal recuerda que no pueden prever la retirada, aunque sea temporal, de las condiciones materiales de acogida, porque le privaría de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más básicas, incluidas las relativas al principio de proporcionalidad y al respeto de la dignidad humana. Más si cabe en el caso de un menor no acompañado, esas sanciones deben determinarse, a la luz, entre otras cosas, del artículo 24 de la CFUE, teniendo especialmente en cuenta el interés superior del niño al ser una «persona vulnerable» según el artículo 21 de la Directiva 2013/33.

El efecto placebo de la pandemia en el sistema común europeo de acogida

Desde marzo hasta mediados de abril de 2020, el estado de emergencia permitió aprobar una amplia variedad de medidas extraordinarias por parte de los estados miembros; entre otras, la interrupción de los plazos, la reanudación virtual de los programas de integración y los procedimientos de reagrupación familiar, así como prórrogas automáticas de los permisos de residencia (Croacia) o supresión de multas por incumplimiento de plazos (Países Bajos), pero también la suspensión de la solicitud de asilo (Hungría). Estas medidas fueron readaptándose y levantándose, desde mediados de abril de 2020 en adelante con la «nueva normalidad», de una forma desigual hasta la revocación general de las medidas de confinamiento en mayo-junio 2021, sin perjuicio de las sucesivas e intermitentes olas de la pandemia. Por ejemplo, en Bulgaria, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Islandia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Eslovenia (EMN-OECD, 2020; ECRE, 2020).

19. Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2014, *Federaal agentschao voor de opvang van asielzoeker contra Selver Saiciri et al*, Case C-79/13, párrs. 42, 43 y 50.

20. Sentencia Tribunal de Justicia, *Zubair Haqbin v Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, Case C-233/18, 12 de noviembre de 2019, párr. 34 y 53.

Sin embargo, la irrupción de la pandemia en el marco regulador de los procesos de asilo pone en evidencia una *vacatio legis* en el acervo comunitario sobre la previsión de medidas de cuarentena o aislamiento especiales, algo que sí se recomienda a nivel internacional (UNHCR, 2020; United Nations, 2020; ECDC, 2020). Entre las numerosas recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) figura, siempre que sea posible, el traslado a alojamientos privados independientes o a centros colectivos más pequeños, en particular para las personas de edad avanzada o con enfermedades preexistentes. Todo ello, sin perjuicio de aplicar un conjunto de medidas de mitigación como son la provisión de alojamiento temporal en albergue, la adaptación de los centros existentes para reducir el riesgo de transmisión y la mejora del suministro de agua potable, saneamiento e higiene; el examen temprano de salud individual en primera acogida, así como una posible cuarentena o medidas de autoaislamiento, en instalaciones con segmentos separados para las personas confirmadas o sospechosas de estar infectadas dentro y fuera de los centros de acogida; y, por último, se incluyen la adaptación de servicios y asistencia en el centro para la salud mental y psicosocial, además de la atención a determinados grupos de personas con necesidades específicas en momentos de distanciamiento físico y, en particular, cuando se aplican restricciones de movimiento o aislamiento.

A partir de abril de 2020, la Comisión Europea escogió un marco directriz elástico²¹ con el propósito de articular algunas recomendaciones *light* tomando como referencia la Directiva 2013/33/UE en vigor. Así, sin modificar los puntos críticos de las propuestas tomadas desde 2016 o acelerar su rápida adopción (ECRE, 2016 y 2020), determinó o más bien blindó, en casos debidamente justificados y por un período razonable, la posibilidad de condiciones materiales de acogida «diferentes» de las que se exigen en «situaciones normales», que deben cubrir las necesidades básicas, incluida la atención sanitaria. Ahora bien, pese a la emergencia sanitaria, presuponiendo ingenuamente la normalidad del sistema, en la revisión de los estándares normales de un nivel de vida adecuado

La irrupción de la pandemia en el marco regulador de los procesos de asilo pone en evidencia una *vacatio legis* en el acervo comunitario sobre la previsión de medidas de cuarentena o aislamiento especiales, algo que sí se recomienda a nivel internacional.

21. Comunicación de la Comisión COVID-19: Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento 2020/C 126/02 C/2020/2516 DO C 126 de 17 de abril de 2020, p. 12/27.

sigue sin hacerse referencia de forma expresa al saneamiento, la higiene²² o el sistema de alcantarillado.

Del conjunto de líneas directrices, son claves los aspectos derivados de la asistencia sanitaria específica o las necesidades especiales; por ejemplo, de conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2013/33/UE, el reconocimiento médico especialmente de las personas en riesgo de contagio, los ancianos o los que sufran alguna enfermedad crónica, así como a los recién llegados a los centros de alojamiento o internamiento y, vía artículo 19, la exigencia la atención sanitaria necesaria, reiterando que ha de incluir, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves o inclusive el tratamiento para la COVID-19. Al mismo tiempo, se contemplan de forma amplia las medidas de cuarentena y aislamiento por 14 días en centros de llegada

Pese a la emergencia sanitaria, presuponiendo ingenuamente la normalidad del sistema, en la revisión de los estándares normales de un nivel de vida adecuado sigue sin hacerse referencia de forma expresa al saneamiento, la higiene o el sistema de alcantarillado.

especiales o zonas específicas para todas las que lleguen o ya presentes en su territorio.

Lo mismo ocurre sobre la calidad potestativa de las condiciones materiales y los retos de la capacidad de acogida: se limita a indicar el cierre de ciertas instalaciones colectivas, el traslado o la apertura de refugios

de emergencia. En este caso, exige un nivel de vida adecuado que garantice su subsistencia y preserve su salud física y mental, prestándose especial atención médica, apoyo psicosocial y psicoterapéutico a los grupos vulnerables, incluidos los solicitantes con discapacidad, los ancianos, los residentes con problemas de salud preexistentes o con riesgos relacionados con la violencia sexual y de género. De todos modos, se abre la posibilidad excepcional y temporal, tomando el artículo 18, apartado 9, letra b) de la Directiva, de proporcionar, por motivos debidamente justificados y por un período razonable, «condiciones diferentes de las habitualmente requeridas», no necesariamente mejores, pero garantizando las necesidades básicas y la dignidad humana. En otro extremo, se hace una invitación a facilitar el acceso al mercado laboral y el reconocimiento de calificaciones para solicitantes de protección internacional o con estatuto concedido y formación médica para apoyar el sistema sanitario mientras que abre la edu-

22. Véanse el Documento del Consejo 10009/18, op.cit. y el Documento del Consejo 5458/19, op. cit., que lo limita a productos de higiene personal, a diferencia de la referencia más amplia a «comida, higiene y lugar para vivir» de la STEDH *M.S.S. c. Belgium and Greece*, op.cit. párr. 254.

cación a modalidades de enseñanza adaptada vía artículo 23, o incluso a canales de comunicación en línea, para garantizar la salud psíquica de los internados.

¿Hacia un nuevo sistema europeo de acogida? Un análisis DAFO de sus variantes nacionales

La pandemia mundial por coronavirus ha vuelto a poner en el punto de mira los problemas previamente existentes de hacinamiento de los centros de acogida y la falta generalizada de condiciones higiénico-sanitarias adecuadas para los solicitantes de protección internacional (Glorius *et al.*, 2019; FRA, 2019: 51); si bien hay que diferenciar las condiciones dentro y fuera de los sistemas de acogida (Garcés-Masareñas, 2020) y las singularidades propias de cada fase según el país. Dentro de los programas oficiales de acogida, la pandemia implicó desde un cierre hasta una reducción sensible de los servicios de apoyo, pero también un reajuste de las fases de acogida. En cambio, fuera de los programas, la pandemia no hizo sino agudizar casi de forma inmediata la anormalidad y extrema precariedad de las condiciones, ante la imposibilidad de hacer efectivos los traslados o el cierre de centros en algunos estados miembros (UNHCR, 2020; Babicka, 2020). Para un mayor contraste, se identifican y analizan las variantes y las formas de acogida a nivel nacional siguiendo la combinación de variables resultantes de los ejes del análisis DAFO.

Debilidades versus amenazas: mayor precariedad y primera acogida diferenciada IN&OUT

Los lugares de primera llegada y las condiciones de acogida en frontera –los *hotspots* (Grecia, Italia), los centros de detención o internamiento en tránsito (Hungría, Serbia)– son los puntos hemorrágicos más visibles del sistema de asilo. Las condiciones de acogida ya precarizadas por las disfuncionalidades del Reglamento Dublín se han visto agravadas por la emergencia sanitaria en función de los territorios afectados y las medidas de choque previstas dentro y fuera del sistema. Por ejemplo, las medidas preventivas en zonas con menor presión migratoria van desde el uso de una prueba COVID-19 negativa para nuevos ingresos (en Portugal), hasta centros de recepción inicial con espacio dedicado

a los servicios sanitarios y una unidad separada para las personas contagiadas o medidas de refuerzo (en Noruega), o la creación de instalaciones federales de primera acogida separadas para el autoaislamiento (en Austria). En general, sin embargo, las opciones prevalentes son intervalos oscilantes de estancia mínima para el traslado a un centro de acogida ordinario (Bélgica, tras 7 días; Polonia, 10 días o Italia, 14 días), con la posibilidad de zonas específicas para el aislamiento dentro de los centros u otras estructuras.

En cambio, la situación es drásticamente diferente fuera de los programas oficiales de acogida, por ejemplo, en los buques o embarcaciones amarrados en las costas de Italia (Benedikt, 2020; Rozzi, 2020) o de Malta, donde no existen condiciones mínimas higiénico-sanitarias para cumplir la cuarentena. En Grecia la situación llega a ser especialmente crítica en los campamentos improvisados

Las condiciones de acogida ya precarizadas por las disfuncionalidades del Reglamento Dublín se han visto agravadas por la emergencia sanitaria en función de los territorios afectados y las medidas de choque previstas dentro y fuera del sistema.

de Moria, en Lesbos, o en las cinco islas del Egeo, así como en Chipre. Las prolongadas restricciones de movimiento y la no evacuación de los campos de refugiados conforme a la Decisión Ministerial Conjunta del 21 de marzo 2020 del Gobierno griego²³ han provocado superpoblación

y problemas de inseguridad higiénico-sanitaria, de abastecimiento de necesidades básicas –incluidos los alimentos–, así como obstáculos para el acceso a la atención sanitaria por cuestiones distintas de la COVID-19, como la salud mental (ECDC, 2020: 13).

Debilidades versus amenazas: la prolongación de la acogida «segura» pero confinada sine die

Las medidas sanitarias generales aplicadas para garantizar una acogida segura han sido las siguientes: el uso obligatorio de una mascarilla, excepto en las habitaciones personales (Bélgica, Bulgaria, República Checa, Finlandia, Francia, Portugal, Eslovaquia y Dinamarca); la disponibilidad de geles desinfectantes y el distanciamiento social (Italia, Eslovenia, además de lo anterior); la medición

23. Véase Ministerios de Protección Ciudadana, Sanidad y Migración y Asilo, Decisión ministerial conjunta No D1a/GP.oik. 2003 O.G B' 985/22-3-2020, disponible en griego (en línea) [Fecha de consulta: 10.08.2021]: <https://bit.ly/2UDKQKM>

de la temperatura a la entrada; un número limitado de voluntarios y visitantes externos (Bélgica y Lituania); un horario de visita específico (República Checa) y suministro de información preventiva por medio de anuncios periódicos en redes (Eslovenia); boletines informativos (Irlanda); medidas de concienciación, apoyo médico (Portugal) o, de forma más completa, con protocolos de cuarentena y planes de acción (Polonia); medidas de higiene, examen médico (no solo para la COVID-19) o tasa de ocupación reducida (Finlandia). Por su parte, en Dinamarca se ha optado por la reconversión de los centros de emergencia en espacios de cuarentena (EASO, 2020b, c y d).

En este contexto dos son los puntos críticos: las cuarentenas masivas y la falta de información sobre las medidas generales contra la COVID-19 en diferentes idiomas. De hecho, tanto dentro como fuera de los sistemas de acogida, se produjeron con cierta frecuencia brotes

y cuarentenas masivas en centros de Alemania, Grecia, Italia y otros países de la UE²⁴. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020), la cuarentena como medida de salud pública solo es aceptable si «reciben atención sanitaria, apoyo financiero, social y psicosocial, así como las necesidades básicas, incluidos los alimentos, el agua y otros elementos esenciales». Precisamente, la falta de comprensión del alcance de las medidas, en ciertos casos, ha llevado a trasladar la responsabilidad a las personas solicitantes de asilo, cuando es importante evitar cualquier acción que estigmatice a los residentes de los centros o que se imponga la cuarentena mediante barreras físicas (vallas) y la securitización sin las debidas garantías jurídicas²⁵.

Dos son los puntos críticos: las cuarentenas masivas y la falta de información sobre las medidas generales contra la COVID-19 en diferentes idiomas. De hecho, la falta de comprensión del alcance de las medidas, en ciertos casos, ha llevado a trasladar la responsabilidad a las personas solicitantes de asilo.

24. Entre otros, el de Ritsona y Malakasa en Grecia, el centro abierto de Hal Far en Malta, el centro de acogida de Ellwangen en Alemania, el albergue Aykibom en Lisboa (Portugal) y el centro de acogida de Sneek en los Países Bajos (ECRE, 2020; EASO, 2020).

25. Véase Tribunale civile (Prefettura di Pordenone-Italia) rechazando la revocación del alojamiento en un centro de acogida (en línea) [Fecha de consulta 10.08.2021] <https://caselaw.easo.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1316>. En República Checa, Tribunal Supremo Administrativo [Nejvyšší správní soud], asunto T. K. y otros, adoptando medidas provisionales urgentes de alojamiento para una familia que había perdido la condición de solicitante de asilo. <https://caselaw.easo.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1200>. Y el Tribunal Administrativo de Münster señaló que las condiciones «diferentes» de acogida de una familia de solicitantes de asilo son contrarias a los protocolos sanitarios; véase: <https://www.dw.com/en/german-court-covid-19-protection-inadequate-at-refugee-home/a-53395710>

Debilidades versus oportunidades: límites al alojamiento colectivo y la búsqueda de soluciones temporales y alternativas

Debido a la pandemia, los países de la UE han reducido las tasas de ocupación en los centros de acogida, pero ello no siempre ha supuesto una acogida segura y con garantías de distanciamiento (Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Malta y España). De hecho, dentro de los programas oficiales de acogida, por ejemplo, la falta de adaptación y equipamiento en las zonas comunes ha sido un obstáculo para familias con menores (Defensor del Pueblo, 2020: 177). En la medida de lo posible, se ha tratado de reducir o controlar los aforos en aquellas zonas comunes donde no es necesaria una intervención estructural, sino una suerte de medidas «do yourself» (Rozzi, 2020: 228). Por ejemplo, en Portugal y Suecia fijando el número de personas por habitación a dos o tres, o bien planificando la adición de camas y cuatro instalaciones de autoaislamiento específicas (Irlanda). La misma lógica de «intervención mínima» se sigue para las zonas de comedor en Dinamarca con un servicio por turnos o en Croacia, la toma de temperatura corporal de los residentes o la señalización del suelo.

Aunque también, en paralelo, tanto en España como en Italia, entre otros países, se han adoptado un conjunto de instrucciones generales destinadas a garantizar la aplicación de medidas de prevención de la transmisión en los centros de acogida, como el alejamiento físico o los traslados desde los centros superpoblados²⁶, ampliando la cobertura de tales medidas incluso a solicitantes de asilo que ya no tendrían derecho a ellas. En Bélgica, por su parte, se introdujeron en octubre de 2020 medidas para permitir la salida voluntaria de usuarios de los albergues y centros de acogida con la ayuda como contrapartida de vales de comida. El objetivo era aumentar el espacio disponible para poder aislar eficazmente a los residentes asintomáticos que tuvieran una estancia continuada de al menos un mes y con un procedimiento de asilo en curso (EASO, 2020b).

Ahora bien, la necesidad de distanciamiento social y la escasez de espacios de acogida obligaron a buscar soluciones de alojamiento ad hoc, aunque ello no siempre ha estado acompañado de inversiones de mejora. Las opciones han sido varias: desde la reapertura de centros de acogida y la creación de nuevos

26. Véase Servizio centrale del SIPROIMI, *Circolare operativa per la rete SIPROIMI in conseguenza delle disposizioni di cui all'art. 86 bis legge 24 aprile 2020, n.º 27*, 4 de mayo de 2020, pero la Región Toscana y Piemonte tienen sus propias líneas de acción. Y, en España, la Instrucción DGIAH 2020/03/20.

centros, hasta el traslado, la dotación de plazas adicionales en centros existentes en espacios como hoteles, albergues, alojamientos gestionados por agentes de la sociedad civil, o con familiares o amigos en la comunidad o, incluso, la reconversión de los centros de acogida en centros de detención²⁷. Por ejemplo, en Austria, se abrieron nuevas instalaciones de acogida y, en Bulgaria, se reabrieron los centros de acogida, separando a los recién llegados de los antiguos. Mientras, en Bélgica, para que Fedasil²⁸ pudiera garantizar la acogida y una distribución segura de los residentes, se crearon plazas de acogida adicionales y temporales. Otra medida alternativa con amplio seguimiento ha sido la de crear refugios de emergencia; por ejemplo, en la República Checa, Francia, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Alemania, Dinamarca y Suiza. Entre otros, en los Países Bajos, la Agencia central para la recepción de solicitantes de asilo (COA, por sus siglas en neerlandés) preparó en octubre de 2020 un nuevo centro de acogida temporal para el aislamiento y la cuarentena. En cambio, pocos fueron los países que optaron por el traslado, aunque en Italia, por ejemplo, se permitió hasta el 31 de enero de 2021, a fin de liberar las instalaciones de primera acogida y garantizar una reserva adicional de plazas para cuarentena, a partir de agosto de 2020, a la luz del artículo 86-bis del *decreto-legge* n.º 18/2020. Una opción que, pese a las reiteradas sentencias del Tribunal Supremo español²⁹, no se ha permitido en el caso de las Islas Canarias. Por otra parte, en Noruega, debido a las restricciones de traslado, la UDI (Norwegian Directorate of Immigration) activó acuerdos con las entidades sociales de plazas adicionales, así como un centro de acogida temporal al este del país. Por último, en un extremo opuesto, en Serbia todos los centros de acogida se convirtieron en centros de detención, desde que la Decisión sobre restricción temporal de la circulación introdujo la prohibición de salir de los centros de asilo y acogida durante 24 horas, con condiciones inhumanas y degradantes (EASO, 2020b; ECRE-AIDA, 2020).

La necesidad de distanciamiento social y la escasez de espacios de acogida obligaron a buscar soluciones de alojamiento ad hoc, aunque ello no siempre ha estado acompañado de inversiones de mejora.

27. Sentencia Tribunal de Justicia (Gran Sala), *FMS and Others v Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y *SA and others v. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, C-925/19 PPU, 14 de mayo de 2020.

28. Fedasil: Federal Agency for the reception of asylum seekers.

29. El Tribunal Supremo en sentencia n.º 173/2021 de 10 de febrero de 2021, reitera la jurisprudencia establecida en las sentencias de 29 de julio, n.º 1130/2020 y n.º 1128/2020 de 29 de julio de 2020.

Oportunidades versus fortalezas: atención a la acogida en situaciones de especial vulnerabilidad

Un punto sensible de la acogida es prestar atención a las necesidades particulares de acogida de personas vulnerables (La Spina, 2020: 73-90). En general, se ha dado prioridad al llamado *cocooning* o «segmentación y blindaje» de los grupos de alto riesgo (ECDC, 2020; EASO, 2020c), como el alojamiento por separado de las personas mayores de 60 años (Letonia) y las que tienen problemas de salud (Austria) en centros de atención especial o facilitando los traslados. En Finlandia, Portugal, Eslovaquia y Eslovenia también existen disposiciones especiales de alojamiento para personas vulnerables y familias, aunque en Bélgica se decidió trasladarlos a alojamientos individuales, a otras instalaciones o agruparlos en pasillos separados. Por su parte, en Irlanda, se está identificando a las personas de edad avanzada y a las que padecen enfermedades subyacentes, con el fin de garantizar que se adopten más medidas de autoaislamiento para ellas ante sospecha de contagio. Por contra, en Alemania, las personas especialmente vulnerables se alojan en instalaciones separadas con mayor atención médica tras el cumplimiento de una cuarentena de 14 días.

En cualquier caso, al margen de estas soluciones habitacionales, los servicios de aprendizaje y formación se han resentido, pese al mandato del artículo 14 de la CFUE. Por el duro confinamiento, por ejemplo, en Polonia y en otros estados miembros, los niños y niñas apenas han podido acceder a las clases en línea sin las herramientas informáticas necesarias.

Oportunidades versus amenazas: el *impasse* en la acogida-integración en clave de derechos

Si bien la preexistente temporalidad o incluso excepcionalidad de las condiciones y la falta de capacidad de instalaciones colectivas no han favorecido el tránsito hacia un proceso de autonomía e integración de las personas refugiadas, durante la pandemia la necesidad de mejora cualitativa de un refugio/hogar ha adquirido una nueva significación por varias razones, entre otras, por la suspensión temporal del registro y solicitud de asilo (Bélgica, Francia, Grecia o Hungría) o por el cierre de algunos centros de acogida; pero también por el incremento del sinhogarismo y la precariedad en la inserción residencial. Según el artículo 31.2 de la Carta Social Europea, los estados tienen la obligación positiva de introducir medidas de emergencia para reducir el número de personas sin hogar, como la provisión de centros de alojamiento inmediato, que deben constar de suficientes plazas y ofrecer condiciones

compatibles con la dignidad humana, así como medidas para ayudar y evitar que vuelvan a una situación de sin hogar.

Sin embargo, la protección del derecho a una vivienda y un refugio adecuados según el marco internacional, una vez superada la situación de emergencia inicial, va más allá, ya que implica –como se ha hecho en Italia con la reforma de 2020 o en Francia para la situación de los menores³⁰ o en Bulgaria (ICJ, 2020: 12)– no solo reducir el número de personas que abandonan las estructuras de acogida, sino también garantizar el acceso a viviendas en el mercado privado. Máxime si la integración residencial de este colectivo está marcada por la falta de recursos adecuados para hacer frente a depósitos y avales, a la que se suman la falta de documentación y la desconfianza del colectivo de propietarios. Los estados miembros de la UE tienen claramente la obligación –basándose en el artículo 11 del Pacto internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), el artículo 5 e (iii) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) y el artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados– de garantizarles el acceso a una vivienda adecuada y sostenible con seguridad, paz y dignidad, sin discriminación por razones de estatus, nacionalidad u origen étnico (art. 21 CFUE), de modo que puedan autoaislarse si lo necesitan y cumplir con el distanciamiento social.

En relación con el acceso reconocido a servicios de asistencia sanitaria necesaria (art. 12 PIDESC, art. 11 Carta Social Europea, art. 35 CFUE) y también al tratamiento especializado en situaciones de vulnerabilidad, hay que tener presentes los factores de riesgo de contraer enfermedades transmisibles en la era pandémica. Esto es especialmente evidente en los centros de acogida/detención, incluidos los campamentos. El derecho al «más alto nivel posible de salud física y mental» es un derecho de toda persona –independientemente de su ciudadanía o estatus migratorio y dondequiera que resida–, a acogerse a sistemas, instalaciones y servicios sanitarios que estén disponibles y sean accesibles, aceptables y de calidad suficiente. Si este ya era un aspecto deficitario y altamente mejorable (ECRE/AIDA, 2019; EP, 2016),

Durante la pandemia la necesidad de mejora cualitativa de un refugio/hogar ha adquirido una nueva significación por varias razones, entre otras, por la suspensión temporal del registro y solicitud de asilo o por el cierre de algunos centros de acogida; pero también por el incremento del sinhogarismo y la precariedad en la inserción residencial.

30. STEDH *N.T.P. et autres c. France*, application n.º 68862/13, 24 de agosto de 2018 al valorar las condiciones de acogida de una familia con menores.

parece que la emergencia sanitaria está llamada a reforzar este aspecto ineludible; sin embargo, en clave de derechos se constata que queda condicionado a «siempre que sea posible» y centrado en las medidas sanitarias de precaución general (toma de temperaturas, cuarentenas, traslados, etc.) y de mitigación para tratar de mantener el funcionamiento de los procedimientos de asilo. El (ab)uso de la cuarentena masiva obligatoria de grandes partes o la totalidad del centro de acogida, a veces con repetidas extensiones (más allá de 14 días), ha supuesto barreras físicas y controles por fuerzas policiales o agencias de seguridad privada que propician efectos colaterales adversos sobre la salud mental (Tallarek *et al.*, 2020), la estigmatización, la violencia sexual y de género, así como las enfermedades no transmisibles. En cualquier caso, una vez superado el confinamiento duro y en la nueva normalidad, pese a la inclusión de la población refugiada en los planes de vacunación, ya aparecen unas primeras medidas regresivas del sistema sanitario; por ejemplo, en Francia, un decreto n.º 2020-1325 de 30 de octubre 2020 establece limitaciones en el reembolso de los gastos de asistencia médica para los solicitantes de asilo.

Otro eslabón fundamental en los procesos de acogida-integración es garantizar el acceso a prestaciones sociales (art. 13, 14 y 19 Carta Social Europea, art. 34 CFUE). Contrariamente a las políticas de austeridad de la crisis de 2008, en esta ocasión se han tomado, por ejemplo, las siguientes medidas: la aprobación del Ingreso Mínimo Vital en España o el Decreto «Cura Italia», reforzando las ayudas de asistencia social, siendo las bonificaciones para el cuidado de bebés y el permiso especial COVID-19 reconocidos a los refugiados que ejercen una actividad profesional; en Chipre, a partir de octubre, las personas reciben asistencia social en forma de cheques bancarios mensuales (en lugar de cupones de alimentos); y en Portugal, pese al pago único de una ayuda durante 18 meses, al no estar los programas en marcha, no se ha ampliado el plazo de esta ayuda a la integración (ECRE/AIDA, 2020).

Por último, pese a las restricciones a la movilidad por los confinamientos perimetrales (Marin, 2020) y las recomendaciones mencionadas de ACNUR (2020), el acceso al mercado laboral en sectores esenciales se ha reforzado, aunque no siempre las condiciones de trabajo (art. 3 y 4 Carta Social Europea, art. 15 y 31 CFUE). Por ejemplo, en Francia a los refugiados que se graduaron fuera de Europa y trabajaron como médicos o farmacéuticos antes de llegar a Europa se les ha concedido el derecho a trabajar como médicos y a ser contratados por el sistema sanitario público francés. También en el país galo, o en España, la escasez de mano de obra ha permitido a los solicitantes de asilo trabajar en el sector agrícola, al igual que en Polonia, para cubrir la falta de trabajadores transfronterizos. En esta línea, el Gobierno checo ha modificado los permisos de trabajo para permitir a los titulares de un único visado de trabajo cambiar de contrato y de empleador sin riesgo de expulsión (EASO, 2020d).

Algunas consideraciones finales: gatopardismo o efecto placebo

Si bien la UE ha intensificado transversal e interseccionalmente los mecanismos para alcanzar los estándares internacionales adecuados de acogida, la gestión práctica de las condiciones de esta, pese a las disfuncionalidades del sistema europeo de asilo y la adaptación de medidas sanitarias genéricas y especiales durante la pandemia de la COVID-19, corresponde a los estados miembros y a sus circunstancias internas. Precisamente, tal y como evidencia el análisis DAFO, la alerta sanitaria parece haber precipitado la necesidad de nuevos cambios en el sistema europeo de acogida, máxime si se han acentuado los riesgos en el bienestar y la salud física y psicosocial de la población refugiada, ha aumentado el hacinamiento en las instalaciones colectivas y se ha evidenciado la falta de condiciones higiénico-sanitarias. Sin embargo, ante la incertidumbre del impacto poscovid y la naturaleza del cambio, se advierte una peligrosa tendencia hacia el gatopardismo, es decir, una suerte de cambio por el cambio aparente y estático en las normas llamadas a regular la acogida antes y en tiempos de pandemia. Básicamente porque bajo la máxima de todo debe cambiar para que nada cambie, se permite la precarización de las condiciones higiénico-sanitarias, el abuso de instalaciones colectivas y confinamientos sine die. Y, en ocasiones, este cambio se combina con un imperceptible «efecto placebo» de distorsión en la ejecución del cambio, pues se promueve la introducción de reformas puntuales y terapéuticas (acceso laboral en ciertos sectores, reducción de plazos, acciones coercitivas para evitar los movimientos secundarios) en unos sistemas de acogida enfermos o en la UCI, a sabiendas de que en la práctica «carecen de acción curativa» sin el suministro de un antídoto real. Más bien al contrario, estas reformas incurren, si cabe más, en el abuso de fórmulas caducas o ineficaces para garantizar una acogida-integración de calidad atendiendo a las diferencias territoriales; con ellas se retroalimenta la regresión de derechos, se responsabiliza del fracaso a la población refugiada o se pone al límite su capacidad de resiliencia. Así pues, a diferencia del inmovilismo de anteriores crisis, este frenesí por el cambio coyuntural y aparente pospone indefinidamente la confrontación de las reformas legislativas necesarias con sus amenazas reales,

Bajo la máxima de todo debe cambiar para que nada cambie, se permite la precarización de las condiciones higiénico-sanitarias, el abuso de instalaciones colectivas y confinamientos sine die. Y, en ocasiones, este cambio se combina con un imperceptible «efecto placebo» de distorsión en la ejecución del cambio.

lo que ha generado oportunidades perdidas, bajo el convencimiento de que la presunta «normalidad» de los mecanismos existentes han dejado de ser eficaces solo por la pandemia y no por su propia disfuncionalidad intrínseca entre el proceso de asilo y la acogida-integración.

De todos modos, y a la espera de la incierta evolución futura de la pandemia, si la integración no se detiene con la primera acogida, exige reforzar la igualdad en derechos garantizando la educación y la capacitación, el empleo y aptitudes, la salud y la vivienda autónoma para permitir una transición fluida y real a la vida independiente. La comodidad que implica no ser conscientes del efecto placebo o anclarse en el gatopardismo conduce a utilizar como pretexto *alargado* la crisis sanitaria, dejando como retos pendientes de la integración: la reducción del desempleo, la falta de oportunidades educativas o de formación, así como la lucha contra la discriminación en unas sociedades europeas llamadas a ser inclusivas y sostenibles sin más demoras.

Referencias bibliográficas

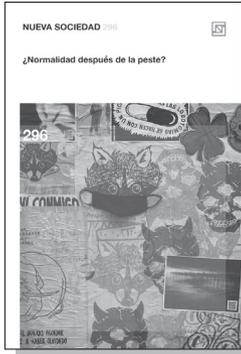
- Babicka, Karolina. «The COVID-19 Measures Impact of the rights of migrants and refugees in the EU». *OpinioJuris*, (29 de junio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 18.02.2021] <https://cutt.ly/EzXslSs>
- Benedikt, Sebastian. «Camplessness and the (non-)reception System: The Emerging of Migrant Informality in Northern Italy from a Human Rights Perspective». *Deusto Journal of Human Rights*, n.º 5 (2020), p. 243-268.
- Bevelander, Peter. *One Size Fits All? Integration approaches for beneficiaries of international protection* Malmö: University of Malmö, 2019.
- Bolzani, Magda; Donatello, Davide; Ginaetto, Leila. «(Dis)fare accoglienza. Attori e contesti alla prova dei decreti sicurezza». En: Malfetta, Maria Cristina y Marchetti, Chiara (eds.). *Il Diritto d'asilo. Report 2020. Costretti a fuggire... ancora respinti*. Perugia: Editrice Tau, 2020, p. 165-200.
- Defensor del Pueblo. *Actuaciones ante la pandemia de Covid-19*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2020.
- Djuve, Anne Britt y Kavli, Hanne C. «Refugee integration policy the Norwegian way - why good ideas fail and bad ideas prevail». *ETUI*, vol. 25, n.º 1 (2019), p. 25-42.
- EASO-European Asylum Support Office. *Judicial analysis. Reception of applicants for international protection. Reception conditions Directive 2013/33/EU*. Luxemburgo: EASO, 2020a.
- EASO-European Asylum Support Office. «Covid-19 emergency measures in asylum and receptions systems». *EASO*, Public issue n.º 1, (2 de junio de 2020b) (en línea) <https://www.ecoi.net/en/file/local/2031405/covid19->

- emergency-measures-asylum-reception-systems.pdf
- EASO-European Asylum Support Office. «Covid-19 emergency measures in asylum and reception systems». *EASO*, Public issue n.º 2, (15 de julio de 2020c) (en línea) <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems-issue-2.pdf>
- EASO-European Asylum Support Office. «Covid-19 emergency measures in Asylum and reception systems». *EASO*, Public Issue n.º 3, (7 de diciembre de 2020d) (en línea) https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/COVID-19%20emergency%20measures%20in%20asylum%20and%20reception%20systems-December-2020_new.pdf
- ECDC-European Centre for Disease Prevention and Control. «Guidance on infection prevention and control of coronavirus disease (COVID-19) in migrant and refugee reception and detention centres in the EU/EEA and the United Kingdom». *ECDC*, (15 de junio de 2020) (en línea) <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-guidance-prevention-control-migrant-refugee-centres>
- ECRE-European Council on Refugees and Exiles. «Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive». *ECRE*, COM (2016) 465, (octubre de 2016) (en línea) <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-RCD.pdf>
- ECRE-European Council on Refugees and Exiles. «Information sheet 7 December 2020: Covid-19 measures and updates related to asylum and migration across Europe». *ECRE*, (30 de noviembre de 2020) (en línea) <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/ECRE-COVID-information-sheet-Dec-2020.pdf>
- ECRE/AIDA-European Council on Refugees and Exiles / Asylum Information Database. «Housing out of reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe». *ECRE/AIDA*, (31 de mayo de 2019) (en línea) <https://reliefweb.int/report/world/housing-out-reach-reception-refugees-and-asylum-seekers-europe>
- EMN/OECD-European Migration Network / Organisation for Economic Co-operation and Development. EU and OECD Member States responses to managing residence permits and migrant unemployment during the COVID-19 pandemic. *EMN/OECD*, (julio de 2020) (en línea) <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/inform-1-eu-and-oecd-member-states-responses-to-managing-residence-permits-and-migrant-unemployment-during-the-covid-19-pandemic>
- Engbersen, Godfried; Dagevos, Jaco; Jennissen, Roel; Bakker, Linda y Leerkes, Arjen. «No time to lose: from reception to integration of asylum migrants». *WRR-Policy Brief*, n.º 4, (2015) (en línea) <https://english.wrr.nl/publications/policy-briefs/2016/02/16/no-time-to-lose-from-reception-to-integration-of>

asylum-migrants

- EP-European Parliament. *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices Study Directorate General for internal policies*. Policy department a: economic and scientific policy, IP/A/EMPL/2016-08. (2016) (en línea) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU\(2016\)578956_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU(2016)578956_EN.pdf)
- Faggiani, Valentina. «¿Hacia una reforma integral o solo aparente y más involuntaria del sistema europeo común de asilo?». *Revista General de Derecho europeo*, n.º 52 (2020), p. 1-39.
- FRA-European Union Agency for Fundamental Rights. *Integrating of young refugees in the EU good practices and challenges*. Bruselas: FRA publications, 2019.
- FRA-European Union Agency for Fundamental Rights. *Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at European borders*. Bruselas: FRA publications, 2020.
- Garcés-Mascareña, Blanca. «El asilo confinado». *CIDOB opinió*n n.º 627, (junio de 2020), p.1-3.
- Glorius, Birgit; Desch, Lucas; Nienaber, Birte y Doomernik, Jeroen. «Refugee reception within a common European asylum system: looking at convergences and divergences through a local-to-local comparison». *ERSJUNDE*, vol. 73, n.º 1 (2019), p. 19-29.
- ICJ-International Commission of Jurist. «The impact of COVID-19 related measures on human rights of migrants and refugees in the EU». *ICJ*, briefing paper, (26 de junio de 2020) (en línea) <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/06/Covid19-impact-migrants-Europe-Brief-2020-ENG.pdf>
- La Spina, Encarnación. *La vulnerabilidad de las personas refugiadas ante el reto de la integración*. Ciur Menor: Aranzadi, Thomson Reuters 2020.
- Marin, Luisa. «The COVID-19 crisis and the closure of external borders: another stress-test for the challenging construction of solidarity within the EU?». *European papers*, vol. 5, n.º 2 (2020), p. 1.071-1.086.
- Popova, Marina. «The peculiarities of legal regulation of the refugee integration system in Lithuania». *Tiltai*, n.º 2 (2018), p. 99-123.
- Rozzi, Elena. «L'accoglienza ai tempi del coronavirus». En: Malfetta, Maria Cristina y Marchetti, Chiara (eds.). *Il Diritto d'asilo. Report 2020. Costretti a fuggire... ancora respinti*. Perugia: Editrice Tau 2020, p. 216-238.
- Scholten, Peter; Baygerman, Fleur; Dellouche, Linda; Kampen, Venja; Wolf, Julia; Ypma, Rick. *Policy innovation in Refugee integration? A comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe*. Países Bajos: IMISCOE, 2017.
- Slingenberg, Lieneke. «Political compromise on Recast Asylum Reception Con-

- ditions Directive. Dignity without Autonomy?». *EU migration Law blog*, (3 de marzo de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 8.03.2021] <http://eumigrationlawblog.eu/political-compromise-on-a-recast-asylum-reception-conditions-directive-dignity-without-autonomy/>
- Tallarek, Marie; Bozorgmehr, Kayvan; Spallek, Jacob. «Towards inclusionary and diversity-sensitive public health: the consequences of exclusionary othering in public health using the example of COVID-19 management in German reception centres and asylum camps». *BMJ Global Health*, vol. 5, n.º 12 (2020), p. 1-9.
- Tsitselikis, Konstantinos. «Refugees in Greece: facing a Multifaceted labyrinth». *International Migration*, vol. 57, n.º 2 (2019), p. 155-175.
- Tsourdí, Lilian. «Reception conditions for asylum seekers in the EU: towards the prevalence of human dignity». *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, vol. 29, n.º 1 (2015), p. 9-24.
- Tsourdí, Lilian. «COVID-19, Asylum in the in the EU and the Great expectations of Solidarity». *International Journal of Refugee Law*, vol. 32, n.º 2 (2020), p. 374-380.
- UNHCR-United Nations High Commissioner for Refugees. *Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic*. UNHCR/Regional Bureau for Europe, (15 de abril de 2020) (en línea) <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/75453>
- United Nations. «Impact of COVID-19 on Migrants and refugees in the Arab region». *UNESCWA*, policy brief, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2021] <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/impact-covid-19-migrants-refugees-arab-region-policy-brief-english.pdf>
- Velutti, Samantha. «The revised reception conditions Directive and adequate and dignified material reception conditions for those seeking international protection». *International Journal of Migration and Border Studies*, vol. 2, n.º 3 (2016), p. 1-20.



¿Normalidad después de la peste?

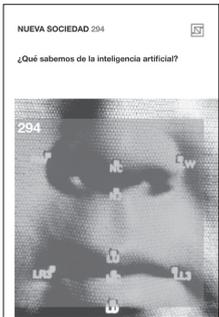
296
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2021

COYUNTURA: **Augusto Barrera G.** Ecuador: los laberintos de Guillermo Lasso.

TRIBUNA GLOBAL: **Cyryl Ryzak.** Tiempos de descontento en Bielorrusia.

TEMA CENTRAL: **Roger Chartier.** Leer en tiempos de pandemia. **Juan Villoro.** Ventana al virus: las formas que no vemos. **Martín Kohan.** La distancia, el futuro, la muerte. **Ana Longoni.** Parir/partir. **Alejandro Katz / Nicolás Kwiatkowski.** Soledad y pandemia. Un diálogo con Claudia Hilb.

Peio H. Riaño. ¿Sobrevivirá el patrimonio cultural? Cambio climático y pandemia. **Cristina Rivera Garza.** Instrucciones para abrir una puerta. **María Fernanda Ampuero.** Neblina. **Benjamin Bratton.** Cómo evitar el colapso. **Santiago Alba Rico.** El regreso de la Peste. Pansindemia y normalidad. **Iván de la Nuez.** El museo (hipernormal) que viene. **Íñigo Errejón.** Lo que aprendí de la pandemia. ENSAYO: **Martín Baña.** ¿Quién extraña el comunismo? Rusia a 30 años de la disolución de la Unión Soviética.



294
JULIO-AGOSTO 2021

¿Qué sabemos de la inteligencia artificial?



295
SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2021

Agitación en América Latina

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Noticias de la nueva normalidad