



Co-funded by the
Asylum, Migration and Integration Fund
of the European Union

FITXA TÈCNICA **ADDITIONALITAT**



ccme

churches' commission for migrants in europe

RESUM DE PUNTS CLAU

- L'addicionalitat en les vies complementàries es defineix de múltiples formes, com ara llocs o recursos addicionals per a la protecció dels refugiats, actors addicionals implicats, elements addicionals de suport proporcionats o grups addicionals de refugiats que se'n beneficien.
- La importància de l'addicionalitat està relacionada amb la preocupació que les vies complementàries es puguin utilitzar políticament i pràcticament per socavar el dret d'asil o el sistema estatal de benestar social existent.
- Alguns exemples de pràctiques prometedores en matèria d'addicionalitat són: places i programes addicionals (per exemple, corredors humanitaris), ofertes addicionals de suport (mitjançant tutories, per exemple, el projecte NeST) o grups destinataris addicionals entre els refugiats (per exemple, corredors "acadèmics/universitaris")

QUÈ ÉS L'ADDICIONALITAT?

Tot i que àmpliament discutida entre els actors de la societat civil, l'addicionalitat, en el context de les vies complementàries, *a priori* no està clarament definida. Segons l'ACNUR, la noció que una via sigui complementària ja indica que és addicional a altres mitjans per obtenir protecció, com són l'asil o els programes de reassentament referits per l'ACNUR¹. En aquesta línia, el projecte SAFE de Forum Réfugiés va establir que: "No haurien d'eliminar la possibilitat de sol·licitar asil al territori o a les fronteres. A més, haurien de ser addicionals al reassentament i no comprometre els compromisos dels Estats"².

De manera similar, la Comissió Catòlica Internacional de Migració (ICMC) assenyalava: "Actuem perquè les noves i diverses oportunitats de protecció i integració ofertes per les vies complementàries siguin addicionals a tots els compromisos actuals i futurs de reassentament (el principi d'addicionalitat). Això no ha d'afectar els estàndards de recepció adequats i les garanties per als sol·licitants d'asil."³

Mentre aquestes dues contribucions subratllen clarament una comprensió de l'addicionalitat com un mecanisme i procés addicional, tant pràcticament com legalment, el Dr. Nikolas Feith Tan, a la conferència de la CCME sobre patrocini comunitari el desembre de 2021, va afegir un altre element. Per ell, l'addicionalitat inclou la noció que el patrocini, almenys en principi, seria addicional a les quotes de reassentament estatals, o començaria dins de les quotes estatals, però amb el temps es convertiria en addicional⁴. Si fos cert, l'addicionalitat inclouria un augment de les places disponibles per a vies segures de protecció.

Tot i que la majoria dels debats se centren en els dos aspectes esmentats, un tercer tipus d'addicionalitat podria ser proporcionar un conjunt addicional de suports o acompanyament per a les persones que necessiten protecció internacional, generalment en la fase d'assentament i integració, com els programes de mentoria o "companys". Un darrer aspecte comú a tots els punts anteriors és l'esperança o l'ambició de mobilitzar recursos addicionals. Això es pot referir, en primer lloc, al recurs del temps, ja que individus o grups que prèviament no estaven involucrats en el suport a refugiats comencen a estar-ho. En alguns casos, es podria estendre a recursos financers; per exemple, els corredors humanitaris a Itàlia han atret finançament significatiu a través del programa d'assignació d'impostos "Otto Per Mille" de l'Església Valdese i Metodista a Itàlia.

Finalment, l'addicionalitat podria referir-se a la inclusió de grups addicionals de persones amb necessitat de protecció internacional, que fins ara no estaven coberts. Això podria incloure persones amb diferents necessitats de protecció, grups amb un perfil específic o persones amb necessitat de protecció internacional amb diferents estatus. Mentre que el reassentament és una solució duradora oferta només a refugiats⁵, les vies complementàries també poden incloure sol·licitants d'asil.

1 Cfr ; ex multis: UNHCR – Third Country solutions for refugees: 2030 Roadmap, pag. 9; or <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/long-term-solutions/complementary-pathways>

2 SAFE – foSter cooperAtion Per improvisar l'accés a la protecció: Ensuring complementary pathways i private sponsorship a la solució per a beneficiàries de la seva protecció i persons in need of Protection. Position paper, p. 2

3 <https://www.share-network.eu/advocacy-briefing-series>

4 CCME/Oisin Desmond/Deborah Romà: Community sponsorship and churches: between opportunities and challenges, p.2

5 UNHCR – Resettlement Handbook (<https://www.unhcr.org/resettlement-handbook/1-refugee-status-and-resettlement/1-1-refugee-status-as-a-requirement-for-resettlement/>)

PER QUÈ ÉS IMPORTANT L'ADDITIONALITAT?

Moltes de les organitzacions que subratllen la centralitat de l'addicionalitat ho fan en el context del clima actual en relació amb les polítiques d'asil/migració, així com dels debats sobre política social. Claire Rimmer, d'ECRE, nomena a l'addicionalitat el "estàndard d'or" ⁶ de les vies (complementàries).

En el context de les polítiques d'asil, les discussions sobre vies complementàries han coincidit amb els esforços de països europeus per reduir el nombre de persones que arriben per demanar asil, les anomenades arribades "espontànies". Una tendència que es va poder observar entre diversos governs i partits polítics ha sigut la diferència en les narratives entre els que arriben «il·legalment» ⁷ (en aquesta lògica, els «dolents») i els que esperen als països d'origen o primer asil (els «bons»). En aquesta lògica cínica, els elogis i el suport a les vies complementàries, entre altres coses, solien relacionar-se amb plans per crear o ampliar aquestes vies EN LLOC DE mantenir el dret fonamental d'asil⁸. D'aquesta manera, les vies complementàries es convertirien en una excusa per abolir l'asil. En aquest context, la majoria dels agents de la societat civil han insistit que els seus esforços no s'han de considerar substitutius del dret d'asil, sinó que són complementaris. En l'opinió de molts, la millor manera d'expressar-ho seria dotar les vies complementàries d'un marc jurídic clar, a més de la legislació vigent sobre asil i altres models més tradicionals de protecció dels refugiats.

La segona preocupació era el context de reducció de l'Estat del benestar. Evidentment, la situació és molt diferent a cada país europeu. Alguns països tenen tradicionalment un sistema limitat d'ajuda social estatal per als seus ciutadans, i gran part de la responsabilitat del benestar recau en les famílies, les organitzacions benèfiques i les esglésies. Altres països s'han organitzat tradicionalment com a Estats del benestar, on gairebé tots els aspectes de l'ajuda social estan organitzats per l'Estat i els seus organismes. En un context de retallades de l'Estat del benestar a molts països per estalviar o reassignar despeses estatals, les organitzacions benèfiques i les esglésies d'aquests països són conscients que els serveis poden servir d'excusa per reduir la responsabilitat de l'Estat. En l'àmbit de la protecció dels refugiats, en el pitjor dels casos això podria significar que l'Estat internacionalment demostra que compleix les seves obligacions en matèria de protecció dels refugiats, mentre que la societat civil s'encarrega de finançar-la. En els debats d'una conferència del CCME sobre el patrocini el 2022 es va assenyalar: «hi ha el risc que, en determinades circumstàncies, l'aplicació d'aquests programes (d'apadrinament) pugui animar els governs a desatendre les seves obligacions envers els sol·licitants de asil i confiar únicament en els agents privats per a les vies legals i la integració»⁹.

En aquest context, l'addicionalitat s'ha convertit en un criteri per garantir que la societat civil no assumeixi tasques que l'Estat hauria de complir.

PRÀCTIQUES PROMETEDORES I EXEMPLES D'ADDITIONALITAT

Evidentment, identificar bones pràctiques d'addicionalitat pot resultar complicat. Tots els programes de vies complementàries han anat creant espais i/o suports addicionals. No obstant això, demostrar que són addicionals als programes existents sol ser difícil i pot donar peu a especulacions sobre el que hauria passat sense aquests: no hauria posat en marxa l'Estat projectes similars? I si en un país hi ha una via complementària específica, però no hi ha un programa clar de reassentament?¹⁰

6 ECRE/Claire Rimmer: Pathways to Protection: Mapping visa schemes and other practices enabling people in need of international protection to reach Europe safely, p. 13

7 Qualificar d'il·legals les entrades per sol·licitar asil sense autorització prèvia viola clarament l'esperit de la convenció de l'ONU sobre els refugiats que estipula a l'art. als refugiats que, procedents directament d'un territori on la seva vida o llibertat estiguessin amenaçades en el sentit de l'article 1, entrin o es trobin en el seu territori sense autorització, sempre que es presentin sense demora a les autoritats i justifiquin la seva entrada o presència il·legals.

8 Vegeu molt recentment el manifest del Partit Popular Europeu per a les eleccions al Parlament Europeu: <https://www.epp.eu/papers/epp-manifesto-2024>

9 CCME/Deborah Romà: Community sponsorship and churches: what's new, p.17

10 Cf: ECRE/ Rimmer (Nota de peu de pàgina 1)

LLOCS I RECURSOS

Els corredors humanitaris, sobretot a Itàlia i França, són probablement els exemples més clars. Iniciades fa una dècada, les coalicions de socis de la societat civil (entre ells COMET, que lidera la FCEI) han posat fora de perill de forma organitzada diversos milers de persones necessitades de protecció, seguint diversos protocols amb les autoritats estatals. La majoria havien quedat desemparades després de fugir de conflictes com l'Afganistan, Síria o El Sudan, principalment cap a Itàlia i França, encara que alguns observadors assenyalen que els corredors van funcionar en un context cada vegada més restrictiu per a l'asil, és clar que han creat un espai addicional i no han substituït els sistemes de protecció existents. A més, han mobilitzat recursos addicionals, tant financers com en termes de persones que presten un suport més intensiu per a l'assentament i la integració dels nouvinguts. En alguns casos, van incloure persones que podrien haver quedat "fora del radar" dels sistemes tradicionals de protecció de refugiats, ja que es van utilitzar criteris d'elegibilitat més amplis. La vitalitat del model de corredor va ser subratllada recentment amb un nou protocol firmat el mes de desembre de 2023 en el context de COMET entre el govern italià i socis com FCEI, per a un corredor cap a Itàlia per a persones atrapades a Líbia o Níger. Altres socis del COMET han estat directament implicats en la identificació, preparació, transport, recepció i recolzament posterior a l'arribada¹¹. Un element que encara no s'ha resolt satisfactòriament és la base jurídica específica i permanent dels corredors: encara que varis protocols hagin creat una base ad hoc, una llei independent sobre els corredors o la seva inclusió en una llei existent seria una clara senyal que els corredors seran una eina addicional al llarg termini de protecció dels refugiats.

SUPORT MÉS INTENSIU/MENTORIA

L'addicionalitat adopta un caràcter una mica diferent al programa alemany NeST. Aquest programa d'admissió humanitària del Govern Federal alemany es centra en refugiats especialment vulnerables en països de primer asil i és addicional en un sentit diferent. Mentre les parts centrals de l'acolliment i el suport econòmic s'organitzen en el context del sistema estatal existent, la tutoria intensiva dels refugiats especialment vulnerables és l'aspecte addicional central del programa. Els socis de la societat civil, inclosa l'Església Protestant de Westfàlia (EKvW), socia de COMET, s'encarreguen de reclutar i formar grups de tutoria. Aquests grups ofereixen als refugiats un suport addicional i més intensiu adaptat a les necessitats específiques. Sovint, el suport el presten membres del grup amb poca o cap experiència prèvia al suport a refugiats. Una de les àrees d'interès és una millor participació en la vida social d'acord amb les capacitats i desitjos dels refugiats. En aquest sentit, els elements de suport són addicionals, però també permeten ajudar grups de refugiats, que altrament s'enfrontarien a enormes dificultats, a tenir un nou començament. [Aquest programa també aspira a comptar amb el suport de ciutadans que abans no participaven en el suport als refugiats].

GRUP OBJECTIU ADDICIONAL I SUPORT

L'addicionalitat en termes d'un grup objectiu específic de refugiats s'expressa molt clarament als «itineraris acadèmics/educatius/universitaris», on les perspectives dels refugiats amb formació acadèmica tenen un paper central. Durant la durada del projecte COMET, Forum Réfugiés, soci de COMET, va portar a un grup de deu estudiants a França per estudiar a la Université Clermont Auvergne i la Université Jean Monnet Saint- Etienne. Aquest projecte pilot es va dirigir clarament a un grup addicional amb un perfil específic, que sovint es passa per alt en el suport als refugiats, i el projecte també va incorporar a un actor institucional addicional. A diversos països s'han posat en marxa o previst projectes similars, encara que sovint encara en fase pilot.

¹¹ <https://www.cometnetwork.eu/signed-protocol-to-facilitate-the-arrival-of-85-comet-beneficiaries/>

RECURSOS/LECTURES ADDICIONALS:

- CCME/Oisin Desmond/Deborah Romà : Community sponsorship and churches: between opportunities and challenges, 2021 <https://ccme.eu/wp-content/uploads/2022/05/CCME-Com-spon-1-to-3-12-2021-berlin-final-report.pdf>
- CCME/Deborah Romà: Community sponsorship and churches: what ´s new, 2022 <http://ccme.eu/wp-content/uploads/2023/02/Report-Community-Sponsorship-Warsaw-Oct-2022-FINAL.pdf>
- ECRE/Claire Rimmer: Pathways to Protection: Mapping visa schemes and other practices enabling people in need of international protection to reach Europe safely , 2024 https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/03/ECRE-Study_Pathways-to-Protection.pdf
- ERN/IOM/ICMC: Expanding solutions for refugees: complementary pathways of admission to Europe Strategic Assessment, 2018 <https://www.iom.int/resources/expanding-solutions-refugees-complementary-pathways-admission-europe-strategic-assessment>

Aquesta fitxa tècnica ha estat preparada pel Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME) com a part del projecte Complementary Pathways Network (COMET). El seu autor és Torsten Moritz.

El projecte COMET ha rebut finançament del Fons d ´ Asil, Migració i Integració (FAMI) de la Unió Europea. Tots els documents del projecte es poden trobar al lloc web del projecte COMET: www.cometnetwork.eu

El contingut d'aquesta publicació només representa les opinions del seu autor i és responsabilitat exclusiva del mateix. La Comissió Europea no assumeix cap responsabilitat per l'ús que es pugués fer de la informació que conté.

Per obtenir més informació sobre seguiment i avaluació, poseu-vos en contacte amb CCME a: info@ccme.be.

© 2025 CCME. Tots els drets reservats.