



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

FICHA TÉCNICA

ADICIONALIDAD



ccme

churches' commission for migrants in europe

RESUMEN DE PUNTOS CLAVE

- La adicionalidad en las vías complementarias se define de múltiples formas, como lugares o recursos adicionales para la protección de los refugiados, actores adicionales implicados, elementos adicionales de apoyo proporcionados o grupos adicionales de refugiados que se benefician de ellas.
- La importancia de la adicionalidad está relacionada con la preocupación de que las vías complementarias puedan ser utilizadas política y prácticamente para socavar el derecho de asilo o el sistema estatal de bienestar social existente.
- Algunos ejemplos de prácticas prometedoras en materia de adicionalidad son: plazas y programas adicionales (por ejemplo, corredores humanitarios), ofertas adicionales de apoyo (mediante tutorías, por ejemplo, el proyecto NeST) o grupos destinatarios adicionales entre los refugiados (por ejemplo, corredores “académicos/universitarios”)

¿QUÉ ES LA ADICIONALIDAD?

Aunque ampliamente discutida entre los actores de la sociedad civil, la adicionalidad, en el contexto de las vías complementarias, *a priori* no está claramente definida. Según ACNUR, la noción de que una vía sea complementaria ya indica que es adicional a otros medios para obtener protección, como son el asilo o los programas de reasentamiento referidos por ACNUR¹. En esta línea, el proyecto SAFE del Foro Francés Réfugiés estableció que: «No deberían eliminar la posibilidad de solicitar asilo en el territorio o en las fronteras. Además, deberían ser adicionales al reasentamiento y no comprometer los compromisos de los Estados².»

De manera similar, la Comisión Católica Internacional de Migración (ICMC) señala: «Actuamos para que las nuevas y diversas oportunidades de protección e integración ofrecidas por las vías complementarias sean adicionales a todos los compromisos actuales y futuros de reasentamiento (el principio de ‘adicionalidad’). Esto no debe afectar los estándares de recepción adecuados y las garantías para los solicitantes de asilo.»³

Mientras estas dos contribuciones subrayan claramente una comprensión de la adicionalidad como un mecanismo y proceso adicional, tanto práctica como legalmente, el Dr. Nikolas Feith Tan, en la conferencia de la CCME sobre patrocinio comunitario en diciembre de 2021, añadió otro elemento. Para él, la adicionalidad incluye la noción de que el patrocinio, al menos en principio, sería adicional a las cuotas de reasentamiento estatales, o comenzaría dentro de las cuotas estatales, pero con el tiempo se convertiría en adicional⁴. De ser cierto, la adicionalidad incluiría un aumento de las plazas disponibles para vías seguras de protección.

Aunque la mayoría de los debates se centran en los dos aspectos mencionados, un tercer tipo de adicionalidad podría ser proporcionar un conjunto adicional de apoyos o acompañamiento para las personas en necesidad de protección internacional, generalmente en la fase de asentamiento e integración, como los programas de mentoría o «compañeros».

Un último aspecto común a todos los puntos anteriores es la esperanza o ambición de movilizar recursos adicionales. Esto puede referirse, en primer lugar, al recurso del tiempo, ya que individuos o grupos que previamente no estaban involucrados en el apoyo a refugiados comienzan a estarlo. En algunos casos, podría extenderse a recursos financieros; por ejemplo, los corredores humanitarios en Italia han atraído financiamiento significativo a través del programa de asignación de impuestos «Otto Per Mille» de la Iglesia Valdense y Metodista en Italia.

Finalmente, la adicionalidad podría referirse a incluir grupos adicionales de personas necesitadas de protección internacional, que hasta ahora no estaban cubiertos. Esto podría incluir personas con diferentes necesidades

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 For improving access to protection: Ensuring complementary pathways and private sponsorship as a solution for beneficiaries of the international protection and persons in need of Protection. Position paper, p. 2

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

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

de protección, grupos con un perfil específico o personas en necesidad de protección internacional con diferentes estatus. Mientras que el reasentamiento es una solución duradera ofrecida solo a refugiados⁵, las vías complementarias también pueden incluir a solicitantes de asilo.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA ADICIONALIDAD?

Muchas de las organizaciones que subrayan la centralidad de la adicionalidad lo hacen en el contexto del clima actual en relación con las políticas de asilo/migración, así como de los debates sobre política social. Claire Rimmer, de ECRE, llama a la adicionalidad el «estándar de oro»⁶ de las vías (complementarias).

En el contexto de las políticas de asilo, las discusiones sobre caminos complementarios han coincidido con esfuerzos de países europeos para reducir el número de personas que llegan para pedir asilo, las llamadas llegadas «espontáneas». Una tendencia que se pudo observar entre varios gobiernos y partidos políticos fue la diferencia en las narrativas entre los que llegan «ilegalmente»⁷ (en esta lógica, los «malos») y los que esperan en los países de origen o primer asilo (los «buenos»). En esta lógica cínica, los elogios y el apoyo a las vías complementarias, entre otras cosas, solían relacionarse con planes para crear o ampliar dichas vías EN LUGAR DE mantener el derecho fundamental de asilo⁸. De este modo, las vías complementarias se convertirían en una excusa para abolir el asilo. En este contexto, la mayoría de los agentes de la sociedad civil han insistido en que sus esfuerzos no deben considerarse sustitutivos del derecho de asilo, sino complementarios. En opinión de muchos, la mejor forma de expresarlo sería dotar a las vías complementarias de un marco jurídico claro, además de la legislación vigente sobre asilo y otros modelos más tradicionales de protección de los refugiados.

La segunda preocupación era el contexto de la reducción del Estado del bienestar. Evidentemente, la situación es muy diferente en cada país europeo. Algunos países tienen tradicionalmente un sistema limitado de ayuda social estatal para sus propios ciudadanos, y gran parte de la responsabilidad del bienestar recae en las familias, las organizaciones benéficas y las iglesias. Otros países se han organizado tradicionalmente como Estados del bienestar, en los que casi todos los aspectos de la ayuda social están organizados por el Estado y sus organismos. En un contexto de recortes del Estado del bienestar en muchos países para ahorrar o reasignar gastos estatales, las organizaciones benéficas y las iglesias de estos países son conscientes de que sus servicios pueden servir de excusa para reducir la responsabilidad del Estado. En el ámbito de la protección de los refugiados, en el peor de los casos, esto podría significar que el Estado internacionalmente demuestra que cumple con sus obligaciones en materia de protección de los refugiados, mientras que la sociedad civil se encarga en realidad de financiarla. En los debates de una conferencia del CCME sobre el patrocinio en 2022 se señaló: «existe el riesgo de que, en determinadas circunstancias, la aplicación de estos programas (de apadrinamiento) pueda animar a los gobiernos a desatender sus obligaciones para con los solicitantes de asilo y confiar únicamente en los agentes privados para las vías legales y la integración»⁹

En este contexto, la adicionalidad se ha convertido en un criterio para garantizar que la sociedad civil no asuma tareas que debería cumplir el Estado.

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

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 Calificar de «ilegales» las entradas para solicitar asilo sin autorización previa viola claramente el espíritu de la convención de la ONU sobre los refugiados que en su art. 31 estipula: Los Estados contratantes no impondrán sanciones, a causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, procedentes directamente de un territorio en el que su vida o su libertad estuvieran amenazadas en el sentido del artículo 1, entren o se encuentren en su territorio sin autorización, siempre que se presenten sin demora a las autoridades y justifiquen su entrada o presencia ilegales.

8 Véase muy recientemente el manifiesto del Partido Popular Europeo para las elecciones al Parlamento Europeo: <https://www.epp.eu/papers/epp-manifiesto-2024>

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

PRÁCTICAS PROMETEDORAS Y EJEMPLOS DE ADICIONALIDAD

Evidentemente, identificar buenas prácticas de adicionalidad puede resultar complicado. Todos los programas de vías complementarias han ido creando espacios y/o apoyos adicionales. Sin embargo, demostrar que son adicionales a los programas existentes suele ser difícil y puede dar pie a especulaciones sobre lo que habría ocurrido sin ellos: ¿no habría puesto en marcha el Estado proyectos similares? ¿Y si en un país existe una vía complementaria específica, pero no hay un programa claro de reasentamiento?¹⁰

Lugares y recursos

Los corredores humanitarios, sobre todo en Italia y Francia, son probablemente los ejemplos más claros. Iniciadas hace una década, las coaliciones de socios de la sociedad civil (entre ellos COMET, que lidera la FCEI) han puesto a salvo de forma organizada a varios miles de personas necesitadas de protección, siguiendo varios protocolos con las autoridades estatales. La mayoría de ellas habían quedado desamparadas tras huir de conflictos como los de Afganistán, Siria o Sudán, principalmente hacia Italia y Francia. Aunque algunos observadores señalan que los corredores funcionaron en un contexto cada vez más restrictivo para el asilo, está claro que han creado un espacio adicional y no han sustituido a los sistemas de protección existentes. Además, han movilizado recursos adicionales, tanto financieros como en términos de personas que prestan un apoyo más intensivo para el asentamiento y la integración de los recién llegados. En algunos casos, incluyeron personas que podrían haber quedado “fuera del radar” de los sistemas tradicionales de protección de refugiados, ya que se utilizaron criterios de elegibilidad más amplios. La vitalidad del modelo de corredor fue subrayada recientemente con un nuevo protocolo firmado en diciembre de 2023 en el contexto de COMET entre el gobierno italiano y socios como FCEI, para un corredor hacia Italia para personas atrapadas en Libia o Níger. Otros socios de COMET han estado directamente involucrados en la identificación, preparación, transporte, recepción y apoyo posterior a la llegada¹¹. Un elemento que aún no se ha resuelto satisfactoriamente es la base jurídica específica y permanente de los corredores: aunque varios protocolos han creado una base ad hoc, una ley independiente sobre los corredores o su inclusión en una ley existente sería una clara señal de que los corredores serán una herramienta adicional a largo plazo de protección de los refugiados.

Apoyo más intensivo/mentoría

La adicionalidad adopta un carácter algo distinto en el programa alemán NeST. Este programa de admisión humanitaria del Gobierno Federal alemán se centra en refugiados especialmente vulnerables en países de primer asilo y es adicional en un sentido diferente. Mientras que las partes centrales de la acogida y el apoyo económico se organizan en el contexto del sistema estatal existente, la tutoría intensiva de los refugiados especialmente vulnerables es el aspecto adicional central del programa. Los socios de la sociedad civil, incluida la Iglesia Protestante de Westfalia (EKvW), socia de COMET, se encargan de reclutar y formar grupos de tutoría. Estos grupos ofrecen a los refugiados un apoyo adicional y más intensivo adaptado a sus necesidades específicas. A menudo, el apoyo lo prestan miembros del grupo con poca o ninguna experiencia previa en el apoyo a refugiados. Una de las áreas de interés es una mejor participación en la vida social de acuerdo con las capacidades y deseos de los refugiados. En este sentido, los elementos de apoyo son adicionales, pero también permiten ayudar a grupos de refugiados, que de otro modo se enfrentarían a enormes dificultades, a tener un nuevo comienzo. [Este programa también aspira a contar con el apoyo de ciudadanos que antes no participaban en el apoyo a los refugiados].

¹⁰ Cf: ECRE/Rimmer (Nota de pie de página 1)

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

Grupo objetivo adicional y apoyo

La adicionalidad en términos de un grupo objetivo específico de refugiados se expresa muy claramente en los «itinerarios académicos/educativos/universitarios», en los que las perspectivas de los refugiados con formación académica desempeñan un papel central. Durante la duración del proyecto COMET, Forum Réfugiés, socio de COMET, llevó a un grupo de diez estudiantes a Francia para estudiar en la Université Clermont Auvergne y la Université Jean Monnet Saint-Etienne. Este proyecto piloto se dirigió claramente a un grupo adicional con un perfil específico, que a menudo se pasa por alto en el apoyo a los refugiados, y el proyecto también incorporó a un actor institucional adicional. En varios países se han puesto en marcha o previsto proyectos similares, aunque a menudo todavía en fase piloto.

RECURSOS

- CCME/Oisin Desmond/Deborah Romano : 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 Romano: Community sponsorship and churches: what ´s new, 2022 <https://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>

Esta ficha técnica ha sido preparada por Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME) como parte del proyecto Complementary Pathways Network (COMET). Su autor es Torsten Moritz.

El proyecto COMET ha recibido financiación del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) de la Unión Europea. Todos los documentos del proyecto se pueden encontrar en el sitio web del proyecto COMET: www.cometnetwork.eu

El contenido de esta publicación representa únicamente las opiniones de su autor y es responsabilidad exclusiva del mismo. La Comisión Europea no asume ninguna responsabilidad por el uso que pudiera hacerse de la información que contiene.

Para obtener más información sobre seguimiento y evaluación, póngase en contacto con CCME en: info@ccme.be.

© 2025 CCME. Todos los derechos reservados.