

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	17
 CAPÍTULO I. DELIMITACIÓN SUBJETIVA Y PROYECCIÓN SOBRE LOS REFUGIADOS DEL CONCEPTO DE “GRUPO VULNERABLE” COMO NUEVA CATEGORÍA NORMATIVA Y SISTEMÁTICA.....	21
1. Consideración preliminar: concepto de “refugiado” y su calificación de grupo vulnerable como garantía de efectividad de su tutela jurídica.....	21
2. La noción de refugiado y sus fronteras resbaladizas.....	23
2.1. Los conceptos de “asilo” y “refugiado: nociones confusas a clarificar.....	23
2.2. El “asilo” como derecho humano: aspectos conceptuales e implicaciones jurídicas	23
2.3. El estatuto de refugiado como eje central en la protección internacional	25
2.3.1. El concepto comunitario de refugiado: el reflejo de una política general de signo restrictivo	25
2.3.2. La noción de “Protección subsidiaria”: un ejemplo de regla de ampliación –devaluada– de la tutela internacional.....	28
2.4. Las tensiones entre los conceptos y estatutos de “inmigrante” y “refugiado”	29
2.4.1. El punto de vista tradicional: las diferencias “técnico-jurídicas” entre la figura de la persona “inmigrante” y “refugiada”	29
2.4.2. Los puntos de conexión entre ambas situaciones: en especial, la integración socio-laboral	31
2.4.3. Las “zonas grises”: Los “desplazados climáticos”, como categoría intermedia entre el “inmigrante económico” y el “desplazado político”	34
3. La protección de los refugiados como grupo vulnerable: fundamentos normativos y eficacia práctica.....	38
3.1. Evolución de las técnicas de protección de los derechos a favor de los colectivos especialmente necesitados.....	38
3.2. La noción de “grupo vulnerable” como concepto sociológico consolidado en busca de tipicidad jurídica	39
3.3. La recepción legislativa del concepto de grupo vulnerable: principales experiencias y sus implicaciones normativas y prácticas.....	42

3.4. Vis expansiva: la tutela de los grupos vulnerables como imperativo de los principios de igualdad efectiva y de solidaridad social	46
3.5. De la delimitación conceptual a la practicidad del concepto de "grupo vulnerable" en el ámbito jurídico-social	49
3. Los refugiados y titulares de protección subsidiaria como grupo vulnerable	52
3.1. Aproximación material: identificación de la situación de especial desventaja social de las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria.....	52
3.2. Aproximación normativa: el asilo como expresión inmediata de la solidaridad social entre países.....	53
3.3. Razones para una mayor especificación de garantías: Factores adicionales de vulnerabilidad en el colectivo de personas refugiadas	55
4. La "doble vulnerabilidad" de las mujeres refugiadas y su incidencia para una integración en igualdad	57
 CAPÍTULO II. LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS: ESTRUCTURA COMPLEJA DEL DERECHO DE ASILO.....	61
1. Planteamiento: la –obviada– estructura compleja del derecho de asilo	61
2. La protección internacional como sistema de tutela multinivel de derechos humanos	62
3. Estructura compleja de la protección internacional: de la entrada a la integración.....	64
3.1. El "derecho a entrar" como respuesta a la necesidad de asilo: la tradicional vertiente político-civil	64
3.2. El derecho a la integración: Las garantías específicas de los derechos sociales como condición de efectividad de la protección	67
3.2.1. La integración del refugiado como objetivo jurídico-social del estatuto de protección internacional.....	67
3.2.2. La tensión entre modelos: la evolución del modelo comunitario hacia la integración por la cultura.....	69
3.3. La interacción entre generaciones de derechos de protección internacional: reconocimiento normativo del principio de solidaridad	71
4. Presupuesto subjetivo de los derechos de integración: la condición de beneficiario de protección internacional.....	73

4.1. Ámbito subjetivo de la protección internacional: identificación de situaciones	73
4.2. El procedimiento de solicitud de asilo y de protección subsidiaria: puntos críticos de sus respectivos estatutos jurídicos.....	74
4.2.1. La posición del Estado responsable: régimen actual y régimen de reforma propuesto.....	74
A. Régimen actual	74
B. Régimen propuesto	75
4.2.2. Lugar de solicitud y autoridad competente	78
4.2.3. Tramitación y resolución	79
A. Régimen actual	79
B. Regulación propuesta.....	80
4.2.4. Cláusula de cierre del sistema: permanencia, revisión y cese	81
A. Regulación actual	81
B. Regulación propuesta.....	84
5. La complejidad del estatuto del refugiado orientado al objetivo de la integración social y la cuestión competencial.....	85
5.1. El principio autonómico del Estado Constitucional y su incidencia en el reparto –solidario– de competencias: Más allá del control de flujos migratorios	85
5.2. El desbordamiento ad extra del papel del Estado en la gestión del asilo como riesgo global: El condicionante del nivel supra-estatal de competencias	87
5.3. El plano de soberanía estatal en materia de control de flujos migratorios, incluidos los de asilo	89
5.4. El desbordamiento competencial interno para la gestión del asilo: el eludido primado autonómico en el fin de la integración	90
5.4.1. El principio social del Estado constitucional y las competencias autonómicas en materia de acogida e integración	90
5.4.2. La importancia práctica de los entes locales en la integración socio-laboral de beneficiarios de protección internacional	92
5.4.3. La necesidad de reconocer competencias compartidas respecto del derecho de asilo: el reparto en materia inmigración como modelo	94

CAPÍTULO III. LA DIMENSIÓN SOCIAL INICIAL DEL ASILO: EL ESTATUTO DE LA ACOGIDA	99
1. Planteamiento general: razones y beneficiarios de la acogida	99
2. La escala comunitaria de regulación del derecho de acogida	101
2.1. El marco comunitario específico vigente.....	101
2.1.1. Delimitación del ámbito subjetivo: los beneficiarios de la protección	101
2.1.2. Condiciones materiales de acogida	102
A. Delimitación y requisitos generales: la carencia de recursos como presupuesto básico	102
B. Condiciones materiales específicas de acogida: el derecho de alojamiento	102
C. Las competencias educativas para los menores: el derecho-deber de escolarización temprana.....	105
D. La protección de la salud del solicitante: el derecho a la atención sanitaria.....	106
E. La condición de vulnerabilidad como fuente de garantías específicas: reglas especiales de acogida para solicitantes vulnerables.....	107
2.2. El régimen futuro proyectado: los puntos críticos de la nueva propuesta de Directiva de acogida	109
2.2.1. Planteamiento general: luces y sombras	109
2.2.2. El punto de vista de las garantías: un cuadro de mejoras	109
A. Definición ampliatoria de conceptos básicos.....	109
B. Incremento de la tutela de las “personas con necesidades especiales”	110
2.2.3. El punto de vista de las limitaciones (sombras): el catálogo de restricciones.....	111
A. Limitación de acogida como “castigo” al solicitante que no permanezca en el primer Estado	111
B. Las limitaciones educativas: posible restricción de las becas de estudio.....	112
3. El nivel nacional de regulación: la acogida en el derecho interno.....	113
3.1. Planteamiento general: un marco jurídico de “normas de subsuelo”	113
3.2. Delimitación subjetiva: Los beneficiarios	114

3.3. El sistema estatal de acogida y “acción social integradora”: objetivos y fases	118
3.3.1. El sujeto competente para el reconocimiento y gestión de la protección	118
3.3.2. Fundamento y estructura básica del sistema de acogida.....	118
3.3.3. Fases del sistema de acogida y de la acción social con fines de facilitar la integración por los derechos –sociales–	120
A. Primera fase: acogida	120
B. Segunda fase: la acción social para la futura integración	121
C. Tercera fase: el carácter residual de la acción social para un tiempo de presunta “plena autonomía”	121
3.4. Estudio particular de las medidas de acogida y de acción de protección social	122
3.4.1. Alojamiento y manutención: especial referencia a los Centros de Acogida de Refugiados (CAR).....	122
A. Beneficiarios: requisitos	122
B. Configuración de los CAR y prestaciones	125
C. Fases y duración máxima de la estancia en los CAR.....	126
3.4.2. La procura asistencial: el reconocimiento de ayudas económicas....	127
A. Cuestiones generales	127
B. Beneficiarios y requisitos	128
C. Conceptos subvencionados y cuantías	130
3.4.3. Las competencias educativas para una futura integración en igualdad	133
3.4.4. El derecho a la prestación de asistencia sanitaria para los solicitantes de protección internacional	135

CAPÍTULO IV. EMPLEO Y TRABAJO: DOS ÁMBITOS PREFERENTES PARA LA INTEGRACIÓN DE SOLICITANTES Y BENEFICIARIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL.....

1. Planteamiento: las “oportunidades” en el mercado de trabajo, ámbito preferente para la integración	139
2. Dimensión ocupacional de la integración	143
2.1. El nivel internacional de regulación del empleo a favor de las personas refugiadas	143

2.1.1. La escala universal humanitaria: los programas ocupacionales en el seno de la ONU como garantía de una protección solidaria integral.....	143
2.1.2. La escala internacional especializada: <i>sow law</i> de la OIT y su modelo de "buenas prácticas" de inserción ocupacional de los refugiados	145
2.2. El nivel comunitario de regulación del derecho social al empleo de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional: debilidad de presente, restricciones de futuro	147
2.2.1. El régimen regulador de las condiciones de acceso al empleo.....	147
A. Regulación vigente: dualidad de regímenes en atención al momento del status de la persona refugiada y limitaciones	147
A.1. El derecho al empleo de los solicitantes de protección internacional.....	149
A.2. El derecho al empleo de los beneficiarios de protección internacional.....	152
2.2.2. Regulación propuesta: un cambio de técnica reguladora con previsibles consecuencias prácticas	155
A. Solicitantes: acortamiento de "período de espera" para trabajar	155
B. Refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria: la integración laboral como prioridad normativa y sus problemas aplicativos	160
2.2.3. El régimen de políticas de fomento de empleo a favor de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional	162
2.3. La escala estatal de regulación de las políticas de empleo favorable a la integración de las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria: vacíos y carencias.....	162
2.3.1. Condiciones legales de empleabilidad de solicitantes y beneficiarios de la protección internacional.....	162
2.3.2. Las acciones promocionales del empleo para los refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria: otro marco de integración en espera de desarrollo	166
2.4. Los niveles más descentralizados de regulación y gestión de políticas activas de empleo a favor de los beneficiarios de protección internacional: ámbitos autonómicos y local.....	169
3. Integración "por" y "en" el trabajo: la gestión de la diversidad socio-cultural en la empresa.....	172

3.1. Más allá de la garantía antidiscriminatoria de los refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria: la “garantía de la diversidad socio-cultural en el trabajo”.....	172
3.2. Marco de la gestión de la diversidad sociocultural en el trabajo de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional: razones del derecho de adaptación razonable.....	176
3.2.1. La gestión de la diversidad socio-cultural en el plano internacional: aperturas desde la garantía del deber de respeto.....	176
3.2.2. El doble marco europeo: un ámbito de convergencia entre la “Europa social” y la “Europa mercantil”	177
3.2.3. La recepción nacional de la jurisprudencia europea a favor de cierto deber de adaptación razonable: convenios y doctrina judicial	181
A. Aperturas y condicionantes consensuales a la diversidad socio-cultural: las cláusulas convencionales de adaptación razonable	181
B. La diversidad socio-cultural en el trabajo a la luz de la doctrina judicial laboral: evolución hacia la garantía de adaptación razonable	187
C. Del modelo integrador en el trabajo por asimilación al de valoración de la diferencia.....	189

CAPÍTULO V. LA INTEGRACIÓN POR LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL..... 193

1. Planteamiento: la protección social, condición para la integración “en derechos y deberes”	193
2. El marco normativo internacional de los derechos de protección de las personas refugiadas: un modelo arcaico y de garantía débil	195
3. El marco normativo comunitario: un espacio regulador de la protección social más perfeccionado, pero no exento de restricciones.....	197
3.1. El reconocimiento expreso del derecho de asistencia sanitaria en condiciones de igualdad de trato con los nacionales	197
3.2. La persistente vinculación del derecho de las personas beneficiarias de protección internacional a la seguridad social con su carácter contributivo	198
3.3. El derecho a la asistencia social para las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria: distinciones restrictivas y novedades regresivas.....	199

3.3.1. El régimen vigente: la igualdad de trato con el nacional como regla	199
3.3.2. La reforma propuesta: entre el continuismo y la innovación restrictiva	200
3.3.3. El peligroso surgimiento de la tendencia hacia un modelo de solidaridad condicionado al compromiso de asimilación cultural del beneficiario de protección internacional	202
3.4. La integración del refugiado y beneficiario de protección subsidiaria más allá de la protección social: el derecho a la vivienda como condición esencial de bienestar	204
3.5. El marco comunitario de regulación del derecho a las competencias educativas: el derecho social a la educación	207
3.6. Una inquietante cláusula general de cierre: las "medidas específicas para la integración"	208
3.6.1. El marco regulador vigente: un ambiguo favor por modelos voluntarios	208
3.6.2. El marco propuesto: el favor hacia modelos obligatorios	210
4. El sistema estatal de derechos y garantías de protección social: un modelo orientado por la igualdad de trato con el nacional	213
4.1. El derecho de las personas beneficiarias de protección internacional a acceder en igualdad a la Seguridad Social: algunos problemas prácticos de la diversidad socio-cultural	213
4.2. Los sistemas de protección social fuera de la Seguridad Social: asistencia social, servicios sociales y asistencia sanitaria	216
4.3. De la protección social a los derechos de bienestar social: la dificultad de acceso a la vivienda y la garantía en materia de educación	217
4.3.1. El -difícil- acceso a la vivienda	217
4.3.2. Integración por las competencias educativas: entre lo ideal y lo posible	219
4.4. Protección a víctimas de violencia de género: de la previsión indiferenciada a formas de tutela específica	221
4.5. Las -otras- medidas de integración social: la preferencia última por la integración laboral	223
4.6. La integración social de los refugiados como competencia autonómica: la apertura de espacios de disparidad	225