



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI	ICADE	CIHS
------	-------	------

Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones

LA BÚSQUEDA DE ASILO EN ESPAÑA: políticas de refugio, derechos y ciudadanía

Autora:

Gracia Moreno-Amador

Directoras:

Dra. Ana María López Sala

Dra. Cristina Gortázar Rotaeché

UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE MIGRACIONES (IUEM)
PROGRAMA DE DOCTORADO EN MIGRACIONES INTERNACIONALES Y
COOPERACIÓN AL DESARROLLO

CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC)
CENTRO DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES (CCHS)
INSTITUTO DE ECONOMÍA, GEOGRAFÍA Y DEMOGRAFÍA (IEGD)
PROGRAMA “FORMACIÓN DE PROFESORADO UNIVERSITARIO” – FPU

TESIS DOCTORAL

DOCTORANDA

Gracia Moreno-Amador

DIRECTORAS DE LA TESIS DOCTORAL

Dra. Ana María López Sala (IEGD/CSIC)

Dra. Cristina Gortázar Rotaeche (IUEM/ COMILLAS)

A mis padres, Mayte y Juan Antonio, con amor

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	I
AGRADECIMIENTOS	II
CHAPTER 1. INTRODUCTION	1
1.1. CONTEXT AND BACKGROUND	1
1. 2. AIMS AND OBJECTIVES OF THE STUDY	5
1.3. OUTLINE OF THE THESIS	8
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO	11
2.1. EL ENFOQUE DEL ETIQUETADO EN LOS ESTUDIOS SOBRE REFUGIO: MÁS ALLÁ DE LAS CATEGORÍAS LEGALES	11
2. 2 LA ECONOMÍA MORAL DEL ASILO: ENTRE EL PRINCIPIO DE JUSTICIA Y EL SENTIMIENTO DE DESCONFIANZA	22
2.3. EL GOBIERNO HUMANITARIO: LA INJERENCIA DE LA COMPASIÓN EN LOS DERECHOS HUMANOS	26
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA	32
3.1. LA RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS "DISPONIBLES"	32
3.2. EL MATERIAL EMPÍRICO: DE LOS ARCHIVOS A LOS ENCUENTROS EN EL TRABAJO DE CAMPO	35
3.2.1. OTRAS FUENTES DOCUMENTALES ANALIZADAS	35
3.2.2. FUENTES PRIMARIAS	36
Entrevistas	36
Listado de entrevistas	47
CAPÍTULO 4. EVOLUCIÓN DEL ASILO EN ESPAÑA: UNA APROXIMACIÓN A TRAVÉS DE LOS DATOS	50
4.1. EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN ESPAÑA	50
4.2. SOLICITUDES POR ÁREAS GEOGRÁFICAS Y PAÍSES DE PROCEDENCIA	53
4.3. SOLICITUDES DE ASILO ADMITIDAS E INADMITIDAS A TRÁMITE	56
4.4. SOLICITANTES DE ASILO POR LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD	61
4.5. SOLICITUDES DE ASILO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS	64
4.6. SOLICITUDES DE ASILO POR NACIONALIDADES Y PROVINCIAS	65
4.7. RESOLUCIONES DE ESTATUTO DE REFUGIADO, PROTECCIÓN SUBSIDIARIA Y RAZONES HUMANITARIAS	70
4.8. RESOLUCIONES FAVORABLES SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA, SEXO Y FRANJA DE EDAD	74
CAPÍTULO 5. EN BUSCA DE ASILO EN ESPAÑA	80
5.1. INTRODUCCIÓN	80

5.2. LAS DÉCADAS DE LOS 70 Y LOS 80: EL INICIO DE LA CONFORMACIÓN DEL RÉGIMEN ASILO EN EL CASO ESPAÑOL	81
5.3. LA DÉCADA DE LOS 90: EL RÉGIMEN DE ASILO ESPAÑOL BAJO EL PRISMA DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS RESTRICTIVAS EN EUROPA	91
5.4. 2000-2014: LOS ENTRECRUCES ENTRE LA VÍA DEL ASILO Y LA VÍA DE LA EXTRANJERÍA	98
5.5. 2015-2019: ¿HACIA LA VÍA DEL ASILO? CAMBIOS Y PERMANENCIAS	107
5.6. CONCLUSIÓN	116

CAPÍTULO 6. POLÍTICAS SOCIALES Y DISPOSITIVOS DE INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL MARCO DEL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL **119**

6.1. INTRODUCCIÓN	119
6.2. LOS INICIOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MATERIA DE ASILO	120
6.3. ESTADO DE BIENESTAR, DERECHOS Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO DEL PARADIGMA DISUASORIO DEL REFUGIO Y LA MIGRACIÓN	131
6.3.1. DERECHOS LABORALES Y SOCIALES DE LOS SOLICITANTES EN EL RÉGIMEN DE ASILO ESPAÑOL	132
6.3.2. LA PROTECCIÓN SOCIAL PARA SOLICITANTES DE ASILO: DE LA EXPECTATIVA UNIVERSAL A LA “INCLUSIÓN SOCIAL”	140
6.4. ¿EN BUSCA DE AUTONOMÍA?: LAS AMBIVALENCIAS EN EL SISTEMA DE RECEPCIÓN ESPAÑOL	143
6.4.1. RESIDIENDO EN UN CENTRO DE RECEPCIÓN	147
6.4.2. RECEPCIÓN EN FRONTERA SUR	150
6.4.3. VIVIENDO INDEPENDIENTEMENTE	154
6.4.4. BUSCANDO AUTONOMÍA	157
6.5. CONCLUSIÓN	158

CAPÍTULO 7. NAVEGANDO EN EL SISTEMA DE ASILO: CONTESTANDO LOS LÍMITES Y FRONTERAS DESDE –Y MÁS ALLÁ– DE LAS POLÍTICAS DE REFUGIO **162**

7.1 INTRODUCCIÓN	162
7.2. DISPUTANDO LA ENTRADA Y EL ACCESO AL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN LOS ESPACIOS FRONTERIZOS	165
7.3. NEGOCIANDO EL RECONOCIMIENTO DE PROTECCIÓN DENTRO DEL SISTEMA DE ASILO	186
7.4. CON Y MÁS ALLÁ DE LAS POLÍTICAS DE REFUGIO	193
7.5. CONCLUSIÓN	196

CHAPTER 8. CONCLUSIONS **199**

BIBLIOGRAFÍA **211**

ANEXOS **249**

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Localización Geográfica del Trabajo de Campo.....	43
Ilustración 2. Mapa geográfico	43
Ilustración 3. Solicitudes de asilo por países de procedencia entre 2000 y 2018.....	55
Ilustración 4. Documento acreditativo de la condición de solicitante en tramitación de protección internacional (más conocido como “tarjeta roja”).....	136
Ilustración 5. Cayendo fuera: La exclusión de los solicitantes de asilo en el sistema de recepción estatal.....	145
Ilustración 6. Sala de inadmitidos y sala de asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas.....	172
Ilustración 7. Etapas del procedimiento de asilo.....	173
Ilustración 8. Salida de establecimiento policial en el puerto y traslado a Centro de Internamiento a extranjeros	177
Ilustración 9. La oficina de asilo en el paso fronterizo de Beni-Enzar, Melilla (Marruecos-España).....	182

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Entrevistas realizadas durante la primera fase	47
Tabla 2. Entrevistas realizadas durante la segunda fase	48
Tabla 3. Evolución del número total de solicitudes de asilo según admisión (1995-2018).....	57
Tabla 4. Evolución del número de solicitantes de asilo en puestos fronterizos según provincias más significativas (valores absolutos y porcentajes) (1995-2004).....	62
Tabla 5. Principales nacionalidades de los solicitantes de asilo en Madrid (2005-2017).....	65
Tabla 6. Principales nacionalidades de solicitantes de asilo en Barcelona (2005-2017)	66
Tabla 7. Principales nacionalidades de solicitantes de asilo en Melilla (2005-2017)	67
Tabla 8. Principales nacionalidades de solicitantes de asilo en Ceuta (2005-2017).....	68
Tabla 9. Principales nacionalidades de solicitantes de asilo en Valencia (2005-2017).....	69
Tabla 10. Evolución del número total de solicitudes y de resoluciones favorables según estatuto de refugiado, protección subsidiaria y razones humanitarias (1995-2018).....	72
Tabla 11. Número de solicitudes de asilo y resoluciones favorables según zona geográfica (2001-2017).....	75
Tabla 12. Evolución del número de solicitudes de asilo y resoluciones favorables según sexo (2008-2018).....	79
Tabla 13. Etapas del procedimiento de asilo, estatus legal del demandante y actores involucrados en el proceso de asilo.....	167

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución del número de solicitudes de asilo en España (1984-2018).....	52
Gráfico 2. Evolución del número de solicitudes de asilo admitidas e inadmitidas (1995-2018).....	59
Gráfico 3. Lugar de presentación de solicitudes de asilo (1995-2018).....	61
Gráfico 4. Solicitudes de asilo por Comunidades Autónomas más significativas Datos acumulados (1995-2018)	64
Gráfico 5. Evolución del número total de solicitudes y resoluciones favorables (valores absolutos y porcentajes) (1995-2018)	71
Gráfico 6. Evolución del número de solicitudes de asilo y resoluciones favorables según zona geográfica (2001-2017)	76

ANEXOS

Anexo I. Solicitud de asilo.....	250
Anexo II. Solicitud de asilo II	262
Anexo III. Resolución del Portal de Transparencia respecto a las peticiones de asilo admitidas e inadmitidas en puestos fronterizos (aérea, marítima y terrestre) y provincia.....	276
Anexo IV. Resolución del Portal de Transparencia respecto al número de plazas en el sistema de recepción estatal de asilo (2018).....	284
Anexo V. Resolución del Portal de Transparencia respecto al número de plazas en el programa de Atención Humanitaria a personas inmigrantes (2018)	287
Anexo VI. Número de plazas de acogida por CC.AA. y entidades sociales del Defensor del Pueblo (2019).....	290

ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAR	Centro de Acogida a Refugiados
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDISS	Centro Estatal de Documentación e Información de Servicios Sociales
CETI	Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes
CIAR	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio
CIE	Centro de Internamiento para Extranjeros
DD. HH.	Derechos Humanos
OAR	Oficina de Asilo y Refugio
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAHI	Programa de Atención Humanitaria a personas inmigrantes

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer a todas las personas que han participado en esta investigación por compartir su trabajo, su tiempo y sus experiencias, sin su colaboración este trabajo no hubiera sido posible.

En segundo lugar, a mis directoras de tesis, Ana López-Sala y Cristina Gortázar Rotaeché, por su continuo apoyo, inspiración y compromiso, a quienes les estoy infinitamente agradecida. Gracias Ana por tu enorme generosidad y honestidad. Gracias por todo el apoyo recibido en todas las etapas de este camino; tu paciencia, dedicación, tesón y todo lo que he aprendido junto a ti; tu especial modo de hacer las cosas y estar en la academia. Eres una excelente maestra y una persona extraordinaria. Gracias Cristina por guiarme y adentrarme en los aspectos jurídicos, campo que no es mi especialidad y, que, sin embargo, ha sido un aspecto central en este trabajo. Gracias también por tu entusiasmo, ánimo y por habernos transmitido a quienes hemos sido tus alumnas y doctorandas la cuestión de los derechos humanos y tu perspectiva internacionalista. Gracias a ambas de corazón.

Esta tesis también ha sido posible gracias a la ayuda para la formación de profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Esta ayuda me ha permitido la plena dedicación para la realización de la tesis doctoral. Asimismo, quiero agradecer el apoyo institucional del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM) de la Universidad Pontificia Comillas y el Instituto de Economía, Geografía y Demografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IEGD-CSIC).

Mis agradecimientos especiales a Mercedes Fernández y Eva Naranjo por su apoyo y paciencia en los trámites y gestiones académicas. También el apoyo de Tomás Castillo; y Nuria Ferré también por sus orientaciones tanto al inicio como al final de nuestras tesis.

También agradezco a Margarita Escartin, Gloria Fernández y Julio Pérez del IEGD, así como a mis compañeras y compañeros que hemos coincidido estos años de tesis y haber encontrado un grupo de colegas excepcionales, en especial a Lara Vilar, Inma Serrano, Yoan Molinero, María Dardoumpa, Mathias Voigt y Angela Martínez; Lara por su alegría; Inma por su continuo apoyo, orientación y formularme preguntas que me ayudaran a

indagar y replantear mi investigación; Yoan por su generosidad, siempre disponible para echarme un cable, inagotable fuente de propuestas en mente y animarnos a colaborar; María Dardoumpa por pensar más allá de la academia y lo que tiene sentido.

No quiero dejar de agradecer a la profesora Arancha García del Soto por su apoyo, estar pendiente y ser inspiración. Y a Rebeca García por su trabajo y sus labores de apoyo en las transcripciones.

También quisiera agradecer a Blanca Garcés-Mascareñas, investigadora del CIDOB, con quien he tenido la oportunidad de trabajar y pensar conjuntamente la cuestión del asilo durante un largo tramo de este camino. Estos intercambios me permitieron aprender de su saber hacer, su generosidad, la agudeza y lucidez de sus planteamientos, permitiéndome descubrir otros caminos y plantearme nuevos interrogantes.

El Programa FPU también posibilitó mis dos estancias en el extranjero junto con mis dos tutores internacionales, Nando Sigona y Maja Sager. Tanto los trabajos de Nando Sigona respecto a las personas refugiadas romaníes en Italia, como los trabajos de Maja Sager sobre las experiencias de las personas refugiadas rechazadas del derecho de asilo y su activismo en Malmö (Suecia) tanto desde el ámbito académico como activista, fueron de enorme valor e inspiración para mi trabajo.

La primera estancia a cargo de Nando Sigona fue en el Institute for Research into Superdiversity (IRiS) en la Escuela de Política Social y Trabajo Social de la Universidad de Birmingham en Reino Unido. Agradezco en especial a Nando su apoyo, compromiso y orientación en la tesis. La posibilidad de asistir a sus clases de máster en el módulo que imparte “Globalisation, International Migration and Citizenship”, que fueron de enorme estímulo y reflexión teórica junto con otras compañeras y compañeros, especialmente con Anna Papoutsi. También a Andrew Jolly; María Villares-Varela; a Jenny Phillimore por las orientaciones epistemológicas y metodológicas. Y a mi compañero de despacho, Arshad Isakjee, quién me hizo la estancia más agradable y me dio a conocer un poco más la vida en Birmingham.

Thanks to Patricia Killarney-Foreman (Trish) for welcoming me into her home in such a special way, for caring that I feel at home. I really enjoyed our talks on migration, diversity and culture, especially the history of Irish migrants.

La siguiente estancia de investigación con Maja Sager fue en el Departamento de Estudios de Género de la Universidad de Lund en Suecia. Tuve la fortuna de conocer a Maja en el curso “Interrogating the ‘Refugee Crisis’” en el Institute for Research on Migration, Ethnicity and Society (REMESO) de la Universidad de Linköping. Este encuentro me llevaría a mi segunda estancia. Gracias a Maja por su compromiso, entusiasmo, abrirme a nuevas líneas de investigación y posibilitarme otras maneras de ver, así como insistir en la importancia de cómo y con qué propósito enunciamos.

Asimismo, agradezco al Departamento de Estudios de Género su acogida; a Irene Pelayo por su apoyo durante mi estancia; a las investigadoras y compañeras pese a tratarse de una estancia corta me hicieron sentir parte del departamento. Tuve la oportunidad de presentar un borrador muy preliminar de este trabajo, agradezco todos los comentarios, aportaciones y críticas acertadas de: Sara Goodman, Lena Gunnarsson, Helle Rydström, Maria Tonini y Ekatherina Zhukova; Diana Mulinari por su inspiración, visión crítica y estimulantes preguntas y Marta Kolankiewicz por sus revisiones pertinentes. Tengo una especial gratitud hacia a Ekatherina Zhukova, mi compañera de despacho, una persona entusiasta, constante y generosa, recuerdo con especial cariño sus abrazos reconfortantes. Gracias también a Mona Hemmaty por nuestras conversaciones de tesis y apoyo; a Priscila Solano por compartir sus reflexiones de su investigación doctoral respecto al caso mexicano.

La ciudad de Malmö la sentí como mi hogar, esto fue posible gracias a Ekatherina; a Patrik Söderberg por ser tan divertido, hacernos pensar y por su hospitalidad que nos hizo sentir como en casa; también a Hamid, Zahra y Rafael.

Mi tercera estancia fue en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica (IISJ) de Oñati. Esta última estancia fue posible gracias a la beca otorgada por el IISJ. Agradezco a todo el personal del instituto, en especial a Malen Gordoia por todos los trámites y facilitarme la estancia; a Ainhoa Baños por su apoyo en la biblioteca; a Noé Cornago por las estimulantes conversaciones que mantuvimos y sus sugerencias sobre el derecho de asilo. Así como a los estudiantes del máster (curso 2019-2020) y a los investigadores con quienes coincidí durante esta estancia. Los debates generados alrededor de la mesa de la cocina y la terraza de la residencia fueron muy estimuladores y enriquecedores. Gracias también a David López por su ayuda y recomendaciones previas a la estancia en el IISJ.

Quisiera agradecer el apoyo en la financiación que han complementado esta investigación y que me han permitido participar en congresos, cursos y en la organización de seminarios: la Universidad de Ámsterdam, el Centro de Investigaciones Sociológicas, el REMESO de la Universidad de Linköping y el IEGD-CSIC.

La asistencia y participación en los seminarios del IEGD, así como los seminarios y las lecturas sugeridas por Juan Carlos Velasco del CSIC; los Seminarios Permanentes Javier Ezquerro de la Universidad Pontificia Comillas, los seminarios de la Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzados del IUEM, y en especial los seminarios de la Red de Activismo(s) Migrantes han sido un enorme estímulo y un espacio fértil desde donde pensar, debatir y reflexionar.

A nivel personal, no quiero dejar de agradecer a Fátima e Ichi, amigas que conocí en la biblioteca, con quienes he compartido estos últimos años y han sido tanto soporte emocional como motor en esta recta final. Agradecer también al personal de la Biblioteca del Museo Reina Sofía, en especial a Alberto y Ramón por hacer este viaje más agradable.

A mis amigas y amigos Celia, María, Montse, Yebín, Inés, Marga, Tina; gracias a Adolfo por su amistad y apoyo informático; a Macarena por recordarme las cosas que tienen sentido, ahora te toca a ti, ¡ánimo!; a Ana por ser una persona muy especial, quien tiene la cualidad de alegrarse, igual o más, de las cosas buenas que le pasan a una; a Javier F. Galeano (*habibi*) por su bondad, enseñarme a ver a través de sus ojos y seguir explicándome el mundo desde el instituto.

A mi otra familia por su amor y cariño, gracias Amina, Mohamed, Hanae, Maha, Houda, Najib, Jad y Yassia. Houda, espero que siga en pie la propuesta de recibirme como a tu hermano.

A mi familia por estar ahí, su confianza, apoyo incondicional y sus diferentes formas que tienen de ver el mundo. A mi tía Pepi y mi prima Yolanda. A mis abuelos Antonio, Juana, María Gracia y Cipri, en especial, a mi abuela María Gracia que tenía (y sigue teniendo) el don de abrirse a amar y después a conocer.

A mi hermano, Juan Antonio, con quien tanto comparto, por su pasión y su alegría “contagadora”, mi cuñada Marisa y los peques Diego y Nuria. A mi hermana, Mari Paz, por su naturalidad, generosidad y su manera tan única de relativizar los problemas, mi cuñado Manuel y mi sobrina, Paz, por hacerme tan feliz. A Moulay que forma parte de nuestra familia y quien me adentró, sin saberlo, en la cuestión del refugio.

A mi *Undebel* por su amor y ser guía. A mi padre, Juan Antonio, por su inquebrantable empuje de mirar siempre hacia delante, su enorme generosidad y honestidad.

Para mi madre Mayte no tengo palabras, gracias por enseñarme a ver el mundo, tu sentido de la justicia, por ser referente y faro. Gracias, mamá.

A mi amor, Soufian, por su amor, bondad, generosidad y confianza. Por esa manera tan bonita que tiene de ser y estar en el mundo y su especial sentido del humor:

أنا أيضا أحب أن أتمشى معك

Madrid-Puerto de Santa María, junio 2021

CHAPTER I. INTRODUCTION

I.1. Context and background

Migration, including forced migration, has occurred throughout human history. For centuries, and before the emergence of international asylum law as it is understood today, there was a much older "tradition" of offering protection to those fleeing persecution and violence. The etymological origin of the term comes from the Latin *asylum*, which means "inviolable place" (Gortázar, 1997; Mariño, 1996) and this, as the *Diccionario de la lengua española* indicates, in turn from the Greek *ásylos*. If we go back to Ancient Greece, Rome, and later to medieval Europe, in all these eras there were places that ensured refuge, security or protection, such as places of worship, temples or churches (Gil-Bazo, 2015; Marfleet, 2011). This principle of protection emanated from canon law itself, in which religious authorities guaranteed "refuge".

Since the end of the 15th century, with the construction of the emerging nation states, their form of territorial organization and their eagerness to manage populations, political authorities began to implement the issue of asylum (Gortázar, 1995a; cf. Gil-Bazo, 2015; Marfleet, 2007).¹ The protection (or not) of foreigners was established on the basis of the sovereign power of state authorities. The conformation of this structure that incorporated a certain population, in a certain territorial contour and under a political authority, incorporated measures to regulate human mobility across state borders. In this way, the movements of migrants (also exiles and refugees) became intrinsically linked both to the shaping of national borders and to their political jurisdiction.

Subsequently, after the World War II, the Geneva Convention relating to the Status of Refugees (1951) created the legal category of "refugee", a milestone in international asylum law. It should not be forgotten, however, that the first conventions and the first attempts to construct this legal category were forged in the inter-war period. The purpose of this Convention was ultimately to guarantee the safety and protect the rights

¹ Examples include the exodus of Jews, Muslims or the Roma/Gypsies from Spain and Portugal in the late 15th and early 16th centuries, or the flight of Calvinists from France and Germany in the 17th and early 18th centuries (e.g. Gortázar, 1995a; cf. Gil-Bazo, 2015; Marfleet, 2007).

of those persons who were not guaranteed such protection in their respective countries of origin (or former residence). However, this protection - refugee status - was confined to the definition set out in the Geneva Convention, which specifically included five causes of persecution: on grounds of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. This was followed by the gradual adoption of a restrictive interpretation of the term in the national legislation of many states, particularly in Europe. It can therefore be argued that the refugee definition left out many forcibly displaced persons who migrated for other reasons and were therefore excluded from the protection frameworks established by the international asylum regime (Gortázar, 1995a; cf. Bruce-Jones, 2018; Castles, 2003; Tuitt, 1996, 2004).

It should also be remembered that the Organisation of African Unity (OAU) adopted the Addis Ababa Refugee Convention in 1969. Subsequently, in the Latin American region, the Cartagena Declaration was approved in 1984, although the latter was not binding. Both the Cartagena Declaration and the Addis Ababa Convention, in addition to incorporating the concept of refugee established in the Geneva Convention, included a broader meaning of refuge, such as threats of generalized violence or massive violation of human rights, which encompassed a broader conception, not limited exclusively to individual persecution, as agreed by the Geneva Convention (e.g. Gortázar, 1995a; Serrano-Sanguilinda, 2011).

Since the creation of the international asylum regime, refugee movements have not ceased, being, as some of the most important social science thinkers argue, a feature that characterizes contemporary societies (Bauman, 2008; Fassin, 2016). According to the most recent data provided by the United Nations Refugee Agency (hereafter UNHCR) at the end of 2019, there were 79.5 million forcibly displaced people in the world, including 4.2 million asylum seekers.

Although the structural causes of forced displacement at the international level are very complex, it should not be forgotten, as some authors point out (Castles and Miller, 2009; Molinero, Serrano-Sanguilinda and Moreno-Amador, 2017; Sager, 2018; Sigona, 2009; Zamora, 2019, 2020), that the roots of a large part of the displacements that end up in the territory of Western countries are the result of an unequal and unjust socio-economic and political order, which gives rise to impoverishment, inequality and conflicts within the

global structure of capitalism; An order in which many of the countries receiving forced migration are involved as influential actors (through, among other things, their participation in the international arms trade, extractive industries or support for certain military regimes). This reveals the ambivalence of many states within the international community, countries that directly or indirectly, in many cases, encourage the formation of forced (or involuntary) migratory movements, and, on the other hand, seek to guarantee and defend human rights through refugee protection regimes. In addition, despite the political weight and importance that the issue of asylum has acquired in Western societies over the last two decades, it should be remembered that around 85% of refugees reside in countries of the South, compared to 15% living in the global North (UNHCR, 2020).

Despite the relevance of the refugee issue in Europe, in the case of Spain, which is where this research is located, this issue had not occupied a central place until recently. Asylum in Spain had received little attention in public discourse, the media and the political agenda. At the institutional level, for example, the modest work carried out by the two ministries responsible for this issue, Interior and Social Affairs, stands out. Additionally, only a few social organizations specialized in the field of asylum and incorporated this area in their intervention agendas.

In the academic field, studies on refuge have been, until recently, mainly addressed by the legal sciences (e.g. De Lucas, 1995; Escobar-Hernández, 1992; Gil-Bazo, 1998; Gortázar, 1995b, 1997; Mariño, 1981, 1996; Morgades, 2015; Sánchez-Legido, 2010; Solanes, 2014). On the contrary, its approach from the social sciences was meager, where until very recently there were very few studies that had focused on this subject, unlike what has been observed in the field of migration studies, which in the Spanish case was extensively developed over the past three decades. The scarce literature in the social sciences (mainly from the disciplines of social work and sociology) was produced in the early 1990s, coinciding with the period in which Spain received the largest number of applications in its still short history as a receiving country (e.g. Colchero et al., 1995; Entrena et al., 1994; Escalona, 1995; Escobar and Gascón, 1996; Gómez-Olave, 1995; Martagón and Morán, 2007; Martínez, 2010; Santos, 1996; Vega Pascual, 1996).

However, the reality of the Spanish case has changed radically with the arrival of refugees, both in Europe and in Spain, since 2015. In the last five years, Spain went from being

among the European countries that had received the fewest asylum applications to being among the first. Thus, as the data provided by Eurostat indicate, in 2019 Spain received the third most asylum seekers in Europe only behind Germany and France. Although this work ends its analysis in 2019, it is important to mention that this trend continued during 2020, a year in which Spain occupied the second position in Europe only behind Germany.

The dynamics of the numbers do not reflect, however, the social reality, since, despite this evolution in the figures, Spain had received people fleeing from countries in conflict and who had escaped seeking asylum and protection in other territories. However, a very significant number of those who migrated forcibly to Spain did not become *de jure* refugees, that is, they did not obtain formal protection from the State, either because of difficulties in accessing the procedure or because their decisions to stay and remain were not in line with or did not follow the "refugee pathways" as will be explained later. In other words, although not reflected in the figures, there are *de facto* refugees in the Spanish case, i.e., people who took asylum and sought "refuge" in Spain, although this social dynamic has remained invisible or has not been reflected in the data, largely as a result of many of the dynamics that will be explained later.²

Returning to the increase in the number of asylum seekers in recent years in Spain, although this transformation is the result of a combination of variables, it should be noted that legal factors, and more specifically the changes in asylum legislation at the end of the 2000s, have had a significant influence by making it easier to access the procedure. The transformation observed in recent years makes it possible to argue, therefore, that we have recently witnessed a profound change, in which asylum went from invisibility to the center of much of the public debate and where we can observe not only a significant increase in applications, but also what can be called a "broadening of the possibilities for protection".

² For example, in the 1980s it was already said that in Spain "there were only five or six thousand *de jure* refugees, while at the same time the existence of thirty or forty thousand *de facto* refugees was recognized" (Colectivo IOÉ, 1987, p. 87) according to a distinction that can be compared to the one mentioned in this work.

This interest led, in turn, to a renewed interest in refugee studies that have distinctly increased during the last few years (e.g. Barbero and López-Sala, 2021; Forina, 2018; Garcés-Mascareñas, 2019; Garcés-Mascareñas and Moreno-Amador, 2019; Iglesias-Martínez and Estrada, 2018; Moraes and Romero, 2019; Lacomba, 2020; López-Sala, 2021; López-Sala and Moreno-Amador, 2020; Ruiz-Estramil, 2019) and have transformed it into the focus of new lines of research.

1. 2. Aims and objectives of the study

This research is framed in this context, characterized by a renewed interest in the analysis of the dynamics and management of refugee movements; although it is important to point out that this study not only emphasizes recent changes, but also has a broader temporal scope and looks at the background of the current situation through the analysis of the construction of asylum policies and administrative and institutional practices since the 1970s and more decisively since the 1980s. This research, therefore, incorporates a retrospective analysis, while also dealing with a novel topic, which addresses a field neglected by academic research in migration studies until recently, as has been previously pointed out. In addition, this research contributes to providing an analytical approach to the field of refugee studies from an interdisciplinary perspective that includes the views of both sociology and social work.

This study incorporates two key elements for understanding refuge in the Spanish case. The first element is the consideration of the socio-political context in which the construction of refugee policies and the beginning of asylum regulations began in the democratic period. The reasons behind the analysis from this time to the present day are that there are no social science studies which analyse how the asylum system was constituted, how it was created (including not only its regulations, but also its administrative, institutional and reception practices) and how it has evolved over the last few decades, allowing us, on the one hand, to trace the changes and continuities, and, on the other hand, to characterize the current Spanish asylum model.

The second element is that it analyses the management of asylum both within Spanish territory and at its external borders, particularly at Spain's southern border, an aspect which had not attracted sufficient interest until very recently. The aim has been to

examine how the issue of refuge is "operationalized" (*modus operandi*) in these areas and what processes and practices enable or hinder access, taking into account the particularities of each geographical area.

After reviewing the specialized literature in this field, and subsequently, after conducting fieldwork with the different actors (social and state) linked in one way or another to the asylum system, we have tried to provide new knowledge, especially empirical, given the scarcity of previous studies on asylum in Spain and the limitations of the data produced. It is worth highlighting that the analysis includes not only actors who establish, design and implement asylum policies, but also civil society actors and the asylum seekers themselves.

The concepts employed and the theoretical contributions this thesis draws upon aim to provide a useful framework for reflection and debate on refugee policies, the structure of the welfare state, rights and citizenship in the Spanish case. Among its objectives is to develop a theoretical understanding of the issue of refuge in Spain, exploring the processes of labelling and categorization of refuge (refugee) over the last decades. Similarly, it examines the situation and experiences of asylum seekers in relation to social protection, welfare institutions (reception and social protection policies) and how the attribution (or not) of their rights within the asylum regime is organized. Another central aim of the thesis is to study and shed light on the role and actions of asylum seekers and civil society, actions oriented towards the construction of new avenues of support and access to rights based on the notion of belonging and citizenship. The main questions that have guided this work and which this thesis seeks to answer are the following:

1. How has the Spanish asylum model been constructed and how has it evolved over the last decades; and, in particular, what are its characteristics in the last decade? How is asylum management and the Spanish migration model more broadly related?
2. How has the category of "refugee" been constructed in the Spanish context? That is to say, how have the labelling processes, institutional practices and factors that organize (or not) this category in both the access to and resolution of asylum been?

3. How have public services, rights and restrictions been shaped according to the position of asylum seekers within the Spanish welfare state? And secondly, what are the characteristics of the Spanish state reception system?

4. What actions, individual and collective, are asylum seekers and their civil society allies taking to negotiate and challenge the restrictions and exclusionary policies of the asylum system?

The methodology employed to answer these questions combined the collection and analysis of secondary sources and the production of primary data, through a qualitative analysis of information extracted from ninety in-depth interviews. The interviews were conducted with asylum seekers, as well as with civil society actors, including collectives, networks, human rights organizations, NGOs and representatives and members of bar associations. These interviews were also extended to actors belonging to the governmental sphere, such as specialists and civil servants from agencies and ministries with competence in asylum matters, experts from municipalities, police, etc. The reasons for conducting interviews with the various actors are, firstly, to understand and collect the different policies, practices and visions that interact within the asylum system. And, secondly, to find out how the Spanish asylum system has been configured, especially from the position of asylum seekers and civil society.

Although the main material analysed comes from the interviews, this was complemented by the analysis of secondary sources (official documents, bulletins, magazines produced by the administration and social organizations) in order to compile and trace the genealogy of discourses, policies and practices relating to refuge, in order to understand how the issue of asylum has been constructed in Spain and to examine and understand the current asylum system.

1.3. Outline of the thesis

The thesis is structured in eight chapters. Following this introductory chapter, chapters two and three present the theoretical positioning and methodological approach used to establish the objective and purpose of this research. The second chapter, which discusses the theoretical framework, provides an in-depth analysis of two of the main theoretical approaches used to analyse the empirical material generated in this research on asylum in Spain: the labelling approach and the moral economy approach to asylum and humanitarian governance. The heart of the debate in labelling theory focuses on how labels and classifications used in policies function in terms of power relations, the effects they produce and the impact on the trajectories of those who are labelled (Sigona, 2009; Wood, 1985; Zetter, 2007). It also looks at how these classifications impact the recognition and/or restrictions of rights within the asylum regime and the sovereignty regime of the receiving nation-state. In relation to the second approach, some of the main concepts and approaches suggested by Didier Fassin are presented, in particular, the concept of the "moral economy of asylum", its antecedents in the field of refuge and its construction as "a problem" in today's societies. It also takes up and further develops the concept of humanitarian governance proposed by this author, whose conception serves to understand how refugees arriving in Western countries are administered, regulated and assisted. These two theories are used as an explanatory framework to characterize and deepen the analysis of refuge in the Spanish case.

The third chapter presents the methodological design of this research and shows the analytical tools utilized. It details the methodology applied, which includes the collection, elaboration and use of secondary data and the production of qualitative data. The secondary data used and their sources are described, as well as the procedure used to carry out the documentary analysis (collection of official documents and documents from social organizations on policies and intervention practices in the field of asylum). Subsequently, the design and development of the qualitative techniques applied is presented, including a description of the in-depth interviews conducted with the different actors involved in the asylum system, which were carried out in different geographical spaces, both within the territory and in border areas, such as the southern Spanish border.

The fourth chapter, "Evolution of asylum in Spain: an approach through data", presents and analyses the available data on asylum seekers and refugees in Spain, showing their evolution and socio-demographic profile between the 1990s and 2018. Despite the limited access to data, obtaining a continuous series has made it possible to show the evolution of the figures. The presentation of this socio-demographic characterization of asylum was possible by using published records and consulting the data available at the Asylum and Refugee Office (hereinafter, ARO), which began to record this statistical data in the 1990s. The number of applications admitted and denied under the asylum procedure, where the applications were presented and their geographical distribution (Autonomous Communities and most significant provinces) and the country of origin of the applicants have thus been detailed. This section also focused on the analysis of the concessions of asylum, which includes the recognition of refugee status, subsidiary protection and concessions for humanitarian reasons, presenting their distribution according to geographical area, sex and age. In short, this chapter offers an overview of the most relevant data on asylum with the aim of presenting as complete a picture as possible of its dynamics over the last few decades.

The fifth chapter, "Seeking asylum in Spain", analyses how the issue of asylum has been constituted and shaped over the last decades in the Spanish case, from the beginning of the democratic transition until the end of the 2010s. To this end, a brief overview of asylum policies is outlined, establishing four periods according to the legislative changes and the different dynamics observed. A first stage between the 1970s and 1980s, where the birth of the institution of asylum is studied from the political and regulatory institutional framework. A second stage in the 1990s, characterized by the restrictive change in asylum regulations in accordance with asylum and migration policies in Europe. A third period, between 2000 and 2014, comprising two phases. The first (2000-2007) was defined by the arrival of a very large volume of migrants in Spain, which became one of the main destination countries in Europe. During this phase, the need for foreign labour was coupled with the implementation and expansion of migration control policies. This period saw a second phase (2008-2014) marked by the economic crisis and a slowdown in migration flows to Spain. Finally, the last phase starting in 2015, defined by the intensification of the arrival of refugees both in Europe and in Spain. In this stage, Spain, for the first time in its recent migratory history, is transformed and consolidated as one of the main countries of reception of refugees in Europe.

The sixth chapter, "Social policies and social intervention mechanisms within the framework of the Spanish welfare state", deals with the evolution of the reception and social assistance programmes for refugees that arrived and settled in Spain since the mid-1980s, after the first asylum law was passed, until 2019. Secondly, it studies the social protection and rights within these reception programmes and how they fit into social policies and within the structure of the Spanish welfare state. This section also presents an analysis of the Spanish reception model, characterized by mixed management between the State and civil society, and explores some of its distinctive features. Finally, the chapter delves into the structure and management of the social programmes and the state reception system for asylum seekers at present, also examining the management of these reception programmes at Spain's southern border.

The seventh chapter, "Navigating the asylum system: contesting boundaries and borders from –and beyond– refugee policy", explores how asylum seekers adapt to, contest and challenge the multiple obstacles they have to navigate within the asylum system - from accessing the procedure, to asylum adjudication. In particular, it delves into the various actions, both individual and collective, of asylum seekers and their civil society allies to challenge migration control structures both at external borders and within the territory. It also looks at the mobilization and negotiation of support and services, particularly their demands for the extension of processes of inclusion, distribution and recognition of certain rights, thus seeking to challenge the sovereignty and notions of belonging inscribed within and beyond the protection framework.

The eighth and final chapter presents the main findings of this research and considers how this thesis contributes to the literature on refugee studies and asylum policy in Spain. Finally, some concluding remarks and possible lines of research for future work are presented.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

2.1. El enfoque del etiquetado en los estudios sobre refugio: más allá de las categorías legales

La categoría legal de refugiado surge en el contexto histórico europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial con el intento de dar protección a las personas que se vieron forzadas a migrar. La Convención de Ginebra (1951) definió como refugiada a toda aquella persona que:

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encontrara fuera del país de su nacionalidad y no pudiera o, a causa de dichos temores, no quisiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En un inicio esta categoría dentro del derecho internacional estaba pensada principalmente para las personas de origen europeo y que se hubieran visto forzadas a desplazarse antes de 1951. Posteriormente, con la aprobación del Protocolo de Nueva York en 1967, se eliminarían las restricciones geográficas³ y temporales, extendiéndose el derecho internacional de asilo a todas aquellas personas que cumplieran con los requisitos recogidos en la Convención⁴. Los Estados que firmaron la Convención de Ginebra, en teoría, se comprometían a proteger a aquellas personas que se exiliaban permitiéndoles ingresar al país, y, por ende, atribuyéndoles la titularidad de derechos vinculados a tal estatuto, tales como el permiso de residencia, trabajo, o movilidad. Sin embargo, los

³ Hay que matizar que estas restricciones geográficas no se retiran de modo absoluto; tan solo para ratificaciones posteriores. Sin embargo, los estados firmantes del Protocolo que tuvieran dicha restricción geográfica la podrían mantener. Así, por ejemplo, Turquía continúa aplicándola (véase ACNUR, 2011).

⁴ Hay que destacar que la Convención se crea en un momento histórico fundamental de las luchas y batallas del período de descolonización en los continentes asiático y africano. Como indica Sassen, la historia de los refugiados "que hoy imaginamos como un fenómeno encarnado principalmente en África y Asia es en realidad un producto profundamente europeo" (Sassen, 2013, pp. 138-139).

Estados, aunque hubieran firmado la Convención no estaban obligados a conceder el estatuto de refugiado de acuerdo con la conservación de su potestad soberana.

El enfoque del etiquetado dentro de los análisis sobre refugiados tiene su origen en los estudios sobre las políticas de desarrollo en los países del Sur. Algunos autores como Schaffer (1975, 1985) y Wood (1985) analizaron y propusieron el enfoque del etiquetado como un aspecto central en el discurso político en sus campos de estudio⁵. Sus respectivos análisis estaban influenciados por los trabajos sobre las relaciones de poder y los procesos de institucionalización de autores como Foucault (1979) y Goffman (1968, 1971). En palabras de Wood (1985) el propósito del enfoque del etiquetado “es revelar procesos de control, regulación y gestión que en gran medida no son reconocidos ni siquiera por los propios actores” (p. 347). Como Wood señala “el etiquetado es un aspecto clave del discurso político especialmente por su impacto estructural (a través de la creación, el refuerzo y la reproducción) sobre las instituciones y sus ideologías a través de las cuales se produce la gestión” (ibid.).

Wood definió etiquetado como “una forma de referirse al proceso a través del cual las agendas políticas son establecidas y de forma más particular a cómo las personas, concebidas como objeto de la política, son definidas” (ibid. p. 348). Asimismo, destacó que “las etiquetas tienden a objetivar a las personas, desvinculándolas de su historia, transformándolas en casos estandarizados y vinculándolas con las instituciones que las administran” (ibid. p. 355). Posteriormente, Wood (2004, 2007) revisa “las políticas del etiquetado” y subraya que no se trata de un relato totalizador y absoluto de la hegemonía, sino que “hay un diálogo y una negociación sobre las etiquetas, la clasificación y la categorización. Esto debe entenderse como la esencia de la política de asignación de recursos en condiciones de desigualdades de poder, la búsqueda de la autoridad y la legitimación como alternativa a la costosa coerción y la gestión de la escasez” (Wood, 2004, p. 1).

⁵ “El etiquetado se refiere a una relación de poder en la que las etiquetas de algunos son más fáciles de imponer a unas personas y situaciones que a otros. Se trata, por tanto, de un acto político que implica tanto conflicto como autoridad. Ciertamente, debe ser una dimensión de cualquier comprensión del Estado y de las luchas que lo rodean. A través del etiquetado se discute la política en una variedad de formas: tanto la imposición de intereses y valores específicos representados como universalmente válidos a través de la autoridad del Estado, como los desafíos disponibles para contrarrestar dicha imposición” (Wood, 1985, pp. 347-348).

El enfoque del etiquetado migró a los estudios sobre refugiados a través de las aportaciones de diversos autores, especialmente a través del trabajo de Roger Zetter (1985, 1988, 1991, 2007, 2015). Este autor analizó las cuestiones del poder institucional y burocrático y el etiquetado de los refugiados⁶. Zetter se pregunta – *¿quién es un refugiado?* – Esta cuestión no ha sido fácil de responder, siendo objeto de debate en el mundo académico de manera reiterada hasta nuestros días⁷. Esto se explica porque el concepto refugiado debe ser analizado más allá de la definición de esta categoría legal reconocida en el derecho internacional. Como sostiene este autor y en sus propias palabras, Zetter (1988):

"Si bien la figura de refugiado ha tenido una condición universal ampliamente reconocida, al mismo tiempo, la gran dificultad para acordar una definición aceptable de la etiqueta refugiado se mantuvo a lo largo del tiempo. Esto ha sido más que un problema taxonómico porque, lejos de aclarar una identidad, la etiqueta ha transmitido, en cambio, un conjunto extremadamente complejo de valores y juicios que son más que una pura definición". (p. 1)

De esta forma es necesario centrarse en cómo una categoría legal se transforma en un etiquetado institucional mediante la práctica burocrática. En esta línea, el enfoque del etiquetado está estrechamente unido a la política. Entre las principales aportaciones de Zetter (1991) al enfoque del etiquetado se encuentra el análisis de "cómo se forma, transforma y manipula una identidad dentro del contexto de las políticas públicas, y especialmente, de las prácticas burocráticas" (p. 40).

Zetter añade que "el etiquetado es tan importante porque forma parte ineludible de las políticas públicas y de su lenguaje [...], así como de la instrumentalidad de estos

⁶ Su investigación se centró en la situación de los refugiados grecochipriotas a partir de la década de los 70. Este autor analizó, entre otros elementos, el impacto de la política de vivienda en la estrategia de adaptación de los refugiados en Chipre (véase Zetter, 1991).

⁷ A modo de ejemplo, la reiteración de *¿quién es (o no) un refugiado?* (*Who is (or not) a refugee?*) ha sido una constante también en la literatura de los estudios migratorios. Véase, entre otros Barnhisel, 2016; Cohen, 2012; Cole, 2017; Gijón, 2007; Haddad, 2004; Maley, 2016; Lister, 2013; Scherschel, 2011; Shacknove, 1985; Wettergren y Wikström, 2014.

procedimientos, que crean un estatus oficial y establecen una relación asimétrica entre el poder y la falta de poder. Al reforzar las acciones de designación, el etiquetado significa condicionalidad y diferenciación, inclusión y exclusión, estereotipación y control" (ibid. p. 59). Dicho de otro modo, se centra en "cómo esa categoría legal se transforma en una etiqueta institucional que sirve para gestionar, gobernar e intervenir en los movimientos de refugiados". En suma, puede afirmarse que el enfoque del etiquetado explora "cómo se distribuye la condición de refugiado y cómo las prácticas institucionalizadas tratan de distinguir esta condición de otras categorías de migrantes" (Zetter 2007, p.174).

Nando Sigona (2003, 2009, 2017) también incorpora en sus trabajos el enfoque del etiquetado, inspirado, entre otros, por los estudios del propio Zetter. Sus principales campos de investigación se han centrado en los procesos de etiquetado de la comunidad romaní refugiada de Kosovo en Italia. Sigona (2003) apunta a "la complejidad de la relación entre el etiquetado y la política y el papel que ambos desempeñan en la construcción de identidades burocráticas, a través de las cuales el sistema político gestiona y categoriza *al otro*" (p. 69). De esta forma, Sigona describe el etiquetado institucional como "un acto autoritario de designación y clasificación, siendo un aspecto necesario de la política pública y un componente estructural del discurso político, y desempeñando un papel importante en el proceso de creación de estructuras sociales" (2009, p. 52).

No obstante, tal y como sostienen diversos estudios, el enfoque del etiquetado no es considerado como tal una teoría; sino una aportación que ha servido para analizar el refugio desde otra perspectiva. Como Sigona aclara respecto a la formulación original del enfoque; "en primer lugar, el etiquetado no es una teoría *stricto sensu*, por lo tanto, no es exclusivo u holístico. En segundo lugar, el etiquetado es radical y progresista al cuestionar y deconstruir la *verdad* de los grupos dominantes. Y, por último, el enfoque del etiquetado reconoce las prácticas de resistencia y la agencia de los individuos y grupos que son categorizados" (ibid. p. 46). Por tanto, estudia también "cómo las personas logran adaptarse, ajustarse, y / o impugnan estos procesos" (ibid. p. 43).

El interés de este enfoque dentro de los estudios migratorios ha sido muy relevante en relación con cómo las etiquetas y categorizaciones de las políticas funcionan en términos de relaciones de poder, los efectos que producen y el impacto en las trayectorias de quienes son etiquetados. Este enfoque ha continuado siendo objeto de atención

específica en la literatura sobre migración hasta la actualidad (Scheel y Squire, 2014; Stepputat y Nyberg-Sørensen, 2014; Thomaz, 2018; Bivand Erdal y Oeppen, 2018, Bakewell 2008, 2011; Hemmaty, 2019; Polzer 2008; Gupte y Mehta, 2007; López-Sala y Moreno-Amador, 2020).

Los aspectos centrales en los análisis sobre las políticas de etiquetado en los estudios sobre refugiados han sido fundamentalmente dos. En primer lugar, se han detenido en cómo el poder es distribuido en la asignación de estas etiquetas. En segundo lugar, en los significados simbólicos o el carácter inestable y dinámico de las diversas categorías. Además, subrayan, las etiquetas tienden a superponerse (“regularidad” vs. “irregularidad”; “solicitantes de asilo” vs. “migrantes irregulares”; “migrantes” vs. “ciudadanos”). Ambos elementos resultan especialmente importantes para el análisis de este trabajo por lo que se detendrá en ellos a lo largo de las próximas páginas.

En primer lugar, respecto al poder en la asignación de tal etiqueta, esta atribución ha estado distribuida de manera asimétrica y desigual. Los procesos de etiquetado son realizados por los agentes del gobierno y las organizaciones internacionales, que asignan estas categorías a los refugiados. Esta asignación se basa en negociaciones desiguales entre los actores involucrados en el proceso de asilo, como los actores estatales, los actores sociales y las personas que buscan asilo, estableciendo así quién y cuándo se accede a derechos, a la protección social, así como los recursos asociados a dicho estatus legal. Sin embargo, como Chimni (2009) ha apuntado “no hay alternativa al reconocimiento de las realidades existenciales del desplazamiento, ya que las categorías jurídicas no pueden ser los árbitros últimos de las realidades sociales: la traducción del conocimiento en categorías jurídicas siempre está implicada en el poder” (p. 24).

En segundo lugar, las categorías se han caracterizado por su variabilidad y flexibilidad. Este aspecto ha sido clave si se realiza un breve repaso de lo sucedido desde la década de los 60 hasta la actualidad, como se muestra a continuación. Así, la distinción entre refugiado y migrante no fue relevante o fueron términos utilizados indistintamente en Europa durante los sesenta y los setenta. Esto se explica, en parte, porque los refugiados, al igual que los migrantes, gozaron de una relativa “aceptación” durante este período. No hay que olvidar que a lo largo de estas décadas los países de la Europa Occidental requirieron mano de obra y que migrantes y refugiados procedían de las antiguas excolonias y de los países del

Sur de Europa (Marfleet, 2006; Sassen, 2013; Castles y Miller, 2009) con quienes se establecieron programas como los de "los trabajadores invitados" (en Alemania, Suiza o Francia). El "otro" era, por tanto, simplemente un "trabajador migrante" (Khader, 2016), y generalmente, su presencia se concebía de manera temporal. Durante este período la existencia de programas de inmigración y de una cierta política de puertas abiertas en los países de la Europa Occidental hizo que muchos refugiados, al disponer de vías de acceso al mercado laboral, pudieran trabajar y salir adelante sin tener que acceder a los procedimientos de protección específicos establecidos para el asilo. Los que, sin embargo, necesitaron de protección y decidieron optar por esta vía fueron en gran parte bienvenidos durante este período. Esto se explica, fundamentalmente, porque "existía una convergencia entre los ideales morales de la Convención de Ginebra y los intereses materiales del mundo occidental" en ese período como ha sostenido Fassin (2013, p. 17). Además, la concesión de la protección también implicaba, por tanto, una mayor celeridad en la obtención de la ciudadanía en los Estados europeos, que durante este período era vista como marcador de la cohesión social y una manifestación de los valores de la sociedad receptora.

Sin embargo, durante la década de los ochenta, y principalmente, a partir de los noventa, las políticas europeas marcarían un giro en dirección al control migratorio y securitario (López-Sala y Godenau, 2017). Los refugiados, además de perder su valor económico también perdieron su valor simbólico (Joly, 1996) con el fin de la Guerra Fría. La disolución de la URSS y la caída del muro de Berlín en 1989 supondría un hito que marcaría un cambio en el régimen internacional de asilo, constriñéndose de manera notable. Los refugiados dejaron de tener un interés ideológico para ambos bloques, tanto el occidental-capitalista, como el oriental-comunista. En suma, en los noventa y a diferencia de las décadas anteriores, las personas refugiadas perdieron esa relativa admisibilidad en los países receptores y este aspecto se refleja en cómo se fue moldeando las categorías y las etiquetas.

El derecho de asilo mantuvo su importancia, aunque a partir de entonces se realizó una interpretación reduccionista de este. No hay que olvidar que la figura de refugio proclamada con la Convención de Ginebra había sido un símbolo en la reconstrucción y proceso de paz después de la Segunda Guerra Mundial. En el caso de algunos países, como Alemania, "el derecho de asilo tenía una dimensión histórico-política muy

importante para la conciencia colectiva de los alemanes” (Bade, 1994, p. 94). Asimismo, el asilo conformaba un rasgo distintivo en la construcción del proyecto político común de la Unión Europea. A esto hay que añadir que la figura de refugio proyectaba la imagen de Europa como precursora de la defensa de los derechos humanos y exportaba un estilo de vida democrático liberal como moralmente superior respecto a los Estados productores de refugiados o hacia aquellos Estados que no estaban suscritos a la Convención para los Refugiados de 1951 (Schuster, 2003).

Dicho esto, a partir de la década de los noventa, el principal propósito de los estados receptores fue, sin embargo, mantener alejados a los refugiados de los países ricos (Joly, 1996, 1999; Fitzgerald, 2019). La gestión del asilo quedó supeditado a los mecanismos disuasorios y al control migratorio (McFadyen, 2016). Como Fassin (2013) ha señalado “la evolución de las políticas migratorias dio como resultado que el asilo se considerara subsidiario de la inmigración y que los derechos humanos fueran secundarios a las lógicas policiales” (p. 17). Las políticas excluyentes en materia de asilo y migración limitaron, en definitiva, enormemente el acceso a los países occidentales por medio de las políticas de “no llegada”, el aumento del control interno y las dificultades para obtener reconocimiento.

Desde los noventa los términos refugiado y migrante han sido utilizados de manera confrontada en los países de la Europa Occidental como se refleja en el uso y la definición que se hace de estas etiquetas. La artificial dicotomía entre ambas categorías estableció divisiones, conformando un trato diferencial en función de estas clasificaciones, con el propósito de excluir, restringir o limitar los derechos, o, por el contrario, el acceso a determinados derechos en función de determinados criterios de elegibilidad. Adicionalmente, en las últimas décadas, el régimen de asilo se ha sustentado en la necesidad de que para una buena gestión del refugio es necesario “la aplicación de la deportabilidad” de aquellos que no son considerados como merecedores de esta condición.

El calificativo “económico” junto a migrante no es neutral, sino que generalmente suele ser utilizado en contraposición al calificativo de persona refugiada. Esta demarcación trata de separar y reforzar la distinción entre ambas categorías, sustentado y juzgando el carácter supuestamente abusivo que realizan los migrantes “económicos” dentro del

sistema de asilo. En otras palabras, la imagen de “falsos” refugiados, y, por ende, no merecedores de protección frente a los refugiados genuinos y la necesidad imperiosa de distinguirlos, se ha utilizado como justificación para implementar políticas de control y garantizar el buen funcionamiento del sistema de asilo. La construcción, usos y significados de determinados términos, y sus respectivos apelativos como “económico”, “irregular”, “ilícito” “clandestino”, “ilegal” no son inocentes ni neutrales. Estas categorías actúan como juicios de valor que tiene implicaciones y consecuencias en la vida de la gente (Boswell y Geddes, 2011). Como Van Dijk (1998) ha señalado el uso de determinados términos como “ilegal” (o “migrante económico”) establece, por un lado, la posibilidad de criminalizar, y, por otro lado, el impedimento y exclusión en el acceso y reconocimiento de la titularidad de los derechos de los sujetos.

Las anteriores categorías dicotómicas, volviendo al enfoque del etiquetado, sin embargo, no reflejan las múltiples causas que entran en juego dentro de la movilidad humana, existiendo otras realidades más complejas dentro de estas categorizaciones y más allá de estas (King, 2002). Es este un aspecto que como es bien sabido, ha articulado un amplio debate en torno a estas distinciones (y activando más reciente el paradigma dominante de la “gestión de la migración” y el concepto de “flujos mixtos”). Estos dualismos han invisibilizado las múltiples experiencias de quienes se desplazan, no captando con frecuencia, la realidad última y las diversas causas, que pueden darse de manera simultánea, en los diversos tipos de movilidades. Como señaló Papademitriou (1993) “tanto los refugiados puros como los migrantes puramente económicos son construcciones ideales que rara vez se encuentran en la vida real. Muchos de los que habitualmente cumplen con la definición de refugiado huyen claramente de la opresión política y la dislocación económica” (pp. 212-213)⁸.

Asimismo, estas categorías, como han sostenido algunos de los autores más sobresalientes del enfoque del etiquetado, no recogen los significados cambiantes que tienen para los individuos a lo largo del tiempo y el espacio (Apostolova, 2015; Bivand Erdal y Oeppen, 2018; Crawley y Skleparis, 2018). Los refugiados conciben su identidad,

⁸ Como Margarita Del Olmo ha sostenido “la frontera entre el exilio político y la migración voluntaria es una línea quebradiza, frágil y ambigua” (2008, p. 175; cf Betts, 2013; Crisp, 2008; Gibney, 2004; Gortázar, 2019; Nyers, 2006; Zolberg, 198).

generalmente, en términos muy diferentes a los "otorgados" a través de estas etiquetas (Harrell-Bond 1986, Mazur 1986, Zetter, 1991). De forma que hay que diferenciar entre la identidad individual –la experiencia, vivencia y la historia personal de quien se exilia– y la categoría institucional –la identidad que se les atribuye por parte de los grupos que están en una posición de poder y autoridad–, generalmente, basada en una visión estereotipada como grupo homogéneo y estandarizado. Como Liisa Malkki (1995) señala:

El término refugiado tiene una utilidad analítica no como una etiqueta especial o para un "tipo" o "clase" generalizable de persona o situación, sino solo como una amplia rúbrica legal o descriptiva que incluye dentro de sí un mundo de diferentes estatus socioeconómicos, historias personales, situaciones psicológicas o espirituales. (p. 496)⁹

En definitiva, esta aparente y sencilla separación entre las etiquetas de quién es un refugiado (o quién no), ha tendido a tener un carácter volátil según los contextos, los momentos históricos y los diversos intereses de los Estados. Como varios autores han argumentado la etiqueta de a quién denominados refugiado y a quién migrante tiene que ver más con las políticas migratorias que con las causas de la migración forzada (Marfleet, 2006; Zetter, 2007, 2015; Sajjad, 2018; Sigona, 2017)¹⁰.

Sin embargo, los enfrentamientos entre las categorías dominantes a nivel discursivo y las demarcaciones de ambas etiquetas, frecuentemente, se desdibujan en la práctica¹¹. En la práctica institucional la etiqueta de refugiado se ha transformado (institucionalmente) en nuevas y fragmentadas designaciones de protección tales como “protección por razones

⁹ En esta misma línea y como sostiene De Genova en relación con los estudios sobre migración indocumentada y su conceptualización "lo que al principio parecía ser un asunto meramente terminológico, luego, con una consideración más cuidadosa, se revela como un problema epistemológico y conceptual central, con ramificaciones metodológicas, implicaciones éticas y repercusiones políticas significativas" (2002, p. 423).

¹⁰ Por ejemplo, a principios de los noventa, los refugiados bosnios que huían de la guerra de la antigua Yugoslavia, a priori, fueron considerados como "refugiados" en determinados países europeos. Posteriormente, cuando ya no interesó, fueron reetiquetados como migrantes "ilegales" (Marfleet, 2006). Esta dinámica se ha reiterado con otros nacionales a lo largo del tiempo. Esta polarización entre ambas etiquetas se ha mantenido en las últimas tres décadas, acentuándose a partir de la crisis de las políticas europeas migratorias con la llegada de refugiados a Europa en 2015.

¹¹ En esta práctica, por ejemplo, la protección legal más garantista, la del estatuto de refugiado, ha sido la figura que menos se ha concedido.

humanitarias”, “concesiones de trato más favorable”, “personas desplazadas”, etc. (Spijkerboer, 1993; Thomaz, 2018; Zetter, 2007, 2015)¹². Estas nuevas categorías de protección no están recogidas en la Convención, sino que fueron implantadas en las leyes nacionales de determinados países europeos. De este modo, las categorías jurídicas también se han transformado en categorías gubernativas. Como Zetter ha señalado todas estas nuevas etiquetas fueron creadas y ajustadas a los intereses estatales con el objetivo de que los Estados –del Norte– pudieran manejar las nuevas migraciones en función de sus propios intereses (Zetter, 2007, 2015). En conclusión, la etiqueta de refugiado se ha transformado también en otras subcategorías¹³ que han actuado como instrumentos al servicio de la regulación y la gestión de la movilidad. La regulación y gestión de esta etiqueta, a través de mecanismos administrativos e implementando medidas selectivas, taxativas y restrictivas, han hecho del estatuto de refugio, por un lado, una figura de protección casi inalcanzable, o, en palabras de Chimni (2009) “un estatuto privilegiado solo para unos pocos”. Y, por otro lado, ha inducido la proliferación de las diversas categorías de protección, las cuales imponen determinados derechos y restricciones diferenciales en función de estas asignaciones.

Este enfoque es un elemento analítico importante para estudiar la gestión del refugio en España en las últimas tres décadas. A lo largo de este trabajo se analizará cómo las políticas de asilo y refugio han tenido una influencia significativa en la construcción de estas categorías en el caso español.

La perspectiva del etiquetado en los estudios sobre refugio está estrechamente relacionada con el denominado enfoque de la economía moral del asilo que propone Didier Fassin. Esta relación se encuentra en dos cuestiones fundamentales: la propia

¹² En la práctica, y dependiendo de cada Estado europeo, se han establecido categorías de protección temporales. En el caso español, recientemente, por ejemplo, se ha concedido protección por razones humanitarias a los nacionales de Venezuela. En otros países estas categorías temporales de protección se han ajustado o adaptado en función del contexto histórico de cada país, como en el caso de Reino Unido y la figura del “derecho excepcional para permanecer en el país”; en Alemania la figura del “Duldung” o en el caso de Italia, al igual que España, “la protección por razones humanitarias”.

¹³ Estas subcategorías de protección se han distinguido por sus estatutos frágiles, precarios y temporales. Las diferencias entre estas subcategorías y el estatuto de refugiado son tres. Estos estatutos están condicionados a la revocabilidad, o bien, sujetos a un período cancelable. En otras palabras, la Administración se reserva, de manera periódica, el estudio del caso, para valorar el mantenimiento o no de la protección concedida. Como consecuencia, este tipo de concesiones, menos garantistas que el reconocimiento del estatuto de refugiado, han reconocido determinados derechos de manera parcial, o bien, transitoria.

categorización y construcción de la figura de refugiado y la cuestión humanitaria del derecho de asilo.

La teoría de Fassin se detiene, precisamente, en la categoría de refugiado, la construcción de las etiquetas y cómo esta categoría es gestionada dentro de los regímenes migratorios en los Estados receptores. Ambas perspectivas (etiquetado y economía moral) coinciden además en señalar que la categoría de refugiado no es una mera definición legal o normativa, sino que está conformada por valores, juicios y sentimientos¹⁴. Estos últimos elementos interaccionan con las reglas y normativas e intervienen en la modulación de la concesión o no del estatuto de refugiado (a través de acuerdos y negociaciones entre los diversos actores que participan en una relación asimétrica de poder); y donde están en juego discursos, políticas, prácticas, visiones y valores. Los diversos actores negocian esta modulación primero en lo que se puede denominar el acceso a “la legitimidad” (quién accede al procedimiento de asilo), y, en segundo lugar, en lo que se puede calificar como el acceso a “la merecibilidad” (a quién se concede o no protección). De este modo, los procesos de etiquetado están relacionados, a su vez, con el concepto de economía moral del asilo, estableciendo quién accede y quién es (o no) merecedor de protección.

Adicionalmente, como el asilo devino en una cuestión humanitaria, también está en ambos enfoques. La gestión del asilo y las políticas sociales están impregnadas de ese humanitarismo, donde predomina el enfoque del refugiado como “una categoría presumiblemente necesitada” (Zetter, 1991) frente a su concepción como sujeto y titular de derechos.

En las siguientes páginas se presenta el concepto de economía moral y sus antecedentes, y posteriormente se detendrá en la teoría de la economía moral del asilo propuesta por el antropólogo Didier Fassin (Fassin, 2005, 2009, 2013, 2015a, 2015b, 2016, 2018). También se incluirán las aportaciones de otros autores que han trabajado sobre ese enfoque (Chauvin y Garcés-Mascreñas, 2012, 2014; Fassin y Kobelinsky, 2012; Ticktin, 2011, 2015; Watters, 2001, 2007). Tanto la perspectiva de economía moral como el

¹⁴ Como señalan Zetter (1988) y Kobelinsky (2003) la categoría legal de refugiado no es neutral ni es una categoría pura de normas y principios, sino que está influenciada, a su vez, por otros elementos, como son los valores. Asimismo, la categoría adopta su sentido mediante los operadores del derecho que interactúan en una realidad concreta por medio de procesos y prácticas sociales a través de los diversos actores que manipulan e interpretan las normas (Ruiz, 2001).

enfoque del etiquetado sirve, como se ha mencionado previamente, para comprender cómo se ha constituido la política de asilo en el caso español.

2. 2 La economía moral del asilo: entre el principio de justicia y el sentimiento de desconfianza

Didier Fassin define economía moral como “la producción, distribución, circulación y uso de sentimientos, emociones y valores morales, y normas y obligaciones en el espacio social” (Fassin, 2009). El concepto de economía moral describe, en términos genéricos, una determinada forma de abordar un tema social en un determinado momento histórico (Fassin y Eideliman, 2012). Fassin realiza algunas aclaraciones sobre su definición. En primer lugar, enfatiza más el adjetivo que el sustantivo del término, es decir, se centra en la producción de sentimientos y normas morales y no tanto en la producción de la riqueza económica. En segundo lugar, analiza conjuntamente valores y normas; los primeros se refieren a juicios sobre lo que está bien o mal (o mejor o peor), y las segundas hacen referencia a reglas, principios y obligaciones (qué hacer o no hacer)¹⁵. Por último, sostiene que las emociones no están separadas de los valores o las normas (Fassin, 2009, p. 14). En sus propias palabras, “a diferencia de los códigos, que son fijos y estables, las economías morales permiten captar los cambios en el tiempo y las apropiaciones de los agentes. Las normas y los valores no se imponen sin más, y además están asociados a emociones y sentimientos” (Fassin, 2015, p. 10)¹⁶.

Fassin elabora la anterior definición de economía moral inspirado en las nociones de economía moral procedentes del historiador E.P. Thompson y la historiadora Lorraine Daston, respectivamente. El concepto de economía moral se atribuye por primera vez a Thompson (1971) que lo empleó para dar cuenta de los sistemas de normas y obligaciones que gobiernan las economías tradicionales y cuya ruptura podía provocar protestas y revueltas. Thompson (1971) analiza la economía moral de la clase trabajadora,

¹⁵ A este respecto, las normas y los valores deben entenderse de manera conjunta ya que ambos se influyen mutuamente: “los valores surgen al menos en parte de las normas, y las normas dependen parcialmente de los valores” (Fassin, 2009, p. 14).

¹⁶ Como este autor apunta “a diferencia de las virtudes, que en última instancia se refieren a prácticas centradas en buscar hacer el bien, las subjetividades morales integran todas las formas de prácticas que tienen un contenido moral, cualquiera que sea su valor y, por lo tanto, incluyen tanto el resentimiento o la indignación, así como la compasión o la admiración” (Fassin, 2015b, p. 10).

definiendo este concepto como "el conjunto de normas y obligaciones, prácticas de solidaridad y expectativas de justicia que estaban en vigor en esos mundos, y que en su visión se oponían a una economía de mercado implícitamente inmoral" (Fassin, 2015, p. 278)¹⁷. Posteriormente, la historiadora Lorraine Daston (1995) reformuló el concepto enfatizando el papel de las redes de valores y afectos que alimentan el trabajo de los agentes en un mundo social determinado.

Fassin utiliza parcialmente los antecedentes sobre el concepto de economía moral de estos dos autores y reelabora su propia definición; teniendo en cuenta tanto la dimensión crítica del primer autor (respecto a los hechos políticos y el orden social injusto con base en las nociones de desigualdad e injusticia), como la dimensión afectiva (valores y afectos) de la segunda autora, en un intento de comprensión de las sociedades contemporáneas.

Además, diferencia entre dos niveles: el nivel macrosociológico (las políticas) y el nivel microsociológico (las prácticas). Respecto al primero señala que las economías morales corresponden a como los valores y afectos son producidos, circulan y son apropiados en una determinada crisis que la sociedad construye como un problema (como, por ejemplo, en temas como el asilo, la inmigración, el crimen, etc.). Respecto al segundo hace referencia a las subjetividades morales, las cuales revelan los valores y afectos involucrados en las cuestiones y dilemas éticos que enfrentan los agentes con respecto a estos problemas (tales como otorgar la condición de refugiado a un solicitante o rechazar su solicitud, liberar a un extranjero indocumentado o mantenerlo detenido, etc.) (Fassin, 2015, p. X).

Fassin aclara que el concepto de economía moral se aplica a temas sociales y no a grupos u actividades concretas. De manera que este concepto aplicado al ámbito del asilo pone el énfasis en como esta cuestión ha sido abordada en las actuales sociedades

¹⁷ Thompson muestra en su ensayo, *The English Crowd in the Eighteenth Century* (1971) "cómo en la Inglaterra del siglo XVIII, durante los periodos de hambruna y escasez de comida, primaba un modelo económico tradicional que no se regía por los principios utilitarios de la economía clásica. Cuando la hambruna se presentaba como una amenaza, la sociedad inglesa —y sus autoridades— consideraban que el mercado debía ser regulado, de tal forma que los pobres tuvieran la oportunidad de acceder a los bienes básicos" (Thompson 1971, p. 83). De esta manera "las normas y obligaciones estaban por encima de los mecanismos propios del mercado, priorizando el bien común" (véase también Götz, 2005). El concepto de economía moral migró a la ciencia política a través del trabajo de James Scott (1976) que interpreta las sublevaciones populares y las formas cotidianas de resistencia de los dominados. Posteriormente, Fassin desarrolla este concepto en el campo de la antropología y la sociología.

contemporáneas profundizando en los significados de la economía de los valores y las normas morales mediante los cuales se piensa y se actúa sobre estos temas (Fassin 2005, p. 365). Para ello se detiene específicamente, en primer lugar, en la cuestión de los refugiados, en cómo los contornos del asilo se han ido reconfigurando de manera permanente; y más concretamente, en cuáles son los principios y sentimientos morales que han regido las políticas de asilo y sus cambios desde la firma de la Convención de Ginebra hasta nuestros días. Y, en segundo lugar, en cómo las diversas transformaciones en el asilo están asociadas con el cambio de representación de los refugiados y la legitimidad de sus reivindicaciones (Fassin, 2015).

Fassin sigue a Foucault respecto a lo que se formula como "un problema" y el modo en que es interpretado y abordado (Foucault, 1994)¹⁸. En este sentido, cabe preguntarse, indica, cómo el asilo se construyó como un problema, especialmente a partir de la década de los 90. Como este autor sostiene, no fue tanto la realidad objetiva de los desplazamientos lo que cambió, sino la percepción subjetiva que se tiene sobre los refugiados. Dicho de otro modo, "no se trata tanto de que las situaciones de las personas víctimas de persecución o violencia sean diferentes, sino que son los valores y los afectos que generan esas situaciones las que han ido cambiado con el tiempo" (ibid. p. 278).

Así, indica, entre los años 50 y los años 70, los refugiados suscitaban empatía y admiración, mientras que los refugiados procedentes de los regímenes comunistas causaban sentimientos de compasión. A partir de los años 80, y fundamentalmente en los 90, predomina este último sentimiento, combinado a su vez, con sentimientos de rechazo y de desconfianza (Fassin, 2015). Su interpretación es que este cambio es resultado de la pérdida del valor económico e ideológico que tenían los refugiados para los Estados del bloque capitalista occidental tras el fin de la Guerra Fría. Como se destacó previamente, esto supuso un cambio sustancial en el régimen internacional de asilo, impulsando el desarrollo de las políticas de control migratorio y de las medidas para impedir el acceso al asilo. El resultado es que "las instituciones fueran mucho más estrictas en la evaluación de

¹⁸ "Problematización no quiere decir representación de un objeto preexistente ni tampoco la creación por el discurso de un objeto que no existe. Es el conjunto de prácticas discursivas y no discursivas que hacen entrar alguna cosa en el juego de lo verdadero y de lo falso y lo constituye como objeto para el pensamiento (sea bajo la forma de la reflexión moral, del conocimiento científico, del análisis político, etc.)" (Foucault, 1994, p. 670).

estas solicitudes, supuestamente para distinguir las demandas legítimas de las ilegítimas” (ibid. p. 282)¹⁹. En esta misma línea, Miriam Ticktin (2015) argumenta que la oposición dicotómica -refugiado y migrante “económico”- no responde tanto a una cuestión legal sino, más bien, moral (aunque con ramificaciones políticas) tratando de constituir y de delimitar quiénes son merecedores de protección respecto a quiénes no lo son. En palabras de la autora “la utilización conjunta de ambos términos (...) intenta de hecho separar a los *inocentes* de los *culpables*, los que son merecedores de ese humanitarismo de los que no” (p. 294, énfasis añadido). Este “deslizamiento semántico” (Taylor, 2015) crea oportunidades para la construcción de nuevas subcategorías más y menos meritorias, así como, en su caso, para justificar su inclusión y exclusión.

Finalmente, Fassin y Kobelinsky (2012) apuntan que “la expresión pública de duda sobre la validez de las solicitudes se convirtió en el rasgo principal de la economía moral del asilo” a partir de la década de los 90 (p. 455). “La tensión que se desarrolla así entre ideales y normas de protección del asilo, por un lado, y mandatos políticos y prácticas rutinarias, por otro, se resuelve con la convicción de que el principio de asilo se defiende mejor cuando se restringe el acceso a él” (ibid. p. 444). Estos autores argumentan, además, que “el asilo se ha convertido precisamente en un recurso escaso, cuya atribución se da en estructuras cada vez más complejas en donde se ponen en juego procesos contradictorios. Esta complejidad y contradicción se deriva específicamente, en su opinión, de las tensiones existentes dentro de la economía moral del asilo entre el principio de justicia y el sentimiento de desconfianza [hacia las reclamaciones de los solicitantes de asilo]” (ibid. p. 447). Paradójicamente, como Fassin (2015) sostiene, mientras que las reclamaciones de los solicitantes han perdido legitimidad y han ganado en descrédito, las instituciones del asilo no han perdido su vigencia después de casi setenta años, a pesar de la crisis de las políticas de asilo y de la escasa protección internacional que se concede a los refugiados. Por reiterar esta idea, en su opinión, los

¹⁹ La cuestión de la legitimidad cumple aquí una función primordial. Charles Watters (2001) emplea el concepto de economía moral dicotómica de la legitimidad para expresar la separación entre refugiados y migrantes y su clasificación en “dignos” e “indignos”, “buenos” y “malos”, “legítimos” e “ilegítimos”. Esta distinción establece delimitaciones dentro de la humanidad entre quiénes son elegibles y quiénes no lo son en el acceso a derechos, a la protección y a la atención (Watters, 2001, 2007). En su perspectiva “estos valores morales subyacen a una política oculta de ilegitimidad” (Watters, 2001, p. 23). El argumento de Fassin es que estas distinciones producen “jerarquías de humanidad”, más que protección de la humanidad como un todo. El humanitarismo establece, por tanto, que unos son más humanos que otros (Fassin, 2010).

agentes estatales consideran que la mejor forma de defender el derecho de asilo es a través de las evaluaciones minuciosas de los expedientes²⁰. De forma que el estatuto de refugiado se concede de manera excepcional y solo a una minoría, preservando así el derecho de asilo, que se constituye como un derecho (casi) sagrado.

El descrédito del asilo unido a la inevitabilidad de la llegada de los refugiados ha ido acompañado de una "humanitarización" en su gestión, que ha sido analizada a través del concepto de gobierno humanitario, concepto que, adicionalmente, profundiza en cómo la recalificación del asilo se inscribe en la razón humanitaria y la economía moral del asilo (Fassin, 2016), tal y como se detalla a continuación.

2.3. El gobierno humanitario: La injerencia de la compasión en los derechos humanos

Fassin denomina *gobierno humanitario* "al despliegue de los sentimientos morales en las políticas contemporáneas". Hay que aclarar que en su obra tanto "gobierno" como "humanitario" deben entenderse en un sentido amplio. En relación con el primer término ("gobierno"), Fassin sigue a Foucault. Según este último autor por "gobierno" se entiende las "técnicas y procedimientos destinados a la conducta de los hombres" (Foucault, 1994, p. 25). En sintonía con esta última definición, Fassin se refiere a gobierno como "al conjunto de dispositivos establecidos y de las acciones para administrar, regular y favorecer la existencia de los seres humanos" (Fassin, 2016, p. 10). Respecto al segundo término ("humanitario") señala que existe una doble dimensión en relación con la noción de humanidad. Una primera dimensión que se refiere "al conjunto de seres humanos que comparten una misma condición (*pertenecer a la humanidad*)" (ibid.). Y una segunda dimensión "como movimiento afectivo que conduce hacia otros semejantes (*dar prueba de humanidad*). De la primera significación derivan una demanda de derechos y una expectativa universal; a la segunda se incorpora la obligación de asistir y la atención por el otro" (ibid. pp. 10-11, énfasis añadido). Además, este autor establece una distinción entre la moral humanitaria -el principio de fundación o de justificación de acciones- y, la política humanitaria -la ejecución de esas acciones.

²⁰ A modo de ejemplo, las instituciones del asilo continúan recibiendo dotación presupuestaria y han ampliado sus recursos económicos y de personal. Fassin y Kobelinsky (2012) sostienen que el aumento de técnicos e infraestructuras para cumplir con los principios de eficacia y equidad han producido una amplia y compleja burocracia que "rastrea" minuciosamente los casos.

Es necesario realizar varias aclaraciones sobre los conceptos de gobierno, humanitario y compasión en el trabajo de Fassin. En primer lugar, es importante precisar que cuando este autor analiza el "gobierno humanitario", no se refiere únicamente a las visiones y acciones realizadas por las organizaciones humanitarias en países del Sur, sino que las prácticas de gobierno humanitario tienen lugar en todos los países, es decir, se producen tanto en los países del Sur (las acciones en respuesta a las guerras y a los campos de refugiados), como en los países del Norte (las acciones relacionadas con la pobreza o la migración). De esta forma, este autor argumenta que es necesario comprender conjuntamente las dinámicas que se producen en países –del Norte y del Sur– y en distintos niveles –global y local–, existiendo muchas semejanzas entre ellas (ibid, pp. 26-27)²¹.

En segundo lugar, en relación con el concepto de gobierno, Fassin sigue el trabajo de Agamben sobre la biopolítica y la Administración de las vidas de los otros, que se detiene también en las personas refugiadas. Agamben (2010) utiliza el término *homo sacer* para referirse a los seres carentes de cualquier derecho, despojados de todo valor político, a los que solo les queda su nuda vida como consecuencia de su condición de no ciudadanos. De esta manera, "los refugiados ocupan un lugar central en nuestra economía moral porque revelan la persistencia de la nuda vida en las sociedades contemporáneas, al ser sujetos privados de sus derechos humanos por su falta de ciudadanía" (Fassin, 2005, p. 367). Agamben afirma que "las implicaciones de la nuda vida en la esfera política constituyen el núcleo originario -aunque oculto- del poder soberano" (Agamben 2010, pp. 15-16)²². Así, se produce una ruptura entre la humanidad y la ciudadanía debido a la

²¹ Las principales semejanzas son, por ejemplo, la intervención creciente de las organizaciones humanitarias tanto en los países del Norte como en los países del Sur; y la utilización del mismo lenguaje de lo humanitario tanto en las políticas nacionales como en las políticas internacionales. De esta manera, Fassin analiza en su libro *"La razón humanitaria: Una historia moral del tiempo presente"* (2016) diversos casos de estudio en diferentes contextos, subrayando similitudes en las prácticas humanitarias. En la primera sección estudia "el tratamiento y los programas hacia las personas pobres, desempleadas, precarias o migrantes en el contexto francés. Mientras que en la segunda sección analiza las prácticas humanitarias hacia las víctimas de epidemias, conflictos y catástrofes naturales en Sudáfrica, Palestina, Irak y Venezuela. En definitiva, "su propósito es aprender cuáles son las lógicas y las consecuencias del despliegue de la razón humanitaria más allá de las situaciones y de los contextos" (p. 32).

²² Como señala Agamben "si los refugiados, representan, en el orden del Estado-nación moderno, un elemento tan inquietante, es, sobre todo, porque, al romper la continuidad entre hombre [humanidad] y ciudadano [ciudadanía], entre *nacimiento* y *nacionalidad*, ponen en crisis la ficción originaria de la soberanía moderna" (2010, pp. 166-167). Agamben sugiere, a partir de la obra *"La decadencia del Estado-nación y el fin de los derechos del hombre"* de Hannah Arendt, que "la paradoja es que la figura del refugiado que debería

configuración del orden del Estado-nación y la necesidad de ser nacional para que los derechos de las personas sean garantizados.

Sin embargo, Fassin discrepa de Agamben en algunos aspectos. Señala que los sujetos no solo están expuestos a la nuda vida y a una "absoluta" despolitización, sino que lo que concurre es un "cambio de indicadores" en la legitimación política de la vida con efectos en el caso de las personas refugiadas.

Fassin expone que en la concesión de derechos no se produce tanto esta ruptura entre lo político y lo humanitario, sino que lo que se observa es una combinación de ambos elementos. Aunque en base al derecho internacional esta protección debería ser asegurada, lo que sostiene Fassin es que el acceso a los derechos, en las sociedades contemporáneas, se produce a través de la invocación a razones humanitarias, que deviene en un lenguaje humanitario y en una lógica compasiva. Como indica, Fassin, de forma muy expresiva:

Mientras que la Convención de Ginebra debería haber sido suficiente para tomar decisiones con respecto a los casos de asilo, tanto los políticos como los periodistas en las últimas décadas han invocado a principios humanitarios y sentimientos morales. En lugar de ser titulares de derechos los refugiados fueron tratados como sujetos en deuda con la generosidad pública. Lo que era una cuestión de derechos se había convertido en objeto de compasión. (Fassin, 2013, p. 13)

Fassin utiliza varios ejemplos que ilustran este cambio de legitimidad. En primer lugar, muestra como la reducción de las concesiones del estatuto de refugiado contrasta con el incremento de concesiones de protección por razones humanitarias en el caso francés. Además, la demanda de los derechos derivó en "una cuestión compasiva". Aquellos solicitantes de asilo, a quienes le habían sido denegadas sus solicitudes en Francia, pudieron obtener la residencia temporal, demostrando, por ejemplo, tener una enfermedad y no poder acceder a tratamiento médico en sus países de origen. Este

haber encarnado los derechos del hombre por excelencia, constituye, en cambio, la crisis radical [del concepto de derechos]" (Agamben, 2010, p. 160).

ejemplo, sostiene Fassin, muestra este cambio de legitimidad de lo político (persecución) a lo humanitario (enfermedad) (Fassin, 2009, p. 24)²³.

El segundo ejemplo que muestra este cambio de legitimidad es el que describe a través de lo que él denomina la “humanitarización” en la gestión del asilo. Fassin (2016) expone como la supresión del derecho de asilo derivó en una doble invocación: la cuestión securitaria y la cuestión humanitaria. De esta forma las políticas de represión (control) y las políticas de compasión (recepción) se articulan de manera conjunta y dialéctica (ibid.). De este modo muestra como la construcción de las categorías y la asignación de estas etiquetas a las personas en movimiento que tratan de llegar a Europa sirve para administrar y gestionar a las poblaciones. Aunque este autor no hace mención expresa a la perspectiva del etiquetado, ambos enfoques convergen respecto al proceso de categorización dentro de los regímenes migratorios.

La contribución del enfoque de Fassin es que pone el énfasis en como el cambio de etiquetas (institucionales) puede producirse por medio de la movilización de las emociones y los sentimientos en la opinión pública, los medios de comunicación o en el debate político. De forma que un etiquetado (“clandestinos” “ilegal” o “irregular”) puede transformarse en otras categorías (“personas en situación de vulnerabilidad”, “posibles solicitantes de asilo” “legítimos”), en función de la movilización afectiva en ese determinado momento y lugar. Estos sentimientos encontrados oscilan “entre sentimientos de compasión, por un lado, y preocupación por el orden por el otro; entre una política de lástima y una política de control” (Fassin, 2005, p. 366). En definitiva, las emociones suscitadas en la percepción de las llegadas de refugiados pueden movilizar un cambio de etiquetas, produciendo así un cambio de políticas y de prácticas que va de lo securitario a lo humanitario; de políticas de criminalización (detección, encierro y/o expulsión) hacia posibles “rutas humanitarias” (acceso al asilo, salvoconductos y programas asistenciales de acogida).

En resumen, Fassin muestra como una cuestión de derechos se transforma en una razón humanitaria y se interpreta en el lenguaje del humanitarismo. La gestión del asilo se basa

²³ Esto es lo que Fassin denomina “biolegitimidad”. Este autor sostiene que hay un desplazamiento del bio-poder hacia la bio-legitimidad. Mientras que el bio-poder es un poder sobre la vida, la bio-legitimidad es un poder de la vida (Fassin, 2003, p. 72).

más en el sufrimiento y el sentimiento de compasión que en la reclamación y la titularidad de los derechos (Fassin, 2013, Ticktin, 2015). Esto es lo que Fassin (2016) denomina la "humanitarización del asilo"²⁴.

En tercer y último lugar, hay que precisar que cuando habla de "compasión" se refiere a las condiciones de la relación social, ligando a dos partes que, más allá de la intención de los actores, hacen de la humanidad un sentimiento moral *sin reciprocidad posible*. Indica que cuando la compasión se ejerce en la "esfera pública también es ejercida de arriba a abajo", de los más poderosos a los que tienen menos poder. Por ello el ejercicio de esta compasión se basa en una *relación de desigualdad* (Fassin, 2016, pp. 13-14, énfasis añadido)²⁵. En esta línea, Ticktin (2015) apunta que, en las diversas formas institucionales, el humanitarismo no avanza hacia políticas de equidad; por el contrario, mantiene la desigualdad dado que distingue entre dos poblaciones: los que pueden sentir y actuar por su compasión, y aquellos que serán sujetos (objetos) de esa compasión; los que tienen el poder de proteger y los que necesitan de protección (2015, p. 296).

En este sentido, el humanitarismo ha impregnado gran parte del diseño de las políticas públicas dirigidas a los solicitantes de asilo y los refugiados en los Estados receptores, poniendo en evidencia la tensión existente entre las políticas de desigualdad (lógica de la diferenciación) y las políticas públicas en apoyo a la comunidad refugiada (sobre la base del principio y la expectativa universal). Como Fassin sostiene existen paradojas en relación con el gobierno humanitario, y resalta que la política de la compasión es una política de la desigualdad, pero a su vez, también es una política de la solidaridad. La tensión entre la desigualdad y la solidaridad, la relación de dominación y de ayuda es, por tanto, constitutiva de todo gobierno humanitario (Fassin, 2016).

²⁴ Un concepto en el que explica cómo una cuestión de derechos deriva en una cuestión caritativa, es decir, "cómo se pasa de la transformación de una demanda de justicia a la espera de compasión" (Fassin, 2017, p. 356). Como Fassin expone "lo que se trata es de comprender cómo ese lenguaje se impone hoy como el más apto para producir adhesión de los oyentes o de los electores, por qué preferimos en general hablar de sufrimiento y de compasión antes que de interés y de justicia, y en nombre de qué legitimamos las acciones declarándolas humanitarias. El discurso de los afectos y de los valores tienen en el mundo contemporáneo un rendimiento político alto" (Fassin, 2016, p. 12).

²⁵ Hay que subrayar que Fassin, siguiendo a Martha Nussbaum (2001), se refiere a la compasión en el espacio político y la vida pública. Por tanto, no se trata de la compasión en la esfera privada, por ejemplo, la compasión que siente una madre hacia un hijo que sufre (Fassin, 2016, p. 13).

En los siguientes apartados se muestra como el enfoque del etiquetado, el concepto de economía moral y de gobierno humanitario se han aplicado a la gestión del asilo en el caso español. Para ello, se detendrá en tres aspectos que serán abordados a lo largo de los diferentes capítulos que conforman esta tesis: a) cómo se ha "construido y etiquetado" el refugio (refugiado) en el caso español a lo largo de las últimas décadas –con implicaciones, entre otras, para la regulación del asilo en frontera–; b) cómo se han construido las políticas de acogida y protección social en el ámbito del asilo y; c) cómo se han articulado los derechos atribuidos a los refugiados.

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA

Este trabajo se ha basado en la explotación de datos secundarios y en el diseño y aplicación de una metodología cualitativa que se ha sostenido en la realización de entrevistas en profundidad a actores que han participado en el diseño y la gestión del asilo en distintos contextos institucionales y geográficos. En primer lugar, se recogieron los datos estadísticos en materia de asilo con el objetivo de conocer el número de solicitudes (solicitantes) y su perfil sociodemográfico, así como su evolución a lo largo de las últimas décadas. Estos datos se completaron con otras fuentes de datos secundarias. Como se ha mencionado previamente la fragmentación de los datos en distintas estadísticas oficiales y el carácter semipúblico de algunos registros (existentes solo en papel) exigió de un trabajo de recopilación y de explotación específica que se detallará posteriormente. Además, se realizaron entrevistas en profundidad a los distintos actores implicados en el sistema de asilo. El trabajo de campo se llevó a cabo en dos fases: una primera fase que comprende el período entre 2015 y 2016, y una segunda fase que se extendió entre 2017 y 2019. Este diseño en dos fases ha permitido un constante diálogo entre la dimensión teórica y la dimensión empírica de la tesis, así como una revisión continuada de la información recopilada para ajustar y enfocar la posterior recogida de información cualitativa con distintos actores, en diversos escenarios y en momentos diferentes. Adicionalmente se realizó la consulta de distintas "fuentes secundarias", como informes y memorias de las entidades sociales (documentos que habitualmente se denominan "literatura gris") que sirvieron para profundizar y sistematizar diversas prácticas que complementaron las entrevistas y que han permitido detenerse en los discursos, las prácticas de los diferentes actores y organizaciones que conforman el proceso de solicitud de asilo en España. A lo largo de este capítulo se detallarán los diversos archivos y fuentes consultadas.

3.1. La recopilación y análisis de los datos estadísticos "disponibles"

Para caracterizar la dinámica sociodemográfica del asilo en España se han recopilado y analizado los datos estadísticos disponibles sobre asilo y refugio desde los años 90 hasta 2018. Para ello, se han consultado y recogido los datos registrados en las Memorias de la

Oficina de Asilo y Refugio (OAR)²⁶, que se han obtenido de la Biblioteca Central y el Servicio de Documentación del Ministerio del Interior y el Centro de Documentación de la Subdirección General de Asilo.

El acceso a los datos secundarios estuvo en un primer momento cargado de dificultades. Inicialmente, se solicitaron los datos estadísticos en persona y a través del registro electrónico del Ministerio del Interior. Esta solicitud incluía toda la serie de datos desde que la OAR comenzara a realizar los registros de forma rigurosa, a partir de 1992, tras la creación de esta oficina²⁷. Para solicitar estos datos se tuvo en cuenta todas aquellas variables que recogían las Memorias, a partir de la consulta del cuestionario de la solicitud de asilo (véase anexo I y II)²⁸. Para facilitar este proceso se informó a los responsables de la OAR del motivo de la solicitud por correo electrónico. Pasados algunos meses, se recibió una notificación para realizar una entrevista con el jefe de Área de la OAR. El objetivo de este encuentro era conocer el alcance de este estudio y sus objetivos. Sin embargo, tras este encuentro y transcurrido un año desde que se realizara la solicitud no

²⁶ A partir del año 2008, las Memorias de la OAR se denominaron “Asilo en cifras”. Para evitar malentendidos, en este trabajo se seguirá haciendo referencia al nombre original. Las Memorias disponibles entre los años 1997 y 2005 fueron facilitadas por el personal funcionario de la OAR y de la Biblioteca del Ministerio del Interior. Estas Memorias solo están disponibles en papel. Aparte del análisis de las estadísticas también se procedió al análisis de la información sobre la estructura, funcionamiento y procedimiento de asilo que venía recogida en dichas Memorias como documentación adicional.

²⁷ Previamente, la Comisaría General de Documentación de la Dirección General de la Policía fue el órgano encargado de registrar los datos estadísticos de una forma mecanizada o informatizada (véase Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 1993, p. 89). Sin embargo, es importante mencionar que durante la década de los 70 y 80 no existía un registro oficial y existen discrepancias sobre las cifras según diversas fuentes consultadas. Como señaló, María Teresa Muñoz Benavente, Jefa de Área de Documentación, Estudios e Informes de la Subdirección General de Asilo del Ministerio del Interior, “a pesar de que existían registros de los primeros expedientes de reconocimiento de refugio desde finales de los setenta, no se contaba con datos estadísticos sobre los primeros expedientes que se tramitaron; habría que esperar hasta los primeros años de la década de los 80 para conocer dichas cifras” (Muñoz, 2006, p. 153). Otra dificultad añadida para el recuento de los datos estadísticos durante la década de los 80 fue resultado de la doble figura de “asilado” y “refugiado” que contemplaba la primera Ley de asilo. Estas dos figuras conllevaron a los solicitantes a tener que formular diversas solicitudes, simultaneas o sucesivas, con las consiguientes complicaciones de tramitación, retraso y difícil cómputo estadístico (Rodríguez, 1988, p. 9). Es con la creación de la OAR en 1992, así como con la modificación de la Ley de asilo (Ley 9/1994), que unió la doble figura de asilado y refugiado en un estatuto único (designado refugiado), cuando la recogida de datos estadísticos comenzó a ser más rigurosa.

²⁸ En esta solicitud se especificó que fueran datos desagregados no nominales, subrayando el carácter anonimizado de la información estadística que se solicitaba y, por tanto, cegando los campos de identificación personal y las direcciones con el objetivo de cumplir con la ley de protección de datos y garantizar el anonimato.

se obtuvo respuesta. Ello produjo que se tuviera que acceder a los datos a través de otra estrategia.

En concreto, se procedió a realizar un análisis a través de los datos disponibles en las denominadas Memorias de la OAR (1997-2018), el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior (1989-2018) y los datos del Anuario Estadístico de Inmigración del Observatorio Permanente de Inmigración (2001-2006). Todos estos datos, aunque publicados en papel o en formato electrónico, provienen de la misma fuente del Ministerio del Interior. Sin embargo, ha sido necesario consultar los diferentes anuarios debido a la escasa homogeneidad y a las variaciones a lo largo del tiempo de las tablas de datos publicadas y su distinto nivel de desagregación²⁹.

La recopilación y procesamiento de los datos cuantitativos ha sido extenso. La fragmentación, multiplicidad y el carácter no público y en papel de una parte de los datos han conllevado un trabajo extenso y laborioso de acceso, recopilación y explotación de estas fuentes oficiales. Es importante destacar la deficiencia del sistema de registro del asilo en España durante varias décadas, algo que dificulta el análisis para el conjunto del período seleccionado. Después del trabajo de recopilación y la obtención de una serie continua de datos se ha elaborado un análisis de la evolución del número de solicitudes y el perfil sociodemográfico de quienes han efectuado estas solicitudes, que nos ha permitido ofrecer un panorama general sobre los solicitantes. Este análisis ha incorporado también el estudio de las concesiones a través, de la revisión de los datos sobre reconocimientos, incluyendo tanto a quienes han obtenido el estatuto de refugiado como a los que han obtenido otro tipo de protección.

Asimismo, en distintos momentos de la elaboración de esta tesis se realizaron dos peticiones para la obtención de datos a través del Portal de Transparencia, con el intento de acceder a datos adicionales importantes para el desarrollo de distintos capítulos. En primer lugar, en 2017 se solicitaron los datos sobre peticiones de asilo admitidas e

²⁹ Así, se observó tras la consulta que había variables (desagregación de los datos) que no aparecían en las tablas publicadas en todos los anuarios o aparecían solo en determinados años o períodos, lo que conllevó una labor exhaustiva de selección. Se seleccionaron las variables que se mantienen en el tiempo para intentar presentar una fotografía lo más completa posible, pero a la vez, lo más ajustada posible, de las dinámicas del refugio en España. Esto ha supuesto la presentación de una fotografía del asilo muy básica, pero necesaria, para presentar su alcance y caracterización.

inadmitidas según tipo de puesto fronterizo (aéreos, marítimos y terrestres) y provincia para el período 1995-2015. Sin embargo, en este primer caso, esta vía de obtención de datos no resultó fructífera, ya que los datos solicitados no fueron finalmente proporcionados a través del Portal (por parte de la Dirección General de Política Interior), desestimándose la solicitud. La razón, argumentada en la carta de respuesta, fue que para cumplir con esta solicitud debía elaborarse de manera manual la información solicitada, puesto que los datos no estaban desagregados, lo que resultaba inviable dado el volumen de datos a procesar y los recursos disponibles (véase anexo III). En segundo lugar, en 2018 se solicitaron los datos sobre el número de plazas de acogida en el Programa de Asilo y en el Programa de Atención Humanitaria dirigido a personas migrantes, así como su distribución por provincias. En este caso, los datos sí fueron proporcionados a través del Portal por la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria a fecha de octubre de 2018.

Por último, hay que señalar que la Policía Nacional de la Oficina de Asilo Beni Enzar nos proporcionó los datos sobre el número de peticiones de asilo efectuadas en Melilla entre 2014 y 2016, tanto en la frontera terrestre de Beni Enzar, como dentro de territorio.

3.2. El material empírico: de los archivos a los encuentros en el trabajo de campo

3.2.1. Otras Fuentes documentales analizadas

A lo largo del desarrollo de la tesis se consultaron otros documentos de diversas instituciones vinculadas, de una u otra forma, con el sistema de asilo. En primer lugar, y como se señaló en el apartado anterior, se recogieron documentos de la Biblioteca Central, el Servicio de Documentación del Ministerio del Interior y el Centro de Documentación de la Subdirección General de Asilo. En segundo lugar, se consultaron algunos archivos y libros de la Biblioteca y Centro de Documentación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En tercer lugar, se recopilaron documentos del Centro Estatal de Documentación e Información de Servicios Sociales (en adelante, CEDISS), perteneciente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Y, por último, se han podido consultar archivos históricos de algunas organizaciones sociales que han participado en la gestión del asilo. Estos documentos compilados solo están accesibles en papel (véase listado final en la sección de bibliografía).

La consulta, selección y recopilación de los documentos conllevaron varias semanas de visitas a estos registros, principalmente al CEDISS. En este centro, es donde se ha encontrado un mayor número de series documentales, principalmente publicaciones tales como los Estudios del Centro del Servicio Social de Refugiados, Asilados y Desplazados (CESERAD) (1984-1988), el Boletín Inmigración y Refugio (1992-2000)³⁰, memorias y revistas elaboradas por diversos órganos de la Administración y entidades sociales, y otros documentos históricos, como libros, artículos y folletos. El análisis de estos documentos ha tenido una función importante de cara a sistematizar y caracterizar las políticas y prácticas llevadas a cabo por diversos organismos entre la década de los 80 y principios de la década del 2000.

También se han recopilado y seleccionado otros documentos como han sido las Actas del Congreso de los Diputados para el período 1979- 2018. Se realizó así una búsqueda específica por las palabras clave "asilo" y "refugio" que llevó a la selección de sesenta actas que fueron analizadas para aportar información adicional. De igual modo, se han compilado informes, planes estratégicos y documentos (informes de foros, memorias, informes específicos) producidos tanto por la Administración como por las entidades sociales que han participado en la gestión del asilo a lo largo de las dos últimas décadas. Todos estos documentos han podido consultarse personalmente en distintas bibliotecas, registros, así como a través su localización en búsquedas realizadas en páginas webs institucionales.

3.2.2. Fuentes primarias

Entrevistas

Una gran parte del desarrollo, y de las conclusiones, de este trabajo se ha basado en la realización de un extenso trabajo de campo. En concreto, se han llevado a cabo noventa entrevistas en profundidad a los diferentes actores clave (sociales y estatales) involucrados en el sistema de asilo en España³¹ (véase tabla 1 y tabla 2). En primer lugar, se realizaron

³⁰ Hay que señalar que estas dos revistas o boletines fueron publicadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los documentos elaborados en diversos períodos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y sus respectivas instituciones han ido cambiando de denominación.

³¹ Este número de entrevistas ha respondido a la pluralidad de perfiles identificados en el proceso de investigación que implicó la elaboración de perfiles-tipo, pero también a la "identificación" de actores clave.

entrevistas a los diferentes actores sociales (pertenecientes a la esfera de la sociedad civil) que han participado en el ámbito del asilo y la migración, entre otros colectivos de defensa de los derechos humanos, redes de refugiados y migrantes, redes de apoyo pro-migrante más o menos formalizadas, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales (en adelante, ONG) y juristas del turno de oficio de varios colegios de abogados. Asimismo, se han realizado entrevistas a responsables y técnicos de distintos ministerios implicados en materia de asilo, entre otros, funcionarios y miembros de los cuerpos de seguridad del Estado encargados de tramitar las solicitudes de asilo, y responsables y técnicos de organizaciones internacionales. Y, por último, se han llevado a cabo entrevistas a mujeres y hombres que han solicitado asilo en España.

El motivo de realizar entrevistas a los diversos actores responde al objetivo de recopilar, por un lado, y comprender, por otro, las distintas perspectivas aportadas por los actores gubernamentales, los actores de la sociedad civil y las personas refugiadas. También, y, en segundo lugar, al objetivo de conocer cómo se ha configurado el sistema de asilo español desde sus protagonistas (las personas que han participado en estos procesos), comprendiendo sus roles, funciones, actuaciones y prácticas. Cabe destacar, por tanto, que el perfil de las personas entrevistadas ha sido muy variado incluyendo un amplio abanico que comprende, entre otros, activistas, juristas, trabajadores sociales, miembros de asociaciones laicas y religiosas, técnicos de distintas administraciones, responsables de organizaciones sociales o funcionarios. La configuración del sistema de asilo, compuesto por una dimensión legal administrativa y una dimensión social, ha conllevado realizar entrevistas, tanto a quienes están involucrados en el proceso legal como a quienes implementan y ponen en práctica las políticas sociales. No se debe olvidar que este amplio proceso de recogida de información era necesario en el contexto de la escasez de estudios previos sobre el asilo en España, desde una perspectiva propia de las ciencias sociales, así como a las limitaciones de los datos existentes. El acceso a la información, por tanto, exigía esta pluralidad de relatos y recopilación de conocimiento experto procedente de los sujetos entrevistados que permitiera recoger, analizar y ofrecer un panorama lo más completo posible de la dinámica del asilo en el caso español a lo largo del período seleccionado.

Para la selección se siguieron los habituales criterios de heterogeneidad y accesibilidad (Valles-Martínez, 1999, p. 91 y p. 212) con el objetivo de recopilar información procedente de los distintos actores, en distintos momentos y en diversos escenarios en los que se pone en práctica "la gestión del asilo".

Los perfiles de los entrevistados que forman parte de organizaciones de la sociedad civil han sido muy heterogéneos dependiendo, entre otras variables, del tipo de organización. Ha variado en función del tamaño y el ámbito de actuación (internacional, nacional, autonómica o local) de las mismas. En segundo lugar, de su grado de institucionalización, incluyendo desde organizaciones altamente especializadas y profesionalizadas, hasta organizaciones con menor grado de institucionalización que forman parte del tejido social, comunitario y de redes de apoyo. En tercer lugar, de la diversidad de posicionamientos respecto a las políticas de recepción y el control migratorio, así como del grado de dependencia de fondos públicos o privados. Y, en cuarto lugar, de sus motivaciones, que han moldeado la agenda de actuación de estas organizaciones.

A grandes rasgos, se podría establecer tres grandes grupos de organizaciones cuyos miembros han sido entrevistados a lo largo del trabajo de campo. En primer lugar, estarían aquellas organizaciones sociales que tienen carácter nacional o internacional, con presencia en buena parte del territorio y financiadas por el Estado, que tienen una labor fundamentalmente asistencial. Por otra parte, estaría otro grupo compuesto por colectivos de refugiados, migrantes y/o pro-migrantes que forman parte de algunos movimientos sociales, particularmente los movimientos feministas, antirracistas y anti-fronteras, que no reciben financiación estatal y que se han centrado en la denuncia y la incidencia política en esta materia. Y por último un tercer grupo que se puede considerar mixto cuya acción se ha centrado en el apoyo social y legal de los solicitantes, pero en cuya agenda de actuación se incorpora también la denuncia y sensibilización. Estas últimas organizaciones suelen tener un componente más local y una financiación más heterogénea.

Las entrevistas a determinados interlocutores que llevaban implicados en el ámbito del asilo y las migraciones entre diez y treinta años, y por tanto con una extensa trayectoria en este ámbito, nos han proporcionado una mejor comprensión del sistema de asilo a lo largo de las últimas décadas permitiéndonos un análisis de su evolución, cambios y continuidades y, por tanto, un análisis que trasciende la situación actual. Este conocimiento compartido de las entrevistas se ha puesto en diálogo y discusión con la información extraída a través del análisis documental, pudiendo, en definitiva, caracterizar y contextualizar como se ha conformado el sistema de asilo en el caso español y

facilitando la detección de algunos de los principales cambios y permanencias a lo largo del tiempo.

Respecto al primer grupo mencionado, las grandes organizaciones sociales que tienen presencia en una gran parte del territorio nacional, es necesario señalar algunos detalles que han afectado a las decisiones sobre las entrevistas realizadas. No se debe olvidar que se trata de entidades que históricamente han trabajado en el ámbito del asilo y el refugio en colaboración con la Administración. Han desarrollado su trabajo en un marco muy general, existiendo una pluralidad de líneas de actuación en su agenda que incluyen una diversidad de objetivos, iniciativas, estrategias y vínculos institucionales. Asimismo, es importante destacar que las particularidades y realidades de una misma entidad han variado en función del contexto concreto de acción, siendo muy diferente las actuaciones y planes en ciudades de arribo, como la frontera sur, donde una parte central de su trabajo se han centrado en las llegadas y recepción, respecto a las acciones implementadas en las ciudades consideradas como destino final, como Madrid o Barcelona.

En estas organizaciones sociales, debido a su tamaño, el grado de institucionalización y jerarquización, así como a su composición (distintos departamentos y áreas de especialización), se han realizado entrevistas a trabajadores de distintas áreas (acogida, jurídica, incidencia, etc.). Además, los entrevistados ocupaban diferentes posiciones dentro de una misma organización, incluyendo a responsables o coordinadores en distintas escalas –nacional, autonómico, local– de distintos programas en materia de asilo, así como a distintos perfiles profesionales (trabajadores sociales, mediadores, psicólogos, etc.) y voluntarios.

Estos diversos perfiles aportaron información más detallada sobre distintas formas de actuación y de trabajo, en diferentes áreas y contextos geográficos, así como perspectivas y posicionamientos muy variados. Algunos perfiles proporcionaron información centrada en la gestión de servicios, recursos o el uso de protocolos. Otros perfiles se detuvieron en las acciones desarrolladas en primera línea, cuestiones más ligadas a la realidad cercana, el apoyo en los trámites en la vida diaria de quienes atienden, etc. Las distintas voces

recogidas permitieron conocer las diferentes narrativas "desde dentro", que, en ocasiones, mostraban conflictos en el seno de las entidades³².

Por un lado, las diferencias a nivel organizativo, las prácticas y los discursos nos permitieron poder comparar el trabajo tanto dentro de una misma entidad como entre las diversas organizaciones, y poder comprender las ambigüedades, complejidades, inconsistencias, similitudes y diferencias respecto a su implicación y posicionamiento en las políticas de asilo a nivel nacional.

En cuanto a los solicitantes de asilo entrevistados³³ procedían de distintas geografías: así, por ejemplo, *Carlos* procedía de Colombia, *Abdel* del Territorio Ocupado Palestino, *Samir* de Siria, *Victoria*, *Tagge* y *Braima* de países del África Central y Occidental y *Zhara* y *Farhanaz* de países del Asia Meridional³⁴. Todos ellos se desplazaron a España en

³² Así, por ejemplo, los trabajadores que tenían vínculos directos con los solicitantes y realizaban labores de acompañamiento no solo mostraban mayor identificación con estos, sino que presentaban un discurso más crítico con las instituciones donde trabajaban. Esto contrastaba con posiciones de más distancia y abstracción de otros trabajadores de estas mismas organizaciones que ocupan puestos normalmente administrativos en los que el contacto directo era menor. Además, durante las entrevistas se hicieron evidentes algunas tensiones que surgen en el caso de trabajadores que, al margen de su práctica profesional, son activistas y están vinculados a movimientos sociales. Estas tensiones han sido subrayadas en la literatura de los estudios migratorios. Por ejemplo, Vanna Nordling (2017) que estudió el papel de los trabajadores sociales en el apoyo a los menores no documentados en Suecia, estableció una tipología de lo que denominó "los actos de apoyo". Esta autora estableció una diferenciación entre los "actos de profesionalismo", los "actos de compasión" y los "actos de activismo". La investigadora sostiene en su trabajo que estas tres formas de actos y sus diversas lógicas se entrecruzan y se superponen más de lo que a menudo se tiene en cuenta en el análisis del apoyo a los refugiados y migrantes indocumentados.

³³ No se debe dejar de mencionar las reflexiones de Sager (2011) respecto a la producción de conocimiento en este campo. Esta autora se pregunta ¿quién puede producir conocimiento, sobre quién, sobre qué y cómo? En este sentido, argumenta que el conocimiento experiencial de las comunidades o grupos, de las personas que ocupan posiciones oprimidas es un conocimiento tratado generalmente como un conocimiento marginal, que debe sin embargo ponerse en el centro. Del mismo modo, esta autora señala que el conocimiento académico no es *mejor* que otros conocimientos producidos desde los grupos y los movimientos sociales. El conocimiento académico producido dentro de un contexto institucional y puesto de una determinada manera permite ser aceptado en contextos donde, por ejemplo, el conocimiento generado por las prácticas y experiencias cotidianas, a menudo, se consideraría incompleto (Sager, 2011, p. 96; cf. véase también Casas-Cortés, 2009). Por otro lado, en relación con la construcción del conocimiento, las autoras posestructuralistas feministas, poscoloniales y de los pueblos originarios llaman la atención sobre las formas en que el poder social y político moldean la producción del conocimiento (Collins, 1997; Smith, 1997).

³⁴ Con el objetivo de preservar el anonimato, no se especifica en algunos casos el país de procedencia, solo la región. Todos los nombres son seudónimos. Cabe mencionar que el término "solicitante de asilo" se refiere a aquella persona que está a la espera de obtener reconocimiento del estatuto de refugiado u otro tipo de protección. Hay que clarificar que en este trabajo cuando se emplea el término solicitante de asilo se distancia de las connotaciones de sospecha y de desconfianza que suele incorporarse a este concepto en los países europeos (Tyler, 2009; Sager, 2011).

diferentes momentos de sus vidas, aunque la mayoría se encontraba en una franja de edad entre los 20 y los 40 años en el momento de ser entrevistados. Su tiempo de residencia en España era muy variado, incluyendo tanto a personas que habían llegado recientemente y llevaban menos de seis meses, hasta quienes habían residido en España más de diez años. Adicionalmente, habían solicitado asilo en diferentes lugares, como en el aeropuerto de Madrid-Barajas, la OAR en Madrid o en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (en adelante, CETI) en Melilla.

Además, los solicitantes entrevistados se encontraban en diferentes fases del proceso. En el caso de los solicitantes que llevaban más años residiendo en España, todos habían obtenido una respuesta a su solicitud por parte de la OAR. Abdel, Zhara y Farhanaz habían obtenido el estatuto de refugiado y Samir la protección subsidiaria. En el caso de Carlos, después de cuatro años de espera, su solicitud de protección había sido denegada, quedando en situación administrativa irregular³⁵. Aquellos que llevaban menos de medio año, como Victoria, se encontraba en el proceso de evaluación de su solicitud. Los casos de Tagge y Braima muestran también una realidad mucho más compleja y las diferentes trayectorias posibles. Tagge, por ejemplo, se encontraba a la espera de poder solicitar asilo (un proceso que en los últimos años se demoró enormemente debido al colapso del sistema). Por otro lado, Braima, a pesar de cumplir con los requisitos necesarios y de poder ser considerado, en términos sociológicos, un refugiado, prefirió no realizar la solicitud ni entrar en el sistema de asilo, manteniéndose como migrante ("irregularizado")³⁶. Braima se abstuvo de ingresar "por esta vía" debido a las restricciones a la libertad de movimiento que supone la solicitud en ciertos enclaves³⁷. En medio de

³⁵ Aunque después de un tiempo sin permiso de residencia, pudo regularizar su situación a través de la residencia comunitaria, a la que le dio derecho el nacimiento de su hijo.

³⁶ Es necesario aclarar que el término "refugiado" se utiliza a lo largo de este trabajo, independientemente de que la persona haya obtenido o no el estatuto. En este sentido, se aborda este concepto teniendo en cuenta las experiencias de aquellas personas que se han visto forzadas a migrar desde sus países de origen o residencia hacia otros países, independientemente de haberle sido reconocido tal derecho en el país de destino.

³⁷ La cuestión de la movilidad y el asilo está estrechamente ligada tanto en el interior del territorio como en "las zonas de espera fronterizas". En el caso de algunas conversaciones mantenidas con personas refugiadas prefirieron no optar por esta vía debido, entre otras razones, a que la obtención del estatuto de refugiado conllevaba la imposibilidad de regresar a su país si las circunstancias sociales y políticas cambiaban, o bien, "quedarse anclado", "bloqueados" mientras estaban a la espera de la resolución. Sobre esta cuestión véase también De Genova, 2010a, 2010b; Madison, 2005; Mbembe, 2008; Young, 2016.

todas estas variaciones, el denominador común de todos ellos fue su relación con el sistema de asilo y sus experiencias dentro del "aparato" de asilo.

Las entrevistas se llevaron a cabo en Madrid, Barcelona, Melilla, y la ciudad colindante marroquí de Nador, Ceuta, Málaga, Tarifa y Algeciras (ambas en Campo de Gibraltar) (véase las ilustraciones 1 y 2). La selección de estas localizaciones se realizó teniendo en cuenta tanto ciudades de "destino final" como ciudades de primera recepción, consideradas habitualmente como ciudades en tránsito para quienes migran. Los motivos para realizar las entrevistas en estas ciudades se debieron, además, a que se encontraban entre las principales en número de solicitudes. En el caso específico de la frontera sur española se buscaba explorar la gestión del refugio en un espacio geográfico que había sido escasamente estudiado previamente. Melilla tuvo una gran importancia para abordar este objetivo: se ha tratado en fechas recientes de la segunda ciudad, tras Madrid, donde más solicitudes de asilo se han realizado. Además, Melilla fue la principal puerta de entrada para los refugiados durante el año 2015. Málaga y el Campo de Gibraltar son zonas fronterizas de la costa andaluza, y, por lo tanto, vía de entrada de personas refugiadas a través de la frontera marítima. Son además puntos de conexión con las ciudades fronterizas de Melilla y Ceuta, a través de las comunicaciones marítimas. Resultaba así importante conocer las dinámicas y los procesos entre ambos puntos de enlace, debido a los programas de traslados, permitiendo conocer cómo opera el asilo en diferentes espacios, así como a la posibilidad de detectar algunos cambios que han ocurrido en los últimos años.

Ilustración 1. Localización Geográfica del Trabajo de Campo



Nota. Elaboración propia.

Ilustración 2. Mapa geográfico



Nota. Google Map.

Para las entrevistas en profundidad se optó por un guion abierto, elaborado previamente y conformado a partir de las preguntas de investigación diseñadas para la tesis (véase Kvale, 2007, 2011). Sin embargo, algunos de los temas y preguntas de este guion fueron variando en función de la persona entrevistada, adaptándolo según cada entrevistada, incluso dentro de una misma organización o institución. También el tipo de entrevistas cambió en función del perfil, habiendo entrevistas más dirigidas (Del Olmo, 2003), o de lo contrario, más conversacionales³⁸ (Johnson, 2002; Valles-Martínez, 2002).

La mayoría de las entrevistas duraron entre una hora y una hora y media, fueron grabadas con autorización previa de los entrevistados, y posteriormente, han sido transcritas y analizadas³⁹. El lugar y la fecha fueron elegidas por las personas entrevistadas. Gran parte de las entrevistas se realizaron en las sedes o "lugares de encuentro" de las organizaciones de la sociedad civil, en las oficinas de las entidades y en los propios organismos de la administración donde trabajaban los entrevistados. Esto brindó una mayor comprensión de las actuaciones y de los procesos "in situ". Así, por ejemplo, algunas observaciones en las entidades sociales o en la OAR han servido para tener una idea más ajustada del complejo proceso burocrático que suele caracterizar al ámbito del asilo y "la dimensión de la espera", como un aspecto esencial al que tienen que hacer frente las personas refugiadas en su vida diaria (Conlon, 2011; Jacoben, 2017; Ruiz-Estramil, 2018).

En el caso de algunas entrevistas se englobaron en un tipo de entrevista conversacional, teniendo un carácter más espontáneo o casual. La complementariedad de estas entrevistas junto a las charlas y conversaciones mantenidas durante el trabajo de campo, fuera de la entrevista más formal, o bien, en determinados momentos, compartiendo acciones conjuntas, fue especialmente relevante. Un buen número de las entrevistas realizadas a activistas o solicitantes de asilo se sitúan más en este tipo de entrevista

³⁸ Dada la escasez de estudios sobre esta materia desde las ciencias sociales se optó en algunos casos por realizar entrevistas en profundidad poco dirigidas porque interesaba, como menciona precisamente Valles, "recoger el flujo de información particular de cada entrevistado, además de captar aspectos no previstos en el guion" (Valles-Martínez, 1999, p. 204).

³⁹ Hubo entrevistas, sin embargo, que no fueron grabadas por deseo expreso de los entrevistados. En estos casos, inmediatamente después de cada encuentro, se reconstruyó la información obtenida a partir de las anotaciones recogidas. Hay que señalar que las garantías de confidencialidad y anonimato han atravesado todo el proceso de la investigación, desde el acceso al campo hasta el proceso de redacción y difusión (Abad, 2016).

conversacional y en algunos casos, no se limitó a una sola reunión, sino que hubo diversos encuentros. Como Schatzman y Strauss (1973) apuntaron a diferencia de las entrevistas formales, las entrevistas conversacionales propias del trabajo de campo cualitativo pueden "ser *suspendidas* más que *terminadas*, activándose cómodamente una y otra vez" (p. 74). La duración de estas entrevistas osciló desde los treinta minutos hasta varias horas, adoptando un carácter más de diálogo (Martínez, 2002). Estos reiterados encuentros discursivos permitieron una mayor comprensión de las perspectivas que tienen los sujetos respecto de sus vidas, experiencias o situaciones (Taylor y Bodgan, 1998, p. 101).

En este caso, como señala Paloma Moré las entrevistas deben ser comprendidas como un proceso de *intercambio y reciprocidad*⁴⁰ y no como mera *succión* de información para nuestro propio beneficio como investigadoras, de tal manera que la ética atraviesa toda la investigación⁴¹ (Moré, 2015; cf. Del Olmo, 2010; Abad, 2016). En esta misma línea, Begoña Abad (2016) indica que la investigación cualitativa, centrada en procesos, solo puede resolver sus dilemas éticos desde una ética *situada* que obliga a la persona investigadora a la reflexión constante sobre la responsabilidad ética de su trabajo (2016, p. 101; cf. Téllez, 2010; Simons y Usher, 2000).

Además, como apunta Soufian Marouan (2018), el investigador o investigadora está situada en un contexto socio-histórico y porta una historia a partir de la cual construye la realidad. Asumir esta posición es ser consciente de que, como sujetos sociales, construimos la realidad desde un determinado punto de vista (p. 15), aunque este autor aclara y precisa que el concepto de subjetividad no debe ser confundido con el concepto

⁴⁰ La investigación cualitativa depende no solo de la cooperación voluntaria de las personas, sino también de su compromiso y aportación colaborativa: es en el proceso de compromiso entre el investigador y los entrevistados donde se generan los "datos" y se puede realizar la investigación. El investigador se conecta con los participantes, sobre la base del intercambio recíproco, a través de una relación personal más que contractual (Pollock, 2012, pp. 3-4). Además, la persona entrevistada también puede estar interesada en penetrar en la vida del investigador con el fin de comprender a su interlocutor y valorar la posibilidad de establecer una relación de intimidad (Robles-Silva, 2012, p. 607).

⁴¹ Soyini Madison invita a hacerse las siguientes preguntas: 1) ¿Cómo podríamos ser capaces de reflexionar y evaluar nuestro objetivo, nuestras intenciones y nuestro marco de referencia como investigadores?; 2) ¿Cómo podríamos predecir las consecuencias de nuestro trabajo y evaluar nuestra capacidad potencial de producir daño?; 3) ¿Cómo podríamos crear y mantener un diálogo de colaboración continua en nuestra investigación entre nosotros mismos como investigadores y los otros como sujetos de estudio?; ¿En qué sentido es relevante nuestra historia específica con respecto al significado más amplio y a la actividad general de la condición humana?; 5) ¿Cómo puede contribuir nuestro trabajo de manera más significativa a la equidad, a la libertad y a la justicia en términos de en qué lugar y con qué propuesta de intervención? (Madison, 2005, p. 22)

de arbitrariedad. Este último concepto, como Saavedra (2003) especifica, apunta a la imposición de una verdad sin garantías científicas desde la posición de poder del investigador.

Por otra parte, las dificultades que se han encontrado durante el trabajo de campo han sido varias. En primer lugar, el trabajo de campo coincidió con un momento de grandes cambios tras la denominada “crisis de los refugiados” de 2015. Concretamente, en el caso español esto supuso algunas transformaciones muy importantes en la dinámica del asilo, como el incremento del número de solicitudes, la ampliación del sistema y la incorporación de nuevos actores en la implementación de las políticas, así como el diseño de algunos programas y planes por parte de algunos ayuntamientos, comunidades autónomas, organizaciones de la sociedad civil, etc. Esto conllevó la decisión de incluir también ese período en el análisis de la investigación, y conocer los cambios y continuidades también en estos últimos años (2015-2019).

Sin embargo, esta coincidencia implicó que el acceso a algunos informantes o entrevistados claves conllevara mucho más tiempo debido al alto volumen de trabajo, el carácter urgente e inmediato de algunas acciones, especialmente en espacios fronterizos, o el colapso del sistema de asilo de manera reiterada en estos últimos años. Se realizó un esfuerzo de adaptación a estas circunstancias con el intento de no obstaculizar su trabajo. A pesar del contexto la mayoría de las personas aceptaron a ser entrevistadas. Este período fue un momento que se vivió con mucha intensidad, a la vez que con una percepción de continuo cambio. Al mismo tiempo, este período permitió una incesante reflexión respecto a las políticas, discusiones y acciones llevadas a cabo desde distintas redes, asociaciones o instituciones.

También se realizaron visitas a algunas de las principales instituciones e infraestructuras del sistema de asilo español, como la OAR. De igual manera, se visitaron varios centros de recepción y alojamientos pertenecientes a diversas organizaciones sociales y a uno de los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) en Madrid. En la ciudad de Melilla se visitó la oficina de asilo habilitada en la frontera terrestre de Beni Enzar, adjunta a la comisaría de policía. Asimismo, se visitaron algunos lugares clave como, el puerto marítimo de Melilla desde donde se realizan los programas de traslado con destino a Málaga, además de los puertos marítimos de Algeciras, Tarifa y Ceuta en donde desarrollan su labor en esta

materia algunas de las organizaciones. Al mismo tiempo, se realizaron diversas visitas a la ciudad de Nador, visitas que fueron clave para entender las actuaciones y procesos que ocurren no solo en las zonas fronterizas y post-fronterizas, sino también las dinámicas pre-fronterizas. En Nador se visitó una organización que trabaja en apoyo al tránsito de mujeres y hombres refugiados y migrantes, a la espera del cruce a territorio europeo. Tanto en la primera como en la segunda fase del trabajo de campo estuvimos con esta organización, acompañando en algunas de sus actividades centrales.

A continuación, se detalla el listado de las entrevistas realizadas:

Listado de entrevistas

Tabla 1. Entrevistas realizadas durante la primera fase

NÚMERO	ENTREVISTAS	LUGAR
1	Ex técnico – organización social	Madrid
2	Funcionaria – OAR	Madrid
3	Técnico – Administración Pública	Madrid
4	Responsable – organización internacional	Madrid
5	Responsable – organización social	Madrid
6	Responsable Área Incidencia Política – organización social	Madrid
7	Responsable Área Acogida – organización social	Madrid
8	Responsable Área Inclusión Social – organización social	Madrid
9	Trabajador social – Unidad de Trabajo Social OAR	Madrid
10	Trabajadora social – Unidad de Trabajo Social OAR	Madrid
11	Funcionaria – Secretaría de Estado de Migraciones	Madrid
12	Solicitante de asilo	Madrid
13	Coordinador Área Acogida – organización social	Madrid
14	Solicitante de asilo	Madrid
15	Responsable – organización social	Madrid
16	Funcionario – Ayuntamiento de Madrid	Madrid
17	Funcionario – Comunidad de Madrid	Madrid
18	Activista/ abogada – organización social	Madrid
19	Responsable – asociación migración	Madrid
20	Empleada – organismo internacional	Madrid
21	Solicitante de asilo	Madrid
22	Solicitante de asilo	Madrid
23	Activista / abogado turno de oficio	Madrid
24	Empleada – organismo internacional	Madrid
25	Responsable Área Jurídica – organización social	Madrid
26	Funcionaria – OAR	Madrid
27	Responsable Área Migración – organización social	Madrid

28	Solicitante de asilo	Madrid
29	Abogada – red defensa DD.HH.	Melilla
30	Portavoz – partido político	Melilla
31	Abogada – red defensa DD.HH.	Melilla
32	Abogada – red defensa DD.HH.	Melilla
33	Activista /abogado turno de oficio	Melilla
34	Coordinadora – organización social	Nador
35	Activista/portavoz – asociación defensa DD.HH.	Melilla
36	Activista /portavoz – asociación defensa DD.HH.	Melilla
37	Coordinador – organización social	Melilla
38	Técnica – organización social	Melilla
39	Activista /portavoz – asociación defensa DD.HH.	Melilla
40	Educadora social – asociación defensa DD.HH.	Melilla
41	Educadora social – asociación defensa DD.HH.	Melilla
42	Responsable – organización social	Melilla
43	Trabajadora social – organización social	Melilla
44	Coordinadora – organización social	Melilla
45	Policía Nacional – oficina de asilo Beni Enzar	Melilla
46	Abogada – organización social	Melilla
47	Empleado – organismo internacional	Melilla
48	Empleada – organismo internacional	Melilla
49	Traductor e intérprete – organismo internacional	Melilla
50	Activista/abogada – organización migración	Madrid
51	Abogada – organización social	Melilla

Tabla 2. Entrevistas realizadas durante la segunda fase

NÚMERO	ENTREVISTAS	LUGAR
52	Responsable – centro de acogida a refugiados	Madrid
53	Coordinador Área Refugiados – organización social	Madrid
54	Coordinador Área Refugiados Comunidad de Madrid – organización social	Madrid
55	Coordinador Área Refugiados Cataluña – organización social	Barcelona
56	Técnico – ayuntamiento de Barcelona	Barcelona
57	Abogado Área Refugiados Generalitat Cataluña – organización social	Barcelona
58	Abogada – asociación refugio	Barcelona
59	Coordinador – asociación migración y refugio LGBTQI+	Barcelona
60	Abogado – asociación defensa DD.HH.	Barcelona
61	Trabajador social – asociación refugio	Barcelona
62	Coordinadora Área Acogida – organización social	Madrid

63	Coordinador Área Jurídica – organización social	Madrid
64	Activista/Abogada turno de oficio	Madrid
65	Portavoz – asociación antirracista	Madrid
66	Coordinador – organización social	Nador
67	Trabajadora social – organización social	Nador
68	Solicitante de asilo	Melilla
69	Activista /religiosa – asociación defensa DD.HH.	Melilla
70	Policía Nacional –oficina de asilo Beni Enzar	Melilla
71	Policía Nacional – oficina de asilo Beni Enzar	Melilla
72	Abogada – red defensa DD.HH.	Melilla
73	Abogada turno de oficio	Melilla
74	Abogado turno de oficio	Melilla
75	Empleada – organismo internacional	Melilla
76	Activista/coordinador – asociación defensa DD.HH.	Melilla
77	Solicitante de asilo	Melilla
78	Solicitante de asilo	Melilla
79	Trabajador social – organización social	Málaga
80	Coordinador – organización social	Málaga
81	Voluntaria /religiosa – organización social	Málaga
82	Coordinador – asociación defensa DD.HH.	Málaga
83	Coordinador – organización social	Málaga
84	Empleada – organismo internacional	Campo de Gibraltar
85	Enfermero – organización social	Campo de Gibraltar
86	Coordinador – Salvamento Marítimo	Campo de Gibraltar
87	Activista /miembro – organización social	Campo de Gibraltar
88	Abogada – organización social	Ceuta
89	Activista /religiosa – asociación defensa DD.HH.	Ceuta
90	Abogada turno de oficio	Campo de Gibraltar

CAPÍTULO 4. EVOLUCIÓN DEL ASILO EN ESPAÑA: UNA APROXIMACIÓN A TRAVÉS DE LOS DATOS⁴²

Este capítulo se divide en dos secciones. En primer lugar, se analiza la evolución de las solicitudes de asilo en España entre 1984 y 2018, el perfil sociodemográfico de los solicitantes, el acceso y el lugar de presentación de las solicitudes y la distribución geográfica de los solicitantes de asilo en territorio español. Y, en segundo lugar, se estudia el nivel de reconocimiento de protección y el número de resoluciones favorables según el perfil sociodemográfico (incluyendo zona geográfica, sexo y franja de edad). La fragmentación de los datos en registros y publicaciones de distintas instituciones, junto con el hecho de que muchos de los datos no se hayan publicado, sino que figuren en memorias que han debido ser consultadas, ha dificultado enormemente la presentación y el análisis de los datos que en muchos casos incorporan series temporales fragmentadas y escasa desagregación. De ahí que el análisis que se presenta adolezca de ciertas debilidades derivadas de ello. En este análisis se emplean además datos procedentes de distintas fuentes, fundamentalmente OAR y los Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior.

4.1. Evolución de las solicitudes de asilo en España

España ha recibido casi 300.000 solicitudes de asilo entre 1984 y 2018. A grandes rasgos, y atendiendo a las cifras, se puede observar tres períodos en la dinámica del asilo en nuestro país. Un primer período que comprende de 1984 a 1994, correspondiendo con la vigencia de la primera Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (Ley 5/1984). En general el número total de solicitudes de refugiados y asilados aumentó progresivamente a lo largo de los años que conforman esta primera etapa (véase gráfico 1). Hubo 1.100 solicitudes en 1984, 4.516 en 1988 y 11.708 en 1992. Los años donde se recibió un mayor número fueron 1992, 1993 y 1994 superando las 11.500

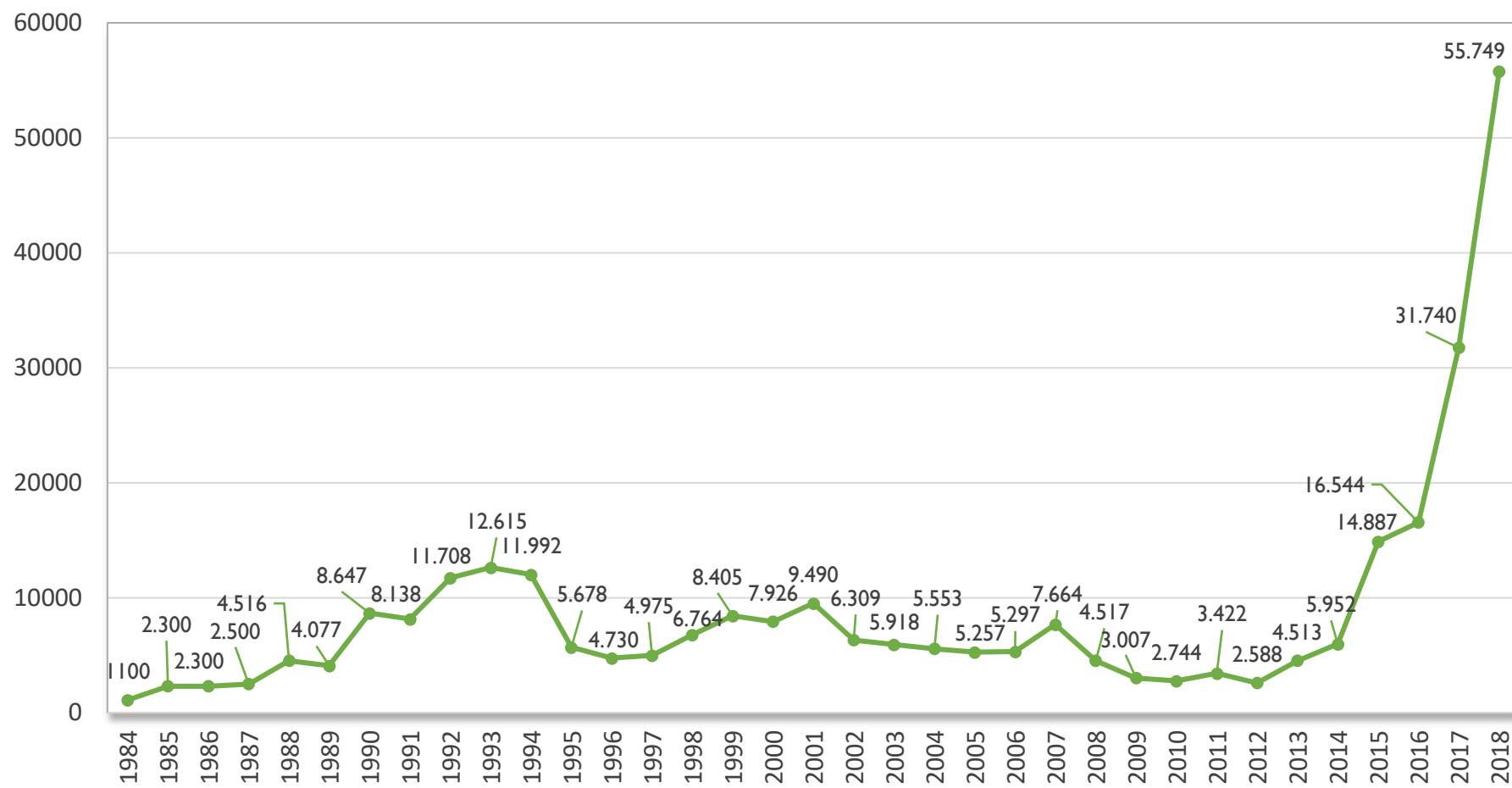
⁴² Quiero expresar un especial agradecimiento a Julio Pérez Díaz, investigador del Instituto de Economía, Geografía y Demografía del CSIC, por las revisiones realizadas de este capítulo. En caso de existir cualquier error es responsabilidad únicamente de la autora.

Por otro lado, hay que señalar que los datos analizados en este capítulo se extienden hasta 2018, debido a que en el momento de escribir este apartado aún no estaban disponibles los datos de la OAR 2019. Sin embargo, a lo largo de esta investigación se mencionarán algunas de las cifras más relevantes de este último año.

solicitudes. Sin embargo, a partir de 1995 se observa un agudo descenso en el número de solicitudes debido a la modificación de la Ley 5/1984 por la Ley 9/1994. Esta última ley incluyó varios cambios fundamentales, entre ellos, el establecimiento de un procedimiento de "inadmisión a trámite", el cual consistía en que aquellas solicitudes que las autoridades considerasen que no merecían ser tramitadas o estudiadas, o que su solicitud no correspondía a España, directamente fueran inadmitidas en una pre-fase al procedimiento (v.g., Fullerton, 2005; Jubany, 2002) ⁴³. De manera que los solicitantes no podían ingresar en el procedimiento, ni tener la oportunidad de que sus casos fueran estudiados en detalle. El segundo período se extendería entre 1995 y 2014, manteniéndose una media de 5.500 solicitudes anuales, a excepción de dos repuntes en 2001 y 2007 con 9.490 y 7.664 solicitudes respectivamente, en los que se aprecia un leve crecimiento. Sin embargo, esta tendencia empezó a cambiar a partir del año 2015 cuando España recibió casi 15.000 solicitudes, representando la cifra más alta de los últimos treinta años. Desde 2015, el número de solicitudes continuó incrementándose anualmente con 16.544 solicitudes en 2016, 31.740 en 2017 y 55.668 en 2018. En este tercer período, puede observarse un significativo ascenso en el número de peticiones, alcanzándose un total de 100.000 entre 2015 y 2018. Este incremento se ha debido, por un lado, a la llegada de nacionales procedentes de Siria en 2015, coincidiendo con la llegada de refugiados a Europa. No hay que olvidar que en el año 2015 se registraría la cifra más elevada de llegadas de refugiados a Europa desde la Segunda Guerra Mundial, durante la mal llamada "crisis de refugiados" (Bojadžijev y Mezzadra, 2015). Y, por otro lado, al aumento en la llegada de nacionales procedentes de la región Latinoamericana. En este caso la mayoría de los solicitantes procedían de Venezuela, que se convierte en el principal país de origen a partir de 2016.

⁴³ En el capítulo 5 se estudiará con mayor profundidad los diferentes cambios legislativos en materia de asilo.

Gráfico I. Evolución del número de solicitudes de asilo en España (1984-2018)



Nota. Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior (1995-2018)⁴⁴

⁴⁴ Los datos entre 1984 y 1996 son extraídos del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 1996.

4.2. Solicitudes por áreas geográficas y países de procedencia

Las solicitudes incluyen alrededor de 90 nacionalidades existiendo una amplia disparidad respecto a su procedencia a lo largo del tiempo. En el caso de los continentes africano y asiático es donde existe una mayor diversidad de procedencias, mientras que en América y Europa se aprecia una menor heterogeneidad. Si bien algunos nacionales han ido variando, dependiendo de la situación del país de origen, otras nacionalidades se han mantenido desde 1990 hasta 2018.

En relación con el continente africano, a principios de los años 90, las solicitudes provenían principalmente de personas de Angola, Liberia, Nigeria y Senegal. A partir de mediados de los 90 procedían de Argelia, Sierra Leona y República Democrática del Congo (en adelante, R.D. Congo). Y desde el inicio de la década del 2000, el mayor número de solicitantes eran nacionales de Nigeria y Argelia, y en menor medida de R. D. Congo. Los nacionales de estos tres países se han mantenido, en mayor o menor medida, hasta 2018. Asimismo, ha habido solicitudes de otros nacionales, pero sus cifras han ido variando en función de la situación del país de origen desde la década 2000. La mayoría de quienes han solicitado asilo provienen de la región del África occidental (Sierra Leona, Guinea, Mali, Costa de Marfil) y, en menor medida, del África central (R.D. Congo, Camerún, Guinea Ecuatorial o República Centroafricana) y del África oriental (Somalia). A partir del año 2015, Marruecos se ha situado como uno de los principales países de origen de donde proceden los peticionarios de asilo.

En segundo lugar, la mayoría de los solicitantes de asilo del continente americano procedían de Perú y Cuba en la década de los 90. Posteriormente, de Colombia y Cuba durante la década del 2000. Y, desde el año 2016, Venezuela se ha convertido en el principal país de origen, seguido de Colombia, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

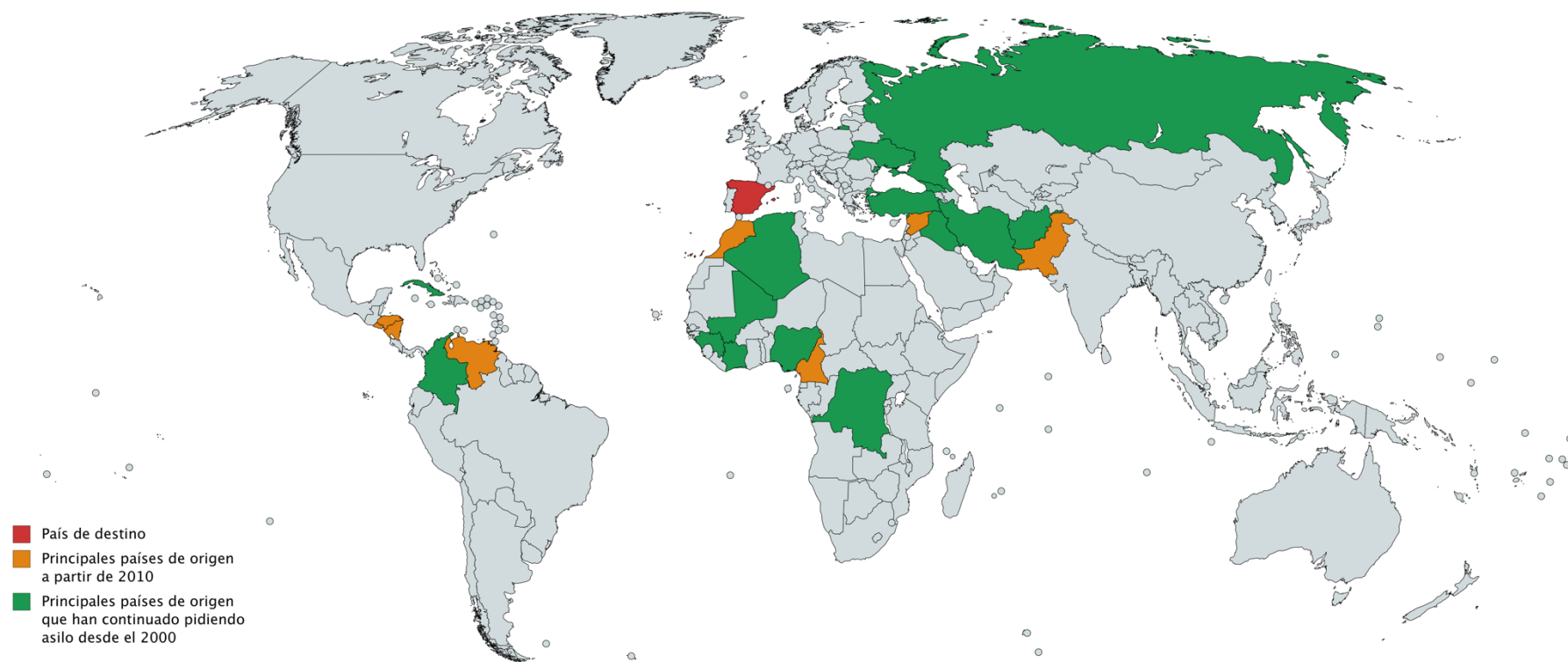
En cuanto al continente asiático, en la década de los 90, los solicitantes procedían de Irán, y en menor grado, de Iraq. A partir de mediados de los 90, los ciudadanos de Armenia se situaron también entre los principales países de origen. Posteriormente, junto a Armenia, Georgia e Iraq han sido las principales nacionalidades durante la primera década del 2000, con números significativos de demandantes procedentes de Pakistán, y en menor medida, de Afganistán. Sin embargo, Siria ha sido el principal país desde 2011. En este caso si bien el número de

peticionarios ha descendido, sigue manteniéndose entre los principales países de origen hasta 2018.

En cuarto y último lugar, la mayoría de los solicitantes europeos procedían de los países de la Europa del Este, principalmente de Polonia y Rumania en la década de los 90. Posteriormente de Rusia y, en menor medida, de Bielorrusia, Bosnia, Turquía y Ucrania en la década del 2000. A partir del año 2014, Ucrania se situó como el principal país de origen por delante de Rusia. Por lo tanto, los nacionales procedentes de Ucrania y Rusia han sido quienes más solicitudes han realizado desde la década del 2000 hasta el 2018, si atendemos a los datos agregados.

En el siguiente mapa (Ilustración 3), el color naranja nos da una imagen más cercana en el tiempo y refleja las principales nacionalidades que han solicitado asilo en los últimos años en España (entre 2010 y 2018): Venezuela, Siria, Colombia, Ucrania, Palestina, Argelia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Camerún, Marruecos y Pakistán (OAR, 2017-2018). El color verde muestra una fotografía de la continuidad mostrando las procedencias por países de los que han continuado solicitando asilo desde el año 2000. Destacan así, de Europa del Este, Rusia, Ucrania, Turquía y Georgia; del continente africano, Argelia, Nigeria y D. R. Congo y, en menor medida, Mali, Costa de Marfil y Guinea; del continente asiático, Afganistán, Irak e Irán; y de América Latina, Colombia y Cuba.

Ilustración 3. Solicitudes de asilo por países de procedencia entre 2000 y 2018



Nota. Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior (2000-2018)

Created with mapchart.net ©

4.3. Solicitudes de asilo admitidas e inadmitidas a trámite

En cuanto a las decisiones sobre solicitudes admitidas e inadmitidas, se puede establecer dos períodos, coincidiendo cada uno de ellos con un cambio de ley en materia asilo (véase tabla 3). Un primer periodo, entre 1995 y 2009, donde una media del 60 % de las solicitudes fueron inadmitidas, debido a la incorporación precisamente de la figura de inadmisión con la modificación de la Ley 9/1994 Y un segundo período, entre 2010 y 2018, donde menos del 20 % de las solicitudes fueron inadmitidas, coincidiendo con la aprobación de la última Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en 2009 (véase gráfico 2). En este segundo caso la razón del bajo número de inadmisiones se debió a que la figura de inadmisión apenas se aplicó en aquellas solicitudes presentadas dentro de territorio español. En cambio, esta figura continuó implementándose en las solicitudes presentadas en puestos fronterizos⁴⁵.

⁴⁵ Artículo 21 de la Ley 12/2009.

Tabla 3. Evolución del número total de solicitudes de asilo según admisión (1995-2018)

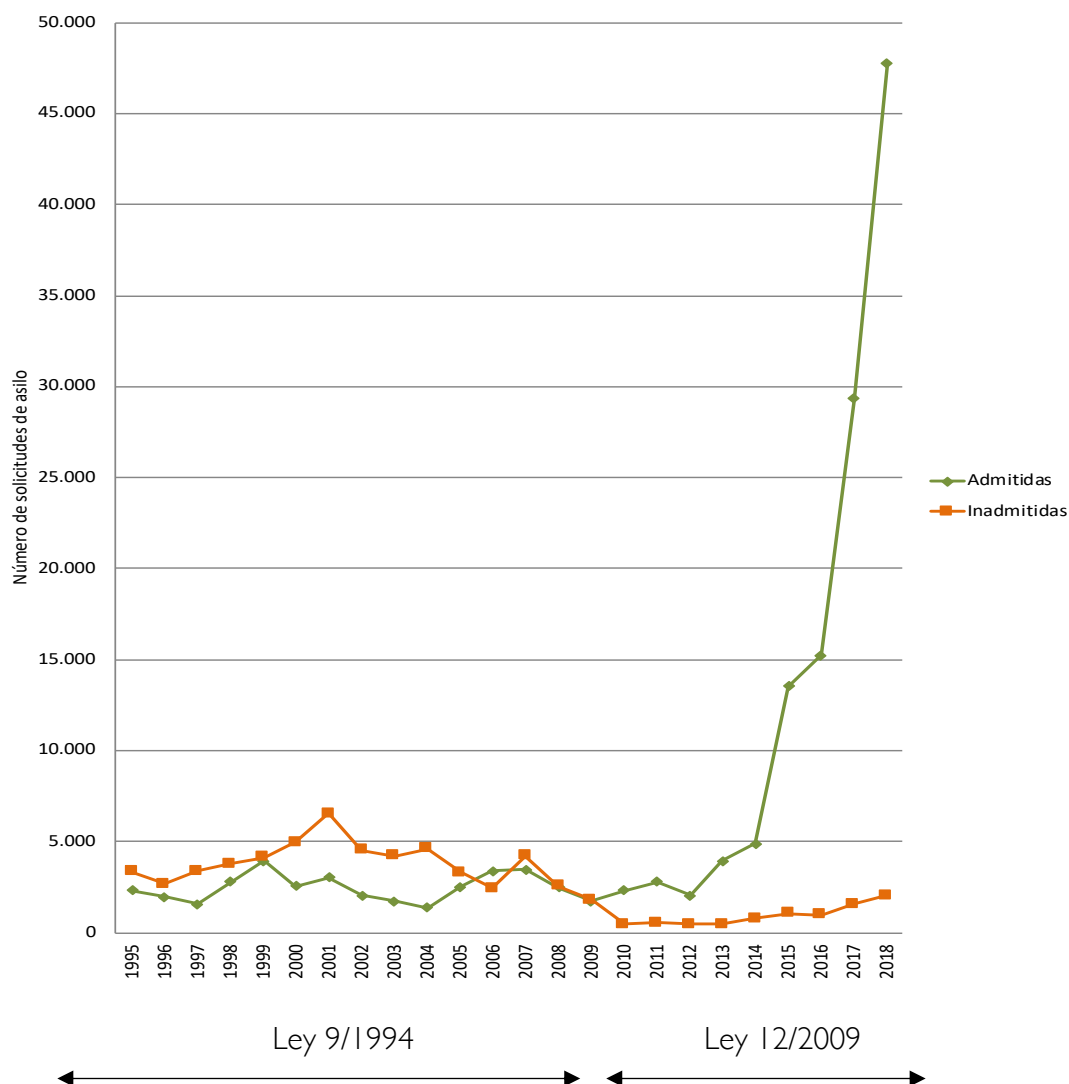
Año	Total	Inadmitidos	‰	Admitidos	‰
1995	5.678	3.334	58,72	2.308	40,65
1996	4.730	2.688	56,83	1.979	41,84
1997	4.975	3.384	68,02	1.554	31,24
1998	6.764	3.780	55,88	2.794	41,31
1999	8.405	4.128	49,11	3.943	46,91
2000	7.926	4.960	62,58	2.551	32,19
2001	9.490	6.535	68,86	3.026	31,89
2002	6.309	4.532	71,83	2.034	32,24
2003	5.918	4.229	71,46	1.718	29,03
2004	5.553	4.623	83,25	1.370	24,67
2005	5.257	3.303	62,83	2.507	47,69
2006	5.297	2.423	45,74	3.392	64,04
2007	7.664	4.201	54,81	3.456	45,09
2008	4.517	2.557	56,61	2.455	54,35
2009	3.007	1.801	59,89	1.729	57,50
2010	2.744	476	17,35	2.322	84,62
2011	3.422	534	15,60	2.807	82,03
2012	2.588	476	18,39	2.056	79,44
2013	4.513	475	10,53	3.919	86,84
2014	5.952	791	13,29	4.897	82,27
2015	14.887	1066	7,16	13.539	90,95
2016	16.544	981	5,93	15.245	92,15
2017	31.740	1.555	4,90	29.343	92,45
2018	55.749	2.044	3,67	47.747	85,65
Total	229.548	65.077	28,35	158.692	69,13

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (1995-2005) y Anuario Estadístico del Ministerio del Interior (2006-2018)

Según se observa en la tabla anterior, los años donde más inadmisiones se produjeron fueron en 1997, entre 2001 y 2005, y posteriormente, en 2009. La mayoría de las solicitudes que fueron inadmitidas coincidieron, a su vez, con las principales nacionalidades que solicitaron asilo durante esos años⁴⁶.

⁴⁶ Los datos sobre las solicitudes admitidas e inadmitidas según país de procedencia no están disponibles para el año 1997. En el año 2001, el 68 % de las solicitudes fueron inadmitidas. Más de la mitad de las inadmisiones correspondieron a las cuatro principales nacionalidades de los solicitantes de asilo de ese año: Cuba con 95 % inadmitidos, Colombia con 53 %, Nigeria con 98 % y Sierra Leona con un 80 % (Anuario Estadístico de Extranjería, 2001, p. 208). Al año siguiente en 2002, el 71 % de las solicitudes inadmitidas correspondieron a las mismas nacionales que el año anterior, incluyendo también Argelia. Nigeria y Cuba con un 94 % de inadmisiones cada uno, Colombia con un 57 %, Sierra Leona con 77 % y Argelia con un 90 % (Anuario Estadístico de Extranjería, 2002, p. 418). En el año 2003, el 71 % de las solicitudes fueron inadmitidas, de los cuales la mitad de los inadmitidos correspondieron a ciudadanos procedentes de Colombia, concretamente un 78 %. Este año más del 50 % de las solicitudes se efectuaron en el puesto fronterizo aéreo del aeropuerto de Madrid-Barajas (Anuario Estadístico de Extranjería, 2003, p. 602). En 2004, el 83 % de las solicitudes inadmitidas correspondió a los nacionales procedentes de Nigeria con 93 % inadmitidos, Argelia con un 96 % y Colombia con 28 %. Y en menor medida, los solicitantes de asilo procedentes de Mali, fueron inadmitidos en un 100 %, Guinea con un 95 %, R.D. Congo con un 70 %, Costa de Marfil con un 67 %, Guinea Bissau con un 97 % y Sierra Leona con un 88 %. En el año 2005, el 62 % de las solicitudes inadmitidas correspondió a los nacionales procedentes de Nigeria con un 96 % inadmitidos, Colombia con un 35 %, Argelia con un 100 %. Y en menor medida, los solicitantes de asilo procedentes de Mali, fueron inadmitidos en un 99 %, Guinea con un 100 % y Guinea Bissau con un 94 % (Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2005, pp. 435-436). Por último, en 2009 hubo un 59 % de inadmitidos. La mayoría correspondió a los nacionales procedentes de Nigeria con un 91% inadmitidos, Costa de Marfil con un 55 %, Colombia con un 51%, Argelia con un 69 %, Guinea con un 54 %, Camerún con un 59 % y R.D. Congo con un 55 % (Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2009, pp. 271-277).

Gráfico 2. Evolución del número de solicitudes de asilo admitidas e inadmitidas (1995-2018)



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (1995-2005) y Anuario Estadístico del Ministerio del Interior (2006-2018)⁴⁷

Como se ha señalado previamente, a partir del 2010 menos del 20 % de las solicitudes fueron inadmitidas con la entrada en vigor de la última Ley de asilo. No obstante, la ley mantuvo la figura de inadmisión en los puestos fronterizos, es decir, en aeropuertos, puertos, fronteras terrestres y Centros de Internamiento para Extranjeros (en adelante, CIE). Adicionalmente, a partir de la Ley 12/2009, las solicitudes presentadas en CIE fueron

⁴⁷ Las sentencias estimatorias de la admisión a trámite por sentencia judicial no están incluidas. Los datos de las sentencias estimadas y desestimadas están disponibles en los datos de la OAR. En las solicitudes inadmitidas se ha incluido también las solicitudes denegadas entre 2010 y 2018. Este dato viene desagregado en los datos del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior y la OAR.

tramitadas por el procedimiento acelerado, es decir, las solicitudes fueron consideradas, en términos administrativos, como solicitudes efectuadas “en frontera”⁴⁸, pese que las personas estaban dentro de territorio. Esto significaba que las peticiones de los solicitantes en los CIE tenían menores garantías en el procedimiento de asilo en comparación con las solicitudes tramitadas por el procedimiento ordinario. La mayoría de las solicitudes inadmitidas en realidad han sido solicitudes denegadas⁴⁹. Los nacionales procedían principalmente del continente africano: Marruecos, Nigeria, Costa de Marfil, Argelia, Sahara Occidental, R.D. Congo, Camerún, Guinea, Congo; así como de la región latinoamericana, en su mayoría de Colombia. En menor medida, y en función del año, también provenían de Armenia (2010), Siria (2015 y 2016)⁵⁰, Ucrania (2014) República Dominicana (2015) y Venezuela (2016). Aunque se desconoce los datos desagregados de las solicitudes de asilo en cada puesto fronterizo (aéreo, puerto y terrestre), probablemente la gran mayoría de las peticiones en puestos fronterizos corresponderían a solicitudes presentadas en aeropuertos, y en menor medida, en CIE.

Si se observan ambos períodos, entre 1995 y 2009 y entre 2010 y 2018, las inadmisiones siguen afectando a las principales nacionales que solicitan asilo en España, provenientes en su mayoría del continente africano y de la región latinoamericana.

⁴⁸ Véase artículo 25.2 de la Ley 12/2009.

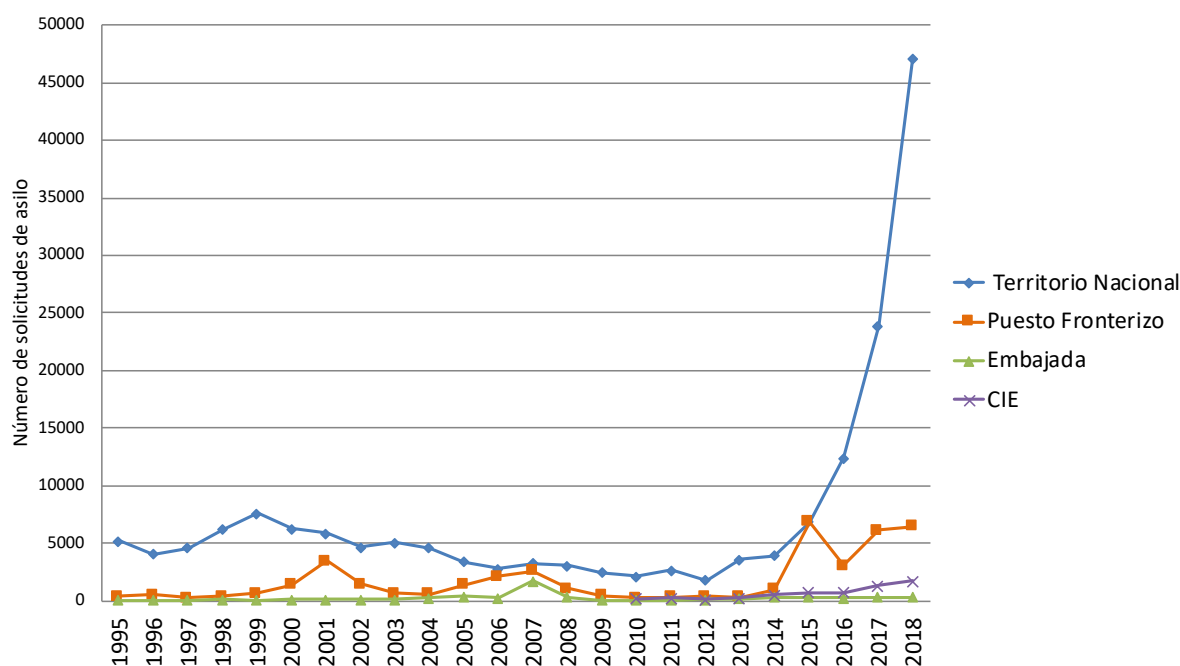
⁴⁹ Respecto al 20 % de las solicitudes que fueron inadmitidas, concretamente el 90 % fueron denegadas frente al 10 % que fueron inadmitidas entre 2010 y 2018. A partir de la Ley 12/2009 el sistema de registro incluyó de forma agregada las solicitudes *inadmitidas* y las solicitudes *denegadas*. La Ley 12/2009 incorporó la figura de denegación, uniéndose a la ya existente figura de inadmisión (la cual se había incorporado desde la Ley 9/1994). La figura de denegación significaba que se denegaría el derecho de asilo o la protección subsidiaria a las personas que constituyeran, por razones fundadas, un peligro para la seguridad de España, o bien, a aquellas que hubieran sido objeto de una condena firme por delito grave pudiendo constituir una amenaza para la comunidad (artículo 9 y 12, Ley 12/2009).

⁵⁰ En 2015 y 2016 hubo 94 solicitudes inadmitidas y denegadas de nacionales procedentes de Siria, de las cuales 10 solicitudes fueron presentadas en CIE. El resto de las peticiones inadmitidas y denegadas también pudo corresponder a solicitudes efectuadas en el puesto de Beni Enzar, frontera terrestre entre Marruecos y España, la principal ruta de los ciudadanos sirios para acceder a España.

4.4. Solicitantes de asilo por lugar de presentación de la solicitud

En relación con el lugar de presentación de las peticiones en el período 1995-2018, un 75 % solicitaron asilo en territorio nacional, un 18 % en puestos fronterizos, como aeropuertos, puertos y fronteras terrestres, algo más de un 2 % en embajadas, y un 2% en CIE (véase gráfico 3).

Gráfico 3. Lugar de presentación de solicitudes de asilo (1995-2018)



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (1995-2018)⁵¹

En la práctica las solicitudes efectuadas en puestos fronterizos corresponden en su gran mayoría a solicitudes presentadas en aeropuertos. Entre 1995 y 2004 (véase tabla 4), en torno al 83% de las solicitudes se efectuaron en el aeropuerto de Madrid-Barajas, seguidas de las realizadas en el aeropuerto de Las Palmas con un 9%, Barcelona con un 3,64 % y el resto de las provincias con un 3,48 % (OAR, 2004, p. 48). A partir del año 2005 no aparecen datos del lugar de presentación de solicitantes de asilo según puesto fronterizo

⁵¹ Los datos de 1995 y 1996 son extraídos de la OAR 2004 donde aparece la evolución de las solicitudes de asilo por lugar de entrada entre 1995 y 2004 (OAR, 2004, p. 47). Las solicitudes de asilo en consulados y embajadas engloban solicitudes de extensión familiar (2012, 2013, 2014, 2016). En el año 2009 las solicitudes presentadas en un CIE se engloban dentro de las solicitudes presentadas en territorio nacional (como se ha explicado previamente a partir de la Ley 12/2009 se produce este cambio que afecta al sistema de registro) (OAR, 2009, p. 20).

Tabla 4. Evolución del número de solicitantes de asilo en puestos fronterizos según provincias más significativas (valores absolutos y porcentajes) (1995-2004)

	1995		1996		1997		1998		1999	
Provincias	Per.	%	Per.	%	Per.	%	Per.	%	Per.	%
Madrid	331	82,70	392	74	156	57	257	62,9	574	84
Las Palmas	54	13,5	95	18	77	28	83	20,7	25	3,7
Barcelona	6	1,5	33	6,3	21	7,6	53	12,08	27	3,9
Resto Prov.	9	2,2	9	1,7	20	7,3	15	3,6	56	8,2
	2000		2001		2002		2003		2004	
Provincias	Per.	%	Per.	%	Per.	%	Per.	%	Per.	%
Madrid	1.238	86	3.371	97	1.426	96	665	94	623	97
Las Palmas	119	8,2	23	0,7	15	1	11	1,5	6	0,9
Barcelona	28	2	23	0,7	12	0,8	5	0,7	6	0,9
Resto Prov.	63	4,3	53	1,5	29	2	17	2,4	10	1,6

Nota. Oficina de Asilo y Refugio, datos a 31 de diciembre de 2004 (OAR, 2004, p. 48)

La anterior tabla muestra los datos sobre solicitudes en puestos fronterizos según provincias más significativas para el período entre 1995 y 2004. Como se observa el mayor número de solicitudes a través del aeropuerto internacional Madrid-Barajas se produjo en el año 2001, principalmente de nacionales de Cuba con un 66,81 % y de Colombia con un 24,04 % del total según datos de la OAR; mientras que, en 2007, los nacionales de Colombia alcanzaron un 84,11 %. Es importante destacar que el aeropuerto de Madrid-Barajas ha sido el principal lugar de presentación de solicitudes en puestos fronterizos a lo largo del tiempo, a excepción del año 2015, en que este primer puesto pasa a la frontera terrestre de Beni Enzar en Melilla debido a la llegada de ciudadanos procedentes de Siria⁵². Este aumento explica en gran parte una excepcionalidad en la distribución observada en el año 2015, en el que las cifras de solicitudes en territorio nacional y en puesto fronterizo son muy similares, representando cada una de ellas un 46 % del total (véase gráfico 3).

⁵² A partir de septiembre de 2014 se autorizó la posibilidad de solicitar asilo en el puesto fronterizo de Beni Enzar en Melilla como se explicará con mayor detalle en el capítulo 5. La evolución de las solicitudes en Melilla (incluyendo tanto las solicitudes en el puesto fronterizo de Beni Enzar como dentro de territorio) ha sido la siguiente. En 2014 se realizaron 543 solicitudes, ascendiendo significativamente en 2015 en el que alcanzaron un total de 6.336. Este número disminuyó en los dos siguientes años con 2.456 solicitudes en 2016 y 2.887 en 2017 (OAR, 2014, p. 57; OAR, 2015, p. 30; OAR, 2016, p. 39; OAR, 2017, p. 47).

En cuanto a las solicitudes presentadas en embajadas o consulados, su número ha sido muy reducido durante los últimos veinte años, excepto en el año 2007, cuando se presentaron casi 1.500 solicitudes de nacionales procedentes de Iraq, aunque más del 90 % de estas solicitudes fueron inadmitidas (Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2007, p. 311)⁵³. Entre 1995 y 2015, las principales nacionalidades, y en este orden, fueron Colombia, Cuba, Iraq, Palestina, Siria, Sudán, Sierra Leona, Afganistán, Pakistán, R.D. Congo y Somalia. En el año 2016 fueron los nacionales de Siria con 87 peticiones, Somalia con 65 y Pakistán con 43 (OAR, 2016, pp. 25-26). Por último, en 2017 la distribución fue la siguiente: Siria con 152 peticionarios, Somalia con 46, Pakistán con 38 y Palestina con 36 (OAR, 2017, pp. 29-30)⁵⁴.

En términos de solicitudes realizadas en los CIE, los datos se desglosan solo a partir del 2010. No se debe olvidar que la aprobación de la Ley 12/2009 supuso un cambio importante para el registro de estos datos. Así las solicitudes pasaron de ser registradas como solicitudes en territorio a ser consideradas solicitudes en frontera. Entre 2010 y 2018, más de 6.000 solicitudes se presentaron en los CIE⁵⁵ (OAR, 2010-2018). En este caso la mayoría de los peticionarios procedían de Marruecos, Argelia, Nigeria, Sahara Occidental, Costa de Marfil, Mali y Senegal; y en menor medida, de Pakistán y Colombia. Entre 2015 y 2017 las cifras más cuantiosas se observan entre los nacionales de Argelia,

⁵³ En 2007, los nacionales procedentes de Iraq fueron la segunda nacionalidad que más solicitó asilo en España. El 92 % de las solicitudes se presentaron en Misiones Diplomáticas, en la Embajada de España en el Cairo (Egipto) y en el Consulado General de España en Alejandría (Egipto). Como señaló entonces el personal de la OAR “las solicitudes presentadas en las Misiones Diplomáticas, a excepción de los casos de extensión familiar, serán rechazadas, en coincidencia con la opinión del ACNUR, debido a que los solicitantes se encuentran en terceros países dónde tienen garantizada la protección y la no devolución” (OAR, 2007, p. 34).

⁵⁴ En el momento de escribir este apartado aún no se ha aprobado el reglamento de aplicación de la Ley 12/2009, en el cual se especificaría las condiciones de acceso a las Embajadas y Consulados de los solicitantes. Según el artículo 38 de la Ley 12/2009 “Con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores de España podrán promover el traslado de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta ley. El Reglamento de desarrollo de esta ley determinaría expresamente las condiciones de acceso a las Embajadas y Consulados de los solicitantes, así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España de estos”. Para más información, véase Solanes, 2010. Las peticiones en embajadas y consulados también incluyen solicitudes de extensión familiar.

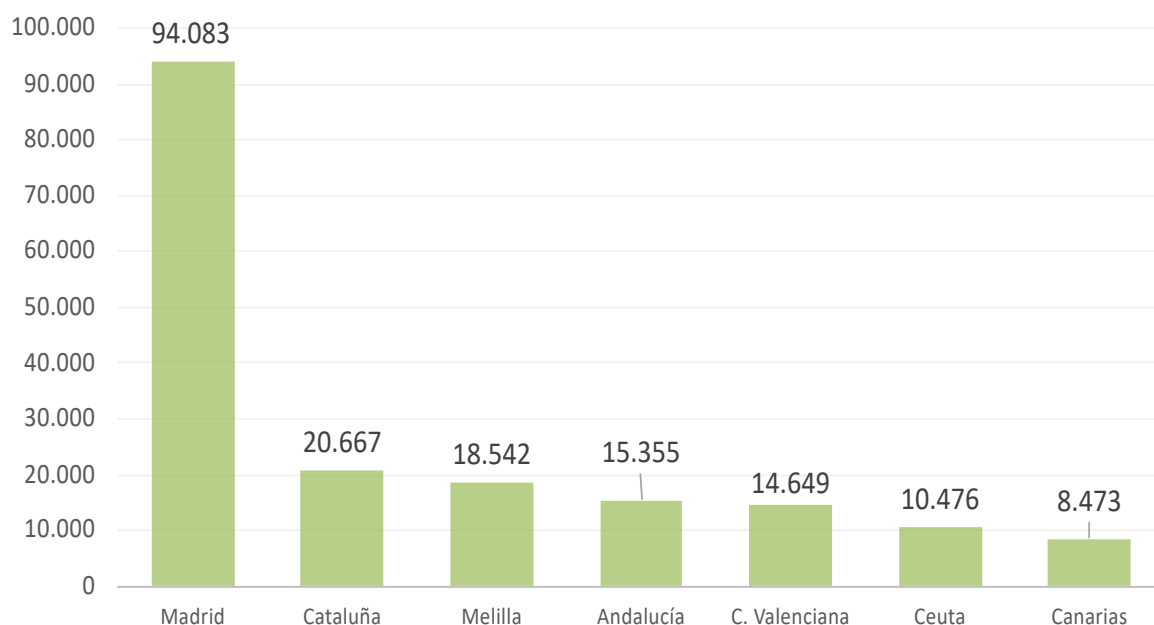
⁵⁵ Ni en el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior ni en la OAR aparecen los datos desagregados según en el CIE en que se realizó la solicitud. Solo se disponen, por tanto, de datos agregados.

Marruecos, Guinea y Camerún⁵⁶.

4.5. Solicitudes de asilo por Comunidades Autónomas

Según los datos acumulados, entre 1995 y 2018 la distribución territorial de las solicitudes de asilo por Comunidades Autónomas se presentó principalmente, y por este orden, en la Comunidad de Madrid (40 %)⁵⁷, Cataluña (9%), Melilla (8 %), Andalucía (6,69 %), Comunidad Valenciana (6,38 %), Ceuta (4,56 %) y Canarias (2,69 %). Las provincias que han recibido un mayor número de solicitudes en este mismo período han sido Madrid, Barcelona, Melilla, Valencia, Ceuta y Las Palmas de Gran Canaria.

Gráfico 4. Solicitudes de asilo por Comunidades Autónomas más significativas Datos acumulados (1995-2018)



⁵⁶ En el año 2015, las tres nacionalidades mayoritarias fueron la argelina (244), la marroquí (113) y la camerunesa (45) (OAR, 2015, pp.15-17). En 2016, Argelia (364), Marruecos (106) y Guinea (38) (OAR, 2016, pp. 23-26). En 2017, Argelia (792, entre ellas 9 mujeres), Marruecos (236, entre ellas 1 mujer) y Guinea (93, entre ellas 14 mujeres) (Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2017, pp. 128-130).

⁵⁷ Como señalaba CEAR en un informe específico sobre asilo y refugio en la Comunidad de Madrid, entre los principales motivos para solicitar asilo en Madrid se pueden señalar los siguientes: las conexiones internacionales del aeropuerto de Madrid-Barajas, la ubicación de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) y de otras administraciones estatales para la realización de las gestiones administrativas (presentación y renovación de documentación, homologación de estudios, etc.), una amplia red de servicios sociales y la existencia de redes familiares y/o de amigos (CEAR, 2003, pp. 57-58).

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (1995-2018)⁵⁸

4.6. Solicitudes de asilo por nacionalidades y provincias

A continuación, se presentan las solicitudes por nacionalidades en las principales provincias españolas entre 2005 y 2017. En el caso de la provincia de Madrid, como se observan en las tablas presentadas, predominan entre los procedentes del continente africano, los originarios de Nigeria, Costa de Marfil, Mali, y en menor grado, Somalia y Camerún. Respecto al continente americano, los nacionales de Colombia y Cuba, y a partir del 2016, de Venezuela. Además, destacan los ciudadanos procedentes de Siria y Palestina en el continente asiático, y de Ucrania entre los procedentes de Europa.

Tabla 5. Principales nacionalidades de los solicitantes de asilo en Madrid (2005-2017)

Madrid						
Año	País	%	País	%	País	%
2005	Colombia	45,90	Nigeria	23,53	Rusia	2,17
2006	Colombia	58,35	Nigeria	17,01	Costa de Marfil	3,22
2007	Colombia	59,98	Costa de Marfil	2,90	Nigeria	14,54
2008	Nigeria	26,14	Colombia	21,42	Somalia	7,37
2009	Nigeria	25,76	Colombia	13,64	Somalia	6,86
2010	Cuba	27,77	Nigeria	11,89	Colombia	6,94
2011	Costa de Marfil	12,91	Cuba	12,62	Nigeria	11,89
2012	Nigeria	12,73	Siria	12,27	Camerún	7,11
2013	Mali	20,60	Siria	19,36	Nigeria	8,05
2014	Siria	24,50	Mali	8,28	Palestina	6,77
2015	Ucrania	22,67	Venezuela	11,90	R. Dominicana	9,37
2016	Venezuela	40,23	Ucrania	14,73	Colombia	4,64
2017	Venezuela	37,43	Colombia	9,60	Palestina	7,55

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (2005-2017)

En el caso de Barcelona, destaca los nacionales procedentes de Costa de Marfil, Mali, Marruecos, Gambia y Argelia entre los africanos. En el caso de la región latinoamericana, Colombia, y a partir del 2016, Venezuela, El Salvador y Honduras se han situado entre los principales países de origen de los solicitantes. En relación con el continente asiático los

⁵⁸ Los datos de 1995 y 1996 han sido extraídos de la OAR 1997.

que proceden de Pakistán, Siria, Afganistán y de Rusia en el caso de los europeos. Es importante destacar la presencia de ucranianos a partir de 2014.

Tabla 6. Principales nacionalidades de solicitantes de asilo en Barcelona (2005-2017)

Barcelona						
Año	País	%	País	%	País	%
2005	Rusia	16,36	Colombia	10,91	Georgia	10,30
2006	Rusia	18,56	Colombia	14,43	Costa de Marfil	9,79
2007	Colombia	14,98	Rusia	11,45	Costa de Marfil	7,93
2008	Costa de Marfil	13,49	Afganistán	7,91	Gambia	6,98
2009	Costa de Marfil	10,16	Afganistán	9,09	Pakistán	8,02
2010	Costa de Marfil	9,23	Afganistán	8,21	Nigeria	7,69
2011	Pakistán	12,55	Costa de Marfil	11,72	Siria	8,37
2012	Siria	13,50	Pakistán	12,00	Afganistán	8,00
2013	Siria	32,46	Mali	19,01	Pakistán	7,89
2014	Ucrania	28,26	Siria	23,33	Mali	8,55
2015	Ucrania	42,78	Marruecos	5,34	Argelia	5,07
2016	Venezuela	24,18	Ucrania	18,73	El Salvador	7,33
2017	Venezuela	33,30	Honduras	8,68	Colombia	8,10

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (2005-2017)

En Melilla, los solicitantes han procedido en su gran mayoría del continente africano, y más en concreto de Argelia, Camerún, Marruecos, R.D. Congo, Costa de Marfil, Nigeria, Somalia, y Sudán. Con menor peso, pero también digno de mención, los ciudadanos del continente asiático, entre los que destacan los nacionales de Bangladesh, Siria, Palestina e India. A partir del año 2014, los solicitantes provenían principalmente de Siria, Palestina⁵⁹ y Marruecos (OAR, 2014, p. 57; OAR, 2015, pp. 43-45; OAR 2016, p. 39). Y en el 2017, también de Yemen (OAR, 2017, p. 47).

⁵⁹ Mayoritariamente refugiados palestinos que residían en Siria.

Tabla 7. Principales nacionalidades de solicitantes de asilo en Melilla (2005-2017)

Melilla						
Año	País	%	País	%	País	%
2005	Argelia	49,54	Costa de Marfil	24,07	R.D. Congo	8,33
2006	Camerún	24,36	Argelia	19,23	India	23,08
2007	Argelia	30,82	India	18,49	Bangladesh	13,70
2008	Argelia	17,96	Bangladés	14,97	India	13,77
2009	Argelia		Sudán	-	Camerún	-
2010	Argelia	23,08	Camerún	16,48	R.D. Congo y Marruecos	6,59
2011	Argelia	28,57	Camerún y R. D. Congo	19,05	Costa de Marfil	9,52
2012	Argelia	57,58	Marruecos	15,15	Siria y Uganda	6,06
2013	Siria	36,59	Somalia	26,83	Argelia	24,39
2014	Siria	94,84	Marruecos	2,03	Apátrida*	0,74
2015	Siria	83,84	Palestina	9,17	Marruecos	3,88
2016	Siria	74,92	Palestina	7,04	Marruecos	6,56
2017	Siria	72,91	Palestina	6,26	Yemen	5,68

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (2005-2017)

En el caso de Ceuta, y al igual que en la ciudad de Melilla, los solicitantes provienen también en su mayoría del continente africano (Mali, Argelia, Guinea, Sudán, Somalia, Costa de Marfil, Nigeria, Camerún, Gambia) y en menor grado, del continente asiático (Bangladesh y Siria). A partir del año 2014, los solicitantes procedían principalmente de Argelia, Camerún, Marruecos y Guinea (OAR, 2015, pp. 23-25; OAR 2016, p. 35). Y en el 2017, también de Libia y República Centroafricana (OAR, 2017, p. 60).

Tabla 8. Principales nacionalidades de solicitantes de asilo en Ceuta (2005-2017)

Ceuta						
Año	País	%	País	%	País	%
2005	Mali	22,20	Argelia	21,87	Guinea	13,71
2006	Argelia	32,89	Bangladesh	26,75	Sudán	15,57
2007	Argelia	29,42	Somalia	21,32	Sudán	11,09
2008	Argelia	27,02	Costa de Marfil	14,74	Nigeria y Sudán	6,67
2009	n.d.*	-		-		-
2010	Camerún	19,74	Argelia	18,09	Gambia	14,14
2011	Costa de Marfil	22,38	Guinea	19,01	Gambia	7,72
2012	Argelia	65,76	Somalia	5,98	Nigeria	4,35
2013	Argelia	83,49	Siria	4,36	Somalia	3,43
2014	Argelia	44,64	Siria	36,99	Mali	13,78
2015	Argelia	91,08	Camerún	2,23	Marruecos	1,27
2016	Argelia	92,76	Marruecos	3,62	Guinea	1,36
2017	Argelia	88,83	Marruecos	10,19	Libia y R. Centroafricana	0,48

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (2005-2017)

En Valencia, predominaban los nacionales procedentes de Nigeria, y en menor grado, de Mali, Costa de Marfil y Argelia entre los africanos. En el caso de América, Cuba, Colombia, y a partir del 2016, Venezuela. Respecto al continente asiático, destacan los nacionales de Pakistán, Siria e Irán. Y, por último, en el caso de los europeos, se observa una mayor diversidad de procedencias que en otras de las provincias analizadas. En este caso han llegado de Armenia, Serbia, Bosnia, Moldavia y Rusia; y a partir de 2014, de Ucrania.

Tabla 9. Principales nacionalidades de solicitantes de asilo en Valencia (2005-2017)

Valencia						
Año	País	%	País	%	País	%
2005	Nigeria	18,66	Serbia y Montenegro	11,19	Colombia	9,70
2006	Nigeria	19,83	Bosnia	10,74	Rusia	8,26
2007	Nigeria	23,44	Colombia	13,28	Moldavia	7,03
2008	Nigeria	24,84	Costa de Marfil	11,18	Rusia	9,32
2009	n.d.*	-		-		-
2010	Armenia	14,29	Pakistán	13,57	Irán	12,86
2011	Cuba	17,99	Costa de Marfil	14,29	Armenia	7,41
2012	Pakistán	13,91	Mali	11,92	Siria	9,93
2013	Mali	35,32	Siria	18,66	Argelia	6,97
2014	Ucrania	26	Siria	10,99	Argelia	9,09
2015	Ucrania	46,97	Argelia	14,54	Pakistán	4,25
2016	Ucrania	28,43	Venezuela	22,31	Argelia	9,97
2017	Venezuela	34,35	Ucrania	18,45	Colombia	13,08

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (2005-2017)

n.d. no disponible

4.7. Resoluciones de Estatuto de Refugiado, Protección Subsidiaria y Razones Humanitarias

España recibió un total de 229.548 solicitudes de asilo entre 1995 y 2018⁶⁰, pero durante ese período solamente una media del 10 % respecto al total de solicitudes ha obtenido algún tipo de reconocimiento favorable, entendiéndose ésta como solicitantes a los que se les reconoce el estatuto de refugiado, la protección subsidiaria o protección por razones humanitarias⁶¹. Los datos proporcionados por la OAR nos permiten hacer algunas aclaraciones.

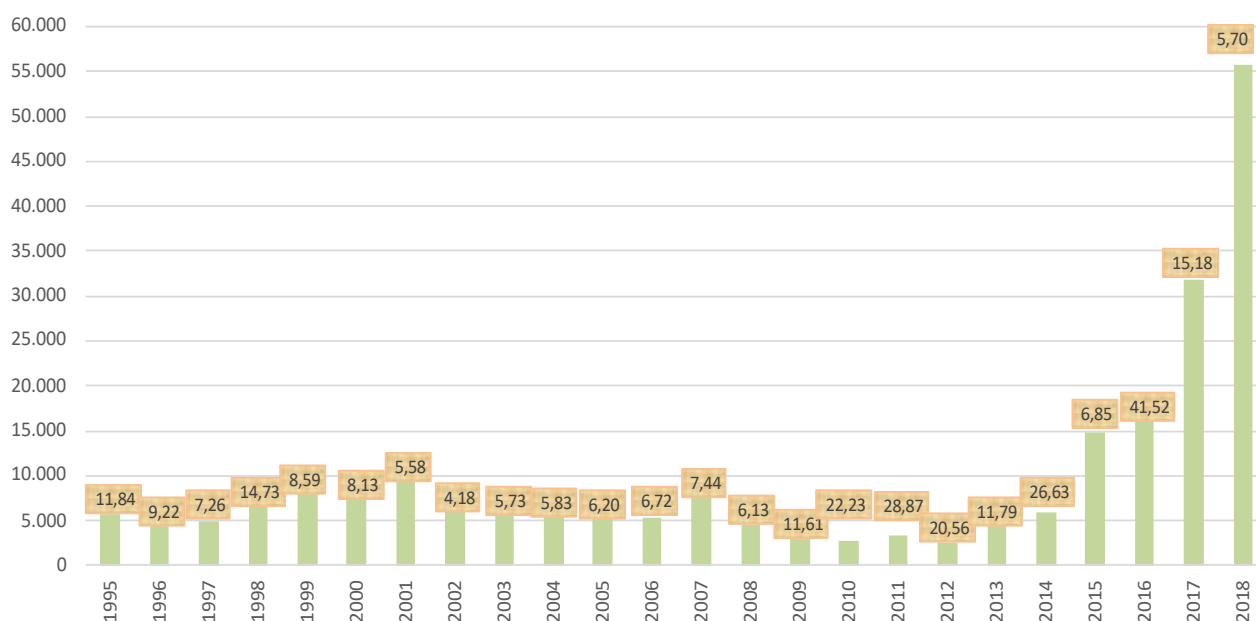
Como se observa en el gráfico 5, el período en el que España otorgó menos reconocimientos en términos de porcentaje fue entre 2001 y 2007, período que coincide con la etapa en la que España recibió un mayor número de migrantes. Posteriormente, entre 2008 y 2014, son los años en que España recibió menos solicitudes, coincidiendo con la crisis económica. Sin embargo, a pesar de este bajo número de solicitudes existió un mayor porcentaje de reconocimientos de protección durante este período. Esta etapa se correspondió con la aprobación de la Ley reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria en 2009, aunque no sería hasta el año 2015 cuando el número de solicitudes aumentó progresivamente como se ha señalado previamente. Sin embargo, a pesar del incremento de peticiones desde 2015 y de las transformaciones observadas a nivel legal, el porcentaje de reconocimientos se ha mantenido bajo, a excepción del año 2016, en el

⁶⁰ La protección de reconocimientos otorgados no se ha tenido en cuenta para el período 1984- 1994. La razón se debe a la existencia de la doble figura de asilado y refugiado, que dificultó el registro estadístico durante ese período, existiendo amplias discrepancias en las cifras. A partir de la modificación de la Ley 5/1984 por la Ley 9/1994, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, esta doble figura se unificó en una única denominada refugiado. De ahí la elección de este período para el análisis presentado.

⁶¹ Además de la protección por razones humanitarias, se permitía la regularización a aquellas personas a las que se les concedía "otra protección" que comprendía tanto a los "desplazados" como los casos de concesiones de "trato más favorable" como "familiar de asilado", según el Reglamento de asilo (Real Decreto 203/1995). Respecto a "especial consideración de los desplazados" se entendía que el Gobierno, por razones humanitarias o a consecuencia de un acuerdo o compromiso internacional, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y oída la Comisión Interministerial de Extranjería, podría acoger en España grupos de personas desplazadas que, a consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hubieran visto obligadas a abandonar su país de origen o no pudieran permanecer en el mismo. "Se les dispensaría protección en los términos de la presente disposición adicional hasta tanto que se resolviera el conflicto, o existieran condiciones favorables al retorno, o voluntariamente decidieran trasladarse a un tercer país (Disposición Adicional Primera del Real Decreto 203/1995). En relación con las "excepciones a la extensión familiar del asilado" se concedía otra protección cuando el matrimonio o convivencia estable se hubiera constituido con posterioridad al reconocimiento de la condición de refugiado. El interesado no podría solicitar la extensión del asilo para sus dependientes, sino el trato más favorable con arreglo a la normativa vigente de extranjería (artículo 34.1. del Real Decreto 203/1995).

que se concedió un 41 % de reconocimientos por protección subsidiaria, mayoritariamente a ciudadanos procedentes de Siria. En el año 2017 y 2018 se reconoció, respectivamente, un 15 % y un 5 % del total.

Gráfico 5. Evolución del número total de solicitudes y resoluciones favorables (valores absolutos y porcentajes) (1995-2018)



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (1995-2018)⁶²

Como se observa en la tabla 10 el número de estatutos de refugiados concedidos se mantiene a lo largo del tiempo con una media anual de casi 300, excepto en 1995 que se reconoce más de 400 estatutos, y en 2017 y 2018, con más de 600. Al principio de este período, las nacionalidades en que este reconocimiento se resolvieron favorablemente en mayor porcentaje fueron Cuba, Guinea Ecuatorial, Argelia, Irán, Bosnia, Israel, Zaire, Angola y Perú (Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 1995, p. 257). En los últimos años esta distribución ha cambiado significativamente. En 2017, Palestina con un 20 %, Eritrea con un 19 % y Marruecos con un 9,5 % fueron las nacionalidades donde este

⁶² Los datos de 1995 y 1996 son extraídos de la OAR 1997 donde aparece el número de solicitudes por resoluciones favorables (OAR, 1997, pp. 133-134). Los reconocimientos otorgados por sentencia judicial no están incluidos. Este dato está disponible en los datos de la OAR.

reconocimiento fue más cuantioso, mientras que, en 2018, fueron Palestina con un 14 %, Ucrania con un 12 % y Marruecos con un 10 % (OAR, 2017, pp. 66-67; OAR, 2018).

Tabla 10. Evolución del número total de solicitudes y de resoluciones favorables según estatuto de refugiado, protección subsidiaria y razones humanitarias (1995-2018)

Año	Total	Estatuto de refugiado	Protección Subsidiaria	Razones humanitarias	Total de Resoluciones favorables	%
1995	5.678	463		209	672	11,84
1996	4.730	243		193	436	9,22
1997	4.975	156		205	361	7,26
1998	6.764	238		758	996	14,73
1999	8.405	280		442	722	8,59
2000	7.926	394		250	644	8,13
2001	9.490	278		252	530	5,58
2002	6.309	157		107	264	4,18
2003	5.918	215		124	339	5,73
2004	5.553	161		163	324	5,83
2005	5.257	202	124	0	326	6,20
2006	5.297	168	188	0	356	6,72
2007	7.664	225	345	0	570	7,44
2008	4.517	151	126	0	277	6,13
2009	3.007	179	162	8	349	11,61
2010	2.744	245	350	15	610	22,23
2011	3.422	337	630	21	988	28,87
2012	2.588	233	287	12	532	20,56
2013	4.513	203	325	4	532	11,79
2014	5.952	384	1.199	2	1.585	26,63
2015	14.887	218	802	0	1.020	6,85
2016	16.544	369	6.500	0	6.869	41,52
2017	31.740	626	4.192	0	4.818	15,18
2018	55.749	620	2.558	0	3.178	5,70
Total	229.548	6.740	15.230	2.765	24.735	10,78
%	229.548	2,94	6,63	1,20	24.735	10,78

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (1995-2018)

Con respecto a la figura de protección subsidiaria⁶³, hay que tener en cuenta que, aun no reconociéndole el estatuto de refugiado al solicitante, esta figura autoriza la permanencia en España⁶⁴. Esta figura se empezó a otorgar a partir del año 2005, aunque no se recogió normativamente hasta la Ley de asilo en 2009. El año con más concesiones fue 2011, mayoritariamente a solicitantes procedentes de Cuba con un 74% del total⁶⁵, seguido por el período entre 2014 y 2017, en el que más del 75 % de los reconocimientos de protección subsidiaria se concedieron a nacionales procedentes de Siria⁶⁶.

Por último, respecto a la autorización por razones humanitarias, entre 1995 y 2004 se concedieron más de 2.500 autorizaciones⁶⁷. Los años donde hubo un mayor número de reconocimientos fueron 1998 y 1999. En 1998, la mitad se reconoció a argelinos con un 53% del total, iraquíes con un 5% y georgianos con un 4%. Y en 1999, más de la mitad se otorgaron a argelinos con un 60%, somalíes con un 7,8 % y sierraleoneses con un 4%. Entre 2005 y 2018 se concedieron solo 62 reconocimientos, no reconociéndose ninguna protección por razones humanitarias en los últimos cuatro años. De tal manera que durante esta etapa se convertiría en un mecanismo excepcional⁶⁸. Sin embargo, a partir de

⁶³ La protección subsidiaria comenzó a otorgarse en España un año después de la aprobación de la Directiva Europea 2004/83/CE DEL CONSEJO, el 29 de abril de 2004, por la que se establecían normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitaran otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida. La Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004 quedó refundada por la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011. Sin embargo, en el momento de escribir este capítulo, España no ha traspuesto las últimas directivas. En septiembre de 2015, la Comisión Europea abrió tres procedimientos de infracción contra España por no proporcionar información sobre cómo había adaptado la legislación española a las tres directivas principales de la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), concretamente la directiva relativa a los requisitos de asilo (2011/95/UE), la directiva sobre procedimientos y cualificación de asilo (2013/32/UE) y condiciones de recepción (2013/33 /UE) (Garcés-Mascareñas y Moreno Amador, 2019, p. 5). Para más información véase CEAR (2009). Reforma Sistema Europeo Común de Asilo (SECA): Actualización enero 2019.

⁶⁴ Según la legislación, porque el retorno a su país de origen supondría un riesgo real para su vida o su integridad física.

⁶⁵ Debido al pacto del proceso de excarcelaciones pactado entre España y Cuba con la mediación del Arzobispado de La Habana (González, 2011).

⁶⁶ El 86% en 2014; el 79 % en 2015; el 94 % en 2016; un 84 %, en 2017. En 2018 fue un 68 % (OAR, 2014, p. 61; OAR, 2015, p. 48; OAR, 2016, p. 55; OAR, 2017, p. 70; OAR, 2018, p. 75).

⁶⁷ Hubo exactamente 2.546 autorizaciones entre 1995 y 2005.

⁶⁸ “Las personas nacionales de Venezuela a las que se les hubiera denegado la protección internacional con anterioridad a febrero de 2019, siempre que sus solicitudes hubiesen sido presentadas y denegadas con posterioridad al 1 de enero de 2014, podrán beneficiarse de la autorización de residencia temporal por

marzo de 2019, habría un cambio de tendencia, y el Ministerio del Interior propondría la concesión de autorización temporal de residencia por razones humanitarias, mayoritariamente, a solicitantes de asilo procedentes de Venezuela, como se analizará con mayor detalle en el siguiente capítulo.

En total, del conjunto de los solicitantes, un 6, 63 % han obtenido protección subsidiaria, un 2,94 % estatuto de refugiado, y un 1, 20 % protección por razones humanitarias entre 1995 y 2018.

4.8. Resoluciones favorables según zona geográfica, sexo y franja de edad

Entre 2001⁶⁹ y 2017 la zona geográfica de donde han procedido los solicitantes ha sido el continente africano con un 34 % del total, el continente americano con un 32 %, el continente asiático con un 21 %, y, por último, el continente europeo⁷⁰ con un 11 %, como se observa en la tabla 11. Los demandantes de asilo que provienen de estos cuatro continentes representan casi la totalidad de las solicitudes⁷¹.

razones humanitarias de protección internacional, en caso de que cumplieran determinados requisitos" (Nota del Ministerio del Interior, 5 marzo 2019). Según datos del Ministerio del Interior que facilitó a la agencia de noticias Europa Press (2019) "España había concedido la estancia legal de 7.623 ciudadanos de Venezuela en los primeros seis meses de junio 2019 bajo la premisa de la 'ayuda humanitaria'".

⁶⁹ Con anterioridad a 2001 no aparecen datos desagregados por zona geográfica respecto a las resoluciones favorables, y, por tanto, no se puede poner en relación el número de solicitantes de asilo y el número de reconocimientos según zona geográfica.

⁷⁰ Con respecto al continente europeo se refiere a países de Europa Central y del Este, otros Estados de Europa, como Turquía y países pertenecientes a la Unión Europea. En el caso de estos últimos, los Estados miembros de la Unión Europea se consideran países de origen seguros a todos los efectos jurídicos y prácticos en relación con cuestiones de asilo. De modo que un nacional de la UE no sería reconocido como solicitante de asilo en otro Estado miembro de la UE, salvo en casos excepcionales. Entre otros, como, por ejemplo, que el Estado miembro se declarase en estado de excepción. Véase Protocolo (nº 24) sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea. 9 de mayo de 2008.

⁷¹ Menos del 3% restante pertenece a solicitudes correspondiente a apátridas, o categorizadas como nacionalidad desconocida, territorios desconocidos, Estados no reconocidos, Oceanía o no consta. Por lo tanto, se ha tenido en cuenta solo los cuatro continentes.

Tabla 11. Número de solicitudes de asilo y resoluciones favorables según zona geográfica (2001-2017)

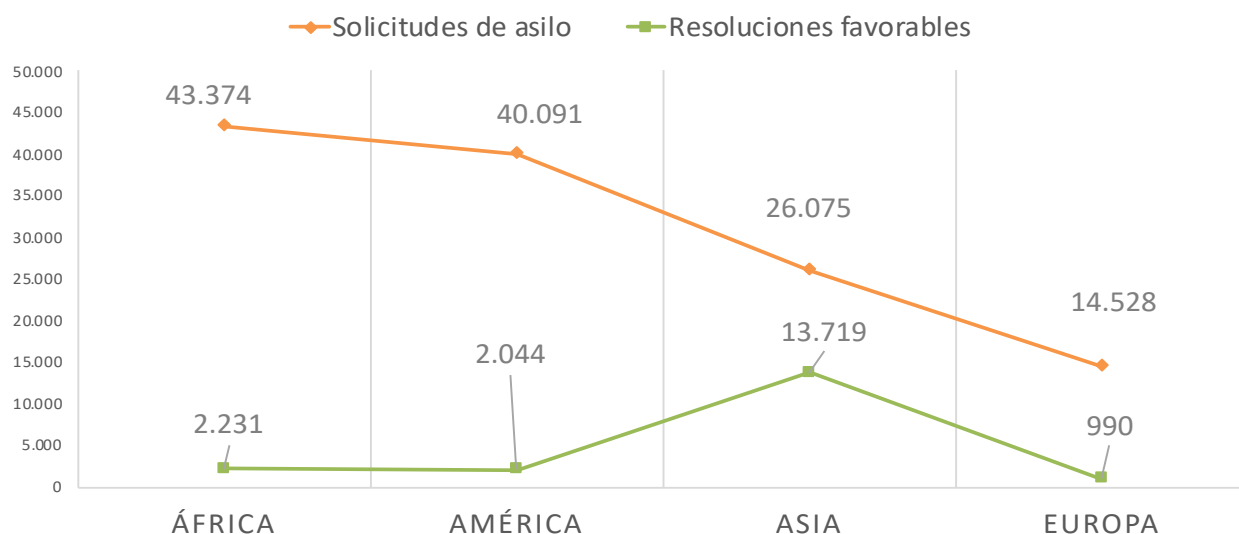
	Solicitudes de asilo	%	Resoluciones favorables	%
África	43.374	34,96	2.231	5,14
América	40.091	32,31	2.044	5,10
Asia	26.075	21,02	13.719	52,61
Europa	14.528	11,71	990	6,81

Nota. Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico de Inmigración del OPI (2001-2006) y OAR (2008-2017)⁷²

A pesar de que el continente africano es el continente de donde proviene un mayor número de solicitantes de asilo, son los nacionales de los países que lo conforman los que menos concesiones han obtenido en términos comparados: tan solo el 5 %. Respecto a la segunda zona geográfica, el continente americano, se observa un porcentaje de concesión similar siendo igualmente un 5 %. Los ciudadanos procedentes del continente asiático son los que reciben un mayor porcentaje de resoluciones favorables con un 52 %. Por último, en cuarto lugar, se ubica el continente europeo, pese a que representa la cifra más baja en número de solicitudes, se ha situado en segundo lugar con respecto a la obtención de resoluciones positivas, con más de un 6%.

⁷² El año 2007 no se contabiliza porque no aparece el número de solicitantes de asilo ni el número de resoluciones favorables por zona geográfica, solo la nacionalidad.

Gráfico 6. Evolución del número de solicitudes de asilo y resoluciones favorables según zona geográfica (2001-2017)



Nota. Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico de Inmigración del OPI (2001-2006) y OAR (2008-2017)

Teniendo en cuenta que desde la incorporación de la figura de inadmisión con la Ley 9/1994 hasta la Ley 12/2009, más de la mitad de las solicitudes fueron inadmitidas, independientemente de la zona geográfica de origen, si se atiende de forma más pormenorizada a los datos se pueden extraer algunas conclusiones. Por ejemplo, las solicitudes procedentes de África recibieron el porcentaje más alto de inadmisiones. Por consiguiente, una gran parte de las solicitudes no alcanzaron a ingresar en el procedimiento de asilo. Pero además de aquellas solicitudes que fueran admitidas a trámite tan solo un número bajísimo obtuvieron algún tipo de reconocimiento favorable. En el caso del continente africano, los países donde hubo más peticiones de asilo no han sido coincidir con las nacionalidades donde se concedieron una mayor proporción de resoluciones favorables. A continuación, se muestra algunos ejemplos. Entre 2001 y 2005, los principales reconocimientos se otorgaron a los solicitantes de R.D. Congo⁷³, Guinea Ecuatorial y Etiopía, así pese a que estos dos últimos países no estaban entre las principales nacionalidades, obtuvieron un mayor nivel de reconocimiento (OPI, 2001, p. 208; OPI, 2002; OPI, 2003, p. 520; OPI, 2004, p. 549; OPI, 2005, p. 717). En cambio, la mayoría de las solicitudes de asilo de nacionales procedentes de Sierra Leona, que se

⁷³ En el caso de R.D. Congo continuaron algunos reconocimientos favorables hasta el 2011. A partir del 2012, aunque, en menor medida, los nacionales de este país han continuado solicitando asilo, no ha habido concesiones favorables.

encontraba entre las cinco primeras nacionalidades en España entre 1998 y 2002, fueron inadmitidas⁷⁴. Posteriormente, entre 2006 y 2012, destacó Costa de Marfil como uno de los principales países de origen de las solicitudes. Sin embargo, el número de concesiones favorables varió significativamente a lo largo de estos seis años. Por ejemplo, en 2006 y 2007 se obtuvo un mayor grado de reconocimiento favorable, con un 32 % y un 57 % del total respectivamente (OAR, 2006, p. 75; OAR, 2007, p. 83). Sin embargo, este porcentaje descendió entre 2008 y 2011⁷⁵, y posteriormente, volvió a ascender con un 53% de concesiones positivas en 2012. Aunque posteriormente Costa de Marfil no se sitúa entre los principales países que solicitan asilo, siguió obteniendo algunos reconocimientos favorables entre 2013 y 2015⁷⁶. A principios de la década pasada Guinea también estuvo entre las principales nacionalidades en número solicitudes, en concreto en 2010 y 2011, pero los reconocimientos fueron inexistentes, al igual que sucedió entre 2013 y 2016 con los nacionales de Mali⁷⁷.

A partir de 2010 Somalia, y Camerún han recibido concesiones favorables, y en menor medida, Eritrea. Y a partir de 2014 también se ha concedido a los nacionales de Marruecos⁷⁸. Entre 2016 y 2017 las concesiones favorables han correspondido a nacionales procedentes de Eritrea, Camerún, Nigeria, Somalia, R. Centroafricana y Mali.

⁷⁴ Alrededor de 3.000 sierraleoneses solicitaron asilo en España entre 1998 y 2002. A pesar de que durante ese período el país estaba en guerra civil (1991-2002), la mayoría de las solicitudes fueron inadmitidas, por lo que ni tan siquiera tuvieron la oportunidad de ingresar en el procedimiento de asilo. Ningún ciudadano obtuvo la protección más garantista, el estatuto de refugiado y solo un 4 % recibió protección por razones humanitarias en 1999 en el momento de mayor reconocimiento internacional del conflicto.

⁷⁵ La guerra civil en Costa de Marfil se produjo entre septiembre de 2002 y marzo de 2007. Y posteriormente, entre noviembre 2010 y abril 2011. A los ciudadanos de Costa de Marfil se les concedió protección subsidiaria en 2006 y 2007. Hasta que ACNUR actualizó sus directrices sobre el país. Y a partir de 2008 y 2009 apenas se concedió. "Las ONG interesadas observaron que los casos presentados ante la OAR por ciudadanos de algunos países en conflicto tienden a retrasarse cuando no está claro cuánto tiempo durará el conflicto" (Consejo de Europa y el Consejo Europeo para los Refugiados, 2014, p.10). Esto es lo que se conoce más popularmente como "criterio de prudencia" cuando la OAR se basa en este criterio y paraliza durante mucho tiempo las instrucciones de los solicitantes para no tener que reconocer resoluciones favorables. Como señala CEAR (2015) esto ha ocurrido en diversos períodos y con diferentes nacionalidades como, por ejemplo, con nacionales de Costa de Marfil, Mali o Ucrania.

⁷⁶ Esto es debido principalmente a la demora en las resoluciones de asilo, que suelen tardar una media aproximada de dos a tres años.

⁷⁷ Los nacionales de Mali han representado alrededor del 15 % respecto al total solicitudes del continente africano entre 2013 y 2017, pero, tan solo el 1, 29 % ha obtenido alguna concesión favorable en este mismo período (OAR, 2013-2017).

⁷⁸ Principalmente por cuestiones de orientación sexual e identidad de género.

Respecto a los solicitantes procedentes del continente americano, las concesiones se han otorgado a los nacionales de los dos principales países de origen de los solicitantes, Cuba y Colombia. A partir de 2016, Venezuela ocupó el primer país de origen, pero como es bien conocido, durante 2016 y 2017 el 99 % de las resoluciones fueron desfavorables. El índice de no reconocimiento ha sido también muy elevado en el caso de las solicitudes más recientes, las de los nacionales de países de Centroamérica como El Salvador, Honduras y Nicaragua. En el caso del continente asiático, la mayoría de los reconocimientos ha recaído sobre ciudadanos procedentes de Siria, y en menor medida, de Palestina. Y, por último, en el caso europeo, las nacionalidades a quienes se ha otorgado un mayor reconocimiento han sido Rusia y Ucrania, coincidiendo con aquellas con mayor número de solicitudes.

En el año 2017 el principal reconocimiento del estatuto de refugiado y protección subsidiaria fue para los ciudadanos de Siria (3.548), Ucrania (300), Palestina (267), Eritrea (126) e Iraq (109); mientras que, en el año 2018, las cifras de concesiones fueron: Siria 2.027, Palestina 209, Ucrania 195, Yemen 82 e Iraq 67. El porcentaje más alto de resoluciones desfavorables en ese año fue para Ucrania, Venezuela y Argelia (OAR, 2017, pp. 66-67 y pp. 70-71; OAR, 2018).

Respecto al reconocimiento del estatuto de refugiado y protección subsidiaria por sexo y edad se puede presentar una serie de conclusiones generales también a partir de los datos de la OAR para el período 2008-2018. Así, el 60,51 % de las solicitudes han sido efectuadas por hombres, mientras que el 39,49 % fueron efectuadas por mujeres. Sin embargo, el reconocimiento de protección internacional es mayor en el caso de las mujeres, otorgándose un 15,40 % frente al 13,43 % en hombres (véase tabla 12).

Tabla 12. Evolución del número de solicitudes de asilo y resoluciones favorables según sexo (2008-2018)

	Solicitudes de asilo	%	Resoluciones favorables	%
Hombres	88.144	60,51	11.841	13,43
Mujeres	57.519	39,49	8.851	15,40
Total	145.663	100,00	20.696	

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (2008-2018)

En cuanto a la distribución por edad⁷⁹, para el período 2010-2018, el principal grupo, en cuanto al número de solicitudes, corresponde a la franja de 18-34 años; en segundo lugar, de 0-13 años; en tercer lugar, de 35-64 años; en cuarto lugar, los mayores de 65 años y, por último, de 14-17 años. En relación con el reconocimiento el principal grupo ha sido la franja de edad de 18-34 años, seguida de los 0-13, 14-17, 35-64, y por último mayores de 65.

⁷⁹ Solo se ha podido hacer este análisis comparado para el período 2010-2018 ya que la agregación por grupos de edad ha ido cambiando a lo largo del tiempo y los datos disponibles no permiten realizar un análisis completo.

CAPÍTULO 5. EN BUSCA DE ASILO EN ESPAÑA⁸⁰

5.1. Introducción

Este capítulo describe la conformación e institucionalización del asilo en España a lo largo de las últimas décadas. Se analizan los distintos períodos de la historia reciente del asilo en nuestro país, desde la etapa de la transición democrática, a mediados de los setenta, hasta el año 2019. El análisis de esta evolución ha permitido una clasificación o división en cuatro períodos que sirve de eje articulador en esta descripción: el período comprendido entre los años 70 y 80, los años 90, la etapa de 2000 a 2014 y una etapa final que comienza en 2015. Esta clasificación en etapas se basa tanto en cambios legislativos como en dinámicas diferenciadas en los flujos de refugiados y migrantes que se puede considerar "hitos" de cada uno de estos períodos.

En el primer período, que comprende los años 70 y 80, se describe el comienzo de la conformación y la institucionalización del asilo y la aprobación en 1984 de la primera ley. El segundo período, que transcurre a lo largo de los años 90, se caracteriza por la modificación de la Ley de asilo y el comienzo de políticas restrictivas que dificultaron el acceso a la protección. El tercer período, a partir del año 2000, se compone de una primera fase en la que España recibió un cuantioso volumen migratorio, convirtiéndose en uno de los principales países receptores de Europa (2000-2007), al mismo tiempo que se desarrollan e implantan políticas de control en la frontera sur. Esta fase estuvo marcada por la denominada figura de inadmisión, que incorporó, como indica su nombre, una pre-fase en el acceso al procedimiento y que supuso, en la práctica, la exclusión de un elevado porcentaje de los solicitantes. En la segunda mitad de este período (2008-2014), junto a la disminución de los flujos hacia España que acompañaron a la crisis económica, tuvo lugar la aprobación de la última Ley de asilo en 2009, la Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (Ley 12/2009), que como se verá más adelante, posibilitaría, en mayor medida, la admisión en territorio. Por último, el cuarto período, ha estado marcado, como telón de fondo, por la llegada de refugiados a Europa en 2015, lo que en el caso español supuso no solo su participación en el reparto de cuotas de reubicados y reasentados a los Estados miembros europeos, sino también la llegada de

⁸⁰ Quiero expresar un especial agradecimiento a Blanca Garcés-Mascreñas, investigadora del CIDOB, por sus comentarios sobre este capítulo.

población siria a través de la ciudad de Melilla. Este último período, sin embargo, se ha caracterizado por una gran intensificación de los flujos de refugiados procedentes de países latinoamericanos, especialmente de nacionales de Venezuela, Colombia y países centroamericanos.

5.2. Las décadas de los 70 y los 80: el inicio de la conformación del régimen asilo en el caso español

El fin de la dictadura de Franco (1975) significó un cambio político significativo, con implicaciones de gran alcance respecto a la política de asilo e inmigración. En primer lugar, la democracia incipiente ratificó inmediatamente los principales tratados internacionales de derechos humanos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional Derechos económicos, sociales y culturales (1966) o el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950). Asimismo, España se adhirió al único texto de ámbito general en esta materia, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), acompañada del Protocolo de Nueva York (1967). La ratificación de estos tratados simbolizó la reintegración de España en la comunidad internacional. En segundo lugar, la nueva Constitución (1978) introdujo cuestiones básicas para el desarrollo futuro de la política de inmigración y asilo como, por ejemplo, la posibilidad de control parlamentario y judicial sobre todas las medidas administrativas (Aja, 2006, p. 18). La Constitución introducía de manera sucinta el derecho de asilo, indicando que “la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España” (art. 13.4)⁸¹.

⁸¹ Como Gortázar apuntó: “en la elaboración de dicho artículo se mantuvieron dos posturas diferentes: según una de ellas, el derecho de asilo quedaba garantizado en el propio texto constitucional, mientras que ciertos grupos parlamentarios sostenían que el derecho de asilo constituía una facultad estatal, por ello la Constitución había tan solo de recoger un mandato al legislador para que estableciera las normas pertinentes en la materia. Para Fernando Mariño, los trabajos preparatorios y las opiniones doctrinales más destacadas que analizaban el citado artículo parecían concluir que no se reconocía un ‘derecho subjetivo del extranjero al asilo en España, aunque reuniera los requisitos para ser considerado asilado o refugiado en sentido propio’. No obstante, para Diego López Garrido: ‘el asilo (...) con todas sus miserias legales y políticas era un derecho fundamental de rango objetivamente constitucional’. Cabía concluir que el *núcleo duro* del derecho de asilo quedaría sin duda constitucionalizado, es decir, la ley habría de concretar un determinado perfil del derecho, pero no podría, en caso alguno, obviar el reconocimiento constitucional del mismo” (Gortázar, 2003, p. 960)

Además, en 1979 la Delegación del ACNUR se estableció de forma permanente en España, aunque tenía presencia desde los años 60 (Muñoz y Utrera, 2004, p. 123)⁸². Esta presencia anterior de ACNUR debe entenderse como parte de las iniciativas aperturistas desarrolladas por el régimen dictatorial desde los años sesenta en un intento de mostrar una nueva imagen hacia el exterior. Además, en el contexto de la Guerra Fría, el régimen franquista, alineado con Estados Unidos en el bloque capitalista, tuvo un papel destacado frente al comunismo. Durante este periodo, entre los años sesenta y setenta, España fue país de tránsito para los refugiados cubanos y otras naciones del Este de Europa que pretendían asentarse en terceros países, como Australia, Canadá y Estados Unidos (Rodríguez, 1984, p. 2)⁸³, de forma que esta migración sirvió, en cierto modo, para estrechar la relación bilateral entre ambos países.

Los primeros pasos para apoyar a los refugiados se dieron a principios de los años 70, cuando empiezan a instalarse en España ciudadanos latinoamericanos que huían de las dictaduras de sus países. Un ejemplo fue lo que sucedió con la Comisión Nacional Justicia y Paz establecida en 1968 por la Conferencia Episcopal Española. Esta Comisión creada en un primer momento para luchar contra la pena de muerte, la defensa de los objetores

⁸² En la celebración del XX aniversario de la Convención de Ginebra en 1971, la Delegación Permanente de España en Ginebra sugirió la conveniencia de un doble gesto del Gobierno español. Por un lado, una contribución económica al Programa de ACNUR, y por otro la conveniencia de adherirse al Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados. Sin embargo, los argumentos del régimen franquista para no adherirse al Convenio de Ginebra se debieron principalmente a dos motivos. En primer lugar, a que la Organización Internacional para los refugiados (IRO), institución que precedió al ACNUR, señaló el derecho de los refugiados republicanos españoles a regresar a España una vez que el régimen falangista finalizara dando paso a un régimen democrático. El régimen franquista señaló que, si se adhería a la Convención, desde el exterior podría verse como un intento de maniobra persecutoria por parte del régimen contra los refugiados españoles que recibían ayuda del Alto Comisionado. Y, en segundo lugar, el régimen franquista señaló al IRO la necesaria desaparición de la hostil referencia al régimen falangista (véase el escrito completo del Informe de la Dirección General de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la contribución de España al programa del ACNUR, 1970 en Muñoz y Utrera, 2004, pp. 124-125).

⁸³ “Desde 1959, año de la revolución castrista, se calcula que vinieron a España unos 200.000 cubanos (bastantes de ellos españoles o hijos de españoles que vivían en Cuba). Solo el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), la actual Organización Internacional de las Migraciones (desde 1989), registró 126.132 llegadas de cubanos entre 1961 y 1985. Sin embargo, la mayoría venían con la intención de pasar desde España a Estados Unidos. Así, el propio CIM tramitó en el ciclo considerado 78.603 pasajes, casi todos con destino USA” (Colectivo IOÉ, 1987, p. 137). Según la historiadora Isabel García-Montón, en la época de Franco, España abrió las puertas a los cubanos, otorgándoles visados sin apenas requisitos (...) España [exigía el pago de] tres pesos cubanos por un visado. Además, los hijos, nietos o sobrinos de españoles lo obtenían con toda facilidad, pero también cualquier cubano que lo solicitara en el Consulado español si demostraba que tenía algún pariente o amigo que le reclamaba, sin más garantías bancarias ni dinero. Buena parte de los que eligieron esta vía de salida del país entre 1973 y 1980 solo la usaron como tránsito hacia los Estados Unidos (García-Montón, 1997, p.276).

de conciencia vinculados a movimientos pacifistas o la atención a familiares de condenados a muerte por el régimen franquista⁸⁴, también apoyó a los refugiados latinoamericanos que huían de las dictaduras militares. En 1973 esta Comisión abrió una cuenta pública para recaudar fondos para los chilenos y se formaron grupos de trabajo y de apoyo. En estos grupos de trabajo se originó la idea de crear una entidad especializada en el ámbito del refugio en España puesto que no existía una estructura organizativa (CEAR,1973-1997). De modo que se constituyó la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (en adelante, CEAR) en mayo de 1979 con un destacado papel de los propios refugiados latinoamericanos en el comienzo (Bandrés, 1994) ⁸⁵. Como señala uno de los documentos históricos de la CEAR respecto a su constitución como entidad:

Era una respuesta social a la presencia entre nosotros de numerosos refugiados, la mayoría de ellos huidos de pueblos latinoamericanos que años atrás habían acogido generosamente a muchos exiliados españoles. España que había sufrido en su propia carne el exilio interior y exterior de muchos españoles perseguidos por motivos políticos y que guardaba vivo el recuerdo de la acogida de esos pueblos, pasaba ahora a ser tierra de asilo, tierra abierta y generosa, sin las barreras de hoy. Una respuesta de amplias capas y organizaciones sociales, religiosas, sindicales y políticas, que están representadas y constituyen de forma orgánica e individual CEAR, formando un frente único, sin fisuras por razón de su diversidad y pluralidad, unidas por el ideal común de defensa del derecho de asilo y de los derechos humanos en los países de donde proceden los refugiados y desplazados que llegan a España. (CEAR,1973-1997)

Entre los fundadores de esta organización se cuentan diferentes representantes de organizaciones de solidaridad y defensa de los derechos humanos como la Asociación Pro

⁸⁴ La Comisión intermediaba con el Vaticano para paralizar fusilamientos. "Los familiares de los condenados a muerte venían a Justicia y Paz, que, hacia las gestiones en Roma, directamente con el Papa, para pedir clemencia. Esto pasó en todos los casos, sobre todo en los últimos casos de fusilados, de septiembre de 1975" (Rodríguez Ugarte, s.f., p.3).

⁸⁵ En origen, la CEAR tuvo una intencionalidad claramente política en el apoyo a los exiliados de América Latina, por ser países que, en su momento, acogieron a miles de exiliados españoles. Después de Francia, México, Argentina, Venezuela y Chile fueron los principales destinos de los exiliados españoles tras la guerra civil española. (Rubio, 1977, p. 743).

Derechos Humanos (APDH), el Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA), el Club de Amigos de la Unesco (CAUM), la Asociación de Ex Presos y Represaliados Políticos; instituciones religiosas (la Asociación Musulmana de España, la Iglesia Evangélica, Cáritas Española, el Servicio de Migraciones y Refugiados de la Comisión Católica de Migración); y las centrales sindicales (la Unión General de Trabajadores (UGT), las Comisiones Obreras (CC.OO.), y la Unión Sindical Obrera (USO). Además, también formaban parte partidos políticos como el Partido Comunista Español (PCE), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la Unión de Centro Democrático (UCD), así como otros miembros a título particular (CEAR, 1973-1997).

Respecto al número total de refugiados en ese período existen discrepancias, puesto que no había, como se mencionó previamente, un registro oficial. Por ejemplo, según datos recopilados por Cáritas Española, se calculaba que en 1979 había casi 200.000 extranjeros en España, entre 105.000 y 115.000 latinoamericanos (8.000 uruguayos, 20.000 chilenos, 60.000 argentinos y 1.800 bolivianos) la mayor parte refugiados políticos. También se contabilizaron 60.000 norteafricanos, 15.000 ecuatoguineanos⁸⁶, 600 pakistaníes, 500 filipinos y miles de portugueses (Revista Mensual de Cáritas Española, 1980). En el caso de algunas de las excolonias los ciudadanos poseían la nacionalidad española como, por ejemplo, en el caso de muchos de los migrantes argentinos que poseían la doble nacionalidad, y que habían entrado en España como españoles (Del Olmo, 2008). La migración latinoamericana se vio favorecida debido a que una gran parte de los refugiados se pudieron acoger a la Ley sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipinas empleados en el territorio nacional (Ley 118/1969). Esta ley concedía un trato privilegiado a los latinoamericanos y a otros ciudadanos de las antiguas colonias españolas en lo referente al permiso de trabajo (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 1997, p. 76).

⁸⁶ Al no existir registro estadístico oficial se aprecian discrepancias respecto a las cifras. Además, como en el caso de nacionales de otras antiguas colonias, los ciudadanos ecuatoguineanos poseían la nacionalidad española. Si en los años 50 y 60 los ecuatoguineanos habían entrado a territorio nacional como españoles, a partir de los años 70 tuvieron que entrar por otras vías, y algunos de ellos, tras la independencia de la antigua colonia, tuvieron que solicitar asilo. Según la entrevista de Marisol M. Tirado a Guy Prim, representante de ACNUR en España, en 1979 había entre 5.000 y 6.000 ecuatoguineanos en España (Tirado, 1980, p.6). Véase también sobre la migración ecuatoguineana a España, Raquel Vega-Durán, 2016.

Al año siguiente de la aprobación de la Constitución de 1978, se adoptaron dos órdenes ministeriales; una sobre la regulación provisional del reconocimiento de la condición de refugiado y otra sobre la prórroga de plazo de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiados. Estas dos órdenes actuaron como medidas provisionales ante el vacío legal y hasta la aprobación de la primera Ley de asilo en 1984. Entre 1979 y 1983 se presentaron al Ministerio del Interior 5.252 solicitudes, la mayoría de los ciudadanos procedentes del Sudeste asiático, Latinoamérica, Europa del Este e Irán. De estos tan solo se reconoció el estatuto de refugiado al 12,16 % de los solicitantes (Colectivo IOÉ, 1987, p. 86)⁸⁷. En la práctica, estas órdenes ministeriales, que presentaban serios inconvenientes y dificultades de aplicación (Muñoz y Utrera, 2004, p. 149), sirvieron de manera puntual y provisional (Orihuela, 2003, p. 66). Ante estas dificultades, por ejemplo, un gran número de los refugiados latinoamericanos buscaron vías alternativas para establecerse en España, acogiéndose, por ejemplo, a la Ley 118/1969 que permitía un acceso más ágil a la residencia y el permiso de trabajo sin necesidad de solicitar asilo. Esta ley les evitaba todo el proceso burocrático del asilo y les exoneraba de la necesidad de hacer explícitos las causas de haber salido de sus países de origen⁸⁸.

A finales de los años setenta comienzan una serie de iniciativas que desembocarían en la primera Ley de asilo. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) presentó un borrador de Ley en 1979⁸⁹. Algunas de las principales ideas que se exponían en este borrador

⁸⁷ “Los casos pendientes al final del ciclo considerado eran 1.146, más del 90% de ellos de ciudadanos iraníes. A su vez, 1.319 personas desistieron de su intento durante ese lapso de tiempo” (Colectivo IOÉ, 1987, p. 86). Los motivos de desistimiento pudieron deberse, entre otras razones, a los larguísimos procesos burocráticos que el solicitante tenía que seguir para conseguir alcanzar el reconocimiento como asilado o refugiado. Entre 1980 y 1989 los ciudadanos a quienes se les concedió el asilo y refugio procedían de Vietnam, Irán, Irak, Cuba, Chile y Laos. En este mismo periodo las denegaciones eran de solicitantes del continente africano (Angola, Ghana, Nigeria, Sierra Leona, Sudáfrica, Zaire, Camerún, Guinea Ecuatorial y Senegal) y de Europa del Este (principalmente de Polonia) (De Marcos Sanz, 1992).

⁸⁸ Esto podría explicar por qué, en 1980, de los más de 70.000 ciudadanos latinoamericanos, que habían huido de sus países de origen, tan solo 706 estaban reconocidos con esta categoría jurídica, mientras que el resto tenía otro tipo de estatuto: de permanencia (29.786), residentes (35.089) o nacionalizados (8.835). Como Olga Lutz y Pilar Walker (1985) señalaron en su estudio sobre los exiliados latinoamericanos en España “aunque era muy difícil, por no existir estadísticas fiables al respecto, establecer una cifra cierta y real del número total de exiliados del área latinoamericana residiendo en España, se logró de forma indicativa estructurar dicho colectivo a partir de los datos oficiales de que disponía el Ministerio del Interior al 30 de diciembre de 1980” (p.17).

⁸⁹ CEAR participó en la elaboración de la primera propuesta de la Ley de asilo en colaboración con el ACNUR e inició el trabajo con los grupos parlamentarios sobre la propuesta, especialmente después de que el gobierno socialista modificara el borrador de Ley de 1979. Como señaló Juan José Rodríguez Ugarte se pusieron “en contacto con los sectores más relevantes de la sociedad civil, los líderes de los diversos

fueron que el solicitante de asilo que realizara su petición en cualquier frontera fuera admitido provisionalmente (independientemente de si tenía documentación o no). En segundo término, la denegación de la condición de asilado no implicaría la expulsión del solicitante. Para el procedimiento de elegibilidad y las garantías judiciales del asilo se crearía un organismo autónomo administrativo, el Servicio para la Protección de Asilados (SEPRA) en el Ministerio de Justicia. Según señaló en su momento el diputado del PSOE, Peces-Barba Martínez: “consideramos que no es conveniente que el enfoque del derecho de asilo se produzca solamente desde una perspectiva unilateral, desde la perspectiva del Ministerio del Interior”⁹⁰. Sin embargo, la proposición fue rechazada por votación de la Cámara, con la mayoría de los votos en contra de los diputados de Unión de Centro Democrático (UCD).

Los argumentos en contra de la proposición de Ley, según expuso el diputado de UCD, Herrero Rodríguez de Miñón, se basaba en primer lugar, en que este reconocimiento debía basarse en el principio de la soberana discrecionalidad del Estado, siendo uno de los rasgos esenciales para la concesión o denegación del asilo. En segundo lugar, en que el Gobierno de la nación debía velar por la defensa, seguridad y por los intereses de su política exterior, debido a la situación geopolítica de España. En tercer lugar, por el desacuerdo con la admisión provisional del extranjero y que, en el caso de la negación de la condición de asilado político, no diera lugar a la expulsión inmediata. Y en cuarto y último lugar, debido a que bajo la figura del solicitante de asilo podría haber una posible amenaza terrorista⁹¹, entre otras razones, debido a la cuestión colonial⁹². Este último

grupos políticos y los medios de comunicación más significativos para formar un frente común en la defensa de una Ley de asilo adecuada” (Rodríguez, 2009, p. 225).

⁹⁰ En palabras del propio diputado: “Somos muy sensibles al tema del derecho de asilo (...). Y somos muy sensibles porque, sobre todo, muchos hombres y muchas mujeres que en estos momentos están en nuestro país, y que están en nuestro país huyendo de situaciones autoritarias en los suyos propios, son, quizás, los hijos de aquellos que recibieron a los miles de exiliados españoles que tuvieron que huir de nuestro país porque simplemente defendían ideales democráticos” (Diario de sesiones del Congreso de los diputados, 31 de mayo de 1979, p. 571).

⁹¹ A pesar de que el artículo 6 de la proposición de ley en 1979 excluía de los actos que pudieran dar lugar al asilo los ilícitos como aquellos contra la seguridad de la aviación civil y el terrorismo. Sin embargo, podía tener eximentes valorando el estado de necesidad. Este artículo fue utilizado para rechazar el borrador alegando que el Estado toleraba actos de terror e inseguridad jurídica (Diario de sesiones del Congreso de los diputados, 31 de mayo de 1979, p. 576).

⁹² Como el diputado apuntó: Señoras y señores Diputados, piensen –y piénsenlo seriamente– que un delito, por grave que sea, cometido en una colonia asentada en nuestro territorio, si tuviera por fin acabar con esa situación colonial daría automático derecho al que lo cometiera a presentarse en nuestra frontera y

motivo, hay que situarlo en el contexto histórico de la España de finales de los años 70 en donde el pasado colonial todavía reciente tenía un gran peso⁹³.

Los anteriores argumentos citados por el diputado reflejan, como sigue observándose hoy, que el asilo es una cuestión altamente sensible para el Estado. Además, estos primeros debates muestran ya algunos elementos que se han mantenido en la evolución del debate sobre el asilo (y la inmigración) en el caso español, por ejemplo, la priorización del principio de la soberana discrecionalidad del Estado y la concepción securitaria del asilo y de la extranjería frente a un enfoque de derechos humanos y de protección.

Una vez rechazada la propuesta de asilo de 1979, al año siguiente, en 1980, el PSOE presentó una nueva proposición de ley que supuso cambios significativos respecto al primer borrador. En su nueva propuesta la adjudicación de todas las competencias de asilo se trasladó al Ministerio del Interior frente al modelo del Servicio para la Protección de Asilados del Ministerio de Justicia, que se proponía anteriormente (v.g., Espada Ramos y Moya Escudero, 1985; Mariño, 1981)⁹⁴. Basada en el texto de esta segunda proposición

exigir que se le conceda la condición de asilado político. Piensen, señoras y señores Diputados, si estoy hablando en serio o no, porque el segundo rasgo que quiero denunciar ante SS. SS. es que la condición de asilado político se concede de manera no reglada, sino rigurosamente automática. En este sentido nos dice el artículo 7º de la proposición de ley que 'La petición de asilo hecha en cualquier frontera o puerto español supondrá la admisión provisional del extranjero'. Es decir, que la autoridad española, una vez constadas ciertas condiciones formales, no puede negar, por radical y angustiosa que sea la situación, más que en la forma verdaderamente abracadabrante que veremos después, la condición de asilado político al delincuente que se presenta en una de sus fronteras, si ha cometido el delito, para acabar con cosas, por otra parte, tan ambiguas, como la situación colonial. (Diario de sesiones del Congreso de los diputados, 31 de mayo de 1979, p. 576)

⁹³ En el caso español, los últimos territorios ocupados fueron el Sahara Occidental (1958-1976), los territorios ocupados de Marruecos (1952 hasta 1956, 1958 y 1968) y Guinea Ecuatorial (1885-1968).

⁹⁴ Tal como relata Juan José Rodríguez, secretario de la Comisión Justicia y Paz, y posteriormente, uno de los fundadores de CEAR: "poco más tarde, de manera sorprendente y en plena contradicción con la primera posición propia de los socialistas, el Boletín Oficial de las Cortes Generales publicó un nuevo proyecto de ley que modificó totalmente el borrador de Justicia. El nuevo proyecto establecía que todas las competencias de asilo correspondían a Interior, que elevaría al Gobierno la resolución de todas las solicitudes de asilo. En segundo lugar, se suprimía el SEPPA y en su lugar aparecía una comisión consultiva formada por Exteriores, Justicia, Interior y Trabajo a la que se concedía el singular privilegio de poder ser oída por Interior. En tercer lugar, el extranjero al que se denegara el asilo podría instar al Ministerio del Interior la revisión de su expediente si tenía nuevas pruebas. En cuarto lugar, el recurso contencioso solo se admitiría a trámite ante anomalías de forma por parte del Ministerio del Interior y la revocación del derecho de asilo por parte del Gobierno. Y, por último, ACNUR estaría informado de la marcha de los expedientes, podría estar presente en las audiencias al reclamante y presentar informes al Ministerio del Interior". (Rodríguez, 2009, pp. 224-225)

de ley y tras la victoria del PSOE⁹⁵, en las elecciones de octubre de 1982, se aprobó la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado⁹⁶. Esta ley disponía la admisión provisional del extranjero al territorio, asistencia jurídica gratuita y la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo (Gortázar, 1995b)⁹⁷. La ley establecía dos categorías jurídicas, asilado y refugiado, existiendo diferencias entre ambas. Tal y como explica Pilar Gómez-Olave (1995), la categoría jurídica de refugiado daba derecho solo al permiso de residencia y el título de viaje de la Convención de Ginebra y era reclamable ante la autoridad judicial. Por otro lado, la categoría de asilado era una figura concedida por el Estado español de manera graciable y que incluía permiso de residencia y trabajo y un título de viaje español (p. 69). En el caso de esta última categoría, al no tratarse de una categoría reconocida internacionalmente, solamente especificada en la legislación española de asilo, de manera concisa y vaga, su control judicial era mucho más limitado en la práctica. Como precisó Cristina Gortázar (1995b): “el asilo en España se otorgaba, mientras que el refugio se reconocía”. Dentro de la categoría de asilado se incluía el denominado asilo humanitario. Esta última protección se podía conceder a determinados extranjeros que no habían sufrido persecución individual, pero que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves, se hubieran vistos obligados a abandonar su país⁹⁸. De esta forma, aquellos

⁹⁵ Otros partidos políticos tuvieron también un destacado papel en la aprobación de la ley especialmente aquellos cuyos militantes y miembros habían sufrido el exilio como el Partido Nacionalista Vasco, Euskadiko Ezkerra, Convergencia y Unión y el PCE, (véase Perea, 2002; Rodríguez, 2009). Amnistía Internacional participó en calidad de observador (CEAR, 2003, p. 119).

⁹⁶ La Ley sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipinas empleados en el territorio nacional (Ley 118/1969) fue derogada en vísperas de la aprobación la Ley de asilo de 1984.

⁹⁷ Para un análisis más detallado sobre los aspectos jurídicos en el ámbito del asilo en España, ver entre otros, Gortázar, 1995b; cf. De Lucas, 1995; Escobar-Hernández, 1992; Gil-Bazo, 1998; Mariño, 1996; Morgades, 2015; Solanes, 2010, 2014; Valles, 2015.

⁹⁸ La Ley 5/1984 establecía las causas que justificaban la solicitud y la denegación de asilo. Así podrían solicitar asilo en España: a) “Las personas a quienes se le hubiere reconocido la calidad de refugiado de acuerdo con lo dispuesto en el título II de la presente ley; b) Quienes sufran persecución, estén sometidos a enjuiciamiento o hayan sido condenados por delitos de carácter político o por hechos conexos con un delito de tal naturaleza o que deriven del ejercicio de un derecho fundamental reconocido en la Constitución española. 2. También podrán solicitar asilo los extranjeros que sufran persecución, estén sometidos a enjuiciamiento o hayan sido condenados en el país de su nacionalidad siempre que tal persecución, enjuiciamiento o sanción: a) Obedezca a razones de “raza” /etnicidad, religión, pertenencia a grupo social determinado u opiniones o actividades políticas, aun cuando parezcan motivadas por un delito de naturaleza común; b) Se deban a un delito que se hubiere cometido con la finalidad de lograr el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales protegidos en el ordenamiento español, o de luchar contra los sistemas no democráticos de convivencia; 3. Podrá igualmente otorgarse el asilo a las

refugiados que no se ajustaban a la definición estricta de la Convención de Ginebra, podían aspirar a recibir protección por razones humanitarias.

Asimismo, la resolución denegatoria del asilo o del refugio no suponía la expulsión de España del solicitante salvo en los supuestos legal o reglamentariamente previstos, como por actividades graves o reiteradas contra la seguridad interior o exterior del Estado⁹⁹. Por el contrario, las personas cuyas solicitudes hubieran sido denegadas podían permanecer en territorio español en las mismas condiciones exigidas a cualquier otro extranjero, en cuanto a la obtención de la residencia o del permiso de trabajo. Además, se mantenía la excepción de no exigirles el visado de entrada en España ni tener en cuenta la situación del mercado nacional de empleo (Anaya, 1985, p. 73). M^a Teresa Gil-Bazo ha sostenido el argumento de que esta ley podía entenderse como resultado de un momento en que España estaba más preocupada por establecer un sistema de asilo respetuoso con los derechos humanos, consciente de la deuda histórica que tenía por el papel desempeñado por otros países que recibieron a miles de refugiados españoles durante los cuarenta años de dictadura (Gil- Bazo, 1998, p. 215). Aunque se coincide con Gil-Bazo en el enfoque humanitario de esta ley, hay que subrayar que, sin embargo, la aspiración española de ingresar en la UE dio lugar, ya desde este momento, a una praxis que se puede calificar como restrictiva, al igual que la tendencia observada en el caso de nuestros vecinos europeos desde la segunda mitad de los ochenta. Así, si bien, por un lado, la Ley de asilo permitía al solicitante la entrada a territorio nacional y el acceso automático a trámite, por otro lado, el cribado en la concesión de asilo fue elevado ya desde el comienzo de su aplicación. Los datos proporcionados por el Ministerio del Interior muestran el bajo porcentaje de concesiones en la segunda mitad de los ochenta¹⁰⁰. Adicionalmente, no hay que olvidar que la Ley de asilo debía entenderse en el contexto del inicio de la regulación de extranjería (Ley Orgánica de Extranjería de 1985 (Ley 7/1985), aprobada tan solo un año después de la Ley de asilo, coincidiendo con la adhesión de España a la Comunidad

personas no comprendidas en el número anterior en los casos en los que la concesión del asilo se justifique por razones humanitarias” (artículo 3).

⁹⁹ Véase artículo 19 de la Ley 5/1984.

¹⁰⁰ Según la Comisaría General de Documentación del Ministerio del Interior (1991) “el 5, 9 % obtuvo reconocimiento en 1985; 12, 93 % en 1986; 7, 76 % en 1987” (citado en Gómez-Olave, 1995, p. 105). El 10, 76 % obtuvo reconocimiento en 1988 y el 5, 05 % en 1989 (Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 1989, p. 97 y p. 163).

Económica Europea, la actual Unión Europea (UE), en junio de 1985. Esta adhesión marcó una doble y contradictoria lógica en sintonía con el devenir de la política de asilo y refugio en la Europa de la segunda mitad de los ochenta. Por un lado, que España debía ajustarse a un enfoque de derechos humanos y, por otro lado, que debía ceñirse a las políticas restrictivas europeas en materia migratoria. Así, el sistema de asilo quedó condicionado, desde un primer momento, a unas tendencias crecientemente restrictivas en el contexto europeo y a la impronta de la aparición del régimen de extranjería, que, con esta lógica restrictiva, ha marcado el camino, el ritmo de la gestión de la movilidad en el caso español. Como han señalado diversos autores, pero ha expresado de forma quizás particularmente expresiva Fassin, desde este momento el asilo quedó supeditado a la inmigración (Fassin, 2013). Y Zetter ha apuntado, si bien, la cuestión del asilo debía tratarse como una cuestión separada de la migración, ambas se fueron fusionaron cada vez más en las políticas nacionales y, posteriormente, europeas (Zetter, 2007, 2015). Pese a que la Ley de asilo española recogía la posibilidad de regularización para aquellos que no obtuvieran asilo y refugio, en la práctica, existían serias dificultades para dicha regularización. “Había demoras en el dictamen y dificultades de regularización de la situación legal de los refugiados rechazados, especialmente aquellos que habían entrado de manera irregular” (De Marcos, 1992, p. 307). De igual modo, como ha indicado Gortázar (1995b), los efectos de la denegación del asilo y la condición de refugiado dependían de si el solicitante entró o no legalmente en España. Si su entrada fue legal, el solicitante podía gestionar su situación en España conforme a la legislación de extranjería, y la denegación por tanto no implicaba en principio su expulsión. Sin embargo, para aquellas personas que entraron por canales informales podía disponerse su expulsión, aunque nunca a un país donde la persona expulsada tuviera motivos para temer persecución y castigo. De esta forma todos aquellos solicitantes que fueron rechazados, y no pudieron regularizar su situación, quedaron sometidos a la posibilidad de ser deportados y, por tanto, a la deportabilidad (De Genova, 2002)¹⁰¹.

¹⁰¹ “La ‘ilegalidad’ de los migrantes se vive a través de un sentido palpable de deportabilidad (*deportability*), es decir, a través de la posibilidad de deportación, a través de la posibilidad de ser expulsado del espacio del Estado nación [en cualquier momento]” (De Genova, 2002, p. 439).

5.3. La década de los 90: El régimen de asilo español bajo el prisma de las políticas migratorias restrictivas en Europa

A principios de los años 90 el número de solicitudes de asilo aumentó gradualmente. Tal y como indican los datos, se efectuaron 8.647 solicitudes en 1990, 8.138 en 1991, 11.708 en 1992, 12.615 en 1993 y 11.992 en 1994, es decir, alrededor de 53.000 solicitudes en cinco años (Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 1990-1994). No obstante, España se encontraba muy por detrás de los países europeos que recibían mayor número de solicitudes. Por ejemplo, en ese mismo período, entre 1990 y 1994, Alemania había recibido 1.337.175 solicitudes, Reino Unido 205.230, Suecia 197.010 y Francia 184.590 (Eurostat, 2018). En 1994, España modificó la Ley 5/1984 por la Ley 9/1994, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. Esta ley introdujo algunos cambios de gran calado. En primer lugar, se produjo un cambio sustancial a través de la unificación de los dos estatutos, asilado y refugiado, en uno único, denominado refugiado (Gómez-Olave, 1995)¹⁰². Además, el denominado derecho de asilo por razones humanitarias se suprimió de la ley, trasladándose al marco de la Ley de extranjería¹⁰³.

En segundo lugar, la Ley 9/1994 incorporó la denominada figura de inadmisión a trámite en el procedimiento. Esto significaba que todos aquellos solicitantes de asilo, para ser considerados como tales y estudiar sus solicitudes, tendrían que ser admitidos en una fase

¹⁰² Algunas organizaciones valoraron positivamente la unificación de la figura, puesto que, según algunos expertos, la existencia previa de estas dos figuras daba lugar a cierta confusión. Respecto a ambas figuras jurídicas, asilado y refugiado, Rodríguez señaló: "... carecían de base jurídica ciertas interpretaciones de la Administración Pública, por las que se entiende que el asilo se había de conceder a aquellos que, en función de su propia voluntad o de sus aptitudes, fuera integrarse en España y el refugio, a los demás. El ACNUR manifestó ya ante las autoridades competentes españolas que tal interpretación no estaba de acuerdo con el espíritu de la Convención. Como consecuencia de ello, se produjeron algunos problemas legales y prácticos. En primer lugar, esta diferenciación causó cierta incertidumbre. Muchos solicitantes que en un principio tuvieron el propósito de reubicarse en terceros países se quedaron en España y, al contrario, otros, con intención de quedarse, se reubicaron en terceros países. Lo cual dio lugar a tener que cambiar un estatuto por otro" (Rodríguez, 1988, p. 9)

¹⁰³ Como sostuvo Gómez-Olave (1995), uno de los grandes retrocesos de la modificación de la Ley 9/1994 fue la desaparición de la figura del "asilo humanitario", trasladada al marco de la legislación de extranjería. "Según esta Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, la Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente (art. 31.3)". Aunque esta figura jurídica era menos garantista. Como Gómez-Olave (1995) señaló "ampliaba la posibilidad de protección debido a que otorgaba la posibilidad del derecho a residencia por un año con derecho a prórroga, sin embargo, al trasladar la figura de protección humanitaria al marco de la legislación de la Ley de extranjería se redujeron las posibilidades efectivas de este derecho" (p. 85).

previa¹⁰⁴. Según la exposición de motivos de esta ley se establecía “una fase previa en el examen de las solicitudes que permite la denegación de forma rápida de aquellas peticiones que sean manifiestamente ‘abusivas’ o ‘infundadas’, así como aquellas otras cuyo examen no le corresponde a España, o en que exista otro Estado en condiciones de prestar la protección” (Ley 9/1994, exposición de motivos, párrafo 9).

En primer lugar, esta figura trataba de evitar el uso fraudulento del asilo por parte de los migrantes económicos¹⁰⁵. Y, en segundo lugar, la ley integraba nuevos instrumentos internacionales y europeos, como el Convenio de Dublín (1990), que establecía que aquellas personas que solicitaran asilo tendrían que tramitar sus peticiones de asilo en el primer país de la Unión por donde accedían.

La Oficina de Asilo y Refugio se constituyó con un doble objetivo, tal y como señaló su entonces directora:

Por un lado, mejorar la protección y el procedimiento de los expedientes de asilo que cumplieran los requisitos para obtener el estatuto de refugiado. Y, por otro lado, evitar la posible utilización fraudulenta de la vía de asilo y refugio por parte

¹⁰⁴ Según el Reglamento de asilo (Real Decreto 203/1995), el proceso de asilo constaba de las siguientes etapas: 1) formalización de la solicitud de asilo; 2) admisión o inadmisión a trámite de la solicitud; 3) instrucción del expediente, donde se estudiaba la historia del caso a fondo; 4) y resolución final, donde se resuelve la otorgación o denegación del estatuto de refugiado. Como se ha mencionado previamente, en 1992 se creó la OAR, el órgano con competencias en el estudio y la tramitación de las solicitudes de asilo. Este órgano envía las solicitudes a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (en adelante, CIAR), que se encarga de valorar la instrucción de los expedientes. La CIAR está compuesta por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia e Interior y Asuntos Sociales, y ACNUR con voz, pero sin voto. La CIAR es la encargada de formular propuesta al ministro del Interior quien será el competente para dictar la correspondiente resolución por la que se conceda o deniegue, según proceda, el derecho de asilo. Las tareas correspondientes a la CIAR y la OAR se recogen, respectivamente, en los artículos 2 y 3, de dicho reglamento.

¹⁰⁵ Asimismo, indicaba que “el sistema de protección a los refugiados políticos se veía desvirtuado en la práctica por un número creciente de solicitudes, en su mayoría de inmigrantes económicos, lo que dificultaba la acogida adecuada, y provocaba el consiguiente retraso en la resolución de las peticiones, convirtiéndose en la práctica en la principal vía de inmigración irregular hacia nuestro país” (Ley 9/1994, exposición de motivos, párrafo 10). Esta idea del uso abusivo del sistema de asilo se encontraba ya en la proposición no de Ley de 1991 (Proposición no de Ley sobre la situación de los extranjeros en España. Boletín Oficial de las Cortes Generales, número 165, de 22 de marzo de 1991). Cómo señaló el director de política interior, Fernando Puig de la Bellacasa, entre los fundamentos del cambio de ley de 1994 se debía al “establecimiento de un sistema acelerado de admisión/inadmisión a trámite a fin de distinguir en un breve espacio temporal entre las solicitudes manifiestamente infundadas y las que ‘merecen’ un estudio detallado del caso” (Puig, 1993, p. 30, énfasis añadido).

de inmigrantes económicos para evitar la aplicación de la normativa general en materia de extranjería. (Bodelón, 1993, p. 47)

Las Memorias de la OAR (1995-2004) muestran precisamente esa idea recurrente de que la gran mayoría de los refugiados mentían, según las autoridades y funcionarios de la agencia. Las dos principales creencias eran que una parte de los solicitantes de asilo se atribuían la nacionalidad de otros países y que las causas de los movimientos respondían exclusivamente a motivos económicos, pese a que había solicitantes de asilo que procedían de zonas de conflicto e inestabilidad política. En definitiva, las historias de los solicitantes fueron frecuentemente consideradas fraudulentas, o bien, no lo suficientemente bien argumentadas como para admitirles en el proceso de asilo, o bien, posteriormente, reconocerles el estatuto de refugiado¹⁰⁶. Los datos que muestran el elevado número de inadmisiones indican que, en la práctica, la mayoría de los solicitantes no pudieron acceder ni siquiera al procedimiento.

Sin embargo, la incorporación de esta figura de inadmisión en España se debió más a las políticas impuestas desde Europa que a la propia realidad que vivía el país, que en términos de número de solicitantes era muy bajo. Además, si bien España se había convertido de un país de emigración a un país de inmigración en los noventa, el asilo todavía no era un tema prioritario en la política española. Como ha sostenido Gil-Bazo (1998) “la razón final de este cambio de política no se encuentra en la situación del propio país, sino en las demandas impuestas a España para implementar políticas más restrictivas en su nuevo papel como guardián de la frontera sur. Por lo tanto, no era una coincidencia que la segunda y más restrictiva legislación de asilo llegara solo un año después de que España ratificara el Convenio de Schengen en 1993” (p. 216). Este cambio legal supuso, por tanto, un retroceso en materia de asilo, sumándose a la línea de políticas restrictivas de otros países europeos. Este cambio, además, supuso que España se desprendiera de su memoria como país de exilio, un aspecto que en cierta medida

¹⁰⁶ Según la información disponible en la Memoria de la OAR de 2004, las tres principales causas de inadmisión entre 1995 y 2004, fueron, por este orden: 1) Qué en la solicitud no se alegara ninguna de las causas que dieran lugar al reconocimiento de la condición de refugiado; 2) Qué la solicitud se hubiera basado en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual, no fundamentaran una necesidad de protección; 3) Qué el solicitante hubiera sido reconocido como refugiado o tuviera derecho a residir o a obtener asilo en un tercer Estado, o que procediera de un tercer Estado cuya protección hubiera podido solicitar (artículos 5.6 b, d y f de la Ley 5/1994) (OAR, 2004, p. 85).

impregnó, como se ha visto previamente, los primeros pasos de la regulación, o al menos una intencionalidad inicial.

Siguiendo con el giro en las políticas europeas en materia de asilo y migración se produjo una tendencia en una dirección aún más restrictiva, principalmente en el Norte de Europa, a partir de los años noventa, que se materializó a través de un proceso de militarización y securitización de la frontera y de la centralidad de lucha contra la inmigración “ilegal” en la agenda (Bigo, 2014; Guiraudon, 2000; López-Sala, 2015; López-Sala y Godenau, 2017; Squire, 2009). Entre las estrategias restrictivas en materia de asilo destacan las acciones emprendidas en la política común de visados, limitaciones de las solicitudes de asilo en consulados o embajadas en los países de origen o tránsito, sanciones a los transportistas por trasladar a pasajeros sin la documentación correspondiente, o la creación de una lista de países seguros. Todas estas medidas dificultaron a los solicitantes de asilo y migrantes el acceso a territorio europeo, y en el caso de los refugiados, el acceso al sistema de asilo. Al mismo tiempo, se trató de establecer una política común de asilo entre los estados europeos, a través de los distintos tratados, como el Convenio de Dublín (1990), el tratado de Maastrich (1992), el Tratado de Amsterdam (1997), o las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999) en los que se intentó adoptar una política común en materias como el procedimiento para conceder el estatuto de refugiado y el procedimiento de asilo, la equiparación de las condiciones de recepción, estándares de protección temporal, etc.¹⁰⁷. Danièle Joly, se refirió a este cambio observado en Europa como el tránsito “de un liberalismo descoordinado a una armonización restrictiva de las políticas europeas” (1996, p. 46).

La idea de que la mayoría de los solicitantes de asilo en realidad eran “migrantes económicos” que se aprovechaban del sistema de asilo empezó a ser notoria en los discursos gubernamentales y en los medios de comunicación europeos de los noventa. Considerando el contexto histórico del final de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética, los refugiados perdieron su valor ideológico para los países de la Europa occidental. A partir de entonces, “la persona pasó de refugiada a solicitante de asilo,

¹⁰⁷ Sin embargo, el intento de armonización de las políticas de asilo europeas señalaba unos estándares mínimos con la posibilidad de que cada Estado miembro pudiera ampliar estos requisitos. En ocasiones, estos estándares mínimos han sido utilizados para disminuir las garantías en el procedimiento de asilo (Boswell y Geddes, 2011).

teniendo que probar sus demandas” (Koser, 2001, p. 88) y demostrar que se trataba de un “verdadero refugiado”. Como ha descrito Stephen Castles, “en esta situación, los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo se representaron como una amenaza externa para los puestos de trabajo, el nivel de vida y el bienestar. El resultado fue una politización de la migración y el asilo, marcada por debates públicos y la competencia entre los partidos políticos para ver quién era más duros con los [etiquetados como] ilegales” (Castles, 2003, p. 20; cf. Black, 2003). Por tanto, “la figura del ‘solicitante de asilo’ mudó desde una semántica vinculada a la hospitalidad y la benevolencia del Estado, a un sujeto abyecto sinónimo de la ilegalidad migrante” (Tyler, 2013, p. 83).

Christina Boswell y Andrew Geddes (2011) han profundizado en este cambio:

El discurso de que una mayoría no eran verdaderos refugiados, y, por tanto, no merecerían asistencia y protección ayudó a legitimar las restricciones [...] en los niveles de asistencia social o en los derechos laborales de aquellos que solicitaban asilo en el país de destino. Estas medidas fueron utilizadas como justificación de un esfuerzo por detener el comportamiento supuestamente abusivo de aquellos que solicitaban asilo. De este modo, los gobiernos esperaban evitar que se les acusara de discriminación o violación de los derechos humanos. (pp. 157-158).

Por ejemplo, en países con una mayor tradición en el ámbito del asilo, como Alemania o Reino Unido, los discursos políticos y los medios de comunicación centraron parte del debate de la migración en la práctica abusiva por parte de los solicitantes. A partir de entonces se comenzó a utilizar estas etiquetas institucionales, solicitante de asilo y migrante “económico”, de manera confrontada. La consecuencia de este proceso fue la creación de lo que se ha denominado una “cultura de la desconfianza”¹⁰⁸ por parte de la

¹⁰⁸ Aunque otros autores argumentan que no solo se trata de una cultura de la desconfianza, sino también de una cultura de la negación. James Souter ha analizado esta “cultura de la desconfianza” (*a culture of disbelief*) y la “cultura de la negación” (*a culture of denial*) en el caso de Reino Unido. Souter sostiene que se observa una combinación de ambas culturas. La cultura de la desconfianza “surge de la aceptación del Ministerio del Interior de la suposición familiar y generalizada entre los políticos y el público en general de que un gran número de las solicitudes de asilo son infundadas o falsas, y están hechas por *migrantes económicos* como un medio para mejorar su estándar de vida, en lugar de por *refugiados genuinos* como se define en la Convención de Refugiados de 1951” (2011, p. 48). Respecto a la cultura de la negación “se produce cuando el Ministerio del Interior acepta los hechos de los solicitantes de asilo y sus historias de abusos son indiscutibles, pero rechaza las implicaciones morales o legales que se derivan de ellos [incumpliendo el derecho internacional de asilo]” (ibid. p. 53).

Administración y las autoridades, basada en la idea de que una gran mayoría de los solicitantes de asilo mentían, que en realidad eran migrantes económicos (Jubany, 2003, 2011, 2017; Khosravi, 2009; Welch y Schuster, 2005).

Sin embargo, en el caso español, el asilo y la migración aún no eran temas prioritarios en la agenda política nacional durante este período. El bajo número de solicitudes en España unido a la figura de inadmisión que obstaculizaría la entrada por esta vía no recibió una atención manifiesta por parte de los partidos políticos, la opinión pública y los medios de comunicación, a diferencia de lo observado en los países del Norte de Europa. No obstante, hay que señalar que, a nivel interno, la institución del asilo encargada de estudiar las historias de los solicitantes en España también incorporó esta visión y esta narrativa sobre el uso abusivo del sistema y esta cultura de la desconfianza¹⁰⁹ que se refleja ya en los cambios mencionados anteriormente, sucediendo lo que ya venía ocurriendo en otros países del Norte de Europa.

En tercer lugar, el cambio legislativo en la Ley 9/1994 estableció un procedimiento diferenciado entre territorio y frontera en términos de admisión de las solicitudes¹¹⁰. El derecho a solicitar asilo en los puestos fronterizos, como aeropuertos, puertos o fronteras terrestres, conllevó que los solicitantes de asilo que fueran inadmitidos en puestos fronterizos pudieran ser expulsados. La presentación y formalización de solicitudes de asilo en frontera garantizaba el derecho a intérprete y asistencia letrada. En el caso de que la solicitud de asilo fuera inadmitida en frontera, existía el derecho a realizar una segunda entrevista, conocida también como reexamen¹¹¹.

¹⁰⁹ “Las cifras de inadmitidos a trámite y a los que se les ha rechazado su petición es en promedio muy elevado, lo que indica que se está utilizando la institución de asilo como un medio de emigración económica, en evidente fraude de ley, y contribuyendo a desvirtuar esta gran institución que merece no solo ser preservada, sino reforzada” (OAR, 2000, presentación, párrafo 4).

¹¹⁰ Aunque las solicitudes de asilo realizadas en puestos fronterizos como Madrid-Barajas ya existían dificultades para la admisión a trámite antes de la aprobación de la Ley 9/1994 (Rico, 1990).

¹¹¹ La toma de decisión del ACNUR respecto al expediente del solicitante de asilo en los puestos fronterizos tenía carácter vinculante, es decir, que, si la solicitud era considerada de manera favorable por el ACNUR, el solicitante tendría autorizada la entrada a territorio, aunque la OAR hubiese considerado la solicitud como inadmitida. Sin embargo, a pesar del papel del ACNUR, el 80 % las peticiones de reexamen en frontera fueron desestimadas entre el período 1997 y 2007 (OAR, 1997-2007), lo que supuso la expulsión de los solicitantes, según los datos disponibles de las Memorias de la OAR. A partir del 2008 este dato no aparece en las estadísticas de la OAR.

No obstante, en la práctica, la incorporación del procedimiento de inadmisión en frontera supuso una mayor dificultad de acceder al asilo en los espacios fronterizos, dificultando la posibilidad de ser identificado como solicitante de asilo en el proceso legal. Las principales diferencias entre solicitar asilo en territorio o puesto fronterizo han sido, en primer lugar, que el nivel de riesgo a ser deportado en frontera ha sido mucho mayor que en península. En segundo lugar, los plazos para la solicitud de asilo y el estudio del caso por parte de los funcionarios de la OAR varían notablemente: en territorio el plazo es más amplio, mientras que, en frontera, al ser considerado un proceso acelerado, es muy breve. Asimismo, la persona en territorio podría contar con una red de apoyo, familiares, conocidos o entidades especializadas en asilo, que podrían asesorarle y apoyarle previamente de cara a la formalización de la solicitud. En cambio, en los puestos fronterizos, la persona permanece retenida y las dificultades para garantizar una asistencia jurídica efectiva es mucho mayor. Todos estos elementos relacionados con el espacio, el tiempo y el apoyo en la asistencia jurídica influye en la admisibilidad en el proceso de asilo. Estas cuestiones serán analizadas, en mayor profundidad, en el capítulo 7.

En definitiva, la Ley 9/1994, y su posterior aplicación, supuso un grave retroceso en materia de asilo, un aspecto que fue fuertemente criticado por la sociedad civil y que convirtió el derecho de asilo en una "vía" prácticamente inaccesible. El escrutinio en el procedimiento no solo se incorporó en la etapa final (a través de la denegación), sino también en la etapa inicial (a través de la inadmisión). Estos últimos considerados refugiados no legítimos sin la posibilidad de que se estudiaran sus casos. Además, la ley no contemplaba la posibilidad de regularización para aquellos que hubiesen pedido asilo y quedasen excluidos del procedimiento, salvo que reunieran los requisitos para entrar o permanecer en el país con arreglo al régimen general de extranjería. De forma que el sistema de asilo impulsó la irregularización.

A partir de la década del 2000 las cifras de demandantes de asilo contrastaron con el número de llegadas de migrantes. España se convertiría en estos años en el país de la Unión Europea que más migrantes recibió.

5.4. 2000-2014: Los entrecruces entre la vía del asilo y la vía de la extranjería

Como ha señalado Philip Marfleet, el destino de quienes buscan asilo no puede aislarse de patrones más amplios de migración y de las políticas de inmigración cambiantes de los Estados (2006, p. 168). En el caso español, el modelo migratorio ha estado determinado, entre otros, por un mercado laboral en donde se aprecian sectores con altos niveles de informalidad, un estado del bienestar débil y una cultura política del asilo frágil. Además, como ha sido expuesto por diversos autores se ha tratado de un modelo ampliamente productor de irregularidad (Izquierdo, 1996).

El asilo continuó siendo una "vía" poco factible durante este período. Como muestran los datos, más del 60 % de las solicitudes fueron inadmitidas a trámite y el 93 % de las resoluciones fueron desfavorables en la década de los años 2000 (Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2000-2009). Estos últimos datos ilustran como las prácticas restrictivas y los procesos de irregularización se producen no solo como producto final de las políticas, sino también desde un inicio (Cobarrubias, 2017; Squire, 2011). En consecuencia, aquellos solicitantes que pudieron acceder, al territorio y al establecimiento, por otras vías que permitía la extranjería, siguieron optando en su mayoría por no solicitar asilo.

Si bien, España se convirtió de un país de emigración a un país de inmigración a partir de los años 90, no fue hasta la entrada del siglo XXI, que la inmigración adquirió un volumen significativo, consolidándose como país de inmigración. En términos absolutos, España pasó de más de un millón de residentes extranjeros en 2001, 1.647.011 en 2003, 2.738.932 en 2005 y 3.979.014 en 2007 (Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2001-2007). España se situaría entre los cinco países de la Unión Europea que más migrantes recibió y el décimo país del mundo en 2006 (UNFPA, 2006, p. 8). Estas cifras contrastaban con el número de solicitudes de asilo, aproximadamente una media de 5.500 solicitudes de asilo anuales durante este período. Este crecimiento de los flujos migratorios se debió fundamentalmente al incremento de la demanda del mercado laboral, especialmente en sectores donde se necesitaba mano de obra, como la construcción, agricultura, hostelería y el servicio doméstico (Arango, 2009; Cachón, 2006). No obstante, a pesar de la fuerte demanda del mercado laboral, el Estado siguió implementando políticas de control, como, por ejemplo, la imposición de visados a las

principales nacionalidades que migraban a España o la firma de acuerdos de readmisión. Como ha indicado Garcés-Mascreñas: “hubo órdenes de cierre tanto por parte de la UE como de los sindicatos, que no veían con buenos ojos la entrada de nuevos trabajadores en un mercado laboral caracterizado por altas cifras de desempleo, [al mismo tiempo que] hubo una insaciable demanda de trabajadores extranjeros por parte de los empresarios. Este desajuste provocó un verdadero modelo de inmigración ilegal” (2012, p. 174; cf. Izquierdo, 1996, 2012, 2017)¹¹². La mayoría de los migrantes entraron con visado de turista, y una vez que el visado había expirado se encontraron en situación administrativa irregular. Muchos de los migrantes encontraron trabajo, y posteriormente intentaron regularizar su situación administrativa. La principal forma de acceder al estatus legal en España fue a través de los procesos de regularización hasta el año 2005¹¹³. Posteriormente, el principal mecanismo individual de regularización sería el arraigo social y, en menor medida el arraigo laboral¹¹⁴. La figura del arraigo social¹¹⁵ “ha sido un medio de regularización para aquellas personas en situación administrativa irregular que podían cumplir algunos de los requisitos exigidos, como, por ejemplo, pruebas de haber residido en España durante tres años continuados, un contrato mínimo de un año, pruebas de lazos familiares o un informe del ayuntamiento de residencia habitual que acreditara la integración social de la persona” (Garcés-Mascreñas, 2012, p. 160). Este modelo restrictivo se combinó, por tanto, con la existencia de vías de acceso; por un lado, para aquellos que cumplieran con los requisitos que permitía, por ejemplo, su llegada como turistas, y; por otro lado, para aquellos que permanecieron en territorio español una vez expirado el plazo de estancia (*overstayers*) y pudieron acogerse a alguna regularización. Las dificultades del acceso al asilo provocaron el uso mayoritario de la senda de la extranjería

¹¹² Para un análisis detallado sobre la migración y el mercado de trabajo en España durante este período, véase Garcés-Mascreñas, 2012.

¹¹³ Durante la década del 2000 hubo tres regularizaciones (en 2000, 2001 y 2005) y alrededor de 929.000 personas se regularizaron (OECD, 2007). En total ha habido seis procesos de regularización en España teniendo en cuenta las mencionadas, así como las llevadas a cabo en 1985-1986, 1991 y 1996. Véase también Gortázar, 2000.

¹¹⁴ El arraigo laboral se dirigió a aquellas personas que habían vivido en España durante dos años y que pudieron demostrar una relación laboral mínima de un año (Garcés-Mascreñas, 2012, p. 160). Esta figura venía recogida en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (artículo 31.3).

¹¹⁵ En 2005 se empezó a aplicar la figura del arraigo social, aunque a nivel legislativo venía recogida desde la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (artículo 31.3).

frente a la vía del asilo en este período. Un ejemplo es lo que se observa en el caso de Colombia, donde una parte de la población que emigró, lo hizo a causa del conflicto colombiano. A pesar del bajo número de peticiones en el caso español, los ciudadanos colombianos han sido una de las principales nacionalidades que han solicitado asilo en España desde la década de los 90. A principios del siglo XXI cuando España recibió una mayor migración, Colombia se situó entre las tres principales nacionalidades, detrás de Ecuador y Marruecos. Como señala Apraez, en el año 2001 habían llegado 160.000 colombianos a España, de los cuales solo el 1,5 % demandaron asilo, a pesar de que el conflicto colombiano se había intensificado durante ese período (2017, pp. 305-306)¹¹⁶. Como sostienen diversos estudios sobre la migración colombiana hacia España (Apraez, 2017; González, 2013; Medina, 2008; Mut, 2015; Restrepo, 2006), sí que hubo personas refugiadas que, pudiendo acceder por la vía del refugio, utilizaron otras vías de entrada, por ejemplo, como turistas, estudiantes o trabajadoras. La principal vía de entrada fue como turista, o más concretamente “trabajadores-turistas”, en palabras de Medina (2008, p.137) que accedían fundamentalmente por frontera aérea a través del aeropuerto internacional Madrid-Barajas. Otra de las vías, aunque minoritaria, fue a través del sistema de contingentes o con oferta laboral previa, pudiendo entrar de manera regular e insertarse directamente en el mercado de trabajo español (González, 2013). De igual modo, hubo refugiados que accedieron como estudiantes. Por ejemplo, en un estudio sobre las mujeres defensoras de derechos humanos colombianas que residían en la Comunidad Valenciana, si bien todas eran refugiadas, no todas solicitaron asilo. Algunas accedieron al reconocimiento legal por la vía de la autorización de estancia por estudios o por solicitud de permiso de residencia y trabajo, por considerar que estas vías le permitían un acceso más ágil que la vía del asilo (Mut, 2015)¹¹⁷.

¹¹⁶ Según datos de la encuesta Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas en 2009, solo el 1% de los emigrantes colombianos habrían salido del país por motivos de seguridad, frente a lo indicado por ACNUR que declaró que lo habrían hecho aproximadamente un 10%. La discrepancia en los datos, como apuntó González, se debe a que la estimación de los emigrantes por causas políticas no es sencilla de realizar ya que, por la delicadeza y sensibilidad del tema, es difícil aludir a motivos políticos y de seguridad como causa de emigración, tanto en primera persona como por parte de las familias que se quedan en origen (González, 2013, p.134).

¹¹⁷ En otro estudio sobre las trayectorias migratorias de las mujeres colombianas a España se señalaba: “muchas de las mujeres que salieron de Colombia perseguidas, inicialmente, llegaron a España como turistas y luego pidieron el asilo político, porque no les dieron otras opciones para subsistir y venían, en su gran mayoría, con pocos recursos económicos, con los hijos y con los compañeros. También se vinieron a través de becas de estudio, contactos con organizaciones de la izquierda española como el Partido Comunista, por Amnistía Internacional, por contactos con amigos o familiares, por su propia cuenta, y, lo más paradójico, por intermedio del Gobierno nacional y de la rama judicial de Colombia” (Restrepo, 2006, p. 73)

Los procesos de regularización fueron una las principales vías para conseguir el estatus legal de residencia en España. Aquellas personas que estaban a la espera de la resolución de asilo o que sus peticiones fueron desestimadas, pudieron optar por acogerse a alguno de estos procesos de regularización. Por ejemplo, al principio de este período, en el año 2000, hubo 7.926 solicitudes de asilo. Los solicitantes que hubieran pedido asilo antes de febrero de 2000, que cumplieran con los requisitos de haber permanecido en España desde el 1 de junio de 1999 y cuya solicitud estuviera en trámite o hubiera sido desestimada, pudieron acogerse al proceso de regularización. Concretamente 5.749 solicitantes regularizaron así su situación administrativa (Anuario Estadístico de Extranjería, 2000, p. 195)¹¹⁸.

Sin embargo, en las regularizaciones de 2001 y 2005, un gran número de solicitantes de asilo no pudieron acogerse a estos procesos por no estar, paradójicamente, en situación administrativa irregular. Esta desatención de la situación particular de los solicitantes de asilo refleja la predominancia de un modelo migratorio fundado y caracterizado en la irregularidad. Además, en el proceso de regularización del año 2005 aquellos solicitantes de asilo que quisieron acogerse a la regularización debían rechazar el estudio de su solicitud por la vía del asilo. Diversas entidades de la sociedad civil negociaron estos impedimentos iniciales con los organismos correspondientes para que los solicitantes de asilo pudieran acogerse al proceso de regularización mientras seguía en pie su solicitud de asilo. Aunque se consiguió que los solicitantes de asilo pudieran iniciar el proceso de regularización, la mayor parte de las solicitudes presentadas fueron finalmente rechazadas. La principal causa se debió a la documentación requerida por parte de las autoridades españolas. Por ejemplo, el certificado de antecedentes penales que se solicitaba principalmente a través de los consulados y las embajadas de país de origen suponía un

¹¹⁸ Según la presentación de la Memoria de la OAR “para el 2000 se muestra una ligera disminución de los solicitantes de asilo. Hay que tener en cuenta que los motivos profundos de esta disminución radican en la interrelación que se ha producido entre el proceso de regularización de inmigrantes del año 2000 y las solicitudes de asilo. No solo hubo solicitantes de asilo que renunciaron a su solicitud, sino que muchos centenares prefirieron encauzar, por la vía de la regularización, sus deseos de establecerse en nuestro país como residentes y trabajadores legales” (OAR, 2000, presentación, párrafo 6). Como ha indicado Antonio Izquierdo “Esta importante cifra muestra el ‘efecto dominó’ que tienen las políticas en las diferentes categorías de los flujos migratorios. Una política restrictiva en uno de los ámbitos sobrecarga el otro y, a la inversa, una acción de “regularización laboral” descarga al asilo de una parte significativa de las peticiones” (2001, p. 260).

requisito difícil de cumplir para una persona que había huido de su país. Otro de los requerimientos que se solicitaba era la presentación del pasaporte. En este caso, el pasaporte del solicitante permanecía retenido en la OAR mientras su expediente estaba en trámite; el documento que expide la autoridad española que acreditaba la condición de solicitante no podía sustituir los efectos legales del pasaporte. En tal caso, el corto período para obtener el pasaporte en la OAR conllevó que no pudieran conseguir el pasaporte. En definitiva, en ambos procesos de regularización, 2001 y 2005, no se tuvo en cuenta la casuística particular y las dificultades añadidas que enfrentaban los solicitantes para conseguir determinada documentación. En el caso de aquellos solicitantes que sí pudieron regularizar su situación administrativa se les obligó a renunciar al asilo. En otras palabras, “hubo un singular *trueque*: la residencia a cambio de la solicitud de asilo, con la privación del derecho que ello significaba” (CEAR, 2003, p. 116).

Las razones para acogerse a las regularizaciones pudieron deberse, en primer lugar, a que los refugiados podían acceder al proceso de regularización mientras seguía en pie su solicitud de asilo. En segundo lugar, debido a una mayor celeridad para obtener el permiso de residencia frente al proceso de asilo, que solía demorarse incluso años¹¹⁹. En tercer lugar, el propio documento que les acreditaba la condición de solicitante, que les autorizaba la residencia en España, y la autorización de trabajo a partir de los seis meses, les dificultaba poder acceder, en la práctica, al mercado laboral¹²⁰. Como señaló Alí, refugiado centroafricano que solicitó asilo junto a su familia en España, “la tarjeta no vale

¹¹⁹ El plazo máximo de tramitación del expediente sería de seis meses según el Reglamento de asilo (Real Decreto 203/1995), concretamente se especifica en el artículo 24.4. Sin embargo, en la práctica, el tiempo de resolución podía variar bastante, dependiendo del caso. Como recogen algunos informes de diferentes organizaciones de la sociedad civil, este plazo es “en algunos casos de más de dos años de espera para obtener una resolución” (Defensor del Pueblo, 2016, p. 67); como señala Amnistía Internacional, se observan “grandes demoras en la resolución de estas, excediendo con creces los plazos previstos en la ley. Tampoco puede obviarse que detrás de muchos de estos retrasos también hay una decisión consciente de no estudiar las peticiones de protección internacional a la espera de que la situación de derechos humanos mejore en los países de origen, bajo un mal denominado *criterio de prudencia*” (Amnistía Internacional, 2016, pp. 23-24, énfasis añadido).

¹²⁰ El documento que acredita la condición de solicitante tenía que ser renovado cada 6 meses, o bien, cada tres meses, si el procedimiento de asilo era considerado urgente. A partir del sexto mes como solicitante de asilo se autorizaba la posibilidad de trabajar en España. Esta autorización se especifica en el propio documento de identificación como solicitante. En el caso de disponer de un contrato de trabajo, éste tenía que ajustarse a la duración de la tarjeta. Es decir, el contrato laboral no podía extenderse más allá de seis meses, o bien, tres meses. Esto significaba que cada vez que hubiera una prorrogación habría que gestionar de nuevo los trámites de contratación laboral. En caso de denegación, los solicitantes perdían su trabajo. Esto suponía serios inconvenientes burocráticos, en primer lugar, para el empleado, y un desincentivo e incertidumbre también para el empleador.

para nadie (...) ni siquiera para un trabajo, no te contratan porque no es seguro que te vayan a conceder el asilo o la protección" (Abogacía Española, 2017, 33m38s).

A partir de la crisis económica de 2008 las cifras de desempleo ascendieron y las dificultades de conseguir empleo aumentaron. Los índices de paro fueron aun mayores entre las personas de origen migrante. Esta particularidad se unió a la situación administrativa que vivían las personas solicitantes de asilo. Aquellos que no pudieron o no se acogieron a los procesos de regularización, y cuyas resoluciones de asilo fueron finalmente desfavorables, solo pudieron regularizar su situación solicitando el permiso de residencia a través de la figura del arraigo social; a partir de la crisis económica del 2008 la figura del arraigo social se convirtió casi en la única vía posible para obtener el permiso de residencia y trabajo, puesto que no se volvió a abrir ningún proceso de regularización colectiva posteriormente¹²¹.

En este período la aprobación de la última Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, fue resultado de la necesidad de trasponer las directivas europeas, incorporando la figura de la protección subsidiaria¹²², que, aunque comenzó a concederse en 2005 no se había introducido en la normativa. Los dos principales avances de la Ley de asilo fueron, en primer lugar, la ampliación de la definición de refugiado que, incorporaba los motivos de identidad de género y orientación sexual como causa de persecución. De manera que aquellas personas perseguidas por esta razón podían optar a la concesión del estatuto de refugiado. Además, la ley disponía de un régimen general de protección para aquellas personas en situación de vulnerabilidad,

¹²¹ El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008) señaló que, en el marco de las legislaciones nacionales, las regularizaciones debían limitarse caso por caso y no realizarse regularizaciones generales.

¹²² Según la Ley 12/2009 "el derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir daños como: a) la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material; b) la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante; c) las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno. Y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley" (artículo 4 y 10).

como menores no acompañados, mujeres embarazadas o víctimas de trata, entre otros¹²³. Sin embargo, en el momento de escribir este apartado, aún no se ha aprobado el reglamento de aplicación de la Ley 12/2009, en el cual se definirían las condiciones para acceder a este régimen¹²⁴. En segundo lugar, otro de los aspectos positivos de la nueva ley fue la reducción del número de inadmisiones. Alrededor del 80 % de las solicitudes fueron admitidas a partir de 2010, alterándose la tendencia del período anterior (1995-2009) donde una media del 60 % de las solicitudes de asilo habían sido inadmitidas, como se apuntó en el capítulo anterior.

No obstante, los elementos negativos de la Ley de asilo fueron el mantenimiento de la figura de inadmisión en los puestos fronterizos¹²⁵ y la incorporación de cláusulas de denegación y exclusión con una perspectiva más securitaria¹²⁶. Como se señaló anteriormente, el riesgo de deportación era mucho mayor para aquellas personas que trataban de solicitar asilo en los puestos fronterizos, espacios caracterizados por la primacía del control migratorio frente a la protección. Por tanto, el acceso al asilo se bifurcó entre, por un lado, quienes solicitaron asilo en territorio, donde se ampliaron las posibilidades de acceso, mientras que se restringió para quienes lo hicieron en puestos

¹²³ “Tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos” (artículo 46 de la Ley 12/2009). Además, el Manual de Gestión (2017) especifica los siguientes perfiles: “personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina. (Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, p. 10 y 11).

¹²⁴ El Defensor del Pueblo denunció en su informe de 2014 “las disfunciones que crea esta situación teniendo en cuenta que la ley se remite al reglamento un total de catorce veces, por lo que existen numerosas cuestiones a las que afecta esta ausencia de norma reglamentaria” (2014, p. 238). Asimismo, Garcés-Mascreñas y Moreno-Amador (2019) han señalado que “la falta de reglamento significa que algunas de las disposiciones de la ley que debían desarrollarse mediante regulaciones (por ejemplo, acceso a embajadas y el procedimiento para evaluar la necesidad de ser transferido a España) y procedimientos (entre ellos la recepción) requieren mayor detalle y formalización para ser implementados y no han sido aún definidos” (p. 5).

¹²⁵ Artículo 21.2.b de la Ley 12/2009.

¹²⁶ Según la Ley 12/2009 las causas de denegación se establecieron en dos supuestos: a) personas que constituyan, por razones fundadas, un peligro para la seguridad de España; b) personas que, habiendo sido objeto de una condena firme por delito grave constituyan una amenaza para la comunidad (artículo 9). Véase también Solanes, 2010. Según datos de la OAR, la mayoría de las inadmisiones a partir del 2010 han sido realmente denegaciones de asilo basándose en los anteriores supuestos. Como se especificó en el capítulo 4, en los datos sobre inadmisiones se han englobado tanto los datos sobre inadmisiones como los datos de denegaciones.

fronterizos. En suma, el mantenimiento de la figura de inadmisión y denegación en frontera fue una medida legal, en sintonía con la implementación de las políticas de control migratorio y la conformación de los regímenes fronterizos en España y en Europa durante este período (véase López-Sala, 2005a, 2005b, 2006, 2015a; cf. Izquierdo y Cornelius, 2012).

La Ley 12/2009 estableció que las solicitudes presentadas en los CIE, anteriormente consideradas solicitudes en territorio fueran consideradas, en términos administrativos, como solicitudes efectuadas “en frontera”, pese que las personas estaban dentro de territorio. Esto significa que las solicitudes de asilo son tramitadas por el procedimiento acelerado en comparación con las solicitudes tramitadas por el procedimiento ordinario y, por ende, el funcionamiento de la asistencia jurídica en los propios CIE ha tenido menores garantías jurídicas. Además, al hecho de que, en general, solicitar asilo en los CIE es visto por las autoridades como un elemento negativo, por considerarse una estrategia para evitar la expulsión contribuyó a que la petición de asilo fuera considerada como inverosímil y que los solicitantes fueran vistos como ilegítimos o fraudulentos. Un abogado perteneciente a una organización pro migrante, que proporcionaba asistencia jurídica en un CIE señaló: “es muy duro ver como hay gente que reúne claramente un perfil de solicitante y se les deniega con una facilidad extrema” (entrevista 23, Madrid). Otro coordinador, encargado de la atención humanitaria en costas, sostenía que había casos en que las personas solicitaban asilo en las dependencias policiales antes de su ingreso al CIE. Sin embargo, sus demandas no eran escuchadas, y no se les daba la oportunidad de contar su relato (entrevista 83, Málaga).

En segundo lugar, en el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla, en la práctica, hasta fechas recientes, solo se podía solicitar asilo dentro de territorio, es decir, una vez cruzada las fronteras terrestres hispano-marroquíes. Además, desde principios de la década del 2010 la práctica administrativa ha sido retener a los solicitantes en ambas ciudades hasta la resolución de sus expedientes¹²⁷. De esta manera, se vulneraba el derecho a la libertad de

¹²⁷ La dilatación de los tiempos de respuesta administrativa de las resoluciones puede conllevar desde meses hasta años de espera y de retención en ambas ciudades. Según Amnistía Internacional: “Durante años se han denunciado las dificultades impuestas a los solicitantes de asilo en estas dos ciudades por parte de las autoridades españolas. Muchas personas han sido obligadas a permanecer meses, e incluso años, a la espera de la resolución de su expediente de asilo antes de poder ser trasladados a la península. Incluso hay quienes han renunciado a su derecho a solicitar protección internacional, o se les ha aconsejado por asesores legales

movimiento de los solicitantes. Esta práctica causaba una doble discriminación para las personas que solicitaban asilo en estos dos enclaves. Por un lado, respecto a quienes solicitaban asilo en península, que podían moverse libremente por todo el territorio. Y, por otro lado, en relación con las personas que no solicitaban asilo en estos dos enclaves, que tenían mayores probabilidades de ser trasladados a la península (Valles, 2016). Esta práctica explica, en parte, por qué menos del 11 % de los llegados a estos dos enclaves pidieron asilo entre 2010 y 2014 (OAR, 2010-2014). Como sostuvo un abogado de una organización pro-migrante en Ceuta “si la Administración premia no pedir asilo, nadie pide asilo” (Romero, 2015).

También se han detectado otras situaciones. Si bien, para una parte de los migrantes y refugiados, España ha sido considerado como país de tránsito, otras personas que sí tenían previsto establecerse en España y pedir asilo, han esperado a ser trasladados a península para efectuar la solicitud. No obstante, una vez en península, sus solicitudes, indican algunos abogados entrevistados, fueron más laboriosas de argumentar. La ley estipula un plazo máximo de un mes para solicitar asilo desde la entrada a territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves¹²⁸. Como un coordinador de una entidad social expuso “cuanto más tiempo pasa, menos posibilidades se tiene” para acceder al sistema de asilo (entrevista 80, Málaga). En el caso de aquellos peticionarios que se habían demorado en solicitar asilo desde su llegada a España, su relato, a menudo, suele ser cuestionado por las autoridades y los funcionarios. Por tanto, el lugar de presentación y el momento ha condicionado las posibilidades de ser identificado como solicitante de asilo y admitido en el proceso.

no pedir asilo para acelerar el proceso de traslado a la península como migrantes en situación irregular” (2016, p. 28).

¹²⁸ Los plazos de la solicitud varían dependiendo del lugar de presentación de la solicitud. A partir de la Ley de asilo 12/2009 el demandante de asilo dispone de un plazo máximo de un mes si se realiza en territorio (artículo 17.2.). Y desde que realiza la entrevista de asilo hasta que le notifican si su solicitud ha sido admitida o no a trámite, el plazo también es de un mes. Si en el transcurso de dicho plazo no se ha notificado la resolución a la persona se determina la admisión a trámite de su solicitud y su permanencia provisional en territorio español (artículo 20. 2.). Por el contrario, en frontera, el solicitante tiene 72 horas y un máximo de cuatro días para que le notifiquen la resolución. En caso de inadmisión o denegación en frontera tiene derecho a reexamen (2 días), y dos días para ser informado de si su solicitud ha sido admitida o inadmitida.

Todas estas medidas restrictivas implementadas en la frontera sur a través de la inadmisión, la retención y el encierro de los solicitantes de asilo, son implementadas en distintos niveles: jurídico-administrativo, discursivo y en la práctica. Esto ha conllevado lo que se puede denominar una “clandestinización” de los refugiados como consecuencia de las políticas migratorias a nivel nacional y europeo (Escalona, 1995; Merino-Sancho, 2010; Silveira Gorski, 2008; Zetter, 2000), especialmente entre aquellos que trataron de acceder por la frontera sur.

En resumen, como se ha visto a lo largo de este período, el asilo no ha sido una vía factible para la protección. En primer lugar, debido a los obstáculos en el acceso al asilo y a la práctica de la inadmisibilidad, especialmente en los puestos fronterizos. Y, en segundo lugar, como consecuencia de la demora en resolver las solicitudes dentro de un extenso procedimiento burocrático. Esta situación unida a las bajas probabilidades de obtener algún estatuto jurídico de protección, condujeron a que los refugiados se ajustaran a las vías que permitía la extranjería frente a la vía del asilo. Sin embargo, esta situación comenzó a cambiar con la llegada de ciudadanos sirios, quienes comenzaron, en mayor medida, a ingresar en el procedimiento de asilo a principios de 2015, al igual que, posteriormente, a partir de 2016, los ciudadanos venezolanos. De forma que, en 2015 con casi 15.000 solicitudes, se registró la cifra más alta de solicitudes desde la aprobación de la primera Ley de asilo en 1984. El número continuó incrementándose en los años siguientes: 16.544 solicitudes en 2016, 31.740 en 2017, 55.668 en 2018 y 118.446 en 2019 (OAR, 2016-2019). A continuación, se analizan algunos de los principales factores que explican este cambio de dirección hacia lo que se ha denominado "el ingreso por la vía del asilo".

5.5. 2015-2019: ¿Hacia la vía del asilo? Cambios y permanencias

Durante la crisis humanitaria de 2015 se ha producido la cifra más elevada de refugiados en Europa desde la Segunda Guerra Mundial¹²⁹. Entre los principales nacionales desplazados se han encontrado los ciudadanos procedentes de Siria, la principal

¹²⁹ En Europa se registraron alrededor de 1.300.000 solicitudes (Eurostat, 2019).

nacionalidad que solicitó asilo en España en 2015¹³⁰. De las casi 15.000 peticiones de ese año, alrededor de la mitad fueron efectuadas por ciudadanos sirios. Su ingreso al procedimiento de asilo se ha debido a la posibilidad de efectuar sus peticiones en el puesto de Beni Enzar, frontera terrestre entre Marruecos y España, la segunda ruta utilizada por los sirios para acceder a Europa y el principal paso para llegar a España. La decisión, por parte del Ministerio del Interior, de posibilitar las peticiones en este puesto fronterizo a finales de 2014, estuvo motivada en gran medida por el hecho de que los ciudadanos sirios comenzaron a entrar en territorio melillense franqueando el paso exterior sin ser interceptados por las autoridades españolas¹³¹. Adicionalmente, la posibilidad de efectuar la petición de asilo en la frontera de Beni Enzar posibilitó el registro y el control de llegadas. Esto permitía, en segundo lugar, realizar un recuento más exhaustivo de cara a la gestión del sistema de plazas de recepción¹³², que en ese momento se encontraba colapsado¹³³.

Aunque teóricamente, como se señaló previamente, la Ley 9/1994 autorizaba la petición de asilo en puestos fronterizos, en la práctica, la mayoría de las solicitudes presentadas en puestos fronterizos correspondía a peticiones efectuadas en aeropuertos, como se indicó en el capítulo 4. Esto fue resultado de la imposibilidad de presentar solicitudes en las fronteras terrestres y puertos, en la práctica, por la inexistencia de infraestructuras; no existiendo espacios habilitados (oficina de solicitud), ni capacitación de las autoridades

¹³⁰ Una parte de los ciudadanos y familias sirias que accedieron a España lo hicieron a través de un itinerario que suponía la llegada a Argelia (en donde no se exigía visado), el viaje a través de Marruecos y la entrada a territorio español cruzando a Melilla.

¹³¹ La única vía para que las personas de origen sirio pudieran entrar a territorio español era "obtener" un pasaporte marroquí como residentes de Nador con el que acceder a Melilla. Se calcula que alrededor de 30.000 a 40.000 personas cruzan diariamente de un país a otro a través estas fronteras, una movilidad regulada a través de los acuerdos entre España y Marruecos que permiten a los empadronados en las ciudades de Tetuán y de Nador la entrada en Ceuta y Melilla (Ribas-Mateo, 2005, p. 236; cf. Ferrer-Gallardo, 2008, 2018; López-Sala, 2012, 2015b; Planet, 1997).

¹³² Debido a la sobresaturación del CETI, que llegó a triplicar su capacidad, las autoridades decidieron agilizar los programas de traslado a la península, en un intento más de descongestionar el centro que de garantizar las condiciones de acogida. Como un activista señaló "el gobierno español podría haber pactado con Marruecos, una especie de 'sistema de cuotas' para establecer la entrada de 20 o 25 refugiados sirios cada día a la ciudad autónoma de Melilla [en función de las plazas del CETI]" (Sánchez, 2015).

¹³³ Este colapso se ha debido al incremento de las solicitudes de asilo desde 2015. En el año 2019 hubo más de 100.000 peticiones.

fronterizas en materia de asilo¹³⁴. Por tanto, la facultad de solicitar asilo en la frontera terrestre de Beni Enzar, unido a la decisión de ejecutar regularmente programas de traslado a península sin tener que esperar hasta la resolución de los expedientes, como venía ocurriendo desde la Ley 12/2009, ha sido un cambio significativo en la práctica de la gestión del asilo en frontera. En consecuencia, ha provocado un incremento de las peticiones, siendo la primera vez que se posibilitaba, de una manera regular, el acceso al asilo, la admisión a trámite y el traslado a península en un espacio caracterizado por la primacía de la lógica del control migratorio y en el que el asilo no había sido incorporado en la gestión.

Es necesario, sin embargo, realizar algunas matizaciones. Si bien esto ha supuesto una facilitación del acceso al asilo en la frontera terrestre de Beni Enzar, se ha tratado más bien de una respuesta a una situación coyuntural, la ocasionada por la crisis humanitaria, que una vía que tuviera el propósito de ampliar las garantías de protección internacional. No se debe olvidar que esta ampliación se ha combinado con otras medidas restrictivas dirigidas a contener el desplazamiento hacia territorio español, como, por ejemplo, las presiones ejercidas por España hacia las autoridades argelinas para la imposición de visado de turista para los nacionales sirios en Argelia (CeIMigra, 2015). En segundo lugar, no ha sido una coincidencia que la inauguración de la oficina de asilo se aprobara en marzo de 2015¹³⁵, el mismo mes que la modificación de la Ley de seguridad ciudadana (Ley Orgánica 4/2015) que "permitía" la devolución en caliente, es decir, devoluciones inmediatas a Marruecos de aquellos migrantes y solicitantes de asilo que cruzaran a España de manera irregular a Ceuta y Melilla¹³⁶. Aunque las conocidas como devoluciones en caliente¹³⁷ son una práctica habitual desde hace años, a partir de esta ley se convirtió

¹³⁴ Un ejemplo ilustrativo es el puesto fronterizo del Tarajal en Ceuta, donde no se ha producido ninguna petición de asilo desde su apertura, siendo esta frontera análoga a la frontera terrestre de Beni Enzar.

¹³⁵ A pesar de que las primeras peticiones de asilo habían comenzado a realizarse en la frontera de Beni Enzar desde finales de septiembre de 2014.

¹³⁶ Según la Ley 4/2015 "Todas aquellos que fueran detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España" (disposición adicional décima).

¹³⁷ El Centro Europeo por los Derechos Constitucionales y Humanos interpuso una denuncia al gobierno español ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo por el caso de dos jóvenes procedentes de Mali y Costa de Marfil (Asunto N.D y N.T contra España) fueron devueltos a Marruecos en un salto a la valla de Melilla en verano de 2014. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en la

en una “práctica ilegal legalizada”, en palabras de Martínez-Escamilla (2015). Esta regulación ha dificultado aún más el acceso al derecho de asilo¹³⁸.

La mayoría de los ciudadanos de países del África Subsahariana que han solicitado asilo en estas dos ciudades euroafricanas, no han podido realizar su demanda en las fronteras terrestres, sino una vez dentro del territorio (en los CETI) puesto que debido a su color de piel eran fácilmente identificables por las autoridades fronterizas marroquíes y españolas y, por tanto, "interceptados", antes del acceso. Las pocas vías para entrar a territorio español han sido a través de canales informales. En este proceso se observó una diferenciación importante en la forma de percibir los distintos flujos que estaban teniendo lugar a través de Melilla según la nacionalidad. El gobierno en este momento basó su discurso en el argumento de la (i) legitimidad de quienes son considerados “potenciales” solicitantes de asilo y quienes no, según el lugar de entrada a territorio español. Aquellos que habían accedido por frontera terrestre de Beni Enzar, los sirios, fueron considerados como posibles solicitantes de asilo legítimos. Mientras que aquellos que habían accedido por otros canales, como, por ejemplo, el salto al perímetro fronterizo, eran considerados solicitantes ilegítimos y, en consiguiente, “migrantes económicos”¹³⁹. Es decir, la legitimidad

sentencia del 3 de octubre de 2017 condenó a España por violar los derechos humanos de los dos jóvenes que fueron devueltos a Marruecos por expulsión colectiva (protocolo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos). Véase Gortázar y Ferrer, 2017; Sánchez-Tomás, 2018; Solanes, 2017. En la sentencia de febrero de 2020, el TEDH, de manera contraria a los anteriores presupuestos, se retracta y sustenta que España no vulneró dicho artículo del Convenio Europeo (véase Carrera, 2020).

¹³⁸ Esto significaba que cualquier persona podía ser rechazada en frontera sin posibilidad de un procedimiento donde la persona tuviera asistencia de un abogado de un intérprete, ni posibilidad de interponer recurso y sin darle la oportunidad de dar a conocer su situación ni la oportunidad de acceder al asilo, contraviniendo los tratados internacionales, como la Convención de Ginebra (Martínez-Escamilla, 2017, p. 63). La práctica de las devoluciones, conocido popularmente como devoluciones en caliente consiste “en la actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad, en concreto de la Guardia Civil, consistente en la entrega sumaria, por la vía de hecho a las autoridades marroquíes de ciudadanos extranjeros que han sido interceptados en zona de soberanía española, es decir, la entrega sin seguir procedimiento alguno que garantice el ejercicio de los derechos reconocidos en la normativa nacional, comunitaria e internacional” (ibid. pp. 59-60). La guardia civil tiene competencias en el control de fronteras, pero no tiene competencias en materia de extranjería; ésta corresponde a la policía nacional cuya presencia institucional está dentro de territorio.

¹³⁹ Se observa cómo la irregularidad se trata como si fuera una condición dada y asumida y no como un producto de las políticas de control y de las acciones de diferentes actores (a menudo actores estatales) que explícitamente irregularizan (o persiguen al irregular) antes incluso de la entrada a territorio (Cobarrubias, 2017, pp. 227-236; cf. González-Cámara, 2010). Como el ex ministro del Partido Popular, Fernández Díaz, declaró ante la prensa, refiriéndose a las personas que saltan la valla: “las personas que intentan entrar en España ilegalmente atravesando los perímetros que limitan la soberanía en Ceuta y Melilla no piden asilo, no piden protección internacional, son inmigrantes por razones económicas que, evidentemente, es una situación dramática ... pero no les legitima para pedir asilo ni les legitima para entrar ilegalmente en nuestro país” (Europa Press, 2015, énfasis añadido). Asimismo, como señaló un miembro de

de las demandas de los solicitantes se conformó según la nacionalidad y el modo de ingreso, y no en función, de la historia individual como ampara el derecho internacional.

Esto es indicativo de como los procesos de etiquetado influyen en las prácticas. Estas designaciones "ilegales" ["irregulares", "migrantes económicos"] no son neutrales. La designación de estas categorías no responde a las múltiples realidades de quienes se desplazan, sino a las políticas diseñadas por los Estados. De forma que el establecimiento de esta división entre solicitantes de asilo y migrantes económicos busca, en primer lugar, la deslegitimación y negación del acceso al asilo a éstos últimos, a pesar de que la Convención de Ginebra y la Ley de asilo española señala que la entrada por canales informales no impide que la persona solicite asilo ni que obre en su perjuicio para el estudio de su caso. En segundo lugar, con la ley de seguridad ciudadana se establece una mayor criminalización de los refugiados y migrantes que franquearan las fronteras territoriales "irregularmente", situándolos, como indica Van Dijk, fuera de la sociedad civil¹⁴⁰. Además, estas categorías buscan representar a los migrantes como invasores, como personas que se aprovechan del sistema, y, por tanto, como "no merecedores" (Anderson, 2013; Chauvin y Garcés-Mascreñas, 2012, 2014; Sales, 2002; Willen, 2015; Yarris y Castañeda, 2015). Como se ha estudiado en otros casos internacionales, esta asignación de etiquetas por parte del Estado se ha basado habitualmente en el país de origen, y no la historia de quienes se ven obligados al exilio. En este sentido, como ha indicado Bruce-Jones "el uso de la nacionalidad, hay que entenderla, como sustituto de las negociaciones raciales y de otros tipos de diferencias en las regulaciones de fronteras" (Bruce-Jones, 2018, p.183).

Sin embargo, el discurso de deslegitimación y división en categorías dicotómicas que han realizado las autoridades se desdibujaron en cierto grado dentro del territorio. Los

la Guardia Civil en Melilla, "los subsaharianos son migrantes económicos ... los migrantes de origen subsahariano saltan las vallas, porque no son demandantes de asilo; si lo fueran se presentarían a la oficina de asilo en la frontera" (Migreurop, 2015, p. 50). Las entrevistas realizadas en Melilla han mostrado el arraigo de esta visión.

¹⁴⁰ Como señaló Van Dijk (1998), "no es sorprendente que el adjetivo más difundido en el discurso oficial sobre los inmigrantes es que son 'ilegales' ["irregulares", "migrantes económicos", etc.]. La estrategia de representar a los inmigrantes como gente que quebranta la ley implica, al mismo tiempo, que son criminales y los coloca fuera de la sociedad civil; de esta manera, las restricciones a la inmigración, la expulsión y la negación de los servicios sociales a los migrantes se convierten en legítimas" (p. 259).

cambios en la gestión del asilo, impulsada en parte por la presencia de nacionales sirios en la ciudad melillense permitieron, a su vez, "la extensión" de este derecho a otros ciudadanos, principalmente del continente africano, que pudieron realizar la petición dentro de esta ciudad autónoma y ser trasladados a la península¹⁴¹. Además, si bien "la capacitación" para poder efectuar el asilo en la frontera terrestre de Beni Enzar respondió más a un hecho coyuntural, y en cierta forma temporal, esto ha conducido en parte a un cambio en la actuación de algunos actores frente a las llegadas por frontera sur. Como se verá este fue uno de los principales cambios en el sistema de asilo español a partir de este período.

Es importante mencionar, en primer lugar, el inicio de la presencia de ACNUR en Melilla desde julio de 2014, activado por la llegada de población siria. Posteriormente, este organismo ha ampliado su presencia en algunos puntos de la costa andaluza (Campo de Gibraltar, Málaga, Motril) y Ceuta desde mayo de 2016. La misión de ACNUR ha consistido en reforzar el acceso y el procedimiento de asilo a través de una labor de información¹⁴², asesoramiento y coordinación entre los diferentes actores involucrados, como las autoridades policiales y los letrados de los colegios de abogados. Si la presencia permanente de ACNUR en Melilla atestiguó y visibilizó la situación de los refugiados en la frontera sur, su ausencia durante las dos décadas anteriores muestra la invisibilidad de aquellas refugiadas y refugiados que accedieron previamente y no fueron reconocidos como tal.

En segundo lugar, la capacitación y creación de turnos de oficio específicos en materia de asilo en algunos espacios de la frontera sur ha producido una intervención más temprana en la asistencia jurídica, pudiendo detectar y posibilitar el acceso al asilo, efectuar el estudio de la solicitud y cumplir con el principio de no devolución. Es este un aspecto muy importante, porque no se debe olvidar como se ha mencionado previamente que muchas de estas solicitudes han sido vistas como una posible vía para evitar la expulsión en un escenario caracterizado por el control migratorio.

¹⁴¹ Aunque esta ampliación se efectuaba con trato diferenciado por parte de la Administración: los tiempos de traslado a la península han diferido según el país de origen, como se ha indicado en muchas de las entrevistas realizadas.

¹⁴² Realiza, por ejemplo, charlas informativas grupales sobre el derecho de asilo a los migrantes y solicitantes llegados a costas y a las ciudades fronterizas.

Por tanto, se extendieron prácticas que, en cierta medida, han servido para "ampliar la protección", pero al mismo tiempo, se remarcó la división y reproducción de las categorías y de la distinción entre migrante y solicitante de asilo y, por tanto, la implementación de prácticas excluyentes e incluyentes en función de esta asignación.

Al incremento de llegadas durante el 2015, se ha unido, posteriormente, un aumento significativo de peticiones de nacionales de América Latina, la mayoría de las personas desplazadas procedentes de Venezuela, Colombia y países de Centroamérica¹⁴³. Venezuela se convirtió en la principal nacionalidad de los solicitantes entre 2016 y 2019. La situación política y económica del país, la relación migratoria entre ambos países¹⁴⁴, además de la posición política del Partido Popular que mostró públicamente la apertura de España a recibir aquellos que dejaran su país¹⁴⁵, situaron a España como uno de los principales destinos de los ciudadanos venezolanos. Alrededor del 98 % de las solicitudes de venezolanos se presentaron en territorio, y, por ende, sus peticiones fueron admitidas, lo que quedaría reflejado en el cómputo del registro estadístico¹⁴⁶. Sin embargo, este incremento en el número de solicitantes, no se tradujo en el cómputo final de concesiones. El 99, 85 % de las solicitudes de venezolanos fueron denegadas entre 2016 y 2018 (OAR, 2016, p. 53; OAR, 2017, p. 67, OAR, 2018, p. 73)¹⁴⁷. De forma que el discurso de recepción y admisión por parte del gobierno coexistió en la práctica con un mecanismo de cribado en el procedimiento final. Por lo tanto, si, por un lado, el gobierno

¹⁴³ En el caso del asilo, al igual que en la migración, la elección del país de destino está marcada por las redes migratorias, el idioma y los lazos históricos. Como Robinson y Segrott (2002) señalaron estos factores influyen más en la elección del país de destino que el hecho de que los países tengan sistemas de asilo más garantistas que otros.

¹⁴⁴ Para un análisis más detallado sobre la emigración española a Venezuela véase entre otros, Fernández Morales, 1992.

¹⁴⁵ El secretario general del Partido Popular (PP) desde julio de 2018 y diputado en el congreso, Teodoro García, señaló en una entrevista a un diario nacional refiriéndose a la situación en Venezuela y a sus ciudadanos: "todos aquellos que quieren vivir en paz pueden salir del país si se sienten perseguidos" (The diplomat, 2017). Ciudadanos también mantendría esta posición de apertura ante los refugiados venezolanos.

¹⁴⁶ Por ejemplo, las solicitudes presentadas en territorio representaban el 96 % en 2016 y el 98 % en 2017 (OAR, 2016, pp. 25-26; OAR, 2017, p. 30).

¹⁴⁷ Concretamente, aunque hubo 34.878 solicitudes tan solo se concedió el estatuto de refugiado a 49 personas de esta nacionalidad entre 2016 y 2018 y ningún reconocimiento de protección subsidiaria. Sin embargo, alrededor del 45 % de los ciudadanos de Siria y palestinos sí obtuvieron resoluciones favorables en 2015 y 2016.

español reconocía la situación que se vivía en Venezuela, por otro, este excluía a los nacionales venezolanos de determinados derechos fundamentales y sociales en el país de destino, al negarles el reconocimiento, y, por tanto, la residencia. Como señaló Marfleet “la agenda de los refugiados está tan cargada que todos estos números tienen su propio significado ideológico” (2006, p.15).

Como se mencionó al principio del capítulo, las políticas en materia de asilo han sido una de las políticas más sensibles y controvertidas. La cuestión ideológica no solo ha estado sujeta a la política nacional del país, sino también a la política internacional, y, por tanto, a una diversidad de intereses económicos, políticos, sociales y culturales. En este sentido, como ha destacado Joly (1996), una relación hostil entre dos países puede conllevar una mayor apertura a recibir a aquellos que huyen, mientras que, en el caso de una relación bilateral amigable, se tratará de obstaculizar el asilo para no minar las relaciones bilaterales (p. 29)¹⁴⁸. La apertura a la recepción de una determinada nacionalidad no solo tiene que ver con la situación de origen, sino también con el propio interés del país de destino, el partido que gobierne durante ese momento histórico¹⁴⁹ y la propia imagen que quiera proyectar hacia el exterior e interior del país.

Desde la óptica de la política interna del país, la migración venezolana fue utilizada de nuevo como un activo ideológico por algunos partidos políticos durante las elecciones españolas de 2016 (Cortizo, 2016; Minder, 2016). En ese momento, tanto el Partido Popular como Ciudadanos mantuvieron una posición contraria al gobierno de Venezuela. Ambos partidos utilizaron la situación política y económica de Venezuela como una

¹⁴⁸ Un ejemplo muy ilustrativo de la estrecha relación entre la cuestión del asilo y las relaciones interestatales (bilaterales o multilaterales) es el caso de los nacionales europeos, quienes difícilmente pueden ser reconocido como solicitantes de asilo o refugiados en otros países miembros de la Unión Europea (salvo casos excepcionales). Como Dauvergne (2008) ha señalado “es profundamente irónico que el derecho internacional de los refugiados primero definiera un estatus disponible solo para los europeos y ahora solo está disponible para aquellos de fuera de Europa, o al menos de fuera de la Unión Europea” (p. 151). Como se observa, los criterios de elegibilidad para la obtención de la protección (o no) no responden exclusivamente a la historia de la persona desplazada y los motivos de persecución y violencia al que han tenido que hacer frente; sino a los intereses políticos, económicos, sociales e ideológicos de los estados.

¹⁴⁹ Por ejemplo, en los años 70 la posición del Partido Comunista y otros partidos de izquierdas tuvo un papel relevante en la recepción de los refugiados del cono sur latinoamericano; mientras que en el caso de los gobiernos de UCD o el PP se ha apreciado una mayor apertura a recibir ciudadanos de países comunistas, como, por ejemplo, procedentes de Cuba.

comparación con la situación que se podría vivir en España si el voto fuera dirigido a partidos de izquierdas, como Unidas Podemos.

En marzo de 2019 el nuevo gobierno del PSOE empezó a concederles la autorización de residencia temporal por razones humanitarias¹⁵⁰. Esta categoría de protección, aunque mucho menos garantista que el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria, les permitía la residencia legal por un año prorrogable¹⁵¹. Este reconocimiento de la protección por razones humanitarias a los nacionales procedentes de Venezuela¹⁵², frente a lo observado en el caso de otros nacionales ante circunstancias similares, muestra como el asilo es tratado de manera discrecional y como responde a razones que no están relacionadas directamente con las necesidades de protección, sino en gran parte con otros intereses estatales muy influidos por las relaciones internacionales.

Además, hay que añadir que el incremento de la protección por razones humanitarias se ha producido, en paralelo, al mantenimiento de un número bajísimo de las concesiones del estatuto de refugiado. Esto se explica, como Fassin (2016) argumenta dentro su análisis sobre la economía moral del asilo, porque el acceso a los derechos se basa en la

¹⁵⁰ Según la Audiencia Nacional la Ley de asilo prevé, en el caso de que no proceda ni el asilo ni la protección subsidiaria, la posibilidad de conceder la residencia por razones humanitarias, según los artículos 37b y 46.3 Ley 12/2009. La Audiencia aceptó como válidos los argumentos de ACNUR de que en Venezuela existe una crisis alimentaria y sanitaria de proporciones alarmantes, que afecta a una gran parte de la población (Parra, 2018).

¹⁵¹ Además la CIAR propuso “la adopción de un acuerdo para que las personas nacionales de Venezuela a las que se les haya denegado la protección internacional con anterioridad a febrero de 2019, siempre que sus solicitudes hubiesen sido presentadas y denegadas con posterioridad al 1 de enero de 2014, puedan beneficiarse de la autorización de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional, en caso de que cumplan determinados requisitos” (Nota del Ministerio del Interior, 5 marzo 2019).

¹⁵² Alrededor de 2.500 desplazados bosnios llegaron a España entre 1992 y 1994. Según Entrena et al. (1994) “a una gran parte se les denegó el asilo, aunque se les concedió la tarjeta de permiso de trabajo que les permitió residir de manera legal en España. Durante ese período, otros grupos de refugiados, como, por ejemplo, los desplazados liberianos que también huían de la guerra, no se les concedió esta tarjeta. En un grupo de discusión compuesto por personas que habían solicitado asilo en España durante ese período se comentaba que no criticaban estas medidas de discriminación positiva en función de la situación excepcional de algunos refugiados, sino más bien el hecho de que esas medidas no se aplicaran por igual a todos los refugiados en situaciones similares. A la hora de intentar comprender esas diferencias, algunos refugiados señalaban la capacidad de presión de la opinión pública y a las diferentes sensibilidades, que esta manifiesta, ante el problema de los desplazados” (Entrena et al., 1994, pp. 154-155). Por ejemplo, más de trescientas personas procedentes de Liberia presentaron una solicitud en España en 1997, año en que el país estaba en guerra. Sin embargo, alrededor del 60 % de estas solicitudes fueron inadmitidas, y de aquellas que fueron admitidas, a ninguna se le concedió una resolución favorable. Esto también ocurrió con los refugiados procedentes del conflicto de Sierra Leona, como se señaló previamente en el capítulo 4.

invocación de la razón humanitaria; existiendo un cambio de legitimidad que se traslada de lo político (persecución) a lo humanitario (por ejemplo, potencial enfermedad).

En resumen, a partir de 2015, se han producido importantes cambios que han permitido en cierta medida la entrada a través de la vía del asilo. En primer lugar, la crisis de 2015 ha puesto en el centro del debate la cuestión del asilo. Además, lo observado en el caso de otros países del sur de Europa, también ha trasladado la atención del refugio a la frontera sur, algo que ha producido ciertos cambios en la gestión en los contornos territoriales que propiciaron cierto acceso, aunque "esta apertura" se produjo en un contexto de procesos de reborderización, como ha mostrado la cobertura legal de las devoluciones en caliente a través de la modificación de la ley de seguridad ciudadana en 2015. En tercer lugar, si bien, hubo un aumento en el número de solicitudes de asilo, este no se ha traducido en un aumento en el número de reconocimientos, a excepción de lo observado en el caso de los ciudadanos sirios y, posteriormente, con las salvedades que se ha mencionado, de los ciudadanos venezolanos. Durante esta etapa, el trazado del proceso de asilo formaría una especie de embudo, extendiéndose el acceso al asilo, principalmente en territorio peninsular, mientras que se ha mantenido la angostura en la resolución final, excluyendo a la mayoría de los refugiados. De esta manera, la "irregularidad sobrevenida" del asilo¹⁵³ se ha seguido manteniendo.

5.6. Conclusión

Como se ha analizado en este capítulo, al comienzo de conformación e institucionalización del asilo hubo un intento de apertura a través del uso del derecho de asilo. Esto se tradujo en la aprobación de la primera Ley de asilo en 1984, donde se garantizaba la admisión de todas aquellas personas que solicitasen asilo en España. No obstante, a partir de la década de los 90, comenzaron las restricciones en materia de asilo y migración a nivel europeo. De forma que la transposición de las políticas de control migratorio europeas en el caso español conllevó una deriva más restriccionista que se

¹⁵³ La irregularidad sobrevenida se utiliza en los estudios migratorios para describir la situación de las personas migrantes cuando finaliza o se extingue su contrato laboral, y, por ende, deja de ser válido el permiso de residencia (Castles, 2010; cf. Boswell y Geddes, 2011). Aplicando este término al régimen de asilo, la irregularidad sobrevenida, no vendría por la extinción del contrato laboral, sino por la denegación de la resolución de asilo. Los solicitantes se transforman en refugiados "rechazados" y, por ende, en "irregularizados".

refleja en la modificación de la ley 1984 por la ley 1994, siendo la incorporación de la figura de inadmisión, la principal medida restrictiva que obstaculizó que los solicitantes pudieran ingresar en procedimiento de asilo y se estudiasen sus casos. En suma, la ley y su interpretación restrictiva mediante la práctica de inadmisión y el escaso número de concesiones del estatuto de refugiado indican, por un lado, cómo el modelo de asilo español actuó como un mecanismo de control migratorio, articulándose por esta vía otra forma de producción de irregularidad; esta irregularidad se produjo tanto al inicio como al final del procedimiento de asilo. Además, se ha visto como el acceso al asilo no fue una vía factible para buscar protección, lo que se refleja en el bajo número de solicitudes de asilo que se mantuvo durante las dos décadas siguientes, entre 1994 y 2014.

La restricción en el ámbito del asilo durante los noventa y una buena parte de la década del 2000 se combinó, a su vez, con la existencia de vías de acceso que "dejó abierta la extranjería", por un lado, para aquellas personas que cumplieran con los requisitos para entrar en España; y, por otro lado, para aquellos que permanecieron en territorio español una vez expirado el plazo de estancia y que encontrándose en situación administrativa irregular pudieron acogerse, posteriormente, a alguna regularización en un momento de alta demanda del mercado laboral español.

Posteriormente, a raíz de la crisis económica del 2008 y entre 2009 y 2014 España recibió aun menos solicitudes de asilo. Este período, coincidió con la aprobación de la última Ley de asilo en 2009, que conllevó una serie de cambios significativos. El principal cambio fue la admisión a trámite de todas aquellas peticiones de asilo que se efectuaran en territorio. Sin embargo, no sería hasta finales de 2014 y principios de 2015 con la llegada de refugiados a Europa cuando se empieza a apreciar en España un aumento de las solicitudes de asilo, más de la mitad de las personas procedentes de Siria. Como se ha descrito, estas llegadas, junto con el cambio de la ley anterior, posibilitaron el ingreso al procedimiento de asilo. A los movimientos de refugiados procedentes de Siria se unieron también los movimientos procedentes de Latinoamérica, principalmente de Venezuela, y en menor medida, de Centroamérica.

La extensión de las garantías en el acceso al asilo, la entrada al procedimiento de asilo de las peticiones realizadas en territorio conllevó un aumento de las concesiones de protección por razones humanitarias, y en menor grado, de protección subsidiaria. Esta

ampliación del sistema de asilo se combinó, a su vez, con el mantenimiento de la normativa y las prácticas restrictivas de las peticiones de asilo efectuadas en frontera. La Ley de asilo mantuvo la figura de inadmisión, incorporando además la “figura de denegación”, que posibilitaba el rechazo de las solicitudes de manera acelerada en frontera sin la posibilidad de que se estudiaran las peticiones; primando el enfoque securitario por encima de la protección de los derechos humanos. Además de las restricciones en la normativa, también hubo prácticas disuasorias, como la práctica de la retención de los solicitantes en las ciudades de Ceuta y Melilla. Esto provocó una doble discriminación, por un lado, respecto a quienes no solicitaron asilo, que podían ser trasladados a península con mayor celeridad. Y, por otro lado, respecto a los solicitantes de asilo que se encontraban en península, que se podían mover libremente por todo el territorio español, y tenían acceso a los recursos y derechos que les concede la solicitud.

Por último, cabe recordar que, si bien se produjo un aumento de las concesiones de protección por razones humanitarias a finales de la década del 2010, las concesiones del estatuto de refugiado han continuado siendo exiguas, manteniéndose a lo largo de las últimas cuatro décadas, como se ha analizado en este capítulo.

El reciente aumento de las solicitudes de asilo ha producido que el asilo se situara en la agenda migratoria española y que se visibilizara la realidad de los refugiados en España, que, hasta el momento, había permanecido en gran parte invisibilizados, o englobados dentro de la migración indocumentada. El incremento en el número de solicitantes ha conllevado algunas modificaciones en el sistema de recepción y acogida con el objetivo de ajustarse a esta nueva realidad. En el capítulo siguiente se analiza con detalle estas políticas de acogida en materia de asilo en el caso español.

CAPÍTULO 6. POLÍTICAS SOCIALES Y DISPOSITIVOS DE INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL MARCO DEL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL

6.1. Introducción

Este capítulo está dividido en tres apartados. En la primera sección se analiza el comienzo de las políticas públicas en materia de asilo y los diferentes programas implementados a través de la Administración y las entidades sociales entre la década de los setenta y los noventa. En el segundo apartado se estudia la configuración y gestión del Estado de bienestar español, los derechos y la protección social de los solicitantes de asilo y migrantes en el marco del paradigma disuasorio del refugio y la migración desde los años noventa hasta 2019. Y, por último, se examina el programa social, más conocido como “itinerario de integración”, y el sistema de recepción estatal dirigido a las personas que solicitan asilo.

Por otra parte, es preciso señalar que el presente capítulo se centra tanto en los solicitantes de asilo y refugiados como en aquellas personas cuyos casos han sido inadmitidos o rechazados y, por tanto, excluidos de la vía del asilo. Hay que recordar que entre 1994 y 2014 más de la mitad de los solicitantes fueron inadmitidos en el proceso legal. No obstante, a partir de la entrada en vigor de la vigente Ley de asilo de 2009 este sistema cambió, como se ha explicado previamente, lo que posibilitó que se admitieran a trámite y se estudiaran muchos más casos, conduciendo a la ampliación del sistema de asilo que, hasta ese momento, había permanecido como una vía excepcional.

A la extensión del sistema de asilo y el aumento de las solicitudes se ha unido el incremento de los supuestos de protección concedidas por razones humanitarias en detrimento de las concesiones del estatuto de refugiado que se han mantenido muy bajas. Así, alrededor del 88 % de las solicitudes del estatuto de refugiado fueron rechazadas en 1995, llegando al 93 % en 2005 y 2015 respectivamente, como se apuntó en el cuarto capítulo.

6.2. Los inicios de las políticas sociales en materia de asilo

Entre los años 60 y 70 se implementaron en España los primeros programas de refugiados en tránsito a nacionales procedentes de Cuba, países del Este de Europa e Irán. Las personas refugiadas permanecían en España, como país de tránsito, mientras duraban sus trámites para el reasentamiento en otros países, generalmente a EE. UU., Canadá y Australia, trámites que solían tardar entre tres meses y un año (Colmenero, 1985, p.104). Los programas de refugiados en tránsito fueron financiados por la Administración a través de los fondos de la Comisión Interministerial pro-Bienestar Infantil y Social (CIBIS), que junto con el ACNUR acordaron la financiación de programas que eran ejecutados en principio por Cáritas y seguidamente por Cruz Roja Española (Camarero, 1985, p. 87). Esta última organización venía ejecutando programas de ayuda a los refugiados por medio de convenios anuales desde 1974. Es a partir de 1979 cuando Cruz Roja Española crearía el Departamento de Refugiados debido a la llegada a España de 1.000 ciudadanos vietnamitas y laosianos y otros 500 ciudadanos cubanos, estos últimos desde la Embajada de Perú en La Habana (Colmenero, 1985, p. 99)¹⁵⁴. En julio de 1979 ACNUR celebró una Conferencia internacional en Ginebra haciendo un llamamiento sobre la situación de los refugiados procedentes del Sudeste asiático para que los estados acogieran a dichos refugiados. España se unió al grupo de países occidentales que recibieron a estos refugiados. Este acto quería enviar un mensaje a la comunidad internacional: España se convertía en país de asilo después de que, en los últimos cuarenta años, se hubiera caracterizado por ser un país emisor y no receptor de refugiados.

En la década posterior, entre 1983 y 1985 y a través del programa de retorno¹⁵⁵, regresaron a sus países desde España alrededor de 7.000 refugiados procedentes del cono sur (Argentina, Chile y Uruguay) (Lutz y Walker, 1985, p. 29). Este programa iba

¹⁵⁴ Durante dos años la acogida a estas familias corrió a cargo de un comité en el que estaban representados los ministerios de Exteriores, Interior y Trabajo, así como la Cruz Roja, Cáritas, la oficina en España del ACNUR y la Obra de Protección de Menores (Mayordomo y Escolar, 1985).

¹⁵⁵ Según el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) y el ACNUR, a través de estos programas de retorno regresaron entre 1983 y junio de 1985 un total de 3.734 personas a Argentina, 1.601 a Chile y 1.715 a Uruguay. Las personas procedentes de Uruguay retornaron a partir de 1984. El ACNUR se encargaba de cubrir los pasajes aéreos de traslado al país de origen. El gobierno español ofrecía una ayuda por núcleo familiar para el apoyo a la vivienda, asentamientos profesionales y de emergencia (Lutz y Walker, 1985, pp. 29-35).

Respecto a las experiencias de los refugiados y las políticas de retorno, véase entre otros, Serrano-Sanguilinda, 2011.

dirigido a aquellas personas que querían regresar a sus países, una vez finalizadas las dictaduras, y no tenían recursos económicos para volver por sus propios medios. Para acceder a este programa tenían que ser reconocidos previamente como refugiados por el ACNUR (Arsuaga, 1985, p. 119). Hasta entonces la financiación de los programas de refugiados en tránsito y retorno había provenido del ACNUR o bien, en el caso de algunos programas de ayuda, la financiación provenía –a través de convenios anuales– conjuntamente del gobierno español –a través del Fondo Nacional de Asistencia Social– y del ACNUR, en colaboración con algunas organizaciones sociales, como Cáritas, Cruz Roja o CEAR (Colmenero, 1985, p. 99).

En 1984 coincidiendo con la aprobación de la primera Ley de asilo se creó el Servicio Social de Refugiados, Asilados y Desplazados (SERAD) y el Centro del Servicio Social de Refugiados, Asilados y Desplazados (CESERAD). Ese mismo año, el Gobierno asumiría íntegramente la financiación de los programas en materia de asilo y refugio dentro de los presupuestos del Estado (Camarero, 1985, p. 88). Posteriormente, en 1988 -con la creación del Ministerio de Asuntos Sociales- sería el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) quien se haría cargo de los programas en materia de asilo y refugio (Bel Adell, 1990, p. 106).

Durante los ochenta, el comienzo del desarrollo de la política social en materia de asilo y refugio trataba de ofrecer un primer apoyo social mientras las personas solicitantes estaban a la espera de la resolución. De acuerdo con el diseño de estos programas por parte de la Administración, las ayudas y servicios se estructuraron en tres fases: 1) “acogida”; 2) “integración social” y 3) “asentamiento definitivo”. Actualmente es lo que se conoce como “itinerario de integración” (Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, Manual de gestión, 2017). La primera fase –de acogida– duraba entre tres y seis meses, estando condicionada por los tiempos que marcaba la Ley de asilo¹⁵⁶. Así,

¹⁵⁶ La directriz que regula la estancia en los centros de recepción a solicitantes de asilo se basa en la orden de 13 de enero de 1989, sobre CAR que señalaba:

"Art.5. Duración de la estancia:

1. La estancia en los CAR de los beneficiarios acogidos en ellos tendrá una duración de seis meses, salvo que con anterioridad al transcurso de este período sea resuelto el expediente administrativo en cuyo caso, la duración de aquélla terminará en la fecha de notificación de la resolución.

2. Excepcionalmente, y por razones de probada necesidad, la Dirección General del INSERSO podrá autorizar por una sola vez la prórroga de la estancia de los beneficiarios acogidos en los Centros de Acogida a Refugiados y Asilados, sin que tal prórroga pueda superar el tiempo de tramitación del expediente

según la Ley de asilo (1984), el Ministerio del Interior disponía de tres meses –y de manera excepcional seis– para emitir la resolución. Esta fase incluía alojamiento, manutención, vestido, asistencia sanitaria, un peculio mínimo personal o familiar y de emergencia. Las dos siguientes fases “integración social” y “asentamiento definitivo” [o “autonomía”, tal y como se le denomina hoy día] se establecían una vez que la solicitud estuviera resuelta. Estas dos fases tenían una duración máxima de un año, incluía cursos, capacitaciones, viajes y emergencia; y la segunda etapa, posibilitaba la financiación de proyectos laborales y profesionales, realizar estudios, recursos de apoyo a la vivienda, residencia e inserción en los sistemas de seguridad social españoles (Camarero, 1985, pp. 88-89). Estas últimas ayudas, como el apoyo al negocio o ayudas a becas de estudio (durante tres años) estaban reservadas para aquellos que habían obtenido resolución favorable, mientras que, por el contrario, las ayudas económicas de emergencia iban destinadas a los solicitantes de asilo. Cruz Roja Española se encargaba de los servicios de emergencia, asesoramiento y pensiones. Y CEAR de los programas de asentamiento que se basaban en una ayuda económica para emprender un pequeño negocio, becas y asesoramiento jurídico (Bel Adell, 1990, p. 107).

El apoyo social trataba de reestablecer la situación de desigualdad que vivían las personas solicitantes de refugio que habían huido de sus países de origen hasta la resolución favorable de su solicitud. A partir de entonces se les incluiría en el sistema de protección social y el reconocimiento de los respectivos derechos sociales (trabajo, educación, seguridad social). Este planteamiento del diseño de las políticas sociales estuvo impregnado por la filosofía del igualitarismo y el universalismo que definió este período. No obstante, esta visión, que caracterizó estas políticas inspiradas en el criterio de igualdad (*welfarismo*), se dio en paralelo a la problematización de la migración a partir de esta misma década. Hasta entonces, la migración se pensaba en términos temporales, a la vista de la demanda de mano de obra que Europa necesitó durante ese momento, principalmente en los países del Centro y Norte de Europa con una mayor tradición migratoria. Sin embargo, esta migración comenzó a asentarse en las sociedades de

administrativo”. Si durante el período en la fase de recepción se hubiera notificado la resolución del expediente administrativo del asilo, la persona o familia tendría que abandonar el dispositivo.

Posteriormente, esta orden sobre CAR se desarrolla a través de la resolución de 6 de julio de 1998 del IMSERSO sobre el estatuto básico de los CAR y procedimiento administrativo sobre ingresos, estancias, prórrogas, traslados, bajas, seguimiento e informes en los CAR.

destino, lo que hizo que los gobiernos y los medios de comunicación vieran a los refugiados y migrantes como una amenaza que ponía en peligro la identidad nacional.

El tratamiento del otro culturalmente diferente fue problematizado a través de las políticas de integración (Agrela, 2002; Favell, 2001; Gil-Araujo, 2006, 2011, 2018; Lentin y Titley, 2011; Santamaría, 2002; Sayad, 2004, 2010; Stolcke, 1993)¹⁵⁷. La idea central sobre la que se sustentó este paradigma fue la diferencia cultural de las poblaciones migrantes y la necesidad de intervención social con el propósito de potenciar algunas capacidades bajo el discurso del déficit. La cuestión de los refugiados tampoco permaneció ajena a este paradigma. La siguiente cita del entonces jefe del área de relaciones institucionales de refugiados de INSERSO recoge expresamente esta visión: “el refugiado se encuentra en un medio socio-cultural que no conoce y de donde debe adquirir competencias y habilidades que no se encuentran en su repertorio conductual para poder manejarse de forma adaptativa y eficaz de cara a su integración” (Camarero, 1993, p. 32). Esta problematización derivó en la necesidad de planes, programas, proyectos de integración pensados en términos culturales para adquirir competencias y capacidades suficientes hasta que el refugiado o migrante “consiguiera su plena integración” en el país receptor¹⁵⁸.

A pesar de que la política en materia de asilo fue minúscula y que la cuestión migratoria aún no se encontraba entre las prioridades en la agenda española en la década de los ochenta -a excepción de las agendas de algunas entidades sociales (López-Sala, 2007)-; estas visiones sobre el paradigma de la integración no permanecieron ausentes en el contexto español. Así se observa, por ejemplo, si tomamos a los fundamentos de las

¹⁵⁷ Este enfoque surgió en Europa a partir de la década de los 80. Los migrantes y los refugiados comenzaron a ser problematizados y a ser entendidos en clave cultural lo que requería de “políticas de integración” por ser poblaciones, a priori, “incompatibles” debido a sus diferencias (en los valores, costumbres, idiomas, etc.) respecto a las sociedades receptoras (véase, entre otros, Gil Araujo, 2006, Marouan, 2018).

¹⁵⁸ Gil Araujo ha señalado que “la diversidad de manuales y guías de acogida no son otra cosa que relatos sobre la nación, formas de contarle a los extranjeros *qué es el nosotros*. [En definitiva] herramientas de construcción nacional” (2006, p. 184, énfasis añadido). Sobre esta misma idea, Sigona (2009) en su trabajo sobre los refugiados romaníes en Italia se cuestiona cómo se construye, problematiza y cómo las políticas tratan estas cuestiones. Sigona se pregunta al respecto: –¿tienen [estas políticas] como objetivo abordar los problemas a los que se enfrentan los romaníes o, a la inversa, *el problema que nos plantean?*– (p. 17, énfasis añadido). En esta misma línea, los protagonistas del documental “Bienvenidos a España” (2021), también cuestionan e interpelan esa construcción del otro. El documental narra la historia personal de algunas personas refugiadas que llegan a España, y cómo se establecen esas relaciones con el otro. Como el cineasta, Juan Antonio Moreno Amador, apuntó “es como encontrar un espejo desde el que miramos nosotros desde los ojos de los otros, que acaban por ser nosotros” (Martínez, 2021).

categorías planteadas en la primera Ley de asilo española en 1984. Según el planteamiento de la Administración, el asilo había de concederse a aquellos que, en función de su propia voluntad o de sus aptitudes, fueran a integrarse en España y, el refugio, a los demás (Rodríguez, 1988, p. 9). Es decir, las razones para asignar un caso a la figura del asilo o del refugio no solo tenían que ver con las causas del desplazamiento forzoso, sino también con la capacidad de “integrabilidad” del solicitante y la idea de establecerse o no en España. De manera que la demarcación de estas categorías jurídicas también estaba influenciada por este planteamiento en clave culturalista.

Por ejemplo, la entonces Secretaria General de CEAR señalaba la importancia de una Europa cada vez más diversa como un aspecto positivo, al mismo tiempo que expresaba la problematización de la integración de unas culturas frente a otras. Por ejemplo, las poblaciones de otras regiones, como África o Asia Occidental, que comenzaron a llegar a España a partir de 1980, fueron vistas como más lejanas culturalmente en comparación con las poblaciones procedentes de América Latina:

A partir de 1980 los refugiados que entran en España proceden de áreas geográficas cuya cultura es muy distinta a la nuestra: su lengua, su religión, sus costumbres, son muy diferentes. Vienen fundamentalmente de Oriente Medio y África, y en este sentido *su integración resulta mucho más problemática*. (Secretaría General de CEAR, 1985, p.112, énfasis añadido)

Desde un planteamiento similar, la Administración sostuvo que la integración era un proceso bidireccional, tanto de la sociedad de origen como de la sociedad receptora, al mismo tiempo que hacía hincapié no solo en la cuestión social, sino también en la diferencia cultural:

En muchos casos la cultura de la sociedad de acogida y la del refugiado son diferentes y el primer contacto entre ambas adopta la forma de un choque cultural. Cuanto mayor sea la distancia cultural mayor será el impacto del choque. Así, es mayor el choque cultural entre los refugiados procedentes de África, el Sudeste Asiático, países árabes o magrebíes, que, por ejemplo, entre las personas procedentes de países de la Europa del Este, con lo que nos une una cultura similar, unas formas sociales y religiosas parecidas, etc. En el caso de los

latinoamericanos el choque cultural es menor que para otros refugiados con una cultura e idiomas distintos. (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Boletín de Inmigración y Refugio, 2000, pp. 26-27)

La integración de los inmigrantes debe considerarse desde un enfoque global. La integración social tiene que ser un factor de cambio social en la sociedad de acogida. Es decir, la integración no es simplemente acoger a un extranjero perteneciente a otra cultura y *limar sus asperezas, sus diferencias, para adaptarle lo mejor posible a la nueva sociedad*. Es un trabajo de aproximación de dos sociedades: la sociedad migrada, que tiene sus características, tiene que limar algunas diferencias; pero la sociedad de acogida también tiene que aproximarse a la sociedad inmigrada, limando las diferencias que imposibilitan esa aproximación. (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Boletín de Inmigración y Refugio, 1998, p. 8, énfasis añadido)

Además, la visión de los refugiados se desplazó de una imagen positiva¹⁵⁹ —en las décadas de los setenta y ochenta— donde los exiliados fueron percibidos como sujetos políticos, a una imagen negativa basada en la compasión, representados como sujetos despolitizados. Aunque ambas representaciones también se dieron en paralelo durante este período. Por ejemplo, los refugiados procedentes de Argentina, Uruguay o Chile fueron vistos como sujetos políticos, intelectuales comprometidos políticamente a diferencia de la representación de los refugiados procedentes de Vietnam y Laos (anteriormente el Sudeste Asiático), quienes fueron vistos como víctimas. En los estudios sobre refugio los académicos han investigado las formas en que el régimen humanitario produce refugiados como sujetos despolitizados (Chimni, 2000; Harrell-Bond, 1986; Malkki, 1997; Sager, 2011; Sigona, 2009). Esto se ha realizado, como ha señalado Sigona (2009), tanto a nivel micro, descuidando o negando la importancia de lo político en su experiencia de exilio (Essed et al., 2004); como a nivel macro, cubriendo con el discurso del humanitarismo las

¹⁵⁹ Esta imagen positiva se traslada a los programas implementados a mediados de los años 80, a pesar de que el apoyo era más simbólico que material puesto que los presupuestos eran muy bajos y los recursos muy limitados. Por ejemplo, algunos de estos programas se basaban en el apoyo a negocios, a becas de formación y estudio, promoción del asociacionismo de aquellos refugiados que a petición expresa habían sufrido el exilio o la compensación a los refugiados españoles que vivían en Francia, quienes no habían podido regresar a España tras el período democrático y que vivían en condiciones muy precarias (Centro Estatal del Servicio Social para Asilados y Refugiados, 1987).

responsabilidades y la participación de Occidente en la generación de conflictos y la migración forzada (Castles y Miller, 2009; Sigona, 2009; Zetter, 1999). Ello ha llevado a su etiquetado como una categoría presumiblemente necesitada, es decir, como personas sin agencia, y –la necesidad de– ser “completados” por el sistema (Eastmond, 2011, Essed et al., 2004; Montesino-Parra, 2016; Zetter, 2007):

Los refugiados de origen laosiano y vietnamita en España son una minoría, y, sin embargo, son los que más prestaciones reciben por parte del Gobierno, a través de la Cruz Roja. Las razones de esta atención parten del compromiso oficial del Gobierno español ante las Naciones Unidas y del carácter de estas personas, conflictivas y reticentes a la integración en la sociedad española. (Cruz Roja, 1986, p. 20)

Tal vez las promesas que en su día se les hicieron, su falta de conciencia y de buena voluntad por tomar contacto con la nueva realidad, sus experiencias laborales que les impiden en general trabajar por cuenta ajena con una relación de dependencia, su cultura, su modo de vida anterior, sus experiencias de guerra y violencia podrían ser las supuestas causas de su postura y actitudes (...) si paralelamente a estos hechos inevitables, el hombre fuese, al menos, capaz de paliarlo con acciones más coherentes, no sería necesario que trascurriesen varias generaciones para que estos refugiados surasiáticos llegasen a ser *capaces de adaptar sus conductas a las consideradas normales* por una sociedad en la que, de manera bastante forzada, tienen que vivir. Algunos no cabe duda ya han realizado un gran esfuerzo de integración y hoy sus hijos se llaman Juan Carlos, Sofía y Rosa. (Lafora, 1985, p. 36, énfasis añadido)

El comienzo del sistema de recepción en el ámbito del refugio, aunque parezca en la actualidad como una cuestión neutral, se asentó tanto en la asistencia como en la autoridad y custodia, bajo la tutela de la Administración y las entidades sociales¹⁶⁰. A partir de 1987 comenzaron a establecerse los Centros de Acogida a Refugiados (en adelante,

¹⁶⁰ Los principios sobre los que se sustenta el sistema de acogida, entre la asistencia y la autoridad, también han sido analizados en otros casos europeos, como el caso sueco; véase Mary Eastmond, 2011.

CAR)¹⁶¹, gestionados directamente por la Administración. El objetivo general de un CAR ha sido "potenciar la capacidad de integración de los residentes del centro en la sociedad española y constituirse como un referente esencial para sus residentes. Funciona además como agente mediador en todo el proceso de integración, a modo de puente entre los residentes y su nueva realidad" (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, CAR, 2006, p. 4).

El CAR proporcionaba una serie de servicios, entre ellos: alojamiento y manutención temporal, información y asesoramiento legal, orientación para la incorporación al sistema educativo, sanitario y social, atención psicológica y social especializada, desarrollo de cursos para aprendizaje de la lengua y de habilidades sociales básicas, orientación e intermediación para la formación profesional e inserción laboral y actividades ocupacionales de ocio y tiempo libre (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, CAR, 2006). Aunque alguno de estos servicios tenía entre sus objetivos reinvertir la situación de desigualdad social, su enfoque no solo fue entendido desde el ámbito social, sino también formativo y educativo. Este enfoque estaba impregnado, a su vez, de este sesgo culturalista y bajo la lógica de la diferenciación. Y, por tanto, de la necesidad de potenciar algunas capacidades que las personas refugiadas no poseían o que requerían para adaptarse a la sociedad de destino. En este sentido, la primera fase de recepción se pensó como un tiempo de adaptación y un primer paso hacia la "integración". Ambos planteamientos se manifiestan muy bien en algunos de los objetivos y propósitos de los CAR, por ejemplo, en el acceso sanitario o el apoyo en las actividades formativas. Como se indica en las siguientes citas:

¹⁶¹ Se establecieron cuatro CAR: el CAR de Vallecas (1987), Alcobendas (1989), Mislata (1991) y Sevilla (1994), centros que en la actualidad siguen abiertos (Vallecastodocultura.org, s.f.). En septiembre de 2015 estos CAR disponían de un total 416 plazas. Estos centros seguían el modelo de sistema de plazas de los centros que estaban dirigidos, entre otros, a personas con diversidad funcional o personas mayores. Tanto la estructura física como la noción inicial de los programas sociales dirigidos a refugiados se basaron en englobar e identificar estos grupos como "necesitados" o "descalificados". Por ello el propósito de los proyectos debía ir dirigido hacia el fomento de su "autonomía". Para más información sobre este paradigma de la migración como "discapacidad social", véase Montesino-Parra, 2012, 2016.

Coordinación con la red sanitaria asistencial de la zona, facilitando la realización de las gestiones necesarias a efectos de recibir asistencia sanitaria; la orientación para *implantar hábitos saludables*, adecuándolos a las diferentes peculiaridades por razón étnica y cultural (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, CAR, 2006, p. 6, énfasis añadido).

Apoyo a los trámites de escolarización de los niños en edad escolar en los colegios públicos de la zona y seguimiento de su integración escolar y social; actividades formativas encaminadas a *potenciar las capacidades* de integración social: cursos de idioma castellano, apoyo cultural complementario mediante la organización y realización de actividades en el propio centro y en la comunidad que propicien el conocimiento de la realidad sociopolítica y cultura de España: exposición de vídeos, charlas, visitas culturales, etc. (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, CAR, 2006, p. 7, énfasis añadido).

No obstante, en la práctica, estas ayudas tuvieron una cobertura bastante limitada, con carácter de emergencia y solo cubrieron a una parte de quienes habían solicitado asilo; mientras que la ayuda de emergencia terminaba tras la primera fase de acogida, la solicitud de asilo en casi todas las ocasiones seguía en proceso. No debe olvidarse que la mayoría de las solicitudes se retrasaban una media de entre dos y tres años hasta la resolución final¹⁶². Esto significaba que, desde un inicio, una gran parte de las y los solicitantes no tuvieron acceso a aquellos apoyos y recursos, que habían sido diseñados para la segunda y tercera fase de acogida. A esto se unía, además, que la mayoría de las solicitudes fueron consideradas desfavorables. La conclusión es que la implementación de estos apoyos no tuvo un alcance real, tal y como relataron tanto las refugiadas y refugiados sobre sus experiencias con estos servicios durante este período (véase Gómez-Olave, 1995) como las propias organizaciones sociales. Según estas, entre las principales dificultades que se encontraron estuvieron los retrasos en la resolución de los expedientes y, posteriormente, las denegaciones; así como la no disposición de fondos económicos, los obstáculos en los trámites burocráticos para conseguir licencias municipales para apertura de negocios, la homologación de los estudios, etc. (Arsuaga, 1985; Colmenero, 1985).

¹⁶² Aunque este período ha variado mucho en función del caso concreto y la nacionalidad.

En el caso de algunas comunidades de personas refugiadas y exiliadas que habían buscado asilo en España, que sufrían la inadecuación de la Ley de asilo y la denegación de sus solicitudes (Merino, 2002, p. 39), buscaron formar parte del tejido social. Algunas de estas comunidades propusieron la promoción del asociacionismo dentro [y fuera] de la partida presupuestaria del gobierno que daba espacio a este tipo de acciones (Dirección General de Acción Social, 1989, p. 37). De forma que, en 1989, se creó la Federación de organizaciones de refugiados y asilados (FEDORA) formada en un principio por la Asociación de amigos hispano iraquí, la asociación hispano-rumana "Mihail Eminescu", FO-INTER, y posteriormente, José Martí (asociación de cubanos exiliados en España) y Águilas Blancas (asociación polaca). También colaboraron Markasa (asociación de inmigrantes peruanos en España) e INKARRY (asociación de solidaridad con los asilados y refugiados peruanos en España) (Merino, 2002, p. 39). Asimismo, se formaron otras asociaciones como el Centro de Estudios Salvador Allende, el Comité de Defensa de los Refugiados y Asilados en España (COMRADE), el Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA), la Asociación de amigos de los antiguos refugiados españoles o WELENZAS (Dirección General de Acción Social, 1989, p. 37).

A principios de los noventa, la llegada de familias refugiadas y personas solas procedentes de la guerra de los Balcanes (1992) y de otros conflictos¹⁶³ provocó la extensión de las plazas de recepción a cargo de tres organizaciones sociales: Cruz Roja, CEAR (que ya venían colaborando en los programas de refugio) y la Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM)¹⁶⁴. Estas tres entidades comenzaron a participar a través de las convocatorias anuales para la creación y mantenimiento de una red de plazas por medio de centros o pisos, que cubrieran el alojamiento, la manutención y la gestión de algunos servicios anteriormente mencionados. En 1994 había un total de 1.100 plazas, la

¹⁶³ En 1992 la OAR participó activamente en la acogida de personas tras una declaración general de protección temporal. Entre 1992 y 1993 España acogió a 1.184 desplazados musulmanes bosnios de la antigua Yugoslavia. Procedentes del mismo conflicto se acogió a un pequeño contingente de judíos sefarditas bosnios, dentro del programa SEFARAT 1992. En 1994 se efectuaron también los trámites necesarios para trasladar y acoger en España a ciudadanos cubanos retenidos en Guantánamo. Posteriormente, en 1999, España también recibió a 1.425 refugiados albanokosovares (Muñoz, 2006, p. 158).

¹⁶⁴ Esta última asumió el legado y la experiencia del servicio de Refugiados y Migrantes dependiente de la Comisión Episcopal de Migraciones, creada en 1955 para dar apoyo a los emigrantes españoles que en aquel momento se dirigían a Europa, Australia y América del Norte (Ramón de Marcos, 1993, p. 45).

Administración gestionaba 400 plazas por medio de los cuatro CAR, y las tres organizaciones sociales alrededor de 700 plazas¹⁶⁵. La colaboración conjunta entre la Administración y las ONG ha sido un rasgo característico dentro del Estado de bienestar en materia de asilo y migración, conocido como modelo mixto o colaborativo (López-Sala y Godenau, 2019; Rodríguez Cabrero, 2003).

El número de plazas en el programa de recepción, en torno a 1.100, se mantuvo entre 1995 y 2014. Esto se explica, en parte, por la negativa de considerar a los solicitantes de asilo en España como solicitantes legítimos; lo que imposibilitó que accedieran al programa de recepción, puesto que este estaba condicionado al proceso jurídico: es decir, la identificación como solicitante “admitido” o “inadmitido” en el proceso legal posibilitaba o no el acceso al sistema de recepción. Teniendo en cuenta que el número de solicitudes se había mantenido en una media de 5.500 solicitudes anuales en ese período (1995-2014) y que más de la mitad fueron inadmitidos, significaba que un porcentaje muy alto quedó excluido del sistema de recepción. Según apuntó una diputada del PSOE refiriéndose a palabras pronunciadas por el anterior gobierno del PP –quienes habían declarado que España no tenía ningún problema con el asilo–: “Las personas no pedían venir y nosotros tampoco queríamos que vinieran con lo que la balanza estaba equilibrada. Esto significaba, a nivel práctico, que España no había incorporado en sus políticas los objetivos del Fondo Europeo de Ayuda al Refugiado en relación con la mejora de infraestructuras y la capacidad de acogida puesto que no era necesario dado que no había demandantes de asilo suficientes” (Terrón, 2006, p. 9). Sin embargo, como se observa y sostiene a lo largo de este trabajo, no es que no hubiera personas refugiadas, sino que estas no habían sido etiquetadas como tales; y, por tanto, no se les había reconocido ni garantizado jurídica e institucionalmente el derecho de los refugiados y su respectiva protección según la Convención de Ginebra y la normativa estatal.

En otro orden de ideas, el número tan bajo de solicitantes de asilo registrados también se explica, en parte, por la necesidad de una gran demanda de mano de obra a partir de la década del 2000, coincidente con el período de bonanza económica, cuando España se

¹⁶⁵ Según Roberto Amurio, jefe del área de centros y programas de refugiados, en 1993 la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) disponía de 450 plazas como parte del programa de recepción estatal; la Cruz Roja española, con una larga historia en el campo del asilo, proporcionó 150 plazas; y Asociación Comisión Católica Española de Migración tenía 128 (Amurio, 1993, p. 36).

convirtió en país de inmigración. Como se ha indicado previamente el régimen de extranjería se convirtió en la principal vía de entrada. Además, hay que añadir que el Estado de bienestar ha sido débil, aunque, por otro lado, ha mantenido algunos derechos sociales desde el principio universal sobre el cual se sostenían algunos derechos básicos. En el caso español la distinción entre migrantes indocumentados y solicitantes de asilo no había sido una demarcación central en la restricción, o bien, en el acceso a determinados derechos; como, por ejemplo, la educación, el acceso a la justicia o la atención sanitaria hasta recientemente, a diferencia de otros países del Centro y Norte de Europa.

En resumen, en esta sección se ha explicado la evolución de los programas de recepción y la asistencia social para los refugiados que comenzaron a establecerse en España desde mediados de los años ochenta –con la primera normativa de asilo en 1984– y hasta la actualidad. A continuación, se pasará a examinar como se han conformado los servicios públicos, los derechos y restricciones según la posición que ocupan los solicitantes de asilo dentro del marco de protección social y del Estado de bienestar español.

6.3. Estado de bienestar, derechos y protección social en el marco del paradigma disuasorio del refugio y la migración

La construcción del sistema de recepción coincidió, paradójicamente, con la restricción en el acceso al asilo a mediados de los noventa. Durante este período, el régimen de refugio sufrió una distorsión tanto en Europa como en el ámbito mundial, dando lugar a un régimen basado fundamentalmente en el principio de disuasión en lugar de en la protección de los derechos humanos (Gammeltoft-Hansen y Tan, 2017, p. 28). Además, el discurso legitimador sobre la necesidad de las políticas restrictivas dirigidas hacia la expulsión de los migrantes para garantizar un buen sistema de asilo para los refugiados expresa la articulación, antes que la oposición, entre las denominadas políticas de acogida e integración (humanitarias) y las políticas de control migratorio (criminalización)" Fassin, 2005; cf. Gil Araújo et al., 2017). En pocas palabras, esta idea de que "se persigue primero a los que luego se desea integrar" (Zamora, 2005, p. 60), trasladándola al ámbito del refugio podría enunciarse como "se disuade primero a los que luego se pretende acoger".

Este enfoque sería sobre el que se sustentarían las políticas y prácticas restrictivas en materia de asilo a partir de ese momento. La figura de la inadmisión a trámite, en a

modificación de la Ley de asilo (1994), respondía a este paradigma. Esto suponía que solo aquellos que hubieran sido identificados como admitidos al procedimiento tenían acceso a la vía del asilo. De forma que más de la mitad de los solicitantes quedaban excluidos, y, por tanto, su estatuto jurídico se asimilaba a la de los migrantes indocumentados. En otras palabras, para los primeros se reservaba la posibilidad de estudiar sus solicitudes, y en su caso, la posibilidad de acceder a determinados recursos y servicios sociales. Para los segundos, los mecanismos de las políticas de control migratorio dirigidos hacia su expulsión, aunque no únicamente, como se verá más adelante.

Sin embargo, la distinción entre migrantes indocumentados y solicitantes de asilo, en el caso español, no fue una demarcación que excluyera a los primeros del acceso de determinados derechos sociales básicos como la escolarización o la atención sanitaria (hasta recientemente), algo que sí ocurría en otros países del Norte de Europa; si bien, ser identificado como solicitante de asilo les autorizaba la residencia y el trabajo en el país de destino, al menos por un tiempo (un derecho “cancelable”) hasta la resolución, en contraste con los migrantes indocumentados. Al mismo tiempo, existían bastantes restricciones tanto para los solicitantes como para los migrantes indocumentados, especialmente a partir de los años noventa en que primaba el paradigma disuasorio del refugio. En el siguiente apartado se analizan las barreras y el acceso a los derechos laborales y sociales de los solicitantes de asilo y migrantes indocumentados. En definitiva, las delimitaciones de ambos estatutos jurídicos se han visto difuminados en la práctica, como se muestra a continuación.

6.3.1. Derechos laborales y sociales de los solicitantes en el régimen de asilo español

Con la Ley de asilo de 1984, los solicitantes no tenían derecho a trabajar hasta que su solicitud estuviera resuelta favorablemente. Posteriormente, la modificación de la Ley de asilo (de 1994) permitió que la persona solicitante pudiera trabajar de acuerdo con la normativa de extranjería¹⁶⁶. Sin embargo, hubo que esperar hasta la década siguiente, con

¹⁶⁶ En el caso de los desplazados sí que se reguló la autorización para trabajar. En su caso la concesión de un permiso de residencia por circunstancias excepcionales, en los supuestos previstos en la disposición adicional primera del reglamento para la aplicación de la Ley de asilo y la condición de refugiados, habilitaba el ejercicio de una actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta propia o ajena, durante el tiempo de su vigencia. En este caso, solo pudieron acogerse aquellos refugiados reasentados de los Balcanes que fueron considerados desplazados frente al resto de solicitantes de asilo, según el artículo 15.2. del

el cambio de la Ley de extranjería en el año 2000 y la aprobación de su respectivo Reglamento de extranjería de 2001 para que se especificaran las condiciones de trabajo para los solicitantes. No era casualidad que estas condiciones se explicitaran durante este período, coincidente con una etapa de bonanza económica y una mayor necesidad de mano de obra y, por ende, una mayor flexibilización del mercado laboral. La modificación de la Ley de extranjería no solo fue fruto de la transformación de España en país de inmigración –de lo que da cuenta el volumen de los datos– sino también de la necesidad de flexibilizar algunas restricciones de la anterior Ley de extranjería (1985). El nuevo Reglamento de extranjería de 2001¹⁶⁷ permitió a los demandantes de asilo solicitar una autorización de trabajo cuando hubieran transcurrido seis meses desde su solicitud de asilo sin que esta se hubiera resuelto. Esta autorización permitía trabajar en una actividad por cuenta ajena y en un ámbito geográfico determinado. Adicionalmente, esta autorización para solicitantes de asilo no estaría restringida por el mercado nacional de empleo (preferencia al trabajador nacional) a diferencia de lo aplicable en el caso de otras personas migrantes.

En su momento (Ley de asilo de 1984), la restricción de acceso al mercado laboral a los solicitantes de asilo se entendió como parte de las políticas restrictivas y el paradigma disuasorio del refugio existente a partir de los noventa, cuyo principal propósito era desincentivar la entrada de personas al sistema de asilo. Más adelante (Ley de asilo de 1994, Reglamento de extranjería de 2001), las trabas administrativas y burocráticas en el proceso de asilo, unido a que el contrato de trabajo tenía que supeditarse a la condición del solicitante, hizo que en la práctica las posibilidades de contratación fueran realmente difíciles. Más allá de las entidades especializadas en el ámbito del asilo, la gran mayoría de la sociedad, entre ellos, los empleadores, desconocían la situación particular del régimen de asilo lo que dificultaba que los solicitantes fueran contratados. De forma que una gran parte de los solicitantes, al igual que otros migrantes, trabajaron sin contrato de trabajo en la economía sumergida en los sectores donde se requería mano de obra. Por ejemplo, una de las personas entrevistadas que trabaja en un CAR, contaba con exaltación las

Reglamento de asilo (Real Decreto 203/1995) en la disposición adicional primera. Esta posibilidad para trabajar se articuló jurídicamente a través del Reglamento (de 1996) de la Ley de extranjería de 1985.

¹⁶⁷ REAL DECRETO 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre señalaba en el artículo 79 c).

circunstancias de este período, coincidente con la época de bonanza económica a principios de la década 2000:

Todos los túneles de la M-30 [vía urbana de circunvalación de Madrid] ... ¡entre otros muchos! lo construyeron muchos residentes de este centro ¡Porque además es que venían a buscarlos! [al día siguiente de su llegada responsables de obras o redes de paisanos]. A veces turno de mañana, tarde y noche, entonces ... ¡es que venían!; o sea, es que llegaba una persona sin hablar español ... ¡Y empezaba a trabajar! (Entrevista 52, Madrid)

La principal diferencia entre los migrantes indocumentados y los solicitantes de asilo era que el acceso por la vía del asilo autorizaba la residencia en tanto que la solicitud estaba en trámite y, por tanto, garantizaba el principio de no devolución. Por el contrario, la persona en situación administrativa irregular en cualquier momento podría ser deportada. De esta forma “el impacto de la ley de inmigración puede afectar a los indocumentados de manera profunda, concretamente cuando la realidad legal se superpone a la vida cotidiana. Sin embargo, al mismo tiempo, su ilegalidad puede ser irrelevante para la mayoría de sus actividades en la vida diaria, donde las personas indocumentadas están indiferenciadas de quienes los rodean” (Coutin, 2000, p. 40) ¹⁶⁸.

La distinción entre ambas categorías jurídicas (solicitantes de asilo y migrantes indocumentados) en términos de acceso y restricción a algunos derechos laborales y sociales no ha sido una demarcación central, al menos en la práctica. Algunas de las restricciones eran equiparables tanto para los migrantes como para los solicitantes. Esto se explica por la propia categoría de solicitante de asilo, que, en contraste con el término refugiado, ha invocado el no estatuto de una persona que aún no ha sido reconocida como refugiado. Los solicitantes de asilo son, por lo tanto, “personas clasificadas paradójicamente como en espera de reconocimiento como clase” (Tyler, 2013, p. 83). De forma que “si su presencia física era legal, legalmente se les considera que aún no habían ingresado al país” (Sawyer y Turpin, 2005, p. 688) hasta que su solicitud de asilo estuviera resuelta. La situación legal ambigua de quienes solicitan asilo les sitúa en una

¹⁶⁸ Los estudios de Coutin se han centrado principalmente en el exilio y la migración salvadoreña y centroamericana en Estados Unidos, véase, entre otros, Coutin, 1998, 2011.

especie de “semi-legalidad” (Kubal, 2013) que se mueve entre la legalidad y la ilegalidad (Dauvergne, 2008)¹⁶⁹. Si, por un lado, están autorizados a residir y trabajar de manera temporal hasta la resolución de su caso; por otro lado, las restricciones que tienen los solicitantes, en la práctica, son equiparables con las que viven los migrantes indocumentados en su día a día. El mismo documento de identificación de los solicitantes, más conocido como la “tarjeta roja” (véase ilustración 4) refleja tanto simbólicamente como materialmente esa categoría ambigua de semi-legalidad que experimentan los propios solicitantes. La tarjeta roja, en teoría, debería haber garantizado el acceso a determinados derechos; no obstante, este documento dificultó las gestiones de los solicitantes de asilo en la práctica: desde el acceso al mercado laboral o a la vivienda, hasta los trámites más sencillos en la vida diaria, como abrir una cuenta bancaria, o la posibilidad de obtener el carné de conducir. En definitiva, la tarjeta roja representaría el paradigma de las políticas públicas en materia de asilo que, por un lado, exige a los solicitantes que se esfuercen en su “integración” y busquen “autonomía”, pero que, al mismo tiempo, les pone trabas burocráticas y prácticas restrictivas en el acceso a los derechos fundamentales.

¹⁶⁹ Kubal señala que la semilegalidad puede servir como dispositivo heurístico y es útil para enmarcar los diversos estados “intermedios”. Podría considerarse como un espacio multidimensional en el que las relaciones formales de los migrantes con el Estado interactúan con sus diversas formas de agencia hacia la ley (Kubal, 2013, p. 555). En este sentido Gonzales señala que es necesario “ir más allá de las categorías binarias de ‘documentado’ e ‘indocumentado’ para explorar las formas en que los migrantes se mueven entre diferentes estados y los mecanismos que les permiten ser regulares en un sentido e irregulares en otro” (Gonzales, 2011, p. 605).

Ilustración 4. Documento acreditativo de la condición de solicitante en tramitación de protección internacional (más conocido como “tarjeta roja”)



Nota. Parra, 2016

Como señalaron varios trabajadores sociales de la Unidad de Trabajo Social:

La tarjeta roja le dificulta mucho el acceso al empleo, aunque realmente tenga autorización para trabajar con esa tarjeta, pero la mayoría de las empresas al desconocer ese documento ... Y los contratos son por las temporalidades de la tarjeta, además no pueden abrir una cuenta bancaria. Y los que lo saben solo pueden hacerle un contrato hasta la fecha válida que señale la tarjeta roja. Incluso, algunos [solicitantes] nos han llegado a decir que les ha parado la policía en la calle para pedirle la documentación. Han presentado esto y ni siquiera lo conoce la policía y los han llevado a comisaría para interrogarles, para averiguar su identidad porque no conocen este documento, solamente lo conocen en esta oficina. Se creen que es una cartulina que lo han falsificado ellos. Y es un documento elaborado por la policía con todas las garantías que autoriza a estar en España. (Entrevista 9, Madrid)

Otro coordinador de una entidad social señalaba “nos pasa mucho tener que estar formando e informando a asesores, laborales, asesorías, empresarios por las dudas respecto a la validez del documento” (entrevista 83, Málaga).

No obstante, las restricciones para los solicitantes en el ámbito laboral, y en el caso de los migrantes indocumentados la negación del derecho al trabajo, se combinaron con el acceso a algunos derechos sociales básicos, como la educación, la atención médica o el acceso a la asistencia jurídica gratuita. Esto se debe a que los migrantes tratados como “indocumentados” a nivel nacional fueron considerados como “documentados” a nivel local a partir del 2000. Las autoridades locales permitían (y permiten) el registro a través del padrón municipal, el acceso a la educación obligatoria para todas las niñas y niños menores de dieciséis años y la atención médica¹⁷⁰, aunque este último derecho ha ido variando respecto a la cobertura médica con restricciones en función del estatuto jurídico en diferentes períodos. La aprobación de la última Ley General de Salud Pública (33/2011) en enero de 2012 supuso un punto de inflexión, eliminando la universalidad que había caracterizado al sistema nacional de salud español (Moreno-Fuentes, 2015)¹⁷¹. No debe olvidarse que, aparte del acceso a los derechos sociales, el registro en el padrón municipal servía (y sirve) como demostración para la regularización posterior a través del arraigo social. Teniendo en cuenta que alrededor del 90 % de los solicitantes han caído en situación irregular (como solicitantes cuyo caso ha sido rechazado), el tiempo transcurrido en el sistema de asilo les contabiliza como prueba para la obtención del permiso de residencia por arraigo.

¹⁷⁰ La inscripción padronal fue un requisito indispensable para el acceso y ejercicio de determinados derechos, particularmente para las personas en situación administrativa irregular a partir de la Ley 4/2000 (véase Solanes, 2004). Además, diferentes regulaciones locales también vincularon la inscripción en el censo municipal para acceder a ciertos servicios municipales (como el uso de bibliotecas públicas, centros deportivos o escuelas y guarderías) u obtener algunos beneficios sociales (como ayuda financiera para pagar las comidas en las escuelas públicas) (Garcés Mascareñas, 2011).

¹⁷¹ Como F. Javier Moreno-Fuentes ha analizado con la aprobación de la Ley General de Salud desde 1986 la cobertura sanitaria tenía un rango de cobertura extenso, llegando a incluir a la práctica totalidad de la población residente en España. Sin embargo, la entrada en vigor de la Ley General de Salud Pública (33/2011) supuso un punto de inflexión en dicho proceso [entre otras exclusiones, la retirada de] las tarjetas sanitarias a los migrantes indocumentados mayores de 18 años (Moreno-Fuentes, 2015, p. 279). Para un análisis en profundidad sobre la migración y el acceso sanitario, véase Moreno-Fuentes, 2010, 2015. Por otro lado, hay que recordar que, aunque se posibilite los derechos formales mediante la normativa, en ocasiones, el acceso a los servicios puede verse restringido en la práctica por medio de los procesos discriminatorios y las estructuras institucionales hacia los solicitantes y migrantes (Sales, 2002).

El Estado español garantizó algunos de estos derechos sociales mientras que otros países del Centro y Norte de Europa con un Estado de bienestar fuerte y con una mayor tradición en asilo como, por ejemplo, Suecia, no había garantizado algunos de estos derechos básicos, excluyendo a todas aquellas personas indocumentadas o con solicitudes de asilo rechazadas (al menos, hasta el año 2011)¹⁷². No obstante, en el caso español, el acceso a los derechos sociales hay que entenderlo dentro del contexto de la demanda de mano de obra de trabajadores extranjeros. Las altas cifras de migrantes indocumentados en el ámbito nacional contrastó con el número real de residentes registrados en el ámbito local, que residía y trabajaba en el país de manera informal. Y, por tanto, con la posibilidad de convertirse en residentes permanentes y futuros nacionales a largo plazo.

Se sostiene, al igual que Maja Sager respecto al caso sueco, que España no “es mejor o peor que otros estados europeos, puesto que las diferencias en las políticas están integradas en la historia nacional de migración, la historia colonial, las políticas del mercado laboral y la densidad del Estado de bienestar” (2011, p. 21). Como argumenta esta autora estas diferencias en los derechos sociales y los derechos de bienestar iluminan las diversas implicaciones políticas y las complejidades de la construcción de la exclusión y la irregularidad (ibid.).

Sin embargo, la cobertura en la protección social para los solicitantes de asilo fue mucho más garantista en países como Suecia, en contraste con los países del Sur y el Este de Europa. La cobertura del Estado de bienestar español, el cual se incluye en lo que se ha venido en llamar “régimen mediterráneo”, ha sido débil. Este sistema combinó el modelo conservador para algunos programas (pensiones de jubilación, prestaciones por desempleo) y el modelo socialdemócrata para otros programas, cuyas políticas tenían un carácter universal (Gil Araújo, 2006; Moreno y Bruquetas, 2011). En este modelo las prestaciones sociales y económicas, generalmente, han sido muy bajas, ha destacado el papel de las familias, así como un modelo migratorio y un mercado laboral basado en la irregularidad. De acuerdo con este modelo la protección social para solicitantes de asilo y migrantes ha sido muy limitada.

¹⁷² Aunque a partir del año 2013 los derechos sociales se expandieron levemente al otorgar a los niños indocumentados atención médica y escolarización (véase Nordling et al., 2017, p. 714; Sager, 2018).

Estas diferencias entre países del Norte y del Sur de Europa merecen ser mencionadas. Maja Korać (2003) realizó así una comparativa sobre las experiencias de familias y personas bosnias en países del Norte de Europa (Noruega y Suecia) y del Sur de Europa (Italia) a través del estudio de varias ciudades seleccionadas. Sus conclusiones apuntan a que los bosnios en Noruega y Suecia disfrutaron de un mejor nivel de vida, aunque eran más dependientes del sistema, más aislados y menos seguros. Por el contrario, en Italia, no había habido prácticamente ninguna política estatal de integración, la asistencia fue limitada, y los años iniciales de asentamiento fueron duros. Sin embargo, mientras que los bosnios en Italia permanecieron económicamente menos seguros, habían formado lazos sociales a nivel local y se enorgullecían de ser económicamente autosuficientes: "trabajar aquí nos hizo sentir mejor, independientemente del tipo de trabajo que hayamos tenido. Creo que eso es lo que nos ayudó a mantener el ingenio, y lo que nos mantuvo sensatos todos estos años" (Korać, 2003, p. 408).

En suma, el modelo migratorio español se basó en la irregularidad y en un Estado de bienestar inclusivo, pero frágil que, atañe también a las políticas sociales dirigidas a los refugiados y los solicitantes de asilo y refugio. Además, estas políticas sociales en el caso español coincidieron con un cambio de paradigma en los estados de bienestar de la Europa Occidental, que transitaron "de la igualdad a la inclusión social" (Lister, 1998). En otros términos, las políticas sociales en vez de centrarse en las cuestiones estructurales, que originaban las desigualdades sociales y las causas de la pobreza, se redirigieron hacia la inserción social, recayendo la responsabilidad en los propios sujetos y grupos como han demostrado un buen número de estudios (Adelantado y Pérez-Giménez, 2010; Aust y Arriba, 2005; Ávila et al., 2019; García y Rendueles, 2017; Venceslao, 2008). En el caso de los solicitantes de asilo (y de los migrantes), supuso un tratamiento diferencial por parte del Estado-nación, el cual derivó hacia la asistencia y fueron las entidades quienes se encargaron de suministrar alguno de estos servicios.

En la próxima sección se amplía la anterior discusión respecto a la tensión existente entre las políticas públicas que, por un lado, apoyan a la comunidad refugiada y el acceso a determinados derechos sustentados en el principio universal, y, por otro lado, discriminan y mantienen la desigualdad sobre la base de la lógica de la diferenciación. Posteriormente, se analizará el modelo de acogida español, definido por una gestión mixta entre el Estado y la sociedad civil. En ese apartado se profundizará en algunos de sus rasgos

característicos, la estructura y gestión del programa social y el sistema de recepción estatal dirigido a los solicitantes de asilo en la actualidad, incluyendo la gestión de estos programas de recepción en la frontera sur española.

6.3.2. La protección social para solicitantes de asilo: de la expectativa universal a la “inclusión social”

En el caso español, las entidades sociales han tenido un papel fundamental en la gestión social en el ámbito del refugio (Moreno y Bruquetas, 2011). Esto ha tenido que ver con “el modelo histórico concreto de la política social, que ha sido el de un sistema de protección social que garantizara una cohesión social mínima, dejando que el sector privado tuviera un papel activo en la provisión de servicios” (Rodríguez Cabrero 2004, p. 83).

Desde la década de los noventa la restricción de las políticas migratorias coincidió con un cambio del Estado de bienestar que transitó de la universalización a la contención y la privatización. Este proceso se agudizó a partir de la década del 2000 incrementándose la privatización y asistencialización de la protección social con un mayor protagonismo del mercado en el suministro de bienestar (Rodríguez Cabrero, 2004). De manera, que se observa un cambio del paradigma del universalismo a la inclusión social dentro de un Estado de bienestar en tránsito (Moreno y Klose, 2013)¹⁷³, o bien, lo que se ha venido en denominar la “tercera vía” (Giddens, 1999)¹⁷⁴. Sandra Gil Araújo indicó como “el rearme del ahora denominado tercer sector coincidió con el proceso de despegue del Estado de bienestar español y, paralelamente, con la pérdida de hegemonía de las racionalidades políticas *welfaristas*” (2006, p. 295).

Las dinámicas recientes del refugio, especialmente el incremento muy significativo de las solicitudes de protección internacional en el contexto de la crisis de las políticas del

¹⁷³ Otros autores lo han denominado “regímenes de austeridad” (Turner, 2016) a partir de la crisis económica financiera que comenzó en 2008.

¹⁷⁴ La tercera vía se refería a un marco de pensamiento y de política práctica que buscaba adaptar la socialdemocracia a un mundo que había cambiado profundamente a lo largo de las últimas décadas. Es una tercera vía en cuanto que es un intento por trascender tanto la socialdemocracia a la antigua como el neoliberalismo” (Giddens, 1999, p. 38). La tercera vía se ha descrito como una síntesis entre el capitalismo y el socialismo, conservando muchos elementos del neoliberalismo con un papel predominante del sector privado en la prestación de los servicios públicos (Sales, 2002).

refugio en Europa, han producido cambios muy importantes en el sistema estatal de acogida. Un primer cambio ha sido precisamente la necesidad de ampliación de plazas para hacer frente a este incremento de las solicitudes. Cabe recordar que en 2015 el número de plazas era 1.100 plazas y tan solo tres años después llegaron a alcanzar casi 9.000¹⁷⁵. No obstante, y a pesar del incremento en el número de plazas, la capacidad del sistema de recepción ha oscilado entre el 5 % y el 10 % en 2014 y el 13 % y el 26 % en 2019 respecto al número total de solicitudes de asilo efectuadas¹⁷⁶.

Otro cambio importante ha sido la transformación en el equilibrio público-privado en la gestión: mientras que antes de 2015 este reparto era casi del 50%, después de 2015 las entidades sociales gestionan el 94 % del sistema de recepción estatal (Garcés-Mascreñas y Moreno-Amador 2019, p. 2). Además de las tres entidades sociales responsables del sistema de recepción (Cruz Roja, Caritas y ACCEM) que se han encargado históricamente de la asistencia, se han incorporado otras dieciséis nuevas entidades al sistema estatal de acogida¹⁷⁷. De igual forma, desde octubre de 2015, también se ha incrementado el número de funcionarios de la OAR y de la Secretaría General de Integración de Inmigrantes (SGII) dependiente del Ministerio de Empleo¹⁷⁸. Este incremento se ha debido al colapso que se produjo en el sistema de asilo ante el incremento del número de solicitudes, que como se recuerda pasó de 2.588 en 2012 y

¹⁷⁵ En octubre 2018 había 8.776 plazas para solicitantes de asilo. Este dato se obtuvo a través de la solicitud al Portal de Transparencia, como se explicó en el capítulo metodológico. Posteriormente, en mayo de 2019 había 8.929 plazas según datos proporcionados por el Defensor del Pueblo (véase anexos IV y VI),

¹⁷⁶ La capacidad del sistema de recepción ha variado en función del tiempo de ocupación de las plazas que puede oscilar entre 6 y/o 9 meses según el perfil y la situación de las personas solicitantes y familias.

¹⁷⁷ Adoratrices, Apip-Acam, CEPAIM, CESAL, Diaconia, Dianova, Entidad, Andalucía Acoge, Fundación Juan Ciudad, La Merced, Movimiento por la Paz, Obra Mercedaria, Provivienda, Red Acoge, Rescate Internacional, Salesianas (Asylum Information Database, 2017, p. 50). Algunas de estas organizaciones han trabajado en el campo de la migración, otros en el sector de la vivienda y personas sin hogar, y en otros casos, con personas en situación de drogodependencia.

¹⁷⁸ Actualmente, esta competencia corresponde a la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria de la Secretaría de Estado de Migraciones. Anteriormente, se denominaba Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, que era el órgano adscrito a la Secretaría General de Inmigración y Emigración (SGIE), dependiente, a su vez, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Este último también cambió su nombre por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MITRAMISS). Estos cambios se dieron después de la llegada del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) al gobierno en junio de 2018. En ambos casos se seguirá haciendo referencia a los nombres originales, Secretaría General de Integración de Inmigrantes y Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para evitar malentendidos.

5.952 en 2014 a 14.887 en 2015, 31.740 en 2017 y más de 118.446 solicitudes en 2019 (OAR, 2012-2019).

El diseño, financiación, regulación y el control del sistema de recepción ha estado altamente centralizado en la Administración, a través de la Secretaría General de Integración de Inmigrantes, mientras que la implementación de estos servicios ha recaído, como se ha mencionado, en las entidades sociales distribuidas por todo el territorio español (Garcés-Mascreñas y Moreno-Amador, en prensa). El programa de recepción se ha caracterizado por la externalización de los servicios, en el cual las entidades sociales han tenido un papel clave. Las comunidades autónomas y municipios quedaron al margen de las competencias en el sistema de recepción estatal a pesar de que desde un inicio se señaló su papel fundamental en este ámbito. Esto se explica, en parte, porque la cuestión migratoria y de asilo afectaba directamente a las cuestiones de soberanía¹⁷⁹. Esta realidad contrasta con las competencias en materia de educación, salud y servicios sociales, que han estado a cargo de las Comunidades Autónomas, tanto en la ley como en la práctica, debido a la estructura administrativa descentralizada que caracteriza al caso español.

A partir de 2015, el incremento de peticionarios de asilo unido a la falta de recursos provocó la saturación del sistema, como se ha mencionado previamente. Esto supuso, incluso, que muchas personas tuvieran que esperar meses hasta formalizar sus solicitudes en la OAR. Tanto familias como personas solas quedaron en situación de calle; otros fueron derivados a dispositivos de emergencia o programas dirigidos a personas sin hogar. Aparte de la falta de recursos, la descoordinación entre las entidades y la administración conllevó, a su vez, que en determinados momentos hubiera plazas disponibles mientras había solicitantes y familias que dormían en la calle (Garcés-Mascreñas y Moreno-Amador, 2019). Esta espera ha dejado al solicitante en un vacío legal, con el riesgo que conlleva de posible deportación, puesto que los solicitantes no son considerados

¹⁷⁹ Sin embargo, en octubre de 2018 el Tribunal Supremo concluyó que la gestión de los dispositivos o itinerarios de acogida de solicitantes de asilo son competencia de las Comunidades, tal y como establece la propia Ley de asilo (Garcés-Mascreñas y Moreno-Amador, 2019, p. 11). Esto puede suponer una reestructuración del propio sistema de acogida, que si bien no se sabe qué implicaciones puede tener, lo que parece claro es que abre la puerta a un sistema más descentralizado, con mayor peso de las Comunidades Autónomas (ibid. p. 4).

expresamente como tales hasta la formalización de la solicitud¹⁸⁰. Además, como se señaló al principio del capítulo, solo aquellas personas que son identificadas como solicitantes de asilo en el procedimiento jurídico acceden al programa de recepción. El resto de los solicitantes quedan excluidos de este recurso social. A continuación, se analiza el sistema de recepción estatal, el cual se ha asentado en el humanitarismo frente a un enfoque basado en los derechos.

6.4. ¿En busca de autonomía?: Las ambivalencias en el sistema de recepción español¹⁸¹

Como se señaló en el primer apartado, el “itinerario de integración” (Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, Manual de Gestión, 2017), diseñado desde la Administración a mediados de la década de los ochenta, es sobre el que se sustenta el actual programa, aunque con algunas modificaciones en términos operativos y en la durabilidad de las fases. El itinerario se estableció en tres fases: acogida, integración y autonomía. A las tres fases se incluía una pre-fase: una estancia temporal con una duración máxima de un mes. Mientras que la estancia temporal y la acogida iban dirigidas a los solicitantes de asilo que estaban a la espera de su resolución; la fase de integración y autonomía estaba reservado para aquellos que habían obtenido el reconocimiento favorable, como se describió más arriba. Sin embargo, uno de los relevantes aspectos de la aplicación práctica del sistema de recepción, es que las dos últimas fases también acabaron dirigiéndose a los solicitantes de asilo. Esto se explica principalmente porque un porcentaje alto de los solicitantes seguían a la espera de su resolución de asilo. En total el programa cubría hasta los dieciocho meses, y veinticuatro en caso de situaciones en especial vulnerabilidad¹⁸².

¹⁸⁰ Sobre las diversas formas que adopta la espera, se recomienda el artículo de Carolina Kobelinsky (2015) sobre las experiencias de solicitantes de asilo en Francia.

¹⁸¹ Sobre el sistema estatal de acogida véase también Garcés-Mascreñas (2019); Garcés-Mascreñas y Pasetti (2019); Iglesias-Martínez y Estrada, 2018; Iglesias et al., 2018; cf. Forina, 2019.

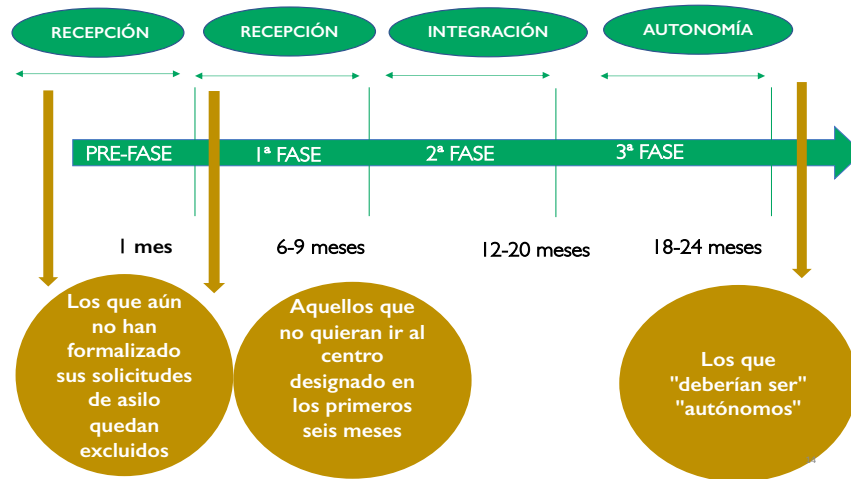
¹⁸² De acuerdo con la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, se tendrá en cuenta la situación específica de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional en situación de vulnerabilidad recogida en el artículo 46.1 de esta ley. Asimismo, se podrán considerar dentro de este grupo las personas con necesidades de acogida particulares que recoge la 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.

Si bien estos programas buscaban ser más garantistas con aquellas personas en una situación de mayor desprotección social, no se basaban tanto en un enfoque de derechos fundamentales, sino más en programas de asistencia social y en un enfoque humanitario. En concreto, en la categoría de refugiado como una categoría especialmente necesitada. El léxico que mejor refleja actualmente esta idea es la categoría “en situación de vulnerabilidad”. Como Michael Agier ha señalado “las personas refugiadas suelen ser agrupadas en categorías de personas más o menos ‘vulnerables’ y, en función de estas, poseen derechos y gente que se encarga de ellos” (Agier, 2012, p. 20)¹⁸³.

Sin embargo, en la práctica, la cobertura del programa de recepción ha variado enormemente dependiendo de diversos contextos: desde la espera para acceder al programa, haber estado solo seis meses en el sistema de recepción hasta concluir con el período máximo de dos años. En la siguiente ilustración se observa, adicionalmente, algunas situaciones de exclusión dentro del propio itinerario.

¹⁸³ “El ACNUR posee alrededor de quince categorías de personas ‘vulnerables’ que son, en cierto modo, más ‘categorizados’ y, por ende, más protegidos que otros. En estos casos nos enfrentamos con la puesta en marcha de los principios del bio-poder. Estos principios se constituyen como los medios de la objetivación de los grupos de personas con los que deben tratar las organizaciones que se ocupan de ellos” (Agier, 2012, p. 20). En esta misma línea, Priscilla Solano ha analizado el papel de la sociedad civil en el apoyo a los migrantes en tránsito en el contexto mexicano, enfatizando cómo “a medida que el proyecto humanitario se ha profesionalizado, se han hecho intentos para caracterizar a estos sujetos como necesitados de asistencia, lo que también ha podido servir para legitimar el surgimiento del humanitarismo como una institución necesaria” (2017, p. 197).

Ilustración 5. Cayendo fuera: La exclusión de los solicitantes de asilo en el sistema de recepción estatal



Nota. Elaboración propia

El objetivo del programa de recepción ha sido promover la integración y autonomía de los solicitantes en España (mientras estaban a la espera de la resolución). Sin embargo, en la práctica, al igual que sucedió en el caso francés ha existido discrepancia en la integración entre “lo que debía producir y lo que estaba produciendo” (Sayad, 2004). Entre las personas entrevistadas dedicadas a implementar este programa, había un consenso amplio respecto a lo que el programa producía. La siguiente cita resulta muy ilustrativa haciendo hincapié también sobre los desajustes que produce este itinerario social:

Actualmente el sistema no tienes por dónde cogerlo; o sea, es un sistema abocado al fracaso, no conozco un sistema peor (...) Si el objetivo es la integración, que no creo que sea ese el objetivo (...) ¡La autonomía no la da el tiempo!, o sea, ¡no es un factor tiempo!, ¡es un factor que tiene que ver con que uno sea capaz de conseguir cubrir sus necesidades básicas por sus propios medios! (...) Es un sistema abocado al fracaso (...) Algunas personas lo están viviendo como una situación de imposibilidad, ¿no? Y después ... ¡las fases no son naturales!, no son fases que ellos van pasando y consiguen o no consiguen algo, son fases artificiales que hemos creado; a los 6 meses tienes que tener éxito, y si

no lo tienes, independientemente, vas a salir (...) es una carrera a perder (...) La tercera fase es una constatación del fallo del sistema. (Entrevista 83, Málaga)

La tecnificación del itinerario de integración ha sido una herramienta diseñada desde la Administración, “desde arriba hacia abajo” para resolver un problema social. Este programa dividido en tres fases, que parece diseñado desde una visión racional, lineal, coherente, etc., sin embargo, contrasta con su aplicación en la práctica, donde los solicitantes y técnicos señalan que quedan muchos problemas no resueltos. Una gran parte de los solicitantes han quedado excluidos del apoyo social en las distintas etapas. Además, en la mayoría de los casos, recorrer tales itinerarios no ha implicado el objetivo último, la obtención de “autonomía”. Como Cris Shore ha señalado “las políticas a menudo definen sus problemas y sus soluciones de modo que descartan las alternativas” (2010, p. 34). La antropología política se centra en cómo operan en la realidad las políticas y no en su evaluación; nos interesa analizar las políticas de recepción desde esta perspectiva, así como cuáles son los significados de la formulación de estas.

Aquellos solicitantes que accedieron al procedimiento de asilo, pero no pudieron o no quisieron acogerse al centro designado durante la primera fase de acogida del itinerario, se vieron forzados a trabajar sin contrato de trabajo para poder subsistir los seis primeros meses, puesto que durante este período no tenían autorización para trabajar. Mientras que aquellos solicitantes que sí pudieron acceder al sistema de recepción¹⁸⁴, la relación establecida dentro de estos dispositivos les posicionó en una relación de dependencia y de desigualdad. A continuación, se examina las tres fases que conforman este itinerario: 1) “recepción o acogida”; 2) “integración social” y 3) “autonomía”.

¹⁸⁴ Se consideran causas de pérdida de la condición de destinatario de la actividad de alojamiento y manutención de la actuación de primera acogida (Fase previa de Evaluación y Derivación), de la actuación de acogida temporal (1ª fase) o de la actuación de ayudas económicas (2ª y 3ª fase) cualquiera de las siguientes:

a) La inadmisión o denegación de la solicitud de Protección Internacional. En este supuesto se actuará de acuerdo con lo dispuesto en los Procedimientos de Gestión de Plazas y Ayudas.
b) El acceso a recursos económicos suficientes para su mantenimiento o cuando hubiese ocultado sus recursos económicos y, por tanto, se benefició indebidamente del recurso de acogida o de las prestaciones establecidas (Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, Manual de gestión, 2017, p. 10).

6.4.1. Residiendo en un centro de recepción

El período en esta primera fase es de seis meses, y excepcionalmente, tres meses más, en este último caso, aplicable solo para aquellos casos considerados en situación de vulnerabilidad.

La Unidad de Trabajo Social dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, cuyo centro se ubica en la OAR, se encarga de coordinar y distribuir a los solicitantes entre los distintos dispositivos de recepción a través de políticas de dispersión. Así, los solicitantes son distribuidos a los diferentes centros o pisos gestionados por la Administración y las entidades sociales, ubicados por todo el territorio español. El principal criterio de distribución es la disponibilidad de plazas (Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, Manual de Gestión, 2017). La mayoría de los solicitantes desconocen, a priori, a qué lugares van a ser enviados. El tipo de alojamiento ha variado desde pisos compartidos hasta la residencia en centros con más de cien personas y ello a pesar de que los solicitantes cuentan con redes familiares, amigos, o bien, mayores probabilidades de encontrar trabajo en otras ciudades. Estos elementos no son valorados como criterios válidos para la determinación de la localización del alojamiento provisto. Esto supone que una parte de los solicitantes renuncien a este tipo de recursos primando estar cerca de sus familiares, y teniendo un mayor apoyo sostenido por sus propias redes sociales. Además, a partir de 2015, ante el colapso del sistema de recepción, aquellos miembros de una misma familia que llegaron en diferentes momentos eran distribuidos en distintos alojamientos, manteniéndose la unidad familiar separada (Garcés-Mascareñas y Moreno-Amador, 2019).

Esta política de dispersión basada en el reparto de la carga entre los diferentes municipios y provincias ha sido muy criticada por muy diversos motivos, entre ellos, por los procesos de concentración étnica que producen o la privación social que supone la localización de algunos alojamientos en zonas marginales con escasos servicios y pocas oportunidades (Bloch y Schuster, 2005; Dahlstedt et al., 2015, Darling, 2017) ¹⁸⁵. Según las personas

¹⁸⁵ Los vínculos entre la distribución geográfica y la exclusión social ha sido un rasgo de la gestión social bastante estudiado. Entre los últimos ejemplos se encuentra, por ejemplo, la construcción reciente de barracones en un barrio de la periferia de Madrid para solicitantes de asilo y refugiados (Pérez Mendoza, 2020). Respecto a las características estructurales, funcionales y la exclusión socio espacial de este tipo de

entrevistadas, antes del 2015, el sistema era más flexible. Por ejemplo, existía la posibilidad de facilitar apoyo económico sin tener que ingresar a un centro, lo que facilitaba una mayor libertad de movimiento para residir y la búsqueda de trabajo por todo el territorio español sin tener que permanecer anclado a un centro asignado¹⁸⁶. Además, en determinadas circunstancias, la extensión en los tiempos podía ser más amplia. Sin embargo, a partir de 2015, los tiempos se reducen, y el sistema se caracteriza por su rigidez.

Según Garcés-Mascreñas y Moreno-Amador (2019) el sistema de recepción, tan centralizado, ha producido importantes desajustes y diferencias en el funcionamiento, accesibilidad y calidad de los servicios, bienes y recursos de recepción. La prestación de algunos servicios ha dependido de la implementación de cada entidad, a pesar de la existencia de un mismo itinerario de integración. Además, cada organización social tiene su propio acuerdo con el Estado para cubrir diferentes servicios que van desde la asistencia legal o la vivienda, hasta servicios específicos, como programas de asistencia psicológica o de integración social (Garcés-Mascreñas y Moreno-Amador, 2019, p. 22). Según una ex empleada del Ministerio de Empleo y Seguridad Social no existe un modelo de intervención estándar: los concursos de subvenciones establecen un conjunto de actividades (cursos de idiomas, atención psicológica, empleabilidad), pero la forma en que se implementan depende de cada organización. Por ejemplo, ni las horas para cada actividad ni quién debería desarrollarlas se establecen en el manual. Esta ex empleada del Ministerio dio el ejemplo de una organización que cubría cursos de idiomas a través de voluntarios. Como los voluntarios no trabajaban en el verano, los solicitantes de asilo en sus instalaciones durante este período no recibieron ningún curso de idiomas (ibid.).

En el seno de cada una de estas organizaciones, la extensión del programa responde no solo al grado de vulnerabilidad demostrado, sino también al grado de cumplimiento de los solicitantes con el programa. La relación entre la entidad y la persona está sujeta a un contrato donde la persona tiene que cumplir con la normativa. En caso contrario, existen

alojamientos y su “campización” (*campization*) véase entre otros Kreichauf, 2018; cf. Diken y Laustsen, 2005; Darling, 2016; Steigemann y Misselwitz, 2020).

¹⁸⁶ Aunque a partir de 2016 hubo algunos casos que pasaron directamente a la segunda fase. Esta flexibilización con determinados perfiles se debió al colapso del sistema de asilo. De esta forma, se permitía dejar plazas libres para los siguientes solicitantes.

diferentes tipos de sanciones que pueden derivar en la expulsión del centro. Un informe elaborado por el Consejo de Europa y el Consejo Europeo para los Refugiados (ECRE, por sus siglas en inglés) relativo a las condiciones de recepción en España, pone de manifiesto que la reducción y retirada de las condiciones de recepción también se utiliza como método de castigo por infracciones menos graves y no violentas de las normas de los centros de recepción, incluida la falta de participación y colaboración en las actividades programadas dentro del itinerario de integración ya que los solicitantes de asilo firman un contrato social en el que se comprometen a participar en estas medidas y las aceptan como un requisito para beneficiarse de las diferentes fuentes de apoyo proporcionadas (ECRE, 2017, p. 52; cf. Gabrielli et al., 2021)¹⁸⁷. En resumen, la contraparte para recibir apoyo social está atravesada por la figura y categorización del "buen refugiado", donde si las personas solicitantes de asilo no cumplen las normas o no se ajustan a los itinerarios programados son sancionados con la salida del sistema de recepción.

La provisión directa por medio de los centros de recepción sirve como un recurso esencial debido a las condiciones de vida muy precarias de los solicitantes, especialmente en el primer momento de llegada. Esto unido a períodos de recesión económica, con altos índices de paro o las dificultades de acceso a la vivienda ha servido como un primer apoyo para proveer de las condiciones materiales básicas. Sin embargo, esta provisión suministrada bajo la dependencia de las entidades y no por los propios solicitantes ha producido –y produce–, a su vez, sensaciones de frustración, insatisfacción, falta de realización o degradación¹⁸⁸.

Estos procesos de subjetivación que provoca la provisión directa o recepción han sido bastante estudiados (Eastmond, 2011, 2015; Luibhéid, 2013; Ong, 2003; Salazar y Valencia, 2018; Sales, 2002). Eithne Luibhéid ha matizado que, aunque los efectos que produce la provisión directa no son totalizadores, el objetivo de la provisión (que correspondería con esta primera fase del programa) ha sido producir “sujetos despojados, discapacitados e incapacitados” (2013). Por el contrario, Aihwa Ong (2003) argumenta

¹⁸⁷ Los casos de sanciones y castigos arbitrarios o no motivados también se dan en los CETI de Ceuta y Melilla, donde las motivaciones o criterios para el retiro de las condiciones de recepción no están claros (ECRE, 2017).

¹⁸⁸ Korać matiza que “no se trata de eliminar la asistencia, pero sí de la necesidad de desarrollar formas innovadoras y flexibles que no socaven las estrategias de afrontamiento personal de los refugiados” (2003, p. 418; cf. Essed et al., 2004).

que el sistema ha tratado de promover “sujetos emprendedores y autorrealizados” que puedan ser valorados por el Estado neoliberal. Según los entrevistados y durante el trabajo de campo realizado se han encontrado ambas dinámicas, coexistiendo dentro de estos itinerarios. Por un lado, la propia configuración del sistema de recepción “inhabilita” a las personas. Por ejemplo, los solicitantes no entienden por qué no pueden trabajar y han de depender de la provisión durante los primeros seis meses incluso teniendo ofertas de trabajo. Mientras que, por otro lado, el sistema les “activa” con el propósito de aumentar su empleabilidad por medio de los cursos formativos laborales, bajo esta idea de autonomía como autogobierno de nosotros mismos.

La producción de estos procesos de subjetivación dentro del estado de espera hasta la resolución conecta, a su vez, con la trayectoria legal, la cual puede terminar con que los solicitantes de asilo acaben siendo reconocidos con el estatuto de protección, y, por tanto, convertirse en residentes permanentes; o bien, si la resolución es desfavorable, pasar a una situación de irregularidad, y, por ende, en riesgo potencial de ser deportados.

Antes de proceder a examinar la segunda y tercera fase del programa, es necesario detenerse en el siguiente apartado en las políticas y prácticas de recepción que ocurren en los espacios geográficos que conforman la frontera sur española. Las personas que llegan a estos puntos y solicitan asilo transitan diferentes circuitos institucionales y centros de recepción. Estos circuitos, frecuentemente, son diferentes a los transitados por los solicitantes de asilo que llegan a la península, y se caracterizan por la combinación entre las políticas de criminalización (detección, encierro y/o expulsión) y las políticas humanitarias (acceso al asilo, salvoconductos, programas asistenciales de acogida), tal y como se explica a continuación.

6.4.2. Recepción en frontera sur

Aquellas personas solas o familias que llegaron a España por la frontera sur, a través de las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, o bien, por la frontera marítima, tuvieron más dificultades para acceder al programa de recepción. En el caso de Ceuta y Melilla, los solicitantes de asilo permanecieron retenidos en ambas ciudades, generalmente en los CETI y, a diferencia de los solicitantes en territorio peninsular o insular, no tuvieron acceso a los apoyos, recursos y servicios hasta que no fueran trasladados a península. Asimismo, resulta paradójico que estos centros pensados como equipamiento temporal,

en la práctica, operaron como centros permanentes. Algunas familias y solicitantes, comúnmente, han llegado a pasar más tiempo en los CETI que en los centros de recepción ubicados en la península.

A partir del 2015, ante el colapso de los CETI, se agilizaron los denominados programas de traslado. Parte de ellos fueron enviados al llamado Programa de Atención Humanitaria a personas inmigrantes (en adelante, PAHI)¹⁸⁹. En el caso de las llegadas marítimas, la principal respuesta fue la detención y el internamiento de las personas migrantes y refugiados en los CIE. Desde los años noventa hasta la actualidad, el Estado ha combinado expulsiones de determinados colectivos en diversos períodos, a la vez que enviaba a la mayoría de migrantes y solicitantes de asilo al PAHI¹⁹⁰. Por tanto, los solicitantes que acceden por frontera sur pueden, dependiendo de un conjunto de circunstancias¹⁹¹, recorrer diferentes itinerarios¹⁹² que incluyen su internamiento en CIE, su derivación a programas de atención humanitaria o bien a programas de asilo. Estos tres dispositivos forman parte de un itinerario dinámico, interconectado y arbitrario¹⁹³.

¹⁸⁹ El PAHI se creó a partir del Real Decreto 307/2005 para dar respuesta a las llegadas marítimas de migrantes y refugiados a las Islas Canarias. Y posteriormente, se aprobó el Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, por el que se adoptaron las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes. Este programa iba dirigido a aquellas personas que tenían una orden de expulsión o propuesta de devolución, pero que no había podido efectuarse, y, por tanto, eran enviadas a estos dispositivos temporales de recepción en la península pensados como dispositivos de emergencia.

¹⁹⁰ En caso de disponer de plazas. Debido a la limitación de estos recursos algunas personas se quedaron en situación de calle.

¹⁹¹ Giorgio Agamben (2005) ha indicado que “el control de las migraciones, entre otros, revela la naturaleza de las políticas públicas contemporáneas, cómo se aplican precisamente a nudas vidas atrapadas en las categorías y dispositivos de un poder que las trata como a tales: vidas expuestas y administradas” (p. 172). Esta idea de clasificación es lo que experimenta y narra Mahmud Traoré en su libro *“Partir para contar: un clandestino africano rumbo a Europa”* donde describe su trayecto migratorio desde Senegal hasta España. Así describe Traoré su experiencia tras llegar al CETI en Ceuta: “después de los días de vida a la intemperie, sufriendo por los caminos y por los bosques De repente me encuentro aseado, alimentado, alojado, instruido, asesorado, interrogado, *clasificado* ... Tras el alivio inicial, me invade una sensación de asfixia. Sigo en un callejón sin salida, privado de libertad” (2012, pp. 215-2016, énfasis añadido).

¹⁹² Esta división responde también a cómo está estructurada la gestión de las plazas a nivel institucional en estos programas diferenciados. La Unidad de Trabajo Social se encarga de gestionar el sistema de plazas por todo el territorio peninsular, a excepción de los CETI que son gestionados directamente por la Secretaría General de Integración de Inmigrantes, el cual se encarga de gestionar las plazas del PAHI de acuerdo con el Ministerio del Interior desde los CETI. De esta manera la propia configuración de la estructura impulsa la creación de circuitos diferenciados.

¹⁹³ Los criterios de selección para distribuir a los solicitantes y migrantes en estos circuitos ha variado en función de muy diversos criterios, según la coyuntura y el contexto económico, político y social. Algunos de estos criterios responden a criterios *políticos* (si existen acuerdos de readmisión con el país de origen o

Una coordinadora de la acogida estatal de una entidad social define muy bien el perfil a quién va dirigido el PAHI:

Son personas que han sido trasladadas desde el CETI de Ceuta o Melilla que no han podido ser devueltas, o que han sido puestas en libertad de un CIE porque no han podido ser devueltas por distintos motivos, porque han pasado los sesenta días que pueden estar en un CIE y no se ha podido gestionar su *devolución*, porque no han sido reconocidos por el país que tenía que ser devuelto, porque... por múltiples motivos por los que no se les puede expulsar (...). En principio ellos están tres meses con posibilidades de prórroga otros tres, dependiendo de *los criterios de vulnerabilidad*. Las cuantías que se les asigna son bastantes menores, o sea, las cuantías económicas que recibe el inmigrante no son las mismas cuantías que recibe un solicitante. El PAHI está pensado como un programa de atención de emergencia. Entonces las acciones que se realizan no están pensadas para la *integración* de la persona porque en principio es una persona irregular que no tiene por qué quedarse en España, o porque “en teoría” no podría trabajar, por ejemplo. (...) También es verdad que como las vías de entrada son las mismas para inmigrantes que para solicitantes, en ocasiones han llegado inmigrantes que cuando se ha empezado a trabajar con ellos, se ha visto que son susceptibles de solicitar asilo, ¿sabes? Porque al final las vías de entrada son las mismas. (Entrevista 7, Madrid, énfasis añadido)

La interconexión de estos circuitos hacia la “expulsión”, o, por el contrario, hacia “la recepción e integración” muestra en primer lugar, la articulación conjunta entre las políticas de integración y expulsión. En segundo lugar, demuestra como una misma persona puede entrar en los circuitos de protección o en los circuitos de internamiento y expulsión¹⁹⁴. Esto es lo que Fassin (2005) analiza en su teoría de la economía moral de las

tránsito); *operativos*, según el número de plazas disponibles; u otras *categorías sociales* centrales como el género o la nacionalidad. Y esto a diferencia de los solicitantes que entran a España por frontera aérea y han sido admitidos, o bien, han solicitado asilo en península, y que pueden acceder directamente al programa de recepción para solicitantes de asilo.

¹⁹⁴ Cabe destacar como dato anecdótico, los cambios que se observan en dos momentos de alta intensidad de llegadas: Canarias entre 2004 y 2008 y Melilla entre 2014 y 2018. Las plazas del PAHI fueron creadas para dar respuesta a las llegadas marítimas a las Islas Canarias. En ese momento las plazas dentro de este

políticas migratorias y como se han articulado de manera conjunta y dialéctica, la represión y la compasión. De forma que la cuestión securitaria y la criminalización puede deslizarse hacia una cuestión humanitaria y de vulnerabilidad, es decir, “la suspensión del derecho provocada por la doble invocación humanitaria y securitaria” (Fassin, 2016, p. 203). El PAHI representaría esta articulación entre las políticas de control y las políticas humanitarias, donde se admite a las personas en estos programas asistenciales, manteniéndoles, en su gran mayoría, con la orden de expulsión, sin posibilidad de regularizar su situación y negándoles determinados derechos fundamentales. En este sentido, es necesario aclarar que el PAHI no tiene relación con la protección por razones humanitarias recogido en la Ley de extranjería. La mayoría de las personas que son enviadas a este programa, y a pesar de que una gran parte de las personas cumplen los requisitos para acogerse a la protección por razones humanitarias han sido excluidos de este derecho, quedando en situación administrativa irregular.

De esta manera, la desigualdad y el tratamiento diferencial entre los solicitantes de asilo también se traslada a las políticas y programas de recepción y acogida. Estas distinciones raciales se ven claramente en la respuesta estatal; así, generalmente, las mujeres y hombres africanos son enviados al PAHI, construyendo, a su vez, la imagen como “no merecedores” de protección a partir de un entendimiento de toda la migración africana como laboral (véase López-Sala y Moreno-Amador, 2020)¹⁹⁵. Entre 2001 y 2017 la mayoría de quienes accedieron por frontera sur procedían del continente africano, siendo la primera región que solicitó asilo en España y el grupo que menos reconocimientos de estatuto de refugiado o protección subsidiaria recibió, tan solo alrededor de un 5 %, como se estudió en el capítulo 4. De este modo, se puede afirmar que las políticas de

programa triplicaban el número de plazas del programa para solicitantes de asilo. Sin embargo, después del 2015, este dato se invirtió, y el número de plazas en el programa de asilo duplicaba el número de plazas del PAHI (casi 9.000 frente a 4.000 plazas en octubre 2018) (véase anexo IV y V). Este cambio en los datos ilustra cómo las categorías, migración irregular vs. asilo impactan en la modulación de los programas, ampliando o restringiendo los apoyos, bienes y recursos. La llegada a Canarias se había etiquetado como “migración irregular”, mientras que las llegadas a Melilla habían sido clasificadas como protagonizadas por posibles “aspirantes al asilo”.

¹⁹⁵ El PAHI ha tenido una menor cobertura, servicios y recursos que el programa de asilo. El primero cubre, en general, tres meses, prorrogables a otros tres y es un programa diseñado con carácter de emergencia que cubre las necesidades básicas de manutención y alojamiento. Mientras que el programa de asilo, al menos teóricamente, contaría un máximo de 18 meses o 24 meses. Y cuenta con un mayor apoyo social y prestación de algunos servicios.

recepción han tenido una respuesta diferente estableciendo divisiones en los programas de recepción atravesadas por otras categorías como la “raza” /la etnicidad, la clase social, la identidad de género y orientación sexual, entre otros. Como han analizado bastantes estudios sobre estos programas, el reparto de los recursos y la movilización de capitales dentro del régimen de bienestar no son distribuidos de la misma manera. Así, por ejemplo, como ha señalado, Sager “los estudios postcoloniales y feministas de las prácticas institucionales en materia de bienestar y política social han desarrollado la comprensión de las formas en que la política social y las instituciones y funcionarios de bienestar no se refieren a una distribución 'neutral' de bienestar y subsidios, sino que también son cómplices en la construcción de categorías y en los procesos de racialización y sexualización” (2011, p. 89). En esta misma línea y respecto a los sistemas de género europeos y los regímenes de movilidad de las mujeres refugiadas y migrantes a Europa, se ha subrayado “cómo las políticas europeas de gestión de la movilidad impactan de forma diferenciada en mujeres y hombres, así como (co)participan en los diversos procesos de construcción discursiva, simbólica y material de los sistemas de género europeos” (Ruiz-Giménez, 2017, p. 159).

Tras comentar las implicaciones de las dinámicas y procesos de recepción desde la frontera sur española, la siguiente sección de este capítulo abordará, en detalle, las dos siguientes fases del programa, la fase de integración y la fase de autonomía.

6.4.3. Viviendo independientemente

En la segunda fase del programa de acogida existe la posibilidad de vivir de manera independiente, fuera de los centros de recepción. En esta fase los solicitantes reciben ayudas al alquiler¹⁹⁶. y siguen teniendo acceso a los cursos formativos, mientras permanecen a la espera de su resolución. Además, durante este período los solicitantes pueden acceder a la autorización de trabajo. Las principales dificultades a las que se enfrentan los refugiados son el acceso al mercado laboral y la vivienda, problemas estructurales que afectan tanto a nacionales como no nacionales. Sin embargo, en el caso

¹⁹⁶ La ayuda al alquiler oscila entre 376 € para una persona soltera, 489€ para unidad de convivencia compuesta por dos personas, 565 compuesto por tres personas, 641 € para una unidad familiar de cuatro, 717€ para una familia de cinco a siete y 780€ para una familia de ocho o más personas. El soporte de mantenimiento varía de 376 € para una persona soltera a 641 € para una unidad familiar de cuatro y 780 € para una familia de ocho o más miembros (Subdirección General de Programas de Protección Internacional, Manual de Gestión, 2020, p. 52).

de los solicitantes y migrantes se agravan debido al racismo existente, la desconfianza y el desconocimiento de la tarjeta roja.

Este período tiene una duración de entre seis y once meses (en los casos considerados en situación de vulnerabilidad). El hecho de estar en el sistema de recepción ha sido un elemento válido de cara al expediente jurídico porque demuestra una mayor vulnerabilidad, al contrario que si la persona está fuera del sistema. Esta percepción está en sintonía con lo que se ha denominado las “políticas de compasión” (Fassin, 2005, Ticktin, 2011, 2015) en donde la gestión política apela más a lo emocional y humanitario que a los derechos. Por ejemplo, los solicitantes tenían que apelar en última instancia a la sensibilidad de los funcionarios a través de su sufrimiento o situación de precariedad para garantizar sus derechos más básicos. El acceso o la restricción a los derechos y la distribución de los recursos se producen en un sistema asimétrico y jerárquico donde tanto el caso jurídico como la recepción han tenido que transitar por un proceso evaluador. Los funcionarios de la OAR que evalúan los expedientes, así como los funcionarios de la Secretaría General de Integración de Inmigrantes que estudian y autorizan la ampliación de algunas prórrogas y ayudas a través de los escritos (informes médicos y psicosociales, informes sociales, pruebas, etc.); generalmente, no conocen a los solicitantes. Esta situación se traduce en un proceso despersonalizado. Como señala una abogada de una entidad social que apoya los casos jurídicos de los solicitantes “al final, lo que tienes que hacer es vender el caso, ser capaz de transmitir el dolor de esa persona, apelar a la sensibilidad de la persona que está leyendo” (entrevista 88, Ceuta).

Sin embargo, esta segunda fase, a diferencia de la primera fase de recepción, no está asegurada, puesto que los recursos en esta etapa han quedado condicionados a los fondos disponibles de las entidades sociales (véase Garcés-Mascreñas y Moreno-Amador, 2019). Si bien, a partir de 2015 se incrementa el presupuesto¹⁹⁷ y las ayudas se respetan más, esto se ha traducido en el recorte de los tiempos de cobertura, según los coordinadores de estos programas:

¹⁹⁷ Según las cifras obtenidas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el presupuesto estatal para la recepción de solicitantes aumentó de casi 13 millones en 2012 a más de 266 millones en 2018.

[Ahora] Es algo muy notorio, público y de moda, ¡no hay tanta impunidad en el momento de corto, recorto, engancho y pego!, o sea no ... y se respeta mucho más, pues las ayudas, las fases y los presupuestos de cada fase para garantizar todo aquello a lo que se tiene derecho. Y en todo caso lo que se hace es recortar el período y volver a sacar otra convocatoria ... Si por el camino nos vamos quedando sin [recursos económicos], pues vamos despedazando, ahora te quito un brazo, ahora te quito una pierna, y al final el refugiado tiene media ayuda de no sé qué y medio alojamiento de no sé cuántos. Es lo que había sido históricamente dependiendo del dinero disponible. Ahora eso no. Se aguanta y si se recorta es ... Bueno, pues si no se llega, pues aquí cerramos y abrimos otra convocatoria, pero mantenemos ... (Entrevista 55, Barcelona).

Como se indicaba ya a finales de los noventa el principio sobre el que se ha sostenido la protección social en materia de asilo se ha basado en el principio de subsidiaridad, entendido desde un enfoque descendente, donde el Estado se rige “por el principio de la mínima interferencia” (Breña, 1997, p. 479). En definitiva, el criterio se ha fundamentado en la voluntariedad. En palabras de Gregorio Rodríguez Cabrero (2003), “esto se ha traducido principalmente en descompromiso institucional dando lugar a un Estado de bienestar más diferenciado y asistencial” (p. 73). Del mismo modo, la implementación de las políticas de recepción a través de las entidades sociales ha permitido que el Estado mantenga su poder y su capacidad del gobernar sin tanta responsabilidad y supervisión (Guiraudon y Lahav, 2000). En otras palabras, el asilo se ha tratado como una cuestión de caridad y generosidad, que ha dependido de la decisión que tome el Estado, donde las reclamaciones de los solicitantes para exigir sus derechos han sido vistas, a menudo, como reivindicaciones no legítimas (Eastmond, 2011, p. 1196). A pesar de ello, las múltiples protestas y reivindicaciones presentadas por las personas refugiadas y un sector de la sociedad civil han tratado de extender el apoyo social y la defensa de sus derechos, como se analizará en el próximo capítulo.

6.4.4. Buscando autonomía

Por último, la tercera fase del itinerario de acogida ha consistido en dar apoyo casual o apoyo esporádico. Aunque algunas de estas ayudas son consideradas secundarias por parte de la Administración, en realidad, tratan de cubrir necesidades básicas, como son las ayudas de carácter sanitario (tales como tratamiento bucodental, prótesis o gafas). La duración de esta fase oscila entre cuatro y seis meses. Según la Administración el objetivo de esta fase consiste, por un lado, en cubrir algunas necesidades específicas, y, por otro lado, preparar a los solicitantes para “completar su independencia” del programa. Paradójicamente, el propósito en esta fase no coincide con el objetivo principal del itinerario que es “conseguir la autonomía”. En una gran parte de los casos, una vez que el itinerario finaliza los solicitantes siguen esperando la resolución de su solicitud de asilo. Y, a pesar de disponer de autorización de trabajo, las dificultades continúan para acceder al mercado laboral, especialmente en los períodos de recesión económica.

No se debe olvidar, sin embargo, que estar dentro de la provisión directa, posibilita la incorporación a circuitos formativos. La orientación y cursos de formación laboral pueden servir, en algunos casos, como puente hacia el acceso al mercado laboral en la práctica¹⁹⁸. Además, la larga espera mientras se estudia el caso contabiliza para la posterior regularización de la persona como migrante en el caso (probable) de que su solicitud resulte finalmente rechazada. Hay que resaltar que la demora en las resoluciones ha sido un rasgo que se ha mantenido a lo largo del tiempo, desde la primera Ley de asilo hasta la actualidad, (Colectivo IOÉ, 1987; Marcos de Sanz, 1992; Defensor del Pueblo, 2016; Amnistía, 2016), aunque esta dilación ha variado de manera considerable -desde meses hasta años, dependiendo, por ejemplo, del caso concreto o el país de origen del solicitante. Al mismo tiempo ha funcionado como una medida disuasoria, entre otras razones, por la inmovilización en el país de destino (incluyendo las prácticas de retención

¹⁹⁸ Como Luibhéid ha señalado (2013): “los efectos del sistema nunca son uniformes, predecibles ni totalizadores. Los migrantes en la provisión directa han establecido vínculos entre ellos; a veces se dedican a realizar trabajos remunerados en la economía sumergida y aprovecharon las oportunidades ofrecidas por organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos y grupos comunitarios que intentaron contrarrestar la estructura aislacionista y excluyente del sistema de provisión directa. (p. 108)

en las ciudades de Ceuta y Melilla), las restricciones en el acceso al mercado laboral o el largo proceso burocrático¹⁹⁹.

Además, el alto porcentaje de resoluciones negativas ha contribuido a la estigmatización de la población refugiada. La idea de que los refugiados contribuyen a limar el erario se ha convertido en una profecía auto cumplida (Crisp, 2003; Tyler, 2013; Zetter, 2007). Paradójicamente, mientras que los refugiados quedaban despojados de sus derechos, los mercados de recepción para solicitantes y migrantes no han dejado de crecer durante los últimos años (Avallone et al., 2019; López-Sala y Godenau, 2019). Si hasta principios de los años noventa el sistema de asilo se ha centrado en resolver el trámite jurídico (resolución del expediente), a partir de entonces la balanza parece inclinarse sobre el periodo de la recepción y acogida, un aspecto que ha producido una derivación de los recursos hacia, precisamente, la recepción.

Hay que recordar también que la negación del estatuto no solo implica la negación de la vivencia y la historia personal de quien se ha visto forzado a migrar, y la violencia institucional directa e indirecta que ello provoca (véase Rebelo et al., 2018). La negación del estatuto del refugiado no puede entenderse separado de las cuestiones de ciudadanía. En este sentido, el estatuto de refugiado no se entiende simplemente como un estatuto legal, sino como un reconocimiento político, social y de distribución económica.

6.5. Conclusión

En resumen, como se ha explicado en este capítulo, el programa social, más conocido como –itinerario de integración–, y el respectivo sistema de recepción estatal se ha distinguido, por su carácter centralizado que ha dejado de lado a las comunidades autónomas y a municipios como entidades con competencias en esta materia. Además, el modelo de acogida se ha caracterizado por ser un modelo mixto entre la Administración pública y las organizaciones del tercer sector. Mientras que la Administración se ha encargado del diseño, la regulación y financiación de la política de acogida, las entidades sociales se han ocupado de la implementación de los programas y servicios.

¹⁹⁹ Estas razones podrían explicar, entre otros motivos, por qué algunos solicitantes de asilo han retirado sus solicitudes una vez dentro del proceso (véase Memorias de la OAR).

A partir de 2015 se produce una ampliación de plazas, recursos y servicios dirigidos al sistema de recepción, incorporándose nuevas organizaciones sociales. Esta extensión, paralelamente, ha conllevado un aumento de la externalización de los servicios, produciéndose un enorme desajuste entre la gestión pública (10 %) y la gestión privada (90 %). Esta estructura, a su vez, ha implicado, en primer lugar, una mayor dependencia (e inestabilidad de los recursos) de las organizaciones de la financiación del Estado. En segundo lugar, ha supuesto que la cobertura social no esté garantizada, existiendo grandes fluctuaciones según diversos factores; y, en consecuencia, una protección social más basada en el principio de voluntariedad, caracterizado por la asistencia social, que en el cumplimiento y garantías con un enfoque de derechos.

A esto se ha unido que los servicios y la protección social tampoco han estado regulados en una normativa, sino por lo contrario, en un manual de gestión (que suele cambiar periódicamente)²⁰⁰. Además, la cobertura y la provisión social ofrecidas han sido dispares en función de cada entidad (cada organización tiene su propio acuerdo con la Administración). Esto ha generado una desigualdad en los servicios sociales ofrecidos por cada una de las entidades sociales.

Por último, las organizaciones sociales han tenido poco margen de maniobra ante un sistema caracterizado por su rigidez²⁰¹ en un diseño establecido de “arriba hacia abajo”, dejando, en buena medida, a muchos solicitantes excluidos de la protección social, o bien, condicionados al itinerario preestablecido mediante un contrato social, donde la cobertura de los servicios y los derechos de bienestar se han garantizado (o no) en función del cumplimiento de tal itinerario.

En resumen, entre los años 90 y la primera década del presente siglo, se ha pasado de la falta de identificación como solicitante de asilo (lo que influyó, entre otras cuestiones, en una política de refugio frágil en términos de acogida y protección social) a que, a partir de 2015, la consideración de la persona como “solicitante de asilo”, ha conllevado a una ampliación de recursos y servicios en este ámbito, y, por ende, a una extensión del

²⁰⁰ A excepción de la primera fase de acogida que está recogida en un real decreto.

²⁰¹ Por ejemplo, a partir del 2015, ante el colapso del sistema de recepción, aquellos miembros de una misma familia que llegaron en diferentes momentos eran distribuidos en distintos alojamientos, manteniéndose la unidad familiar separada (Garcés-Mascareñas y Moreno-Amador, 2019).

sistema de recepción. Sin embargo, la estructura del programa se ha mantenido sin grandes modificaciones a lo largo de las últimas cuatro décadas, como se ha analizado a lo largo de este capítulo. Otra de las continuidades observadas ha sido la vinculación del itinerario social, el cual, en cierta medida, ha continuado supeditado al itinerario jurídico-administrativo, a los largos períodos de espera en las resoluciones y al alto porcentaje de concesiones desfavorables que se han mantenido a lo largo del tiempo (y que ha empujado a los solicitantes a la irregularidad).

Aunque el sistema de acogida ha sido limitado y una gran parte de los solicitantes de asilo han estado privados del reconocimiento del estatuto de refugiado, y, por tanto, de los derechos fundamentales atribuidos a la condición legal de la persona refugiada en el Estado receptor; hay que recordar que la identificación como solicitante de asilo no ha supuesto la exención total del reconocimiento de determinados derechos (véase Dauvergne, 2008), aunque han variado notablemente en función de cada país. Mientras que, en algunos países, determinados derechos han estado suspendidos a la espera de la resolución favorable, en cambio, en otros países, el acceso a determinados derechos ha comenzado desde un inicio, o bien, consecutivamente (como el derecho a la escolarización o la atención médica). Este ha sido el caso de España donde a los solicitantes de asilo se les ha incluido y reconocido determinados derechos sociales y la autorización para trabajar, aunque esta última ha estado condicionado a su situación administrativa de solicitantes y su incorporación al mercado de trabajo haya estado sometida, en la práctica, a grandes obstáculos. Los efectos del alto grado de no reconocimiento, sin embargo, ha tenido un elevado impacto en su trayectoria vital.

En definitiva, lo que se ha producido es una tensión entre, por un lado, el apoyo social y reconocimiento de determinados derechos sociales y, por otro lado, la negación de derechos y el mantenimiento de las políticas de desigualdad y compasivas basadas más en la asistencia y el gobierno humanitario que en la protección de los derechos humanos. En este sentido, como Fassin (2016) ha apuntado, la cuestión humanitaria no solo se produce en países del Sur sino también en países del Norte, tanto en las delimitaciones internas de la gestión de las políticas sociales en el corazón del Estado, como en los espacios de sus fronteras externas.

Respecto a esto último, como se ha analizado también en este capítulo, el gobierno humanitario en las fronteras externas se ha ilustrado claramente con el análisis de la gestión de la recepción desde la frontera sur española. En los diversos circuitos que transitan los solicitantes de asilo y migrantes (CIE, CETI, PAHI) el sistema de recepción estatal de asilo ha formado parte de un itinerario dinámico, interconectado y arbitrario. Además, como se expuesto, la distribución de los recursos y servicios dentro de la estructura de bienestar ha establecido, a su vez, divisiones, clasificaciones entre los movimientos de refugiados que han reforzado los procesos de racialización y sexualización, situándoles en una determinada posición dentro de la estructura social. Este ejemplo se ha visto claramente con las personas solicitantes de asilo, generalmente, procedentes de países africanos y su envío al PAHI, categorizándoles como “no merecedores”; reforzando la categorización en base a la distinción y principios sustentados con base en la legitimidad y merecibilidad. Estas distinciones y clasificaciones se realizan en función del país de origen, aunque no exclusivamente, también están condicionadas por el modo de entrada, la clase social, la identidad de género u orientación sexual, etc.

En suma, estas políticas han combinado las políticas de represión y compasión de manera conjunta en la gestión de las poblaciones (Fassin, 2005, 2016; Kobelinsky, 2005). Ambas políticas, a pesar de su aparente naturaleza contraria, se han ido conformando conjuntamente. El reconocimiento y restricciones diferenciales de los derechos alumbran las diversas implicaciones políticas y las complejidades en la construcción de los procesos tanto de exclusión como de inclusión. De esta forma, los solicitantes de asilo se mueven entre diversos estados, dimensiones y escalas tanto geográficas como institucionales, donde se dan procesos de exclusión en un sentido y procesos de inclusión en otro. Ambos procesos no deben entenderse de manera simplicista o dicotómica, sino por el contrario, están en constante tensión y negociación; de forma que se van redefiniendo y ambos están interrelacionados dentro de la estructura organizativa de los regímenes de soberanía y los marcos legales de asilo y extranjería del Estado receptor.

CAPÍTULO 7. NAVEGANDO EN EL SISTEMA DE ASILO: CONTESTANDO LOS LÍMITES Y FRONTERAS DESDE –Y MÁS ALLÁ– DE LAS POLÍTICAS DE REFUGIO

7.1 Introducción

En este capítulo se estudia cómo los solicitantes de asilo han tratado de adaptarse, contestar y retar las prácticas excluyentes dentro de las múltiples “fronteras” que han de atravesar a través de los diferentes estadios que conforma el sistema de asilo: en el acceso, en el proceso y en la resolución de asilo. Para ello, han contado con la alianza de la defensa y asesoría jurídica que realizan las organizaciones sociales en materia de asilo y extranjería.

Como se ha apuntado en otros capítulos la gestión del refugio ha quedado ampliamente supeditada al control migratorio (López-Sala y Moreno-Amador, 2020). El régimen de asilo muestra que los refugiados están sujetos a procesos de selección, diferenciación y jerarquización de modo similar a lo observado en el régimen de extranjería²⁰², aunque en base a otros criterios, que no se ajustan únicamente, como en el caso del anterior régimen, al mercado laboral. Además, algunos de los criterios se basan más en una perspectiva humanitaria que en un enfoque de derechos²⁰³. No se debe olvidar que la gestión del refugio no ha estado exenta de arbitrariedades. El cumplimiento de determinadas condiciones y las negociaciones desiguales entre los diversos actores que participan en el sistema de asilo, han excluido a una gran parte de los refugiados del reconocimiento de su estatuto y, con ello, les han privado de la protección debida.

El reconocimiento del estatuto de refugiado se ha sustentado según la evaluación de la historia de la persona exiliada y la demostración del motivo de su huida. Las personas exiliadas que han solicitado asilo buscan el reconocimiento del estatuto legal por medio

²⁰² Respecto a la lógica de la asignación de derechos en el régimen de extranjería, véase Peláez-Paz y Sanz Abad (2018).

²⁰³ Fassin (2016) define el concepto de “gobierno humanitario” como el ingreso de los sentimientos morales en las políticas contemporáneas, tal como se analizó en el capítulo del marco teórico.

de las categorías de protección²⁰⁴ y, por consiguiente, la obtención del derecho de residencia en los países receptores. No obstante, los procesos de clasificación y asignación de las categorías legales han ido restringiendo cada vez más el estatuto de refugiado (Chimni, 2009), como se ha demostrado a lo largo de este trabajo. Esto ha producido que las políticas de asilo y migratorias de los países receptores hayan considerado que una mayoría de las personas refugiadas sean meramente aspirantes al asilo, y que posteriormente dichas personas queden en situación administrativa irregular debido a que las evaluaciones de sus solicitudes han sido denegadas.

Estos procesos de etiquetado —esto es; a quién se le considera solicitante de asilo o a quién se le reconoce el estatuto de refugiado— se han llevado a cabo por los agentes gubernamentales y las organizaciones internacionales. La asignación de tales categorías se ha basado en negociaciones asimétricas entre los diferentes actores involucrados en el proceso de asilo: los solicitantes de asilo, los actores pertenecientes a la sociedad civil y los actores estatales. Estos últimos, mayormente, establecen quién tiene acceso a la protección y los derechos asociados al estatuto. Si bien, el poder ha estado distribuido de manera desigual dentro del sistema de asilo y las personas refugiadas han sido consideradas como “sujetos abyectos” (Nyers, 2003)²⁰⁵, el conocimiento y el poder en la asignación de tales categorías han sido, a su vez, contestados por los propios solicitantes, quienes han interpelado, reclamado, cuestionado y exigido ciudadanía, a pesar de su consideración como no nacionales por parte del Estado-nación receptor (Agier, 2012, p. 21).

²⁰⁴ Por categorías de protección se entiende los distintos estatus de protección reconocidos por los estados, como el estatuto de refugiado, la protección subsidiaria o la protección por razones humanitarias. Existen grandes diferencias entre estas categorías legales respecto al reconocimiento de derechos, la durabilidad y la revocabilidad de cada una de estas condiciones jurídicas, como se especificó con más detalle en los capítulos 2 y 5.

²⁰⁵ De Genova propone la definición de “abyección” [del refugiado o migrante] como un marco interpretativo especialmente adecuado desde donde apreciar las complejidades de la condición migratoria, precisamente porque los migrantes [y los refugiados] siempre han estado *dentro* del espacio del Estado y nunca pueden ser realmente expulsados por completo” (De Genova, 2010b, p. 104). Tyler (2013) señala que, en los estudios sobre migración, las fronteras han tendido a entenderse como lugares. Sin embargo, el concepto de abyección revela que las fronteras son prácticas inestables, dinámicas y encarnadas que necesitan ser rehechas y reafirmadas continuamente (p. 70). Peter Nyers (2003) utiliza el término “cosmopolitismo abyecto” para describir las prácticas políticas emergentes y los problemas políticos duraderos asociados con los grupos de refugiados y migrantes y cómo estos se resisten a ser excluidos (pp. 1072-1073).

Por esta razón, es necesario aclarar que el propósito de este capítulo es poner el foco en los siguientes aspectos: cómo los solicitantes y aquellos aliados que han apoyado sus demandas (amigos, familiares, grupos, organizaciones sociales, asociaciones y movimientos sociales) han orientado sus prácticas hacia el apoyo y el acceso a los derechos que les han sido negados; cómo estos solicitantes (y aliados) se constituyen como ciudadanas y ciudadanos no solo en la obtención de la ciudadanía formal (por medio de la obtención del estatuto legal de protección), sino en el propio proceso; y cómo los solicitantes han negociado determinados derechos dentro y fuera del régimen de asilo. Dicho de otro modo, estas acciones y los procesos subjetivos de estos actores se entienden desde el concepto de ciudadanía activa como práctica donde los solicitantes demandan, exigen ciudadanía, entendida más allá de un mero estatuto legal (véase Balibar, 1997, 2015; De Sousa Santos, 2012; Isin, 2008; Mezzadra, 2005)²⁰⁶.

Las personas que han solicitado asilo, como sujetos de derechos, han disputado, negociado y exigido ciudadanía dentro y más allá del sistema de asilo, aunque ello no se haya traducido en la concesión del estatuto de refugiado. Como señaló un miembro de la Federación Estatal de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados (FERINE) en España: “una persona es refugiada por lo que ha vivido y no porque un Estado le otorgue o no el estatus de refugiado” (Diario de sesiones del Congreso de los diputados, 20 de marzo de 2009, p. 24). De manera que los solicitantes de asilo han establecido y demandado el reconocimiento de determinados derechos a través de su lucha y su acción (Isin, 2017; cf. Atak et al., 2016; Isin, 2014; López-Sala, 2019; McNevin, 2006, 2009; Nordling et al., 2017; Tyler y Marciniak, 2013)²⁰⁷.

²⁰⁶ Como Patricia Mata (2009) sostiene: “la ciudadanía está íntimamente ligada a la idea de participación, la cual debe ser entendida desde tres ejes, *ser parte de*, *tener parte* y *tomar parte* en; *Ser parte de* es pertenecer, es ser y sentirse parte de la comunidad; *tener parte* es tener igualdad de acceso a los recursos y bienes sociales; *tomar parte* es contribuir a la vida pública, a la construcción de lo común, de una forma activa, es tener la capacidad, la voluntad y el poder de actuar” (p. 32).

²⁰⁷ Desde esta óptica el concepto mismo de ciudadanía se ha entendido no como un estatuto legal, sino como un “acto performativo”. De manera que la ciudadanía es entendida a través de las prácticas o actos que adoptan diversos formatos (manifestaciones, reivindicaciones, protestas, entre otros). Isin (2017) señala que la primera forma en que la ciudadanía es performativa se refiere al tema de la lucha sobre quién puede o no actuar como sujeto de derechos; el segundo se refiere a cómo los grupos sociales que luchan por los derechos ponen en juego a ciudadanos y no ciudadanos; el tercero es que se promulga a través de “hacer reclamaciones de derechos”; el cuarto es que los derechos nacen y se hacen efectivos a través de actos y convenciones (frecuentemente rompiendo convenciones), y el quinto, a través de la lucha por sus derechos, las personas se constituyen como ciudadanos (y las personas a menudo se resisten a estas convenciones y las transforman aplicando principios como la igualdad, justicia, libertad, emancipación y solidaridad) (ibid. pp. 501-507).

Este capítulo se divide en dos secciones. En la primera parte se analiza como los solicitantes, apoyados por los actores sociales han tratado de retar las estructuras de control migratorio en los puestos fronterizos, en la entrada a territorio, y en su caso, en el acceso al asilo. Para ello, se estudian sucintamente tres espacios geográficos. Por un lado, el puesto fronterizo aéreo del aeropuerto de Madrid-Barajas y, por otro lado, la frontera sur española, concretamente, las fronteras marítimas y las fronteras terrestres periféricas de Ceuta y Melilla. En la segunda sección, se profundiza en como las personas que han solicitado asilo, apoyados por diferentes actores, han tenido un mayor margen de interpelación, demanda y de exigir ciudadanía dentro del sistema de asilo, y ello a pesar del escaso margen que tienen dentro de este régimen que tiene carácter limitante y excluyente. Las acciones realizadas por quienes solicitan asilo han sido muy diversas, desde las tácticas marginales dentro del sistema de asilo hasta la reivindicación de derechos a través de la estrategia legal o las movilizaciones y protestas como medio de las luchas políticas. En cada una de estas fases los solicitantes han tratado de disputar las políticas de control, la movilización de apoyos y recursos, o bien, el reconocimiento de derechos -tales como el derecho de entrada y movilidad, el derecho al reconocimiento del estatuto de refugiado, o en su caso, el derecho de residencia-; desafiando de esta manera la soberanía y las nociones de pertenencia o exclusión, con –y más allá de– las políticas de refugio.

7.2. Disputando la entrada y el acceso al procedimiento de asilo en los espacios fronterizos

“¿Qué defendemos? ... ¿el estatuto de refugiado o al refugiado?”

(Abogado de oficio, entrevista 23, Madrid)

Como se señaló en el capítulo 5, la Ley de asilo establece una división entre aquellas solicitudes presentadas en puestos fronterizos y aquellas solicitudes presentadas en territorio²⁰⁸. Mientras que en los espacios fronterizos la disputa se ha focalizado en la

²⁰⁸ Según la Ley de asilo 12/2009, en el caso de las solicitudes presentadas en territorio el demandante de asilo dispone de un plazo máximo de un mes para realizar la petición (artículo 17.2.), mientras que, en el caso de las solicitudes efectuadas en frontera, el solicitante dispone de 72 horas y un máximo de cuatro días para que le notifiquen la resolución. En caso de inadmisión o denegación en frontera tiene derecho a

entrada al territorio y el acceso al procedimiento de asilo, en territorio se ha centrado en el estudio de las solicitudes de asilo y la negociación en las concesiones de protección. En este último caso, los solicitantes han tenido un mayor margen para que sus demandas sean escuchadas y mayor capacidad de interpelación en el proceso de asilo debido a que la mayoría de las solicitudes son admitidas. De esta forma los plazos y márgenes de actuación son más amplios y existe una mayor capacidad (movilización, redes, recursos, etc.) para interceder y hacer frente a las medidas restrictivas y excluyentes dentro del sistema de asilo. En la siguiente tabla se describe las diferentes etapas del procedimiento de asilo, el estatuto jurídico del solicitante de asilo y los actores involucrados en el proceso de asilo en las distintas fases:

reexamen (2 días), y dos días para darle la resolución e informarle si su solicitud ha sido admitida o inadmitida. A partir de la Ley 12/2009 las solicitudes realizadas en CIE también se consideran, en términos administrativos, como solicitudes realizadas en frontera.

Tabla 13. Etapas del procedimiento de asilo, estatus legal del demandante y actores involucrados en el proceso de asilo

FASES	1. ACCESO			2. ESTUDIO DEL CASO (INSTRUCCIÓN DEL EXPEDIENTE)	3. DECISIÓN FINAL (RESOLUCIÓN)			
	Formalización de la solicitud –Entrevista–	Inadmisión / Denegación	Admisión →	Instrucción del expediente	Favorable	Desfavorable →	Audiencia Nacional Contencioso-Administrativo	
							Favorable	Desfavorable
ESTATUS MIGRATORIO	Solicitante de asilo	Migrante en situación administrativa irregular	Solicitante de asilo	Solicitante de asilo	Estatuto Refugiado	Migrante en situación administrativa irregular	Estatuto Refugiado	
					Protección Subsidiaria		Protección Subsidiaria	
					Protección Razones Humanitarias		Protección Razones Humanitarias	

ACTORES ESTATALES	Funcionario de policía o la OAR	Funcionarios de la OAR	Funcionarios de la OAR (III) →	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) (IV)	Ministro del Interior	Juez Ministerio del Interior
SOCIEDAD CIVIL	Abogado Traductor (I)	ONG Colegio de abogados Amigos, familiares Grupos de apoyo Asociaciones defensa DD.HH. ACNUR (II)	ONG Colegio de abogados Amigos, familiares Grupos de apoyo Asociaciones defensa DD.HH. ACNUR (II)	ACNUR (II)		ONG Colegio de abogados Amigos, familiares Grupos de apoyo Asociaciones defensa DD.HH.

Nota. Elaboración propia

Aclaraciones:

(I) Pueden ser también actores privados. En este estudio solo se ha realizado entrevistas a los actores sociales pertenecientes a la sociedad civil.

(II) El papel de ACNUR se centra en la revisión de las solicitudes de asilo.

(III) La OAR es la agencia que se encarga del estudio y la tramitación de las solicitudes de asilo. Este órgano envía las solicitudes a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR).

(IV) La CIAR es el órgano que se encarga de valorar la instrucción de los expedientes. La CIAR está compuesta por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia e Interior y Asuntos Sociales, y ACNUR con voz, pero sin voto. La CIAR es la encargada de formular propuesta al ministro del Interior quien será el competente para dictar la correspondiente resolución por la que se conceda o deniegue, según proceda, el derecho de asilo.

En este apartado se analiza como las mujeres y hombres refugiados y solicitantes de asilo, y aquellas personas aliadas (fundamentalmente pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil que han ofrecido asistencia y apoyo jurídico) han contestado los límites al sistema, tratando de desafiar los impedimentos del acceso al procedimiento de asilo en los siguientes tres espacios fronterizos: el puesto fronterizo aéreo²⁰⁹, los CIE y las ciudades fronterizas de Ceuta y Melilla, incluyendo la frontera terrestre de Beni Enzar en Melilla. Hay que especificar, en relación con los enclaves de Ceuta y Melilla, que a pesar de que una parte de las solicitudes de asilo se efectúan y se consideran peticiones realizadas dentro de territorio²¹⁰, ambas ciudades son analizadas como espacios fronterizos en este apartado; ya que en estos enclaves geográficos ha prevalecido, en mayor medida, la lógica de control migratorio frente a la protección de los derechos humanos y, en consecuencia, las restricciones han sido mayores para quienes han tratado de solicitar asilo. En definitiva, todas las solicitudes en estos tres espacios geográficos son consideradas en frontera.

Sin embargo, hay que precisar que la operatividad del asilo ha actuado de manera diferente en cada una de estas zonas. En primer lugar, respecto a los *tiempos* que los solicitantes permanecen retenidos, a la espera de que sus solicitudes sean admitidas, que varían notablemente²¹¹. En segundo lugar, en relación con la *deportabilidad*, las solicitudes que son inadmitidas o son denegadas en la frontera aérea, los solicitantes, mayoritariamente, son devueltos a sus países de origen o tránsito; mientras que las

²⁰⁹ En el caso del puesto fronterizo aéreo se refiere exclusivamente al aeropuerto Madrid-Barajas. El análisis se ha centrado en este espacio geográfico debido a que se ha tenido acceso a esta información. El aeropuerto Madrid-Barajas ha sido donde se ha registrado el mayor número de solicitudes de asilo. Respecto a las experiencias de las personas refugiadas inadmitidas, véase el libro de Urr, "*Los inadmitidos: a un paso de la libertad*" (2017), donde narra en primera persona su experiencia y la de otras personas solicitantes de asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas.

²¹⁰ Generalmente, las peticiones son efectuadas en los CETI. Aunque hay que señalar que recientemente algunas de las peticiones realizadas dentro de territorio se han considerado como solicitudes en frontera por parte de las autoridades españolas (Valles, 2019).

²¹¹ Por ejemplo, las solicitudes presentadas en Beni Enzar, a diferencia de las fronteras aéreas y los CIE, los solicitantes de asilo acceden a territorio y generalmente están a la espera de la admisibilidad o no de sus solicitudes en el CETI. Según señaló el Ministerio del Interior "una vez formalizada la solicitud en estos puestos se tramitaría, en todo caso, por el procedimiento denominado 'de frontera'. Mientras se resuelve la admisión -en el plazo establecido de ocho días-, los solicitantes no tendrán que permanecer en los espacios habilitados en frontera ... [a diferencia de] los puestos fronterizos habilitados en aeropuertos internacionales, donde existen salas en las que los solicitantes deben permanecer en tanto se sustancia la admisión o desestimación de su solicitud" (Ministerio del Interior, 2014). Además, hay que aclarar que existen grandes diferencias según los puestos fronterizos donde se realiza las peticiones de asilo. Esto tiene que ver con la ausencia, en la práctica, de infraestructuras, procedimientos, recursos humanos y materiales que permitan realizar las peticiones de asilo (López-Sala y Moreno-Amador, 2020).

solicitudes inadmitidas o las resoluciones desfavorables, en CIE o en Ceuta y Melilla, no tienen por qué desembocar en deportación –aunque, eso sí, los solicitantes pasarían a la situación de irregularidad conforme a la Ley de extranjería–. En tercer lugar, respecto a la *presencia de asociaciones y organizaciones de la sociedad civil* (refugiadas, migrantes y pro-migrantes) que han operado en cada uno de estos espacios fronterizos, que ha sido diferente, pudiendo contestar, en mayor o menor medida, a algunas de las prácticas de control migratorio.

Las personas refugiadas que llegan a través del aeropuerto Madrid-Barajas tratan de acceder a territorio y solicitar asilo de diversas formas. La gran mayoría de los refugiados, que previamente han sido informados y asesorados sobre el funcionamiento de asilo en España, tratan de acceder, en general, como turistas. Esto es, esquivan el procedimiento en frontera y, posteriormente, una vez dentro del país, solicitan asilo en territorio: las grandes dificultades de acceso al asilo en frontera y las altas probabilidades de ser devuelto les hacen declinar esta opción. Sin embargo, es necesario añadir que, aunque la persona cumpla los requisitos para ingresar al territorio, el Estado puede reservarse el derecho de entrada, pudiendo denegarle el acceso. Si las solicitudes de asilo son realizadas después de una denegación de entrada, las autoridades, a menudo, estiman las demandas de los solicitantes de asilo como no legítimas o genuinas, por considerar que solicitan asilo para evitar ser rechazados²¹².

Por otro lado, hay otros solicitantes de asilo que tienen la clara intención de solicitar asilo una vez que el avión aterriza; a menudo, o no son conocedores de como funciona el asilo en frontera, o bien, consideran que es una de las escasas vías que tienen para entrar de manera legal a España y solicitar refugio. Este fue el caso de Abdel que solicitó asilo una vez que su avión hizo escala en Madrid, mediante la obtención de un visado de tránsito, siendo esta una de las pocas vías de las que disponía. Su intención inicial había sido solicitar asilo en otro país del sur de Europa, pero debido a los regímenes fronterizos y a las conexiones de los vuelos internacionales, frecuentemente, las personas –y este es el caso de Abdel– se mueven hacia donde pueden y no hacia donde desearían.

²¹² En el caso español las personas que son rechazadas en frontera tienen derecho a la asesoría jurídica gratuita.

Para Abdel, lo difícil, paradójicamente, no fue obtener el estatuto de refugiado, sino ser identificado como solicitante de asilo. Abdel, procedente de Gaza, Palestina, trató de solicitar asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas. Sin embargo, las autoridades españolas que custodian las fronteras se lo impidieron debido a que consideraron su visado oficial como no válido e intentaron que no accediera a los puestos fronterizos dentro del aeropuerto. Abdel señaló que:

Justo cuando la gente ya sale de la puerta del avión para entrar en el tonel hay un policía, solamente te pide ver el pasaporte, no te sella el pasaporte ni nada, solamente te dice: –pasaporte–. Lo abre y ve si hay un visado y si está todo en regla, te dice: –pasa–. Si no tienes visado, lo que intenta es empujarte al avión, y así tú no has entrado en tierra española porque las personas que viajan [se consideran que aún] están en territorio del país de donde procede el avión, es ilegal, pero se hace, es la devolución en caliente, lo que pasa en la frontera del sur, pero también en el aeropuerto pasa. (Entrevista 14, Madrid)

Abdel pidió asilo, pero su petición no fue escuchada y después de la disputa dentro del avión con los agentes, fue transferido a la sala de inadmitidos a la espera de su próximo vuelo. La sala de inadmitidos (véase ilustración 6) es un espacio habilitado en el aeropuerto para retener a todas las personas que han sido rechazadas en frontera, o bien, a aquellas cuyas solicitudes han sido inadmitidas o denegadas, con el objetivo de repatriarlos a su país de origen o tránsito. Por casualidad, mientras Abdel estaba en la sala de inadmitidos, atisbó a una trabajadora que rápidamente identificó por el logotipo del Comité Internacional de la Cruz Roja. Abdel comenzó a gritar, pidiendo solicitar asilo. La trabajadora rápidamente fue a buscar una solicitud de asilo y se la entregó. Una vez que la solicitud estaba cumplimentada y firmada la mostró ante las autoridades, reconociéndosele, de esta forma, como solicitante de asilo de manera oficial. En suma, este papel le garantizaba el principio de no devolución y que se tuviera en consideración su caso.

En vista de la evidencia fue trasladado a la sala de asilo, un espacio habilitado para aquellas personas que realizan la solicitud formal de asilo y permanecen retenidos a la espera de que su solicitud sea aceptada a trámite por la OAR. En estas zonas de procesamiento intersticial, los solicitantes de asilo están a la espera de una resolución que les permita

desembarcar legalmente en territorio soberano y poder acceder al procedimiento de asilo (Mountz, 2011a). Finalmente, la solicitud efectuada por Abdel fue admitida a trámite, pudiendo ingresar al interior del territorio²¹³.

Ilustración 6. Sala de inadmitidos y sala de asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas

Sala de inadmitidos



Nota. Morales, 2016

Sala de asilo

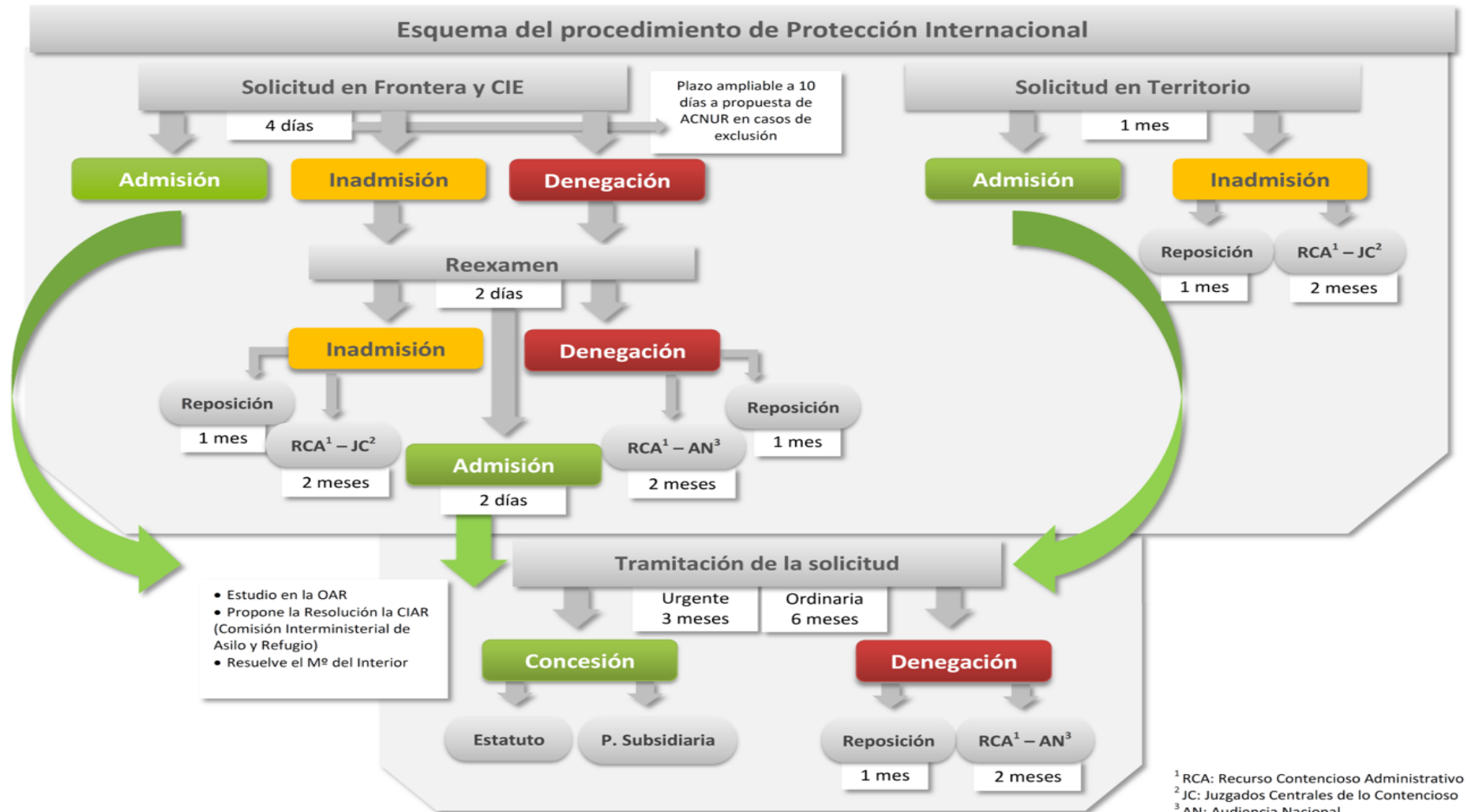


Nota. Defensor del Pueblo, 2017

Como se observa con el caso de Abdel, los márgenes para que las demandas de los solicitantes sean escuchadas y la defensa de las causas de su desplazamiento sean valoradas como legítimas, son especialmente escasos en los espacios de control migratorio en frontera, puesto que las autoridades consideran (a través de una ficción jurídica) que los solicitantes no están aún en territorio soberano. En estas zonas de control migratorio donde se disputa la entrada al interior del territorio, la capacidad de maniobra de las personas solicitantes y aquellas que tratan de apoyar sus demandas es muy limitada. A esto hay que añadir que, en estos espacios invisibilizados, para que los sujetos verbalicen su intención de solicitar asilo ante las autoridades policiales fronterizas es precisa una tarea enormemente ardua, como apuntaron muchas de las personas entrevistadas. En suma, la distinción entre la verbalización y la formalización de la solicitud de asilo ha sido otra fase añadida al largo proceso burocrático. A continuación se presenta las etapas del procedimiento de asilo:

²¹³ Posteriormente, y después de que la OAR estudiase su solicitud, Abdel obtuvo el estatuto de refugiado. En su caso al disponer de la tarjeta de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (UNRWA, por sus siglas en inglés), este documento obra como un criterio favorable para la OAR, debido a que previamente ya ha sido identificado como refugiado por un organismo internacional.

Ilustración 7. Etapas del procedimiento de asilo



Nota. OAR, 2019, p. 8.

La proliferación de políticas restrictivas para impedir la entrada a territorio ha dejado poco espacio al asilo. La probabilidad de ser identificado como solicitante de asilo está modulada por el lugar de presentación de la solicitud. Como sostuvo una abogada experta en derechos humanos y asilo que asistía las demandas de solicitantes en el aeropuerto de Madrid-Barajas: “La frontera es el punto más vulnerable donde se encuentra un solicitante de asilo” (entrevista 25, Madrid).

A través de la cultura de control, frecuentemente los agentes del Estado tratan de impedir la entrada a territorio soberano y las personas son “excluidas de aterrizar en territorio soberano para hacer un reclamo de protección, los ocultan de la vista del público y los medios de comunicación, los alejan de los defensores e invierten enormes recursos, privatizando las rutas” (Mountz, 2011a, p. 122). A esto se añade la dificultad de asistir a los solicitantes y el escaso apoyo en las zonas pre fronterizas y fronterizas. Sin embargo, una vez que logran entrar pueden hacer uso de las herramientas judiciales para la defensa de sus derechos (Mountz, 2011a, 2011b).

A pesar de los obstáculos, los solicitantes han interpelado la entrada al procedimiento de asilo dentro de la cultura del control, la negación y la desconfianza. Esto también ha sido posible, en parte, debido al trabajo que realizan los juristas en los espacios fronterizos, como los aeropuertos, los CIE o en los CETIS de las ciudades de Ceuta y Melilla. En el caso específico de determinados abogadas y abogados, la labor de apoyo a las demandas de los solicitantes ha sido decisiva en los puestos fronterizos. Sus principales tareas han consistido en la defensa y garantía de determinados derechos fundamentales como han sido la tutela judicial efectiva²¹⁴, la asistencia y la vigilancia del derecho a la defensa de refugiados y migrantes.

Algunos de estos actores que trabajan en estos espacios geográficos están vinculados a ONG y movimientos sociales, algunos de ellos son activistas y cuentan con una larga experiencia en la defensa de los derechos desde la perspectiva anti-deportación. Las

²¹⁴ “La asistencia letrada es preceptiva en el procedimiento en frontera (...) la función del letrado o letrada debe ser activa, dirigida al reconocimiento del derecho y no solo como garante del procedimiento” (Fundación Abogacía Española, 2017, p. 32).

acciones jurídicas se secundan y se entienden dentro de una estrategia política más amplia.

Algunas de las letradas entrevistadas, que asisten las peticiones de los solicitantes en los puestos fronterizos, proceden de los turnos de oficio de los colegios de abogados, de las organizaciones pro-migrantes²¹⁵ y de las asociaciones en defensa de los derechos humanos. Estos agentes difieren en sus prácticas de las de otros letrados, frecuentemente marcados por el régimen de mercado. Así, estos últimos mantienen las más de las veces el “statu quo” de la autoridad estatal²¹⁶, que está centrado en la protección de las fronteras frente a la protección de las personas refugiadas²¹⁷. La falta de compromiso²¹⁸ y un sistema de retribuciones marcado por un procesamiento acelerado en frontera, se ha dirigido de manera casi automatizada hacia el control migratorio, sin retar o hacer frente a las actuaciones desajustadas y descartando –tantas veces– el derecho de asilo. Además, hay que subrayar que, el desconocimiento del derecho de asilo por parte de ciertos actores también ha ido en detrimento de los derechos de los solicitantes.

Por el contrario, los solicitantes y aquellos aliados que han apoyado sus reclamaciones han tratado de desafiar estas situaciones disputando las medidas restrictivas y excluyentes que han imperado en estos contextos legales limitados. Algunas de las prácticas de estos

²¹⁵ Hay que señalar que existe una mayor especialización por parte de las organizaciones sociales pro-migrantes frente a los colegios de abogados.

²¹⁶ Por ejemplo, algunos colegios de abogados se han caracterizado por el mantenimiento del estatus quo, siguiendo las prácticas llevadas a cabo por la Administración de incoar órdenes de expulsión sin retar o hacer frente a estas actuaciones.

²¹⁷ Por ejemplo, las acciones principales se han basado en la asistencia letrada en los casos de rechazo en frontera y retorno, casos de devolución, de expulsión o de internamiento en los CIE (véase De la Hera, 2005, p. 129-131). En relación con el derecho de asilo, en determinados espacios geográficos, no se llegó a aplicar, por ejemplo, un jurista señalaba: “no es significativa en el territorio de este colegio [de Cádiz], no habiéndose dado en ninguna circunstancia. Es de resaltar que el inmigrante del Magreb no solicita asilo, y la persona del África Subsahariana proviene de terceros países, luego no prosperaría el asilo” (De La Hera, 2005, p. 131).

²¹⁸ En las diversas entrevistas y charlas que se mantuvieron a lo largo del trabajo de campo se señalaron las prácticas de algunos letrados con el propósito de disuadir a los solicitantes de asilo y migrantes de que permanecieran en España. Algunos de estos actos han sido también firmar los expedientes de sus clientes sin haberles atendido en persona; no proporcionar los datos para que las persona atendida no pudieran ponerse en contacto con su abogado, y, por ende, apoyar el seguimiento del caso o la interposición de recursos; no garantizar una entrevista de manera individualizada y reservada, sino que la asistencia se ha llevado a cabo en grupos; siendo también común que no hubiera asistencia de traducción, o en su caso, con grandes carencias.

abogados han estado guiadas por principios y valores como el compromiso, entendiendo el acceso a la justicia como un servicio público (véase Barbero, 2017, 2019; Benítez et al., 2015; Vértiz, 2013). En el caso español, la legislación contempla la figura obligada del abogado en frontera. Además, en el caso de las solicitudes de asilo efectuadas en puestos fronterizos la asistencia letrada es preceptiva, y en su caso, la figura del traductor también. El acceso a la justicia es considerado bajo el principio universalista, independientemente de la situación socioeconómica o los límites que ha impuesto la soberanía estatal, separando a los nacionales de los no nacionales²¹⁹. Sin embargo, esta asistencia se ha caracterizado por un contexto de precariedad económica y judicial. Los solicitantes de asilo y los abogados disponen de poco tiempo para la preparación de la entrevista de asilo ante los policías. Generalmente, los abogados suelen reunirse en privado con los solicitantes después de la primera entrevista de cara a la preparación de la segunda entrevista (más conocido como “reexamen”). Como una abogada señalaba:

Pero claro tienes muy poco tiempo para intimar con la persona y que te cuente su historia. Entonces es importante, en esa entrevista, *rascar*. Pero para eso hay que tener mucha experiencia, conocer el país de origen, y haber oído muchas historias. Entonces, ahí dices, no, aquí hay algo más. Bueno, pues a mí sí me toca casos de países dónde he trabajado, te puedo decir al segundo lo que ha pasado, y le puedo decir: –mira, te estás jugando la vida aquí, no hay tiempo, en realidad a ti lo que te pasa es esto, esto y esto–. (Entrevista 64, Madrid)

Mientras que habitualmente muchos actores involucrados en el proceso de asilo parten de visiones del asilo más restrictivas, acorde con algunas categorías estatales y prácticas disuasorias para impedir el acceso y la admisibilidad a los solicitantes; estos actores-aliados tienen enfoques más amplios en relación con las causas del desplazamiento y una clara posición contra las políticas de control migratorio y la violencia.

²¹⁹ El acceso a la asistencia jurídica gratuita se ha basado en el derecho a la no discriminación, bajo el principio universalista, por medio del Turno de oficio regulado por la Ley 1/1996 de 10 de enero, en cumplimiento del mandato Constitucional el artículo 119 de la Constitución (“la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto a quien acrediten insuficiencia de recursos para litigar”) que a su vez es desarrollado por la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial en su artículo 20”.

En el caso de los refugiados y solicitantes de asilo que llegan por frontera marítima, con frecuencia, la primera respuesta por parte de las autoridades es la detención, y posterior, envío a los CIE (véase, ACNUR, 2009; CEAR, 2009)²²⁰, como se observa en la siguiente ilustración:

Ilustración 8. Salida de establecimiento policial en el puerto y traslado a Centro de Internamiento a extranjeros



Nota. Human Right Watch, 2017

Algunas de las personas entrevistadas durante el trabajo de campo y los informes elaborados por organizaciones internacionales y nacionales, han señalado que buena parte de las solicitudes de las personas que llegan por las costas, y seguidamente, solicitan asilo, no son admitidas a trámite. En el caso de aquellas personas que son internadas en los CIE, queda en manos del juez informar al director del CIE para que se inicie el proceso de asilo (véase ACNUR, 2009). En segundo lugar, el acceso limitado de asociaciones y organizaciones migrantes y pro-migrantes a los CIE impide la atención y la asistencia jurídica. Además, a esto se ha unido la escasez de personal y recursos por parte de estas asociaciones. En tercer lugar, otro de los obstáculos es la falta de información entendible para todos los internos. En el caso del asilo, en teoría, son las autoridades policiales quienes deben informar y tramitar las peticiones de asilo, sin embargo, como un agente del CIE señalaba:

Algunos trabajadores han recibido instrucciones de no brindar información sobre el asilo de manera proactiva: –No es solo la hoja de información. A mí me dicen

²²⁰ Véase también Amnistía Internacional, 2001, 2005.

que no informe del asilo porque habría un abuso del asilo. La instrucción que recibimos es que no se informe. Sé qué debería informar a todos sobre todo los de pateras, pero nos lo tienen prohibido nada más llegar-. (CEAR, 2009, p. 89)

Por otro lado, respecto a los letrados de las asociaciones o colegios de abogados que acceden a los CIE, su labor se limita a ofrecer orientación y asesoramiento, pero no pueden dar asistencia y representar a los internos. Como en el caso del asilo, y a pesar de que la persona interna sea perseguida en su país, los abogados no pueden expresamente decirle que solicite asilo, sino que su labor consiste en explicar en qué consiste el asilo, pero sin enunciar esa palabra. La persona es la que debe “auto identificarse” o realizar una “expresión de interés” para solicitar asilo. Como señalaba un abogado pro-bono:

El asilo no se puede mencionar es como mencionar ‘*La bicha*’ [al diablo] ... Ningún abogado puede decirle ni instar a nadie a que pida protección internacional ... Esos son los grandes problemas que tenemos ... se puede detectar, entonces se le tiene que explicar claramente que existe ese recurso como para poder ver que él o ella decida libremente si quiere pedir ... (Entrevista 23, Madrid)

Y, por último, otra de las dificultades es que las solicitudes realizadas en CIE es que continúan aplicando la figura de inadmisión debido a que las solicitudes en CIE son consideradas, en términos administrativos, como peticiones realizadas en frontera desde la Ley 12/2009 (es decir, se les aplica idéntico procedimiento acelerado). Esto ha impedido, muchas veces, que la solicitud se mantenga en pie²²¹. A pesar de todos estos obstáculos la negociación de diferentes asociaciones y movimientos sociales ha supuesto la interpelación y vigilancia sobre estos espacios a los que durante bastantes años las

²²¹ No existen datos publicados sobre las admisiones e inadmisiones de solicitudes de asilo presentadas en CIE. No obstante, el informe del Servicio Jesuita a Migrantes de 2016, sobre la base de la información obtenida a través del Ministerio del Interior, señaló que hubo 770 solicitudes de asilo en CIE, de las cuales el 20% fueron admitidas. Algunas de las solicitudes de asilo no llegaron a ser atendidas y algunos refugiados fueron expulsados (Servicio Jesuita a Migrantes, 2016, p. 11). En 2019, se estimó que el porcentaje de admisión a trámite, bien de oficio por la OAR o siguiendo la intervención de ACNUR, rondaba el 10%, siendo los perfiles de admisión más recurrentes: los de personas LGBTI procedentes de Marruecos y Argelia, activistas saharauis, así como personas provenientes de países para los que ACNUR había llamado a no ejecutar retornos forzosos, concretamente nacionales malienses llegados a Canarias (Servicio Jesuita a Migrantes, 2019, p.14).

asociaciones y organizaciones no tuvieron acceso. Si bien ha habido un cambio pudiendo acceder algunas de estas organizaciones, la presencia y entrada de las diferentes organizaciones en cada CIE ha funcionado de manera diferente (véase Barbero, 2010, 2017; Ferrocarril Clandestino, 2009; Martínez-Escamilla, 2009, 2016; Orgaz, 2019; Pueblos Unidos, 2015)²²².

Algunas asociaciones han tratado, en primer lugar, de evitar el ingreso al CIE por medio de la asistencia precedente o bien, una vez dentro del CIE su papel ha consistido en evitar la deportación a través de diferentes tácticas. Respecto a la primera, se crearon turnos de oficio específicos en materia de asilo en algunos espacios de la frontera sur a partir de 2015²²³. Las principales actuaciones han consistido en proporcionar información suficiente y asesoría por medio de las visitas continuas de familiares, amigos, voluntarios, activistas, abogados, entre otros. El acceso de estos últimos ha supuesto la negociación en el acceso y una pequeña apertura de la vía del asilo.

Si bien, algunas de estas tácticas no han logrado retar al sistema ni al cambio ideológico; ciertamente, las tácticas desde dentro, como el apoyo, documentación y denuncia, pueden considerarse como tácticas complementarias para el trabajo fundamental. Como

²²² Se realizaron entrevistas a aquellos actores sociales que han realizado su labor en los CIE de Barcelona, Madrid, Algeciras, y su correspondiente anexo, en Tarifa. Hay que aclarar que existen grandes diferencias respecto a las singularidades en cada CIE. El propósito en este apartado no se centra en las particularidades de cada CIE, sino en cuáles han sido las especificidades del procedimiento de asilo en estos espacios, y, por ende, parte de una visión más amplia.

²²³ A este hecho se unió la creación de un registro de abogados para la atención a los refugiados reubicados y reasentados que iban a venir a España, apareciendo así un cuerpo de colegios de abogados que comenzaron a formarse en esta materia pudiendo asistir a quienes solicitaran asilo. El 4 de septiembre de 2015 el Consejo General de la Abogacía Española promovió una serie de iniciativas, en un primer momento para dar asistencia a refugiados reubicados y reasentados que iban a llegar a España, y posteriormente, para quienes solicitaran asilo en España. Entre las principales iniciativas, en primer lugar, se propuso crear un registro donde los abogados pudieran atender las situaciones de intervención urgente, asesoramiento y la tramitación de las peticiones de asilo. A finales de año más de 1.000 abogados y abogadas de toda España se habían inscrito. En segundo lugar, se implantaron servicios con turno de asilo y protección internacional independiente del turno de extranjería. En tercer lugar, se creó un protocolo para la mejora de la asistencia legal integrada a refugiados en fronteras españolas, impulsando un proyecto de protección legal integral en fronteras españolas, de forma coordinada con los Colegios de Abogados y la elaboración de una guía práctica para la Abogacía para la protección internacional de solicitantes de asilo, en colaboración con ACNUR (véase Memoria Consejo General de la Abogacía Española, 2015). El Colegio de abogados de Melilla se incorporó atendiendo las peticiones realizadas en la frontera terrestre de Beni Enzar, creándose un turno específico de asilo en Melilla a partir de noviembre 2016; en julio de 2017 el Colegio de abogados de Málaga creó un turno específico para atender la asistencia en costa. En agosto de 2018 el Colegio de Abogados de Cádiz puso en marcha un turno específico de pateras (Diario de Cádiz, 2016; La Opinión de Málaga, 2017; Cenizo, 2018).

señaló un activista de uno de los colectivos pertenecientes a la Campaña Estatal por el cierre de los CIE, “el camino de cierre que queremos plantear es junto al camino a conquistar derechos” (entrevista 60, Barcelona). “En lugar de ver las tácticas como una alternativa pobre al activismo radical, entonces, se puede ver que proporcionan un complemento importante para el trabajo más radical” (Gill et al., 2014, p.379). Otra de las actividades aliadas con los derechos de los solicitantes es la vigilancia y la utilización de la vía judicial con el objetivo de paralizar las posibles deportaciones, el apoyo en la cobertura de las necesidades básicas o la garantía del acceso a derechos básicos. La vigilancia en los CIE, “agujeros no democráticos de las democracias” (Balibar, 2005), por parte de algunos grupos de apoyo y movimientos sociales, compuestos tanto por activistas refugiados y migrantes como por activistas en solidaridad con los migrantes²²⁴, funciona como un ejercicio del “contrapoder”, como una vía preventiva o reactiva ante la vulneración de los derechos humanos y los abusos de poder, incluyendo en dicha vigilancia a los agentes y cuerpos de seguridad del Estado receptor.

En relación con estas actuaciones, como sostienen algunas autoras, cuando se brinda apoyo con recursos escasos, estas estructuras de apoyo dentro de la sociedad civil también participan en la categorización y en la configuración de jerarquías de merecimiento (Sager, 2018). Esto significa que siempre hay negociaciones en curso y se producen exclusiones, también en los espacios que apuntan a extender el acceso a los derechos y el apoyo social y legal (Nordling, 2017). Además, la presencia de los abogados y la entrada de algunas organizaciones en estos espacios fronterizos, como aeropuertos y CIE, no ha estado exenta del debate entre la legitimación del control y la garantía de los derechos en estas zonas debido a que la propia estructura de control hace difícil retar estas prácticas (véase Barbero, 2017, 2019; Morris, 2017).

Sin embargo, es necesario distinguir –como se apuntó previamente–, por un lado, aquellos abogados, movimientos sociales y grupos de apoyo y por otro, a aquellas organizaciones y organismos que trabajan en colaboración estrecha con la Administración, quienes forman parte de la estructura organizativa de estos espacios. Gran parte de su

²²⁴ Respecto a la 'criminalización' de la protesta y el activismo en defensa de los derechos de las personas migrantes en situación administrativa irregular en la frontera sur española y el impacto práctico de estos procesos de criminalización, particularmente cómo han afectado a activistas, organizaciones sociales y migrantes, véase López-Sala y Barbero, 2019.

intervención ha estado financiada con fondos gubernamentales, sedicentemente enfocada en la gestión humanitaria y amparada en principios, como la neutralidad, la imparcialidad y la profesionalización. Estas organizaciones, habitualmente, han estado centradas en cumplir la agenda de los gobiernos más que en la agenda de quienes representan, lo que ha contribuido a despolitizar e invisibilizar las luchas de las personas migrantes²²⁵. En consecuencia, esto ha provocado una fragmentación entre estas organizaciones y los movimientos sociales, asociaciones y colectivos cuyos posicionamientos y visiones se han fundamentado en la voz política y en las luchas sociales (Choudry y Shragge, 2011; Estévez y Vázquez, 2017; López-Sala y Godenau, 2019; Medina- Carrillo, 2018; Pécoud, 2017; Solano, 2017).

Por último, en el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla, y el puesto fronterizo de Beni Enzar en Melilla, el papel de algunos letrados se centra, además, en el cumplimiento y garantía de algunos de los derechos más básicos recogidos en la ley. Estos consideran que el desplazamiento forzado y el derecho de asilo no está en contraposición con el derecho a la libertad de movimiento. El conocimiento experto de las herramientas jurídicas (nacionales, europeas o internacionales) dentro del marco político-jurídico de los estados de Derecho sirven para pugnar desde dentro el cumplimiento de determinados derechos. Además, los instrumentos del derecho junto al conocimiento de la estructura y funcionamiento del proceso de asilo han posibilitado retar algunas de estas medidas restrictivas.

Por ejemplo, Manuel, un abogado del colegio de abogados de Melilla, que asiste casos de asilo, apoyó jurídicamente la solicitud de Leyla, refugiada de origen kurdo. Leyla solicitó asilo en el puesto fronterizo terrestre de Beni Enzar en Melilla (Marruecos- España), junto a su pareja Elend. Al inicio del procedimiento de asilo se negaron a efectuar la entrevista debido a que el traductor no dominaba la lengua kurda, sino árabe, idioma que solo Elend hablaba. Esta situación impedía que Leyla se comunicara en su lengua y pudiera contar su historia ante el funcionario.

²²⁵ Véase entre otros, Fassin (2005) respecto a la Cruz Roja; Harrell-Bond (2008) y Morris (2017) en relación con el ACNUR o Pécoud (2017) sobre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Ilustración 9. La oficina de asilo en el paso fronterizo de Beni-Enzar, Melilla (Marruecos-España)



Nota. Guerrero, 2015

Ante la negativa, los funcionarios les propusieron realizar la entrevista en kurdo por teléfono. Sin embargo, su abogado, conocedor de la estructura del proceso de asilo y de la centralidad que adquiere la entrevista, consideró que había que negarse de nuevo; y propuso que la entrevista se realizara por videoconferencia y que el funcionario no solo pudiera escuchar la historia de Leyla y Elend, sino que también les pusiera rostro. El propósito era revertir el contexto de despersonalización y cosificación que suele caracterizar al proceso burocrático (Barnett y Weiss, 2008; Eckert, 2020; Fassin, 2013)²²⁶. Este mismo proceso, paradójicamente, suele proceder de manera inversa, exigiendo a los solicitantes de asilo que narren sus experiencias personales de forma individual y minuciosa.

En otro orden de cosas, los agentes de la policía que realizan las entrevistas, generalmente, no suelen coincidir con los funcionarios que posteriormente estudian los casos en la OAR (véase Defensor del Pueblo, 2016; Jubany, 2003, 2011). Estos últimos, quienes valoran y deciden sobre las peticiones, se basan principalmente en las alegaciones escritas en el formulario y en las decisiones iniciales de los oficiales de inmigración. Como Jubany (2011) ha analizado “estos oficiales que toman la decisión en la OAR no tienen conocimiento directo de los hechos y no se han reunido con el individuo ni han escuchado la historia, por lo tanto, comprensiblemente, lo que escriben los oficiales de

²²⁶ Como un abogado pro-bono apuntaba “a veces ese matiz, esa forma de decirlo quizá en la propia expresión de la manifestación cuando se realiza, pues deja patente algunas de las consideraciones ...” (Entrevista 33, Melilla).

inmigración y las decisiones iniciales que adoptan, se toman como hechos objetivos (p. 80).

Generalmente, la toma de decisiones finales para el reconocimiento de protección se basa en la solicitud alegada en la entrevista de asilo, la cual puede durar aproximadamente una hora, aunque puede variar según el caso. Por esta razón, la entrevista adquiere un peso central.

Volviendo al caso de Leyla, es preciso señalar que su abogado llamó a la sede central de ACNUR en Madrid para exponerles el caso. Al final las autoridades competentes del Ministerio del Interior autorizaron a Leyla para que pudiera viajar a Madrid, realizara la entrevista de asilo en su idioma, de manera individual y en persona en la OAR. Su abogado intercedió una última vez ante las autoridades, señalando el derecho de Leyla a la unidad e integridad familiar según la normativa recogida en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Finalmente, Elend pudo continuar su trayecto junto a su pareja, y realizar la entrevista de asilo en las mismas condiciones que Leyla.

En este caso, el propósito, además de vigilar y garantizar un procedimiento de calidad por medio de la figura de un traductor, fue movilizar otros derechos, como el derecho a la libertad de movimiento y el derecho a la unidad familiar. Tramitar las solicitudes de asilo en Madrid, es decir, en territorio peninsular, conllevó prácticamente que fueran admitidos en el proceso. Puesto que, en la fase de admisibilidad, una vez que los solicitantes están en territorio peninsular, prevalece el espacio geográfico por encima del relato. Como consecuencia, conllevó prácticamente que ambos tuvieran la autorización temporal para residir, y posteriormente, la autorización para trabajar hasta la resolución de sus casos.

En el caso de aquellos que solicitaron asilo en Ceuta y Melilla, una gran parte del trabajo de los letrados se ha centrado en que los solicitantes sean trasladados a península, intentando que se aplique el derecho a la libertad de circulación por todo el territorio español, como garantiza la Ley de asilo. Las tareas centrales de algunos de los abogados en ambos espacios se enfocaron en apoyar los casos individuales y en intentar cambiar esta práctica administrativa a base de sentencias por la vía contenciosa-administrativa

(Vieyra, 2019)²²⁷. Esta es una de las principales razones por las que una gran mayoría de las personas refugiadas rehúsan la vía del asilo en la frontera sur²²⁸.

Por otra parte, el tratamiento dentro del sistema de asilo ha sido diferente en función del país de origen, dando respuestas desiguales a situaciones similares. Mientras que la gran mayoría de los ciudadanos sirios, además de aquellos otros nacionales que huyeron por motivos de orientación sexual e identidad de género, fueron considerados como solicitantes legítimos por la Administración y el ACNUR, el resto de las personas migrantes, mayoritariamente la migración africana, fueron categorizadas, a priori, como “migración económica”, y, por tanto, no legítimas para acceder a la protección (López-Sala y Moreno-Amador, 2020). Aunque para estos últimos, permanecer como migrante indocumentado (irregularizado) frente a quienes accedieron al asilo, posibilitó una mayor celeridad en el traslado a península, evitando estar retenido por largos períodos en estas zonas de espera y poder continuar con sus trayectos. Esto es lo que Tazzioli et al. (2018) han denominado la “autonomía del asilo”²²⁹, esto es, las personas refugiadas que optan

²²⁷ Comunicación Poder Judicial (29 julio 2020). El Tribunal Supremo confirma que los solicitantes de asilo en Ceuta o Melilla tienen derecho a la libre circulación por España tras ser admitida a trámite su solicitud.

²²⁸ Según las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, aquellos refugiados que no efectuaron sus solicitudes en los CETI, generalmente, salieron antes de estos centros respecto a quienes sí pidieron asilo. “Si no hay más peticiones de asilo es porque los inmigrantes prefieren ser evacuados a la Península y entienden que la solicitud ralentizaría dicha evacuación ya que quedaría condicionada como mínimo a la admisión a trámite de dicha solicitud ya que al ser planteada en territorio, se considera sujeta al plazo de 2 meses por lo que en definitiva prefieren ser rápidamente evacuados a la Península, bien en régimen de libertad, bien con auto de internamiento dimanante del correspondiente procedimiento sancionador” (Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española, 2005, p. 5). Como señaló un activista durante el trabajo de campo realizado: “no había peticiones ... porque no había problemas de asilo en España, pero ¡claro que hay! ... o sea, en los demás países había miles de solicitantes de asilo y España nunca tenía nada, entonces ¿cómo es posible, cómo puede ser? ... En España no se pedía asilo ... no había solicitantes de asilo pues porque era un castigo. Pedir asilo suponía recibir un castigo por parte de la Administración, entonces la gente no pedía asilo. No es porque no hubiera ... (Entrevista 76, Melilla).

²²⁹ Tazzioli et al. (2018) han acuñado el término “autonomía del asilo” para referirse a una autonomía de los marcos normativos y regulatorios a través de los cuales se adjudica e implementa la protección internacional y, en segundo lugar, a una autonomía del discurso del humanitarismo, que tiende a dominar el debate sobre la política del asilo. Estos autores plantean el análisis de las políticas de asilo desde tres enfoques: 1) *Desde el horizonte y la idea de la libertad*. En este enfoque aparece la tensión conceptual entre la libertad de movimiento y el desplazamiento forzado, aparentemente evidente pero profundamente problemático, un enfrentamiento que comúnmente parece incluso ser una oposición absoluta. Una política autónoma de asilo contrarresta la esencialización de la movilidad forzada como subjetividad política de la pura victimización y el ethos obligatorio de estricto cumplimiento asumido para aquellos a quienes se les debe y se les otorga protección internacional. Esta victimización esencial se encuentra en el corazón de los marcos políticos para los refugiados, donde el desembolso de la protección está vinculado discursiva y políticamente a varios tipos de fronteras impuestas a la libertad de los refugiados, desde la libertad para tomar un transporte y viajar a un lugar seguro hasta la opción de elegir en qué país vivir o en qué vivienda residir, entre otros; 2) *Desde el reconocimiento de una política de rechazo en los movimientos de refugiados*, es

por no entrar al sistema de asilo, tienen una mayor libertad, no se ven limitados al régimen de protección y a un itinerario impuesto, de modo que, “no es raro encontrar refugiados que repudian por completo los gravámenes restrictivos, las constricciones y las humillaciones del sistema de asilo y que prefieren conservar la relativa libertad de maniobra que conlleva la ‘ilegalidad’ de los migrantes” (2018, p. 244).

Estos actos de autonomía tanto de los refugiados como de los migrantes y su derecho a la libertad de circulación se han producido en los diferentes estadios pre-fronterizos, fronterizos y postfronterizos. Como ha señalado Dimitris Papadopoulos y Vassilis S. Tsianos “las personas en movimiento crean un mundo de conocimiento, de información, de trucos para sobrevivir, de cuidado mutuo, de relaciones sociales, de intercambio de servicios, de solidaridad y sociabilidad que pueden compartirse, usarse y donde las personas contribuyen a sostenerlo y expandirlo” (2013, p. 190). Estos actos de autonomía también han sido apoyados por aquellas organizaciones de base, laicas y seculares, que han trabajado de manera permanente en estos espacios, independientemente de la Administración. De esta manera, han contribuido a estos vínculos y redes compuestas tanto por refugiados, migrantes como por aliados pro-migrantes. Este tipo de organizaciones ha tenido un enfoque de carácter comunitario, antirracista, de apoyo mutuo y basado en relaciones horizontales frente a la asistencia y la profesionalización de los servicios de las organizaciones del tercer sector²³⁰.

A continuación, se analiza la segunda fase del proceso de asilo, el estudio de las solicitudes y la negociación en el reconocimiento de protección.

decir, desde una perspectiva que no solo rechace la violencia y la perturbación de la vida de la que huyen los refugiados, sino también el rechazo a la violencia estructural del orden jurídico de la protección internacional; 3) *Desde los mecanismos de extracción de valor* que se realizan a través de los cuerpos de los migrantes y que no necesariamente pertenecen a la dimensión del trabajo (pp. 250-253).

²³⁰ Asimismo, han servido, en primer lugar, como puntos de información, asesoramiento, conocimiento sobre el funcionamiento del sistema de asilo y extranjería frente a la falta de comunicación institucional en estas zonas de espera; para el establecimiento de redes, por medio de otros contactos en península o en otros países europeos, etc.; para el apoyo en sus reivindicaciones por medio de manifestaciones y protestas de los solicitantes y migrantes así como encuentros de sensibilización, incidencia y denuncia respecto a los derechos humanos en la frontera sur.

7.3. Negociando el reconocimiento de protección dentro del sistema de asilo

“Voy a contar la verdad si no me creen...
'the truth, it's the truth' [La verdad es la verdad]”
(Farhanaz, mujer joven solicitante de asilo, entrevista 22, Madrid).

“La investigación de cada solicitud de asilo se basa en una costosa burocracia, que está completamente dedicada a la búsqueda de la verdad. Pero aquí *no está en juego la verdad del asilo; sino la verdad del solicitante de asilo*. Se supone que este aparato administrativo es la garantía de que el proceso de otorgar asilo o negarlo será justo el que diferenciará el falso refugiado del verdadero refugiado”
(Fassin, 2013, p.17, énfasis añadido).

En este apartado se estudia como los solicitantes de asilo apoyados por diferentes actores han tenido un mayor margen de interpelación, demanda y de exigir ciudadanía dentro del aparato de asilo. No obstante, el sistema de asilo es tan angosto que el conocimiento y la especialización en materia de asilo ha sido fundamental para poder navegarlo.

Mientras que en frontera el apoyo por parte de la sociedad civil, mayoritariamente las letradas, se centra en apoyar y negociar la entrada a territorio, y en su caso, el acceso al procedimiento de asilo; en territorio, las principales tareas consisten, entre otras, en el asesoramiento en la solicitud, la reconstrucción del relato y la recopilación de los hechos claves que conforman la historia del refugiado para sustentar la solicitud de asilo. En este estadio, existe un mayor apoyo en las solicitudes efectuadas en territorio (donde se cuenta con las redes de amigos, familiares, redes de activistas, asociaciones y organizaciones), como se observa en la tabla 13. Las principales actividades se dirigen hacia el apoyo en la preparación de la solicitud de asilo debido a que es el principal elemento para la concesión o no del estatuto de refugiado.

A pesar del régimen de asilo, como un sistema de control y opresivo, existen márgenes intersticiales donde la gobernanza en el asilo también ha sido reappropriada por los propios solicitantes y sus aliados (véase Darling, 2014). La utilización del mismo lenguaje de la administración, la presentación de pruebas y documentación esperada en las instituciones del asilo sirve en determinados casos para apoyar y disputar el proceso legal, derivando en determinados casos en la obtención del reconocimiento.

En primer lugar, las tareas de apoyo a las solicitudes han consistido, entre otras, en ofrecer asesoría jurídica, hacer legible el sistema de asilo o mediar entre los intereses en las narrativas del Estado y la historia experiencial de quienes se exilian:

Yo siempre les digo a los solicitantes que hay un trabajo que no puedo hacer por ellos ... Que es lo que ellos han vivido, su vivencia, solo la saben ellos, y eso hay que trabajarlo muy a fondo porque, bueno, luego salen muchas cosas que en las primeras entrevistas no salieron, etc. Y, y luego ya ahí hay un trabajo que ya es mío, que es fundamentar jurídicamente, encauzar el motivo de persecución alegado. (Abogada organización pro-migrante, entrevista 25, Madrid)

Por tanto, la labor de las letradas y otros agentes ha sido el encuadre de la historia dentro de los márgenes de la definición del estatuto de refugiado. Como sostenía una abogada de una organización pro-migrante “en los escritos jurídicos de los casos de asilo, debe haber un relato personal, acorde con la definición del estatuto de refugiado y responder a la pregunta de por qué es merecedor” (entrevista 88, Ceuta).

Los actores sociales han tratado de encauzar los casos de los refugiados encuadrándolos dentro del marco de los derechos humanos, ya que el derecho de asilo es entendido, por parte de estos actores, más allá de la definición de la categoría liminal del refugiado; con una noción de más amplitud anclada, precisamente, en el derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, es el caso de muy diferentes causas legítimas de huidas que cabe englobar en algún tipo de protección (subsidiaria, humanitaria, a víctimas de trata de seres humanos, etc.) y que son —en principio— más difícilmente consideradas como un motivo de reconocimiento por parte de los agentes y funcionarios del Estado. Estas visiones han calado en las prácticas sociales intentando expandir las posibilidades de acceso y admisión en el proceso de asilo, o en su caso, en el estudio del caso para que la decisión final de la solicitud fuese favorable.

A modo de ejemplo, la concesión del estatuto ha estado condicionada por muy diversos factores, entre ellos, el origen nacional del solicitante, el cual ha adquirido un peso considerable que ha repercutido de manera favorable, o, por el contrario, desfavorable. Los funcionarios que estudian las solicitudes tienen atribuidas, a priori, determinadas nacionalidades como no solicitantes, y, por lo tanto, no merecedores de protección. Estos

procesos y dinámicas apuntan a reforzarse y agravarse con el nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo (2020)²³¹. Sin embargo, los solicitantes y algunos de estos agentes especializados en materia de asilo y derechos humanos han tratado de mostrar, de visibilizar las causas, muchas de ellas recogidas dentro del paraguas de la protección, transformando estas concepciones. Los actores sociales, por medio del andamiaje jurídico, utilizan y redefinen el concepto limitante del refugio tratando de estirar las etiquetas jurídicas; o ampliar la interpretación y los significados de estas categorías legales. Poniendo en el centro las causas históricas, políticas, sociales y las experiencias de los exiliados.

La formación y especialización en el derecho de asilo, un derecho muy específico insertado dentro de la defensa de los derechos humanos es un aspecto central para apoyar los casos. El nivel de formación y comprensión de los instrumentos y herramientas en el ámbito jurídico del asilo, en diferentes niveles nacionales, comunitarios e internacionales, posibilita la identificación de casos, el acceso al asilo, o bien, sirve para encauzar y argumentar mejor los casos. Además, este conocimiento experto, se ha visto respaldado por la experiencia acumulada de algunas letradas, o bien, por la especialización de contextos sociopolíticos específicos o determinadas causas de persecución, como los motivos de identidad de género u orientación sexual.

Los actores no solo tratan de defender el caso, sino que a veces su labor ha sido ser guía dentro del proceso, haciendo el espacio del asilo legible, indicando al demandante los elementos básicos, relevantes en el relato, o, por el contrario, cuales era necesarios eludir²³². El conocimiento de las medidas restrictivas o las causas que pudieran invalidar la solicitud sirven para rebatirlas con argumentos.

²³¹ En esta línea, el nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo (2020) apunta y refuerza algunas de estas dinámicas, clasificando y estableciendo divisiones entre aspirantes a la deportación, o, por el contrario, a la protección. Algunos de sus objetivos fundamentales son: 1) La creación de áreas de procesamiento físico y procesal (incluida la identificación y el registro rápidos) en las fronteras externas donde se establecería una división entre los posibles migrantes "deportados" y los posibles aspirantes al refugio; 2) La implantación de mecanismos "eficaces" y "rápidos" en frontera para la contención, identificación y retorno de aquellos migrantes que se han clasificado como irregulares o cuyas solicitudes de protección sean rechazadas; 3) Y refuerzo de los acuerdos con terceros países que incorporen procedimientos de readmisión y retorno (Barbero y López-Sala, 2021; Comisión Europea, 2020).

²³² Por ejemplo, alegar en la solicitud que, además de las causas del desplazamiento, se quiere obtener la mejora de las condiciones de vida, es valorado por los funcionarios de manera negativa en la solicitud, y, por tanto, supone tener altas probabilidades de ser excluido en la concesión de protección. Según el lenguaje de la administración sería etiquetado como "migrante económico".

Por citar solo dos ejemplos, referidos a la movilidad y la recalificación de las políticas de asilo. En relación con la primera, las medidas de escrutinio de los mecanismos administrativos europeos limitan el derecho a la búsqueda de protección con argumentos tales como la “alternativa de huida interna”. Es decir, por qué el solicitante no se trasladó a otro lugar dentro del país, como desplazado interno, en lugar de atravesar una frontera internacional. Un argumento suficiente para negar el refugio, convirtiendo la alternativa del desplazamiento interno en una causa de exclusión de este derecho (Posada, 2009; Vidal, 2007). Otros argumentos aducidos son haber transitado por un país que es considerado por la Unión Europea como “tercer país seguro”; o bien, haber atravesado un primer país de la Unión Europea y no haber solicitado asilo de acuerdo con el “Reglamento de Dublín”. Aunque hay que aclarar que estos dos últimos mecanismos, tercer país seguro y Reglamento de Dublín, no son equiparables respecto al peligro y riesgo que corren las vidas de las personas. La principal diferencia entre ambos mecanismos es que el concepto de tercer país seguro es contrario al principio de no devolución –*non-refoulement*–, tal como se está aplicando en la práctica; mientras que el Reglamento de Dublín, en principio, reubica a la persona fuera del país de persecución o riesgo (dentro de alguno de los Estados miembros de la UE). Sin embargo, tal y como Garcés-Mascareñas (2015) recuerda, las personas refugiadas “no porque huyan de donde vienen, les es indiferente a donde van” (p.2).

En definitiva, todas estas medidas administrativas actúan como causas de inadmisión en frontera, o bien, como resoluciones desfavorables en las concesiones del asilo²³³. De esta forma muchos refugiados han quedado excluidos del derecho de asilo. Algunos de estos requerimientos, habitualmente, suelen pasar desapercibidos para la gran mayoría, a excepción de para aquellos que están especializados y que, por sus experiencias acumulables, conocen cómo operan las medidas restrictivas aplicadas y tratan de contra argumentarlas para rebatir las decisiones finales de los funcionarios. En suma, la

²³³ El documental, “*Stranger in Paradise*” (2016), del cineasta Guido Hendrikx, explica con detalle cómo funcionan las políticas migratorias en Europa con la llegada de refugiados en 2015. La película narra las relaciones de poder entre Europa y las personas que buscan refugio. Hendrikx muestra el papel de las políticas restrictivas a través de un personaje que representa a un funcionario de aduanas mediante un *role playing*, quien selecciona, rechaza o admite entre un grupo de solicitantes de asilo, a quienes se clasifica entre legítimos y no legítimos [estos últimos clasificados como “migrantes económicos”] en el proceso de asilo, de acuerdo con los criterios mencionados más arriba.

aplicabilidad de quien podría ser identificado como solicitante de asilo o refugiado ha variado entre los diferentes actores involucrados en el proceso de asilo. La valoración desigual ante un mismo hecho podía facilitar, o, por el contrario, negar la elegibilidad para obtener el estatuto de refugiado²³⁴. Esto ha supuesto que ante casos prácticamente similares se hayan adoptado decisiones antagónicas (Bárcena, 2009; Marfleet, 2006).

El segundo ejemplo tiene que ver con la recalificación de las políticas de asilo, las cuales han ido variando según el contexto histórico, revalorizándose unos motivos frente a otros. Recientemente, la persecución por motivos de orientación sexual e identidad de género ha sido valorada por algunos estados liberales occidentales con unos índices mayores de probabilidad de ser admitido u obtener resoluciones favorables frente a otras razones. Esto es lo que Fassin (2015) ha denominado jerarquías morales, en las que ciertas violaciones de los derechos humanos son más valoradas que otras, actuando en dos direcciones. Por un lado, radicaliza la representación de los otros como incivilizados y no democráticos, poniendo en valor la magnanimidad del mundo occidental como promotor de los derechos de las mujeres y de la democracia sexual. Mientras que, por otro lado, desvía la atención del descenso dramático en la concesión de asilo a las personas que lo solicitan bajo otros criterios, como los motivos de huida de carácter religioso o étnicos (Fassin, 2015, p. 286). En resumen, se ha producido un arma de doble filo; por un lado, la incorporación de este motivo ha extendido la definición de refugiado, incluyendo y ampliando el derecho de asilo, a quienes previamente habían sido excluidos de este derecho. Y, por otro lado, la valorización más favorable de estas causas frente a otras razones de persecución ha establecido una diferenciación y jerarquización, estableciendo unas causas de huida más legítimas que otras. Esto apunta a que el régimen

²³⁴ La entrevista a un funcionario de policía que se encargaba de realizar entrevistas de asilo en la frontera terrestre de Beni Enzar (Melilla) señalaba que en el caso específico de los sirios, independientemente de las zonas concretas del país de origen donde procedieran, sus solicitudes de asilo debían ser admitidas a trámite; si bien, la OAR estimaba no concederles el estatuto de refugiado, en todo caso, habría que concederles la protección subsidiaria debido al contexto de violencia generalizado que asolaba en todo el país. En cambio, este funcionario apuntaba que otros de sus compañeros responsables también de realizar las entrevistas de asilo, argumentaban que no debían ser considerados como solicitantes de asilo aquellos ciudadanos sirios que procedieran de zonas del país que no hubieran sido tan devastadas por la guerra (entrevista 45, Melilla). De forma que, como se recogió en el material del trabajo de campo, las evaluaciones ante un mismo motivo de persecución han sido valoradas de manera muy distinta entre diferentes personas que intervienen en el proceso de asilo. En suma, el concepto de asilo y las categorías de protección han sido entendidas y redefinidas de manera muy diferente, existiendo discrepancias y divergencias entre las autoridades estatales y funcionarios.

de asilo responde también a una dimensión en la escala moral donde unas causas del exilio son más valoradas que otras. La priorización, valorización y reconocimiento de unas causas frente a otras, ha contribuido a visibilizar, o por el contrario invisibilizar unos motivos de huida frente a otros. Esto ha conllevado a una valorización desigual del sufrimiento y la despolitización de unas causas de persecución frente a otras.

Volviendo de nuevo al apoyo jurídico, caso por caso, aparte de la preparación de la entrevista y la construcción del relato, la aportación de pruebas en apoyo a la petición ha sido otro elemento central, tales como la recopilación de documentos, datos personales (fotografías, certificados, etc.), documentación (médicos, psicosociales, etc.)²³⁵ o informes públicos respecto a la situación del país de origen, etc. Sin embargo, en muchos casos, no es posible presentar documentación que avale tales manifestaciones (Defensor del Pueblo, 2016, p. 34). Como señalaba una abogada de una organización pro-migrante en Ceuta “en muchos países hay detenciones o vulneraciones de derechos humanos (...) de las que nunca quedará un registro documental; esto conlleva que lo que tiene la persona para demostrar su relato, en el fondo, es su palabra” (Calvo et al., 2019).

La historia del solicitante, los elementos en su narrativa, los hechos de la experiencia de su desplazamiento, etc., deben presentar, entre otros elementos consistencia, coherencia, verosimilitud o “credibilidad” (Arenas, 2007; Calvo-González, 2020; Forina, 2019; Moreno Ríos, 2019; Ruiz-Estramil, 2019). Estas convicciones son valoradas y evaluadas, de manera tácita, por parte de las autoridades. Como manifestaba una abogada de oficio en Madrid:

Si tú me estás contando una persecución, me estás contando con tanto detalle, y me la vuelves a contar (...) y todo tiene lógica, por muy rocambolesco que parezca, pues la oficina de asilo se lo puede llegar a creer porque está dando mucho nivel de detalle, y en el asilo es muy importante el grado de detalle (...). Si

²³⁵ Fassin (2016) ha denominado “la humanitarización del asilo” a la instrumentalización o humanitarización a través de los cuerpos de los solicitantes por medio de los informes médicos. Al igual que sostiene Sager, en lugar de permitirles el reconocimiento de los solicitantes de asilo y migrantes como sujetos políticos con derechos políticos y sociales en sus propias agendas activistas han sido representados como víctimas o como alguna otra categoría despolitizada. Esto da como resultado una situación en la que las auto representaciones, así como las relaciones entre los solicitantes de asilo y los abogados, los grupos de apoyo y los médicos se centran en razones y argumentos médicos. En esta situación, el sentido de los derechos políticos se desvanece, todos los aspectos de los casos se distorsionan y finalmente se condensan en un discurso medicalizado (Sager, 2011, pp. 218-219). En suma, la humanitarización y medicalización del asilo ha producido esta falsa representatividad, que trata de reproducir a los refugiados como víctimas despolitizadas, en vez de, como sujetos políticos.

lo explicas, puede sonar verosímil, sin embargo, si no lo explicas puede sonar inverosímil. (Entrevista 64, Madrid)

Otro asesor legal de una ONG señalaba que la persona solicitante:

Tiene que dar el máximo de detalles hasta un nivel que nos parecía absurdo. No basta con decir: -entró la policía y me detuvo-, debe decir qué tipo de policía, el nombre del cuerpo de policía, qué uniforme llevaba, qué calle, si había cerca un banco o una iglesia... Estos detalles sirven para probar la verosimilitud del relato porque no llevan pruebas. (Báez, 2016)

Como ha expresado Ángeles Solanes (2010), la concepción del derecho de asilo se basa en demostrarlo y no en la presunción de inocencia. En esta misma línea, otros autores han señalado que las reclamaciones de los solicitantes suelen ser considerados por las autoridades competentes del Ministerio del Interior como “falsos” o “embellecidos” y luego los agentes tratan de razonar al revés (Souter, 2011); o como ha apuntado Fassin, “la investigación sobre la verdad se convierte en un proceso de detección de mentiras, que a veces puede convertirse en un ejercicio de crueldad pública” (2013, pp. 18-19). En resumen, el propio mecanismo del asilo no trata de buscar la verdad del asilo sino la verdad del solicitante, y esta verdad no solo debe ser contada (*telling*) sino que también debe ser construida (*making*) (Fassin, 2013)²³⁶.

Por ejemplo, en el caso de Zhara y Farahanaz, miembros de la misma familia, que solicitaron asilo en Madrid, pudieron recopilar y aportar algunos documentos para

²³⁶ Esto es algo común en los diferentes sistemas de asilo europeos y sus respectivas instituciones de asilo. Por ejemplo, en el caso francés, la Oficina Francesa de Protección a las Personas Refugiadas y Apátridas (OFPRA), órgano encargado de evaluar las historias de los solicitantes (el equivalente, en el caso español, a la OAR), aparece claramente esta búsqueda de la verdad del solicitante en el documental “*Les Arrivants*” (2010), de Patrice Chagnard y Claudine Bories. La escena donde aparece la asesora legal que apoya las solicitudes de asilo de una pareja de solicitantes de asilo en París, ambos perseguidos por su labor como periodistas en su país de origen, la abogada les señalaba: “a menudo, la OFPRA rechaza a las personas porque sus historias no contienen suficientes detalles. Algo impersonal es menos convincente. Tenemos que evitar eso ... debéis convencer a la OFPRA de que fuisteis perseguidos o temíais de ser perseguidos. En vuestro caso, fuiste perseguidos ... y el Estado no os protegió” (Les Arrivants, 2010, 1h21m49s). La asesora legal les señala que si conocen los nombres de quienes les persiguen tienen que dárselos a la OFPRA, de lo contrario, si no dan los nombres puede verse como algo que se ha inventado.

demostrar su persecución²³⁷. Zhara y Farhanaz fueron citadas para una segunda entrevista de asilo en la OAR²³⁸. Ambas fueron separadas para realizar la segunda entrevista, entre otros propósitos, para conocer si existían similitudes y consistencia en ambos relatos que demostraran la veracidad de los hechos que alegaban. Tanto Zhara como Farhanaz, en el momento de realizar la segunda entrevista, llevaban casi dos años viviendo en España, tenían conocimiento del castellano y conocían determinados códigos culturales del país de destino. Además, la información proporcionada por sus redes de amigas sobre el funcionamiento del sistema de asilo, por un lado, y el asesoramiento, preparación anterior de la entrevista y el respaldo del apoyo jurídico de su abogada, por otro lado, hicieron leíble el escenario de la segunda cita en la OAR. En otras palabras, ellas comprendían qué se esperaba de su narrativa y la adaptación de la entrevista para demostrar su relato. Estas tácticas marginales no deben ser subestimadas (Certeau, 1984). En este sentido, el poder también se entiende como constructor no solo como represor (Foucault, 2002). A pesar de los desequilibrios de poder entre los interrogadores y los solicitantes, la acción que realizan diversos actores y las pequeñas evidencias también afectan a la toma de decisiones. En el caso de Zhara y Farhanaz obtuvieron el estatuto de refugiada. A pesar de su posición como sujetos abyectos en que les sitúa el régimen de asilo, en este escenario humanitario, ambas crearon, como sostiene Agier, “un momento democrático” (Agier, 2012). La participación se activó mediante el “acto de hablar” (Certeau, 1996), pudiendo negociar como interlocutoras legítimas y directas dentro del aparato de asilo.

7.4. Con y más allá de las políticas de refugio

"Después de un año luchando por nuestros derechos, organizando manifestaciones, hablando con la prensa, poniendo quejas, yendo a los tribunales... por fin vemos que toda esta lucha ha tenido sentido" (Shaher, joven solicitante de asilo, citado en Barranco, 2019)²³⁹.

²³⁷ Aunque algunos de estos documentos no han sido vinculantes, sino recomendaciones, sugerencias, protocolos, etc. que sirvieron como herramientas para argumentar los casos (protocolo de Estambul, CEDH, etc.), al igual que los informes y denuncias respecto a la vulneración de derechos humanos han servido para rebatir o renegociar algunas decisiones.

²³⁸ Las segundas citas con la OAR son valoradas de manera muy positiva por los distintos actores que conforman el proceso de asilo, principalmente porque en esta segunda entrevista los funcionarios ponen rostro a los solicitantes. Sin embargo, tan solo alrededor del 20 % de los solicitantes son citados para una segunda entrevista (Defensor del Pueblo, 2016).

²³⁹ Shaher pertenece al grupo de apoyo de personas devueltas por Dublín (“Refugees Fighting for Rights”), creado por mujeres y hombres jóvenes refugiados que fueron devueltos desde otros países europeos a

La apelación por la vía judicial también ha sido utilizada por los solicitantes para rebatir sus casos y demandar ciudadanía, de forma que la estrategia legal ha secundado la lucha política. Hay que destacar que, generalmente, las reclamaciones de los solicitantes no son consideradas legítimas en el acceso al asilo en frontera, mientras que, en el procedimiento ordinario de asilo, los solicitantes sí han tenido mayor capacidad de retar, reclamar e interpelar, especialmente en las etapas finales²⁴⁰. Como Iker Barbero ha señalado “la ley precisamente no reconoce a los reclamantes como actores legitimados [como ocurre en los espacios fronterizos], pero, en otras ocasiones, la ley concede a los sujetos las herramientas necesarias para reclamar los derechos y la Justicia [en mayor medida, una vez radicados en los destinos finales]” (2019, p. 348).

Así, en el caso de Khadijatou, refugiada saharauí procedente de los campamentos de refugiados de Tindouf en Argelia. Khadijatou interpuso una demanda junto a su procurador contra el Ministerio del Interior por haberle denegado el estatuto de apátrida²⁴¹. La sentencia del Tribunal Supremo dictó que el Ministro de Interior debía reconocerle el estatuto de apátrida. A esta sentencia le siguieron otras similares. Su caso sentó jurisprudencia, lo que supuso un cambio en la práctica por parte de la OAR quien tuvo que acatar las directrices del Tribunal. De manera que a todos aquellos refugiados saharauis procedentes de los campamentos de Tindouf, que habían solicitado asilo en

España afectados por el Reglamento de Dublín. Este grupo de refugiados, apoyado por diversas redes y grupos de apoyo, ganaron el proceso frente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social. La sentencia dicta que los refugiados devueltos a España en virtud del Reglamento de Dublín tienen derecho a reingresar en los programas de acogida, así como el derecho de acceso a los servicios sociales y recursos de los que estaban excluidos hasta ahora (Barranco, 2019). Como se observa, las diferentes tácticas dentro del sistema de asilo no solo se han ceñido al proceso legal, sino también al reparto de una mayor distribución de los recursos y apoyo social. En suma, los solicitantes afectados por el Reglamento de Dublín, quienes, a priori, fueron excluidos, volvieron a ser considerados como legítimos solicitantes de asilo a posteriori.

²⁴⁰ Respecto a los recursos administrativos y las sentencias judiciales presentadas por los solicitantes de asilo para que se admita a trámite su solicitud o que se les conceda la resolución favorable, véase Memorias de la OAR.

²⁴¹ Aquella persona que ningún país reconoce como ciudadano (véase entre otros, Edwards y Vas Waas, 2014). Las Convenciones Internacionales sobre esta figura se establecieron en 1954 (Convención sobre el Estatuto de los Apátridas) y 1961 (Convención para reducir los casos de Apátrida). España aprobó el Reglamento de reconocimiento del Estatuto de Apátrida por medio del Real Decreto 865/2001 (ver artículo 7). El estatuto de apátrida reconoce el derecho de residencia, actividad laboral y documento de viaje con una validez de dos años (artículo 13 y 14 del Real Decreto 865/2001). Sin embargo, existen limitaciones y restricciones, por ejemplo, los solicitantes del estatuto de apátrida, a diferencia de los solicitantes de asilo, no tienen autorización para trabajar.

España, se les debía conceder el estatuto de apátrida, y, por lo tanto, el derecho a residir, trabajar y viajar. Esto supuso que casos individuales derivaran en una causa colectiva y que las decisiones finales fueran consideradas favorables. Y, en segundo lugar, la estrategia legal sirvió como instrumento de lucha política, y el reconocimiento de sus derechos, expandiendo la ciudadanía por medio del derecho formal (Manby, 2018), lo que supuso una nueva apertura de protección dentro del sistema de asilo²⁴².

Anteriormente, los refugiados se englobaban dentro de las luchas y resistencias de los migrantes “sin papeles”. Hasta el momento muchos de los refugiados no habían sido identificados como tales debido a la figura de la inadmisión a trámite que les impidió acceder en el sistema de asilo. Como se estudió más arriba, una parte de aquellos solicitantes cuyas solicitudes fueron valoradas como desfavorables se asociaron entre ellos en la década de los ochenta. Además, antes de la aprobación de la última Ley de asilo (2009) la mayoría, antes o después, cayeron en la irregularidad conforme a la Ley de extranjería. Tanto refugiados como migrantes han luchado englobados dentro de los movimientos “sin papeles” por medio de diversas campañas y protestas. No obstante, el punto de inflexión se dio a partir de las llegadas de refugiados en 2015 y con la posibilidad de acceder al sistema de asilo a partir de la última Ley de asilo, las solicitudes de asilo se incrementaron notablemente. A partir de ese momento se visibilizó la realidad de los refugiados a través de los encierros, huelgas de hambre, protestas, que han sido manifiestas en los últimos años en los diversos puntos del territorio español tanto en los espacios fronterizos como en territorio peninsular (Barranco, 2018; Martínez, 2014; Orejudo, 2019; Ortiz, 2015; Pampa Sainz, 2019; Punt Suport Migrants, 2017). De manera que la ciudadanía no solo es retada y reclamada con y más allá del régimen de asilo por medio de estrategias hacia las estancias jurídicos-institucionales, sino que también han sido

²⁴² La cuestión del asilo está estrechamente ligada a la cuestión poscolonial y las relaciones internacionales (Farrier, 2011; Spivak, 2010). El mundo poscolonial está, pues, casi completamente dividido por las fronteras del imperialismo (Hobsbawm, 1998, p. 211). España, en el caso del Sáhara, aparece como antiguo imperio que había colonizado, dominado y explotado a este territorio entre 1958 y 1976, un territorio posteriormente, ocupado por Marruecos. Los saharauis tuvieron que huir de su tierra, una parte de ellos se desplazó al país vecino, Argelia, asentándose en Tindouf. Por otro lado, la concesión del Estado español del estatuto de apátrida en vez de la concesión del estatuto de refugiado es negar y ocultar su implicación como responsable directo del conflicto. Y, en segundo lugar, conlleva no reconocer a Marruecos como Estado perpetrador que vulnera los derechos humanos. De esta forma, las relaciones internacionales entre España (y, por ende, Europa) y Marruecos, como parte integrante de la externalización de fronteras para contener la migración africana hacia Europa, no se ven minadas ante la cuestión del exilio del pueblo saharauí.

contestadas y construidas desde las movilizaciones y las protestas dentro del sistema de asilo y más allá de este, no solo desde el ámbito jurídico sino también en el ámbito social.

Para aquellos que no obtuvieron el estatuto de protección, la institución del asilo actuó como sala de espera. Tanto la demora en la resolución de los expedientes en la OAR como aquellas solicitudes que habían apelado a la vía judicial contra la Administración actuaron como posible garantía de no deportación y, la autorización temporal de residencia sirvió como elemento probatorio de cara a la posterior regularización por arraigo. Sin embargo, los solicitantes no solo han tratado de ajustarse y adaptarse reapropiándose de los medios y del lenguaje del ámbito humanitario, también han retado las prácticas excluyentes por medio de la reivindicación de sus derechos más allá del sistema de asilo, por medio de la estrategia legal, las movilizaciones o protestas como formas de lucha política.

7.5. Conclusión

El aumento de llegadas de personas refugiadas a partir de 2015, la utilización de la vía del asilo, la mayor admisibilidad de las solicitudes a trámite tras la última normativa de asilo y los apoyos por parte de aquellos aliados de la sociedad civil en el proceso jurídico, han conllevado la inclusión en el sistema de un alto número de peticiones de protección internacional. Y, por tanto, la consideración de un mayor número de casos de asilo, lo que les ha garantizado, al menos, el derecho a la no devolución. Además, este aumento ha supuesto, en paralelo, la ampliación del sistema de recepción. Todos estos factores han trasladado la cuestión del refugio —que hasta el momento había permanecido, de alguna u otra manera, invisibilizada— al centro del debate público y a la agenda política española.

Los solicitantes de asilo, tanto de manera individual como colectiva, junto con las alianzas establecidas con la sociedad civil, han tratado de retar las estructuras de control y negociar el acceso y reconocimiento de determinados derechos; como el derecho de entrada, el derecho de movilidad, el derecho al reconocimiento del estatuto de refugiado, o en su caso, el derecho de residencia permanente, así como la movilización de los apoyos (formales o no) en el ámbito social. Este capítulo se ha centrado principalmente en algunas de las acciones realizadas dentro del proceso administrativo-legal, tales como las tácticas dirigidas a preparar los casos y las entrevistas dentro del sistema de asilo, las

apelaciones por la vía administrativa y la estrategia legal, o bien, las movilizaciones y protestas como medio de sus luchas políticas.

Por ejemplo, la negociación y reclamación de la categoría de “solicitante de asilo” ha supuesto garantizar el principio de no devolución especialmente en las zonas fronterizas y de primera llegada. Esto ha derivado en la posibilidad de ser trasladado del ámbito de la “ilegalidad” o “no admisión” a la “legalidad” o “admisión”; o bien, teniendo en cuenta las altas probabilidades de rechazo y denegaciones de asilo, el tiempo en espera en el régimen de asilo ha contabilizado como cómputo de cara a una futura regularización. Si bien, la espera prolongada ha conllevado a una mayor situación de precarización en la que viven una buena parte de los solicitantes de asilo, al mismo tiempo, la espera no ha sido totalizadora, sino que ha actuado de múltiples formas, y a menudo, de maneras opuestas. La mayor dilatación en el proceso ha servido para contabilizar los años como solicitantes de asilo por medio del empadronamiento como demostración del arraigo social en el país y, en consecuencia, la posibilidad de acogerse a una futura regularización. Desde la ciudadanía formal, ser identificado como solicitante de protección internacional (asilo) ha operado como una especie de sala de espera de cara a la obtención de un estatuto legal por medio de la derivación hacia el régimen de extranjería, y la regularización por otras vías.

No obstante, las cuestiones de ciudadanía no deben entenderse únicamente desde el marco normativo y de la obtención del estatuto legal, sino que la ciudadanía también se comprende desde las acciones, la pertenencia a una comunidad, los procesos subjetivos de los propios solicitantes y las alianzas desde la sociedad civil, tal y como se ha abordado en esta investigación (Isin, 2017). De esta forma, los solicitantes y aquellos aliados que han apoyado las reclamaciones de los solicitantes (desde los grupos de apoyo, movimientos sociales, etc.) han contribuido por medio de sus actos y participación al desafío y desestabilización de los límites de la soberanía y las nociones de pertenencia por medio del derecho de entrada y movilidad, así como el derecho de residencia continúa atravesando (o no) el sistema de asilo. Sin embargo, como se ha observado en este capítulo, la negociación del acceso a los derechos no solo ha estado reservado para quienes ingresaron por el régimen de asilo, sino también para quienes optaron por la autonomía fuera del sistema del asilo; ambos han luchado por el derecho de residencia,

desafiando de esta manera la soberanía y las nociones de pertenencia inscritas –con y más allá– del marco de protección del régimen de asilo.

De forma que los solicitantes de asilo, al igual que “las y los migrantes ‘sin papeles’, no se encuentran únicamente sujetos a la exclusión, sino que también se transforman en actores claves para volver a plasmar, confrontar y definir las fronteras de la ciudadanía” (Mezzadra y Nielson, 2017, p. 293). Mientras que las y los migrantes indocumentados están desautorizados (Sassen, 2006, p. 294), los solicitantes de asilo están *autorizados*, al menos de manera temporal, a la *espera* de reconocimiento como refugiados por el Estado.

Los propios solicitantes y aquellos aliados pro migrantes han contestado los límites de las políticas de refugio, ajustándose, contestando y desafiando las políticas y prácticas restrictivas dentro del régimen de asilo; aunque esta apertura del derecho de asilo, al mismo tiempo, ha establecido y reproducido nuevas divisiones, jerarquizaciones y exclusiones entre las personas refugiadas. Hay que recordar, como Nyers ha discutido, que “las disputas sobre quién tiene la autoridad de proteger, quién estará protegido y bajo qué términos y condiciones, pueden revelar nuevas problematizaciones, así como nuevas formas de pensar y actuar políticamente” (2003, p. 1069).

CHAPTER 8. CONCLUSIONS

This study has sought to demonstrate that the Spanish asylum regime is embedded in and forms part of a broader migration model that has permeated the institution of asylum from its emergence to the present day.

Spain's current asylum policy began with its transition to democracy at the end of the 1970s and gained momentum in the early 1980s, with the approval of the first Asylum Law in 1984. This law sought to guarantee the rights of refugees, which resulted in the direct admission of all those who applied for asylum in Spanish territory. However, after Spain joined the European Union it gradually incorporated a series of restrictive measures on asylum and migration in accordance with European migration policy. The aim was to curb migratory movements, mainly from the 1990s onwards, despite the fact that the reality of migration in Spain was very different from what was observed in other countries in Northern and Central Europe. However, the development of asylum policy in Spain can be explained not only by taking into account European migration policy, but also by examining Spain's own migration history and the socio-political context in which it is inserted. Despite the initial attempts described earlier in this dissertation, the right (and management) of asylum did not occupy a central place in the shaping of Spanish migration policy. This is also partly explained by the fact that, unlike in other European countries, there was no common political and social consensus on asylum in Spain, which resulted in weak institutional recognition. This was compounded by a migration management dominated by economic and labour considerations on the one hand, and the fight against irregular immigration and migration control on the other, which largely explains some of the dynamics observed.

The modification of the 1984 Asylum Law by the 1994 law incorporated an element that would be key in the following decade: *inadmissibility criteria* (*figura de inadmisión a trámite*); a concept which represented the culture of mistrust and denial towards the claims of asylum seekers, understood as "bogus applicants", and within the framework of this generic and shared perception of migratory movements as flows generated exclusively by economic causes. *Inadmissibility criteria* therefore incorporated these rationalities, these perceptions, through the establishment of a selective filter that distinguished and classified applicants as legitimate or illegitimate and subjected the procedure to very strict scrutiny

mechanisms. This scrutiny resulted not only in a high number of inadmissible applicants, but also in high rejection rates. Between 1995 and 2009, around 60% of applications were rejected and more than 90% of decisions were unfavourable. In practice and in this way, it has been concluded throughout the study that the asylum procedure was managed as a mechanism at the service of migratory control, acting, in the end, as the origin and trigger of "the production of irregularity".

Another result of this research is, therefore, the close relationship between asylum and irregularity. Not only because of the high number of rejected applications, which end up transforming "former applicants" into irregular migrants as part of management practices, but also because of a widely entrenched discourse that has labelled and perceived these applicants are not as "genuine refugees". This transformation "from refugees to illegals" has been widely addressed in the international literature, which has highlighted how the asylum regime also contributes, along with other forms of illegalization, to the "production of irregularity". The findings in the Spanish case thus add to the growing body of literature on the relationship between asylum and irregularity.

On the other hand, as has been argued throughout this work, the asylum system must be understood in the context of broader migration patterns and the production of Spanish labour migration policy. In the 1990s, the creation of migration control policies and, in turn, the growing demand for foreign labour in certain sectors shaped a model based on the needs of the labour market, but where irregularity, whether derived or imposed, formed part of the management. However, the extraordinarily restrictive model of asylum was combined with the existence of more or less established channels of access through the immigration regime through "incorporation into the labour market". Hence, it can be said that refugees, like migrants, opted to follow the immigration route rather than the asylum route. This largely explains the low number of applications between 1995 and 2014, which, broadly speaking, remained around an average of 5,500 applications per year. The low number of applications contrasts with the total number of foreign residents in Spain to such an extent, that it has become a distinctive feature of the Spanish system, setting it apart from what is observed in other European countries.

However, from 2015 onward the trend began to change, with a continuous increase in applications until reaching the maximum observed in 2019. This change can be

understood, to a large extent, as a consequence of the transformations in the Spanish asylum system brought about by the so-called "refugee crisis" and its institutional transformations. However, it has also been the result of the effects of the last Asylum Law (2009), which made it possible for everyone who applied for asylum in the territory to access the procedure. It is important to highlight that, despite this legislative change, in practice the weight of almost two decades of a highly restrictive asylum system discouraged applications, leaving its mark on both migrants and social organizations, which explains why even those who met the requirements did not "claim" the right to asylum and why those who work to defend asylum seekers did not use the procedure. It is precisely in 2015, with the arrival of Syrian refugees (who were considered and labelled as "legitimate applicants") to Europe and Spain, when "the issue of asylum" not only entered the agenda, but also into the imaginary, emerging "as a possible path that had previously been discarded".

In short, the practice of admission in the territory established by the last law was significant because it finally made viable what for almost two decades had been obstructed. However, this law produced a bifurcation or a differentiated system between the management of asylum at the border and in the territory, which indicates, in spite of everything, the maintenance of the logic of control referred to above. Thus, while it reduced the impediments to access the procedure for those who applied for asylum in the territory, it maintained broad restrictions on applications made at the border. This is explained, in the first place, by the maintenance of *inadmissibility criteria* at the border, and the additional incorporation of the concept of *refusal*, which led to an accelerated mechanism that has frequently been used to deny the right to asylum. As has been highlighted throughout this dissertation, the management of asylum at the Spanish border is characterized by classifying most migrants, especially at the southern border, as "economic migrants", and therefore as "bogus refugees", which in practice has led to deterrent mechanisms and exclusionary practices both to enter the territory from the border and to access the asylum procedure.

Another of the most important contributions of this thesis has been the analysis of how categories and institutional labelling are constructed and delineated around who is or is not considered an asylum seeker and/or refugee, as well as the influence of these categories on Spanish migration policies following the framework of labelling theory. As

has been highlighted, the labelling and distinctions in the categories in the Spanish case have been different from those analysed by other scholars who have focused on other European countries. Thus, while in these other European countries the distinction and confrontation between categories has been articulated around the migrant/refugee divide, in the Spanish case this distinction was modulated between regular/irregular ("legal" and "illegal") migration, as has been reiterated by the dominant discourse in political debate, public opinion and the media. Both dynamics respond to similar processes of inclusion and exclusion and how exclusionary policies and the creation of irregularity have been constructed. The results of this study indicate, therefore, that the dynamics of mobility are similar to those in other countries, but in the Spanish case they have been managed differently.

The contribution of the labelling approach to the analysis of the Spanish case has been particularly relevant. Throughout this research it is observed how these categories have been constructed according to structural and contextual circumstances that have changed over time. It has also been related to the national history of migration, the positions and relations between Spain and the countries that were former colonies, labour market policies and the welfare state model. These categories have had an impact on access to rights for people on the move and once they enter Spanish territory. All of this is based on the logic of *pensée d'Etat* (state thinking) and within the organizational principle of sovereign regimes that establish divisions between nationals and non-nationals (Sayad, 2010).

This thesis has also analysed how public services, rights and restrictions for asylum seekers have been shaped within the framework of the Spanish welfare state. As has been observed throughout this work, *asylum seeker* is a category or status in which a person is waiting to be recognized as a refugee, which implies that the right to asylum is suspended, and therefore, in this period, they do not have refugee status or the rights assigned to such protection. Obtaining this protection implies the recognition of other fundamental rights, comparable to those of nationals, such as the right to mobility, residence or work, and, consequently, inclusion in the system of protection and social security as opposed to the legal-administrative category of *asylum seeker*. However, asylum seekers are not excluded from full recognition of rights. While asylum applications are being processed, asylum seekers are authorized to reside and work (after six months, which legally gave

them access to labour rights). In addition, by registering in the local census (*Padrón Municipal*) they have access to certain social rights, such as the right to schooling or medical care. It should be added, however, that although formal rights have been made possible through regulation, access to certain rights and services has sometimes been restricted in practice. Thus, for example, employment has been conditional on the applicant's status, which has meant short-term permits subject to continuous renewal, which often leads to irregular work and employment in the most precarious segments of the labour market.

Another discovery of this work is the complex bureaucratic process that often characterizes the asylum field and "the waiting dimension", which is a fundamental aspect that refugees have to cope with in their daily lives. Applicants often had to wait long periods of time waiting for a final decision on their asylum application. This study has shown that waiting has been a feature of the Spanish asylum system over the last decades, although this delay has varied considerably, ranging from months to years, depending on the specific case or the applicant's country of origin.

Prolonged waiting has led a large number of asylum seekers live in precarious situations, mainly due to their fragile and temporary status. Asylum seekers have been granted certain rights in a partial or transitory manner in comparison with the rights gained through refugee status. However, one of the most important conclusions of the analysis carried out is that this wait has not been totalizing, but has acted in multiple and often opposing ways. The lengthening of resolution periods has resulted in "computational" time to meet the requirements for legal stability, either through social rootedness or potential regularization. In other words, the delay in the ruling on the asylum decision acted as a kind of waiting room for obtaining legal status.

However, this long wait is compounded by the short duration of social programmes and their level of coverage within a state reception system that has been described as limited and welfare-based. A large proportion of asylum seekers have continued to wait for the resolution of their claims even after the end of the programme, which has led to a mismatch between the "times" of the administrative and social itineraries that the asylum seekers have followed.

The social programme, better known as the “integration pathway”, for asylum seekers was created in the 1980s, after the adoption of the first asylum legislation. The social programme was designed in accordance with the stages of the administrative asylum procedure and was structured in three phases. The first phase of the programme (“reception”) was reserved for asylum seekers who were awaiting their decision (the Asylum Law stipulated a period of between 3 and 6 months); it was based on emergency situations, focused on reception and the coverage of basic needs. The second and third phases of the programme (“integration” and “autonomy”) were aimed at asylum seekers who had already been granted refugee status - and therefore meant continuity in the provision of social services and resources. Although changes subsequently took place, the social services and resources of the second and third phases, which were in principle reserved for those who had obtained refugee status, in practice ended up being directed to persons who were still awaiting their decision (applicants); however, the ultimate goal of the social programme –“autonomy”– did not translate into this latter purpose, as applicants were left conditioned to the administrative procedure and its timing and subjected to uncertainty due to administrative delay.

Asylum seekers who were eligible for reception were able to access initial support and basic social welfare coverage. However, this analysis of the state reception system and social protection policies in the field of asylum and refuge over the last few decades has shown how this model has been characterized as a rigid, centralized and limited system. The implementation of these social policies has been based on a system of mixed management between the Administration, which is mainly responsible for the design of the “top-down” reception policy, regulation and funding, and, on the other hand, the social organizations of the third sector, which are responsible for the implementation of programmes and services. Since 2015, with the increase in the number of asylum applications, resources, services and the number of places within the reception system have expanded considerably. However, this growth has taken place mainly through a system of “delegation” and outsourcing to social organizations that have become the main actors in management, leading to an imbalance between private and public management of reception (90% and 10% respectively). This has also led these organizations to be more dependent on state funding and for the resources at their disposal to be less stable; although in the first phase there is a greater guarantee of social coverage, during the second and third phases, it is not guaranteed. In addition, these services have not been

regulated through legal norms, but rather by a management manual (which tends to change periodically). In addition, the coverage and social provision offered has been disparate depending on each entity (each organization has its own agreement with the administration). This has led to inequality in the social services offered by each of the social entities. At the same time, the State has maintained its power and capacity to govern but without as much accountability and oversight (Guiraudon and Lahav, 2000). Finally, it should be noted that, despite the expansion of the reception system, this has not led to changes in the design and structure of the programme and can be described as a model that has been maintained over time.

Another of the findings of this thesis has been the particularity of the reception programmes from the southern Spanish border, with differentiated circuits for asylum seekers who enter through this area, ranging from internment and expulsion circuits to humanitarian and protection circuits (CIE, CETI, PAHI and the asylum reception system). Asylum seekers who have entered through this area have suffered greater discrimination with respect to asylum seekers on the mainland and an unequal distribution of resources and services within the framework of the welfare state. This example has been clearly seen with asylum seekers, generally from African countries, and their referral to the PAHI, who have been categorized as “undeserving”. This classification shows the distinctions that are put in place in the asylum process based on socially constructed principles of legitimacy and deservingness. These distinctions and classifications are made on the basis of the country of origin, although not exclusively, they are also conditioned by the mode of entry, social class, gender identity or sexual orientation, etc.

It is possible to conclude that the state reception system has been based more on the principle of voluntariness, characterized by social assistance and a humanitarian approach, as opposed to providing guarantees and fulfilling a rights-based approach. Thus, it can be observed that humanitarian governance occurs both within the internal boundaries of the management of social policies inside the state, as well as at its external borders.

Thus, as has been reiterated in this dissertation, asylum seekers move between different states, dimensions and scales, both geographically and institutionally, where there are processes of exclusion in one sense and processes of inclusion in another. These processes should not be understood in a simplistic or dichotomous way; on the contrary,

they are in constant tension, redefinition and negotiation. The differential recognition and restrictions of rights illuminate the various policy implications and complexities in the construction of processes of both exclusion and inclusion within the organizational structure of the host state's sovereignty regimes and legal frameworks for asylum and aliens.

The weight of civil society in the state reception system in Spain has been highlighted in previous pages. However, this research has also focused on analysing the actions and alliances between asylum seekers and civil society, especially during the last decade, to confront the limitations (different barriers) within the Spanish asylum model defined as exclusionary and restrictive. It should not be forgotten that the increase in asylum applications since the end of 2014 and the situation in Europe led to greater visibility of "asylum seekers". The labelling approach, as seen above, focuses on the construction of categories within a hierarchical and unequal power structure. At the same time, however, refugees are not only "labelled" at the core of migration policies, but also adapt and re-appropriate these categories, as has been seen throughout this research. Asylum seekers together with some sectors of pro-migrant civil society have challenged, destabilized and contested these categories, resulting in certain demands.

Firstly, and with particular emphasis since the end of 2014, the issue of asylum has become more visible in Spain, occupying its own place on the Spanish migration agenda in contrast to the previous decades characterized by a lack of visibility of the situation of refugees who had received little attention in the political debate, the media and social policy. Thus, the visibility of the asylum issue in the Spanish case prompted "identification" as an asylum seeker in accessing the procedure, as well as an increase in support and legal defence for this group, among others by lawyers and legal departments of many social organizations at the Spanish borders. Moreover, these actions, both by asylum seekers and pro-migrant support groups, can be seen as practices that challenge the structures of migration control. The negotiation and claiming of the category "asylum seeker" meant guaranteeing the principle of non-refoulement especially in border and first-arrival areas. This resulted in the possibility of being moved from the realm of "illegality" or "non-admission" to "legality" or "admission". In short, the tension was between refugee mobility and state control.

Secondly, the identification and re-appropriation of the category of asylum seeker has also been a determining element in the actions of civil society support groups to achieve another objective: greater protection for asylum seekers. The various strategies for obtaining the right to protection, or the challenge and extension of protection through various actions, led to the opening of new channels within the asylum regime. Moreover, it should not go unmentioned that waiting as an "asylum seeker" provided the relative security of being guaranteed the right of non-refoulement and being allowed to reside and work in Spain.

At the same time, identification under "this category" has not only been confined to administrative and legal processes within the asylum system, but the expansion of this category has also been reinforced within social policy, through the extension of social services, resources and the expansion of the reception system, as noted above. While "being more categorized" may have implied greater access to services and other entitlements and thus being "more protected" than others who are not categorized, at the same time, the tension between the distribution of social services and welfare entitlements has also contributed to greater discipline, control and conditioning within these programmes.

Moreover, at the same time as spaces for extending protection were enlarged, labels and distinctions between migration categories were reinforced. This has produced representations of asylum seekers and refugees, distinguishing between "legitimate" and "non-legitimate" and "deserving" and "undeserving" of protection. As has been reiterated throughout this work, this differentiation is at the heart of the asylum regime which seeks to identify and differentiate between refugee movements by virtue of legitimacy and "deservingness". Such representations do not subvert the ways in which the state categorizes and divides refugees and migrants (Anderson et al., 2011). Critical migration studies have analysed the differentiation and categorization of the "non-national" other, and how certain categories have been used to restrict their social, civil and political rights. Processes of differentiation and categorization have been central to the shift towards more restrictive migration policies, differentiating, valorizing, hierarchizing migrants in different ways and creating different forms of subordinate exclusion and inclusion. As several authors have argued, this means that their very presence has the potential to both challenge and re-inscribe borders and processes of categorization. In this way, asylum

seekers resist, undermine and contest exclusionary practices of citizenship, and are simultaneously subject to the legal frameworks and regimes of sovereignty that they seek to contest" (Sager, 2018; Tyler and Marciniak, 2013).

For example, protection is often obtained by invoking humanitarian as opposed to political reasons. Thus, it becomes a double-edged sword: on the one hand, the successful strategy of having achieved protection status and the recognition of the rights associated with such status, and, on the other hand, the distortion of the causes of exile through the bureaucratic process of asylum itself, which often reproduces and stigmatizes a false image of refugees; which becomes a humanitarian language and a compassionate logic in the face of the claims and the ownership of the rights of refugees as political subjects. As we have seen, in the last decade there has been an increase in the number of people granted sub-protection categories, mostly humanitarian protection, and to a lesser extent, subsidiary protection, while the number of people granted refugee status has remained unchanged at a low and more or less constant percentage over the past four decades. This connects with the contributions of the moral economy approach to asylum, which argues that there has been a shift in legitimacy within asylum from the political to the humanitarian, as shown by the increase in grants of asylum "on humanitarian grounds"; alongside, secondly, the preservation of the institution of asylum, underpinned by the idea that the principle of asylum is best defended when access to refugee status is restricted.

Hence, a very high percentage of asylum seekers turn out to be "rejected refugees", and thus fall into the category of "irregularized" migrants. The latter category also includes those asylum seekers who avoided entering the asylum system in the first place, a strategy employed by some migrants in order to avoid being detained in border towns and to continue their migratory journey to other chosen destinations. Resistance to not being identified as an asylum seeker led to greater autonomy and freedom from the restrictions imposed within the asylum regime, but at the same time to a greater risk, in the face of police controls, of being detained and the possibility of deportation. This is clearly illustrated by the asylum seekers who sought access through the southern border, largely refugees from various African countries. This situation has persisted over time, despite recent changes regarding access and the extension of the asylum process since 2015. This shows, in short, how asylum seekers adapt to the migration management that prevails in certain spaces and times in order to try to continue with their migratory projects,

adapting, appropriating or rejecting these labels. And, secondly, the differentiated treatment, in many cases depending on the areas of origin, which has made it possible for some and prevented others from entering through asylum. This was clearly observed in the different management of refugees according to their country of origin from 2015 onwards. This shows how refugees are subject to the asylum regime through processes of selection, differentiation, hierarchization and valorization. Thus, the eligibility criteria for obtaining protection do not respond exclusively to the history of the displaced person and the reasons for persecution and violence they have had to face, but to political, economic, social and ideological interests, or to the interests of international relations between states with regard to protecting or not protecting the subject.

The results of this research explore how the processes of construction of these labels are mediated and traversed by social categories. Thus, the administration and governance of populations are also mediated by national origin, although not exclusively, but also by mode of entry. As well as "race"/ethnicity, social class, gender identity or sexual orientation, which influence how the category of legitimate claimant is negotiated and constructed, and thus the possibilities of being a candidate for protection or not.

This research sheds light on the need to analyse asylum and immigration regimes together. As evidenced by the Spanish case study, regardless of the causes and reasons for departure, migrants and refugees have tended to conform to the management of mobility established and implemented by destination countries. Thus, the construction of categories, the proliferation and assignment of labels to those on the move are often subject to the configuration of these regimes rather than to the experiences of the people on the move.

In the asylum regime, tensions have become apparent between the way protection systems are articulated on the one hand, and the right to mobility itself on the other. As a result, refugees have become conditioned by the stipulations of these regimes in order to qualify for protection frameworks. As a result, some refugees have opted to remain outside the asylum system in order to be able, despite the dangers involved, to pursue an autonomous migratory journey without the constraints (including limitations on mobility) that protection systems often impose. Moreover, a narrow understanding of asylum, which has ended up establishing a meagre system of protection for a select few ("the

chosen few") and the discourse around the need to protect the system from abuse, has led to the embedding of the asylum regime within the framework of migration control, which has affected both migrants and refugees and has legitimized policies of *deportability* and the violation of fundamental rights.

Finally, although this research has focused on analysing the construction of the Spanish asylum regime, further studies are needed to deepen this line of research, which has aroused particular interest in migration studies in Spain in recent years. In particular, studies are needed to explore and examine the differentiated effects produced by the asylum regime based on the reasons for persecution and its impact on the life experiences of refugees through the notions of intersectionality, ethnicization/"race", gender, sexuality, etc. It would also be interesting to carry out other studies that consider the resignifications of the refugee category, its evolution over time and its variations, taking into account the asylum regimes in different countries because of their potential for comparative analysis.

Moreover, additional research could delve deeper into the management of refuge in other geographical spaces that have not been explored to date, whether at land or maritime borders, or at the heart of some of the internal control mechanisms, such as CETIs or CIEs. Finally, it would also be relevant to carry out work aimed at analysing the practices of resistance and political struggles of asylum seekers and their civil society allies, and how these practices of active citizenship stress, negotiate and challenge mobility regimes.

BIBLIOGRAFÍA

ABAD MIGUÉLEZ, B. (2016). Investigación social cualitativa y dilemas éticos: de la ética vacía a la ética situada. *Empiria*, 34, pp. 101-120.

ABOGACÍA ESPAÑOLA (27 febrero 2017). *En primera persona* [Archivo de video]. Youtube. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=gFKvscpw8B4>

ADÁMEZ-CASTRO, G. (2016). Un pasaporte hacia la libertad. Súplicas y solicitudes de los exiliados españoles al Comité Técnico de Ayuda a los Republicanos Españoles (CTARE). *Vínculos de Historia*, 5, pp. 290-308.

ADELANTADO, J. y PÉREZ-GIMÉNEZ, R. (2010). La importancia de las ideas en el cambio de paradigma: aplicación a las políticas de servicios sociales y asistencia social en España (1982-2008). *Revista en pauta*, 8 (26), pp. 99-116.

AEDO, Á., MURRAY, M. Y BACCHIDDU, G. (2017). Hacia una ciencia social crítica. Entrevista a Didier Fassin. *Andamios*, 14(34), pp. 351-364.

AGAMBEN, G. (2005). "Una biopolítica "menor". Entrevista con Giorgio Agamben. En *La Administración de la vida: estudios biopolíticos* (pp. 171-190). Barcelona: Anthropos.

AGAMBEN, G. (2010). *Homo Sacer: El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-textos.

AGIER, M. (2012). Pensar el sujeto, descentrar la antropología. *Cuadernos de Antropología Social*, 35, pp. 9-27.

AGRELA, B. (2002). La política de inmigración en España: reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural. *Migraciones internacionales*, 1(2), pp. 93-121.

AJA, E. (2006). La evolución de la normativa sobre inmigración. En *Veinte años de inmigración en España: Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)* (pp.17-47). Barcelona: CIDOB.

ALTED-VIGIL, A. (2005). *La voz de los vencidos: el exilio republicano de 1939*. Madrid: Aguilar.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) (2009). Protección de los refugiados y migración internacional: revisión del papel de ACNUR en las Islas Canarias.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) (2011). Estados partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) (2020). Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2019.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2001). El asilo en España: una carrera de obstáculos.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2005). España. Frontera Sur. El Estado da la espalda a los derechos humanos de los refugiados e inmigrantes.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2016). El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor.

ANAYA, A. (1985). Efectos de la concesión de asilo y del reconocimiento de la condición de refugiado. En *Derecho de asilo y refugio. Ponencias desarrolladas en el Seminario celebrado en Madrid, del 25 al 27 de junio de 1985* (pp. 67-74). Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

ANDERSON, B. (2013). *Us & Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*. Oxford: Oxford University Press.

ANDERSON, B, GIBNEY, M.J. & PAOLETTI, E. (2011). Citizenship, deportation and the boundaries of belonging. *Citizenship Studies*, 15(5), pp. 547-563.

ALONSO SÁNCHEZ, J. (2001). El drama de la inmigración. En *Retos de la inmigración en España. Reflexiones, sugerencias, sensibilidades* (pp. 17-30). Cádiz: Diputación de Cádiz.

APOSTOLOVA, R. (14 septiembre 2015). Of Refugees and Migrants: Stigma, Politics, and Boundary Work at the Borders of Europe. *American Sociological Association, culture section web site and newsletter*.

APRAEZ DORADO, A. J. (2017). *Análisis Socio-Jurídico del Derecho de Asilo: El Caso de Colombia*. (Tesis doctoral). Universitat Jaume I.

ARANGO, J. (2009). Después del gran boom. La inmigración en la bisagra del cambio. *Anuario CIDOB de la inmigración 2009*, pp. 52-73.

ARENAS HIDALGO, N. (2007). La credibilidad de una solicitud de asilo. Derecho comunitario y jurisprudencia de Estrasburgo (el caso N. v. Finland). *Cuadernos Europeos de Deusto*, 36, pp.57-75.

ARENDT, H. (1974). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus.

ARSUAGA, M.J. (1985). Programas de integración local. Secretaría General de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado. En *Derecho de asilo y refugio. Ponencias desarrolladas en el Seminario celebrado en Madrid, del 25 al 27 de junio de 1985* (pp. 107-120). Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

AUST, A. & ARRIBA, A. (2005). Towards activation? Social assistance reforms and discourses. En *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe* (pp. 100-123). UK: Palgrave Macmillan.

AVALLONE, G. (2019). *Il sistema di accoglienza in Italia. Esperienze, resistenze, segregazione*. Napoli-Salerno: Orthotes.

ÁVILA CANTOS, D., CASSIÁN YDE, N., GARCÍA GARCÍA, S., PÉREZ PÉREZ, M. (2019). *Por una acción social crítica. Tensiones en la intervención social*. Barcelona: Editorial UOC.

- BADE, K.J. (1994). *Ausländer, Aussiedler, Asyl. Bücher: Eine Bestandaufnahme*.
- BÁEZ, R. (febrero 2016). Lo que dicen los especialistas. [Entrevista en un blog]. *Europa sin refugio*. Recuperado de <http://europasinrefugio.visualizados.com/especialistas.html>
- BAKEWELL, O. (2008). Research beyond the categories: The importance of policy irrelevant research into forced migration. *Journal of Refugee Studies*, 21, pp. 432-453.
- BAKEWELL, O. (2011). Conceptualising Displacement and Migration: Processes, Conditions, and Categories. En *The Migration-Displacement Nexus: Patterns, Processes, and Policies* (pp.14-28). Oxford: Berghahn Books.
- BALIBAR, E. (1997). What we owe to the Sans-papiers [Mensaje en un blog]. *Transversal texts: transversal.at*. Recuperado de <https://transversal.at/transversal/0313/balibar/en>
- BALIBAR, E. (2005). Fronteras del mundo, fronteras de la política. *Alteridades*, 15 (30), pp. 87-96.
- BALIBAR, E. (2015). *Citizenship*. UK & USA: Polity Press.
- BANDRÉS MOLET, J.M. (1994). La Comisión Española de Ayuda al Refugiado. En *Refugiados: Derecho y Solidaridad* (pp. 173-178). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- BARBERO, I. (2010). Las transformaciones del Estado y del derecho ante el control de la inmigración. *Ikuspegi*. Observatorio Vasco de Inmigración, pp. 1-86.
- BARBERO, I. (2017). El acceso a los centros de internamiento para extranjeros como control y garantía de derechos. *Derechos y Libertades*, 37, pp. 233-256.
- BARBERO, I. (2019). Los turnos de abogados de extranjería en el debate de la industria de las migraciones. *Política y Sociedad*, 56(2), pp. 451-471.
- BARBERO, I. y LÓPEZ-SALA, A. (2021). The Spanish Borders on the Cusp of the New European Pact on Migration and Asylum. En *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights* (pp. 91-99). Italia: European University Institute.
- BÁRCENA GARCÍA, P. (2009). 25 años de la Ley de Asilo de 1984, un balance necesario. En *Informe CEAR La situación de las personas refugiadas en España 2009* (pp. 230-239). Madrid.
- BARNHISEL, G. (2016). *The effects of political framing: who is a "refugee"?* (Tesis de licenciatura). Universidad de Colorado Boulder.
- BARRANCO, F. (21 noviembre 2018). Nuevas trabas en el sistema de asilo en Madrid: 50 familias pasan otra noche en la calle y presentan quejas al Defensor del Pueblo. *Eldiario.es*.

BARRANCO, F. (22 enero 2019). La Justicia obliga al Gobierno a readmitir en el sistema de acogida a los refugiados devueltos desde otros países europeos. *Eldiario.es*.

BAUMAN, Z. (2008). *Archipiélago de excepciones*. Barcelona: CCCB - Katz editores.

BEL ADELL, C. (1990). Extranjeros en España (II) refugiados: una aproximación al tema. *Papeles De Geografía*, (16), pp. 101-112.

BENITEZ CORNEJO, J.L., SOLÍS ESPALLARGAS, P. y SERVÁN MELERO, C. (2015). Personas defensoras de los derechos humanos de la población inmigrante. En *Defender a quien defiende: leyes mordaza y criminalización de la protesta en el Estado español* (pp. 213-243). Barcelona: Icaria.

BETTS, A. (2013). *Survival migration: Failed governance and the crisis of displacement*. Ithaca & London: Cornell University Press.

BIGO, D. (2014). The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy – border guards/police – database analysts. *Security Dialogue*, 45(3), pp. 209–225.

BIVAND ERDAL, M. & OEPPEN, C. (2018). Forced to leave? the discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(6), pp. 981-998.

BLACK, R. (2003), Breaking the Convention: Researching the “Illegal” Migration of Refugees to Europe. *Antipode*, 35, pp. 34-54.

BLOCH, A. & SCHUSTER, L. (2005). At the extremes of exclusion: Deportation, detention and dispersal. *Ethnic and Racial Studies*, 28 (3), pp. 491-512.

BODELÓN, G. (1993). La Oficina de Asilo y Refugio (OAR). *Revista Minusval*, (87), pp. 47-48.

BOGGIO, C., RIBERA, J., TERRÓN, A. y SIMÓ, A. (2006). Perspectivas y retos del asilo y el refugio en Europa. *CIDOB*, 7, pp. 1-36.

BOJADŽIJEV, M., MEZZADRA, S. (12 November 2015). “Refugee crisis” or crisis of European migration policies? [Mensaje en un blog]. *FocaalBlog*. Recuperado de <https://www.focaalblog.com/2015/11/12/manuela-bojadzijeve-and-sandro-mezzadra-refugee-crisis-or-crisis-of-european-migration-policies/>

BOSWELL, C. & GEDDES, A. (2011). *Migration and Mobility in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

BREÑA, R. (22 marzo 1997). El principio de subsidiariedad y la construcción de una Europa social. Congreso *El principio de subsidiariedad y la construcción de una Europa social* llevado a cabo por Cáritas, Madrid.

BRUCE-JONES, E. (2018). Refugee Law in Crisis: Decolonizing the Architecture of Violence. En *Race, Criminal Justice and Migration Control* (pp.176-193). Oxford: University Press Oxford.

CACHÓN, L. (2006). Inmigrantes y mercado de trabajo en España en la última década (1996-2006). *Gaceta sindical reflexión y debate*, (7), pp. 241-271.

CALVÓ CARRIÓN, S., YUSTRES, V. y OLIVERES, V. (13 junio de 2019). Discriminación en la puerta de Europa. *ElSalto*.

CALVO-GONZÁLEZ, J. (2020). *Proceso y Narración: Teoría y práctica del narrativismo jurídico*. Perú: Palestra Editores S.A.C.

CAMARERO SÁNCHEZ, C. (1993). Los servicios sociales para refugiados: el Estado del bienestar también es para ellos, *Revista Minusval*, (87), pp. 32-34.

CAMARERO SANTAMARÍA, J. (1985). Los programas españoles de acción y servicios sociales en favor de este colectivo. En *Derecho de asilo y refugio. Ponencias desarrolladas en el Seminario celebrado en Madrid, del 25 al 27 de junio de 1985* (pp. 85-96). Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

CARLETH MORALES, C. (5 diciembre 2016). Venezolanos deportados de España: "No se lo deseo a nadie". *Venezuela Expres*.

CARRERA, S. (2020). The Strasbourg Court Judgement N.D. and N.T. v Spain. A Carte Blanche to Push Backs at EU External Borders? *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, Working Papers RSCAS 2020/21*.

CASAS-CORTÉS, M. (2009). *Social Movements as Sites of Knowledge Production: Precarious Work, the Fate of Care and Activist Research in a Globalizing Spain* (Tesis Doctoral). Chapel Hill.

CASTLES, S. (2003). Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, 37(1), pp. 13-34.

CASTLES, S. (2010). Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales. *Migración y desarrollo*, 8 (15), pp. 49-80.

CASTLES, S. & MILLER, M. J. (2009). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. London: Macmillan.

CEAR (2003). La situación de los refugiados en España.

CEAR (2003). Asilo y Refugio en la Comunidad de Madrid.

CEAR (2009). Situación de los centros de internamiento para extranjeros en España.

CEIMIGRA (2015). Informe anual sobre migraciones e integración. Superar fronteras.

CENIZO, N. (5 agosto 2018). El "turno de pateras": los abogados malagueños se autoorganizan para desafiar las trabas a la asistencia jurídica a los migrantes. *Eldiario.es*.

CERVERA-GIL, J. (1998). Su segunda posguerra: los refugiados republicanos en el sur de Francia, 1945-1947. *Espacio Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, 11, pp. 191-211.

CHAUVIN, S. Y GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2012). Beyond Informal Citizenship: The New Moral Economy of Migrant Illegality. *International Political Sociology*, 6 (3), pp. 241-259.

CHAUVIN, S. & GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2014) Becoming Less Illegal: Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation. *Sociology Compass*, 8(4), pp. 422-432.

CHIMNI, B. S. (2000) 'Globalization, humanitarianism and the erosion of refugee protection', *Journal of Refugee Studies*, 13(3), pp. 243-263.

CHOUDRY, A. Y SHRAGGE, E. (2011). Disciplining Dissent: NGOs and Community Organizations. *Globalizations*, 8(4), pp. 503-517.

COBARRUBIAS, S. (2017). El Estado como instrumento irregularizador. Las políticas extraterritoriales de inmigración y emigración. En *Estados de contención, estados de detención. El control de la inmigración irregular en España* (pp. 224-250). Barcelona: Anthropos.

COHEN, G.D. (2012). *In War's Wake: Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*. New York: Oxford University Press, 2012.

COLCHERO, M.P., CARMELO GARCÍA, J. Y OLIVARES, J. (1995). *Guía de recursos para los refugiados en España*. Madrid: INSERSO IEPALA.

COLE, P. (8 noviembre 2017). Who is Not a Refugee? *E-international relations*.

COLECTIVO IOÉ. (1987). Los inmigrantes en España. *Documentación social. Revista de Estudios Sociales y de sociología aplicada*, (66), pp.13-376.

COLMENERO, A. (1985). Servicio de asistencia a refugiados. En *Derecho de asilo y refugio. Ponencias desarrolladas en el Seminario celebrado en Madrid, del 25 al 27 de junio de 1985* (pp. 97-106). Madrid: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

COLLINS, P.H. (1997). Comment on Hekman's "Truth and Method: Feminist Standpoint Theory Revisited": Where's the Power? *Signs*, 22(2), pp. 375-381.

COMISIÓN EUROPEA (2020). Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. 23 de septiembre de 2020. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

COMUNICACIÓN PODER JUDICIAL (29 julio 2020). Nota sobre el Tribunal Supremo confirma que los solicitantes de asilo en Ceuta o Melilla tienen derecho a libre circulación por España tras ser admitida a trámite su solicitud.

CONLON, D. (2011). Waiting: feminist perspectives on the spacings/timings of migrant (im)mobility. *Gender, Place & Culture* 18(3), pp. 353-60.

CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACIA ESPAÑOLA (2005). Informe de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española tras la visita a Melilla.

CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA (2015). Memoria 2015.

CORTIZO, G. (18 mayo 2016). Venezuela se convierte en la capital de la precampaña española. *Eldiario.es*.

COUTIN, S. (1998). From Refugees to Immigrants: The Legalization Strategies of Salvadoran Immigrants and Activists. *International Migration Review*, 32(4), pp. 901–925.

COUTIN, S. (2000): *Legalizing Moves: Salvadoran Inmigrants' struggle for U.S. Residency*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

COUTIN, S. (2011). Falling Outside: Excavating the History of Central American Asylum Seekers. *Law & Social Inquiry*, 36(3), pp. 569-596.

CRAWLEY, H. & SKLEPARIS, D. (2018). Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's "migration crisis". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(1), pp. 48-64.

CRISP, J. (1999). Who has counted the refugees? UNHCR and the politics of numbers. Working Paper, 12, Policy Research Unit, UNHCR.

CRISP, J. (2003). A new asylum paradigm? Globalization, migration and the uncertain future of the international refugee regime. In UNHCR (100).

CRISP, J. (2008). Beyond the nexus: UNHCR's evolving perspective on refugee protection and international migration (Número del informe 155). Ginebra: ACNUR.

DA SILVA REBELO, M. J., FERNÁNDEZ, M., ACHOTEGUI, J. (2018). Mistrust, anger, and hostility in refugees, asylum seekers, and immigrants: A systematic review. *Canadian Psychology/Psychologie canadienne*, 59(3), pp. 239–251.

DAHLSTEDT, M., NEERGAARD, A., SCHIERUP, C-U., KRIFORS, K., & SLAVNIĆ, Z. (2015). Social exclusion: migration and social vulnerability. En *International Migration and Ethnic Relations: Critical Perspectives*. London: Routledge.

DARLING, J. (2014). Another Letter from the Home Office: Reading the Material Politics of Asylum. *Environment and Planning D: Society and Space*, 32(3), pp. 484–500.

DARLING, J. (2017). Forced migration and the city: Irregularity, informality, and the politics of presence. *Progress in Human Geography*, 41(2), pp. 178–198.

DASTON, L. (1995). The Moral Economy of Science. *Osiris*, 10, pp. 2-24.

DAUVERGNE, C. (2008) *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

DÁVILA VALDES, C. (2007). El tratamiento jurídico-administrativo a los refugiados de la guerra civil española en Francia y México: un estudio comparativo. *Secuencia*, 69, pp. 115-136.

DE CERTEAU, M. (1984). *The practice of everyday life*. Berkeley: University of California Press.

DE CERTEAU, M. (1996). Valerse de: usos y practicas. En *La invencion de lo cotidiano. I El oficio de la historia* (pp. 35-48). Mexico: Ed. Iberoamericana.

DE GENOVA, N. (2002). Migrant "Illegality" and Deportability in Everyday Life. *Annual Review of Anthropology*, 31(1), pp. 419-447.

DE GENOVA, N. (2010a). The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement. En *The Deportation Regime: Sovereignty, Space and the Freedom of Movement* (pp 33-65). Durham, NC: Duke University Press.

DE GENOVA, N. (2010b). The Queer Politics of Migration: Reflections on 'Illegality' and 'Incorrigibility'. *Studies in Social Justice*, 4(2), pp. 101-126.

DE LA HERA OCA, J. (2005). La asistencia jurídica a los migrantes irregulares. En *Inmigración irregular y derecho VIII Jornadas Autonómicas de Derecho Internacional Humanitario* (pp. 129-133). Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.

DE MARCOS SANZ, R. (1992). Los extranjeros en España: su repercusión como grupo en estado de necesidad. En *Política social y estado del bienestar* (pp. 295-314). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

DE SOUSA SANTOS, B. (2012). *Derecho y emancipación*. Ecuador: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2016). El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2017). Sala solicitantes de asilo del aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas plazos para la tramitación de las solicitudes de asilo en frontera.

DEL OLMO, M. (2003). La construcción de la confianza en el trabajo de campo. Los límites de la entrevista dirigida. *Disparidades. Revista de Antropología*, 58(1), pp. 191-220.

DEL OLMO, M. (2008). "La utopía en el exilio" un ensayo de escritura etnográfica "en contra de la cultura". *Revista de dialectología y tradiciones populares*, 63(1), pp. 173-186.

DEL OLMO, M. (2010). *Dilemas éticos en antropología: las entretelas del trabajo de campo etnográfico*. Madrid: Editorial Trotta, S.A.

DÍAZ-LAFUENTE, J. (2014). *Refugio y asilo por motivos de orientación sexual y/o identidad de género en el ordenamiento constitucional español* (Tesis Doctoral). Universitat de València.

DIKEN, B., & LAUSTSEN, C. BAGGE (2005). *The culture of exception: sociology facing the camp*. Abingdon: Routledge.

EASTMOND, M. (2011). Egalitarian Ambitions, Constructions of Difference: The Paradoxes of Refugee Integration in Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(2), pp. 277–295.

ECKERT, J.M. (2020). *The Bureaucratic Production of Difference: Ethos and Ethics in Migration*. Verlag Bielefeld: Transcript.

EDWARDS, A. & VAS WAAS, L. (2014). Statelessness. En *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. OUP Oxford.

EFE CÁDIZ (5 mayo 2016). Personal de ACNUR atenderá a inmigrantes de guerra en el Estrecho. *Diario de Cádiz*.

ENTRENA DURÁN, F., FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, F., FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.M., FERNÁNDEZ FRANCO, L. (1995). *Los refugiados en España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

ESCALONA ORCA, A.I. (1995). El estudio de las migraciones de refugiados cuestiones teóricas y metodológicas. *Geographicalia*, (32), pp. 63-82.

ESCOBAR-HERNÁNDEZ, C. (1992). Asylum and refugee status in Spain. *International Journal of Refugee Law*, 4(1), pp. 57-70.

ESCOBAR RUBIO, M.S. y GASCÓN NAVARRO, N. (1996). Metodología del trabajo social con inmigrantes y refugiados. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 4, pp. 135-145,

ESPADA RAMOS, M. L. & MOYA ESCUDERO, M. (1985). La ley reguladora del asilo y la condición de refugiado del 26 de marzo de 1984: ¿nacionalismo o internacionalismo? *Revista de Estudios Internacionales*, 6(1), pp. 73-110.

ESSED, P., FRERKS, G., & SCHRIJVERS, J. (2004). *Refugees and the transformation of societies. Agency, policies, ethics and politics*. Oxford and New York: Berghahn Books.

ESTÉVEZ, A. Y VÁZQUEZ, D. (2017). *9 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*. México: Flacso México.

EUROPA PRESS (10 febrero 2015). Fernández Díaz: “En la política interior de Marruecos no me meto”. *Europa Press*.

EUROPA PRESS (14 julio 2019). Más de 7.600 venezolanos se han beneficiado del permiso de residencia por razones humanitarias en lo que va de 2019. *Europa Press*.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (2017). Country Report: Spain.

EUROSTAT (2018). Application historical data- Asylum applicants by citizenship till 2007.

EUROSTAT (2019). Asylum and first-time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded).

FARRIER, D. (2011). *Postcolonial Asylum Seeking Sanctuary Before the Law*. Liverpool: Liverpool University Press.

FASSIN, D. (2003). Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia. *Cuadernos de antropología social*, 17, pp. 49-78.

FASSIN, D. (2005). Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France. *Cultural Anthropology*, 20(3), pp. 362-387.

FASSIN, D. (2009). Moral Economies Revisited. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 6(6), pp. 1-26.

FASSIN, D. (2010). Inequality of Lives, Hierarchies of Humanity: Moral Commitments and Ethical Dilemmas of Humanitarianism. En *In the Name of Humanity: The Government of Threat and Care* (pp. 238-55). Durham: Duke University Press.

FASSIN, D. (2013). The Precarious Truth of Asylum. *Public Culture*, 25 (1), pp. 39-63.

FASSIN, D. (2015a). La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la “crisis de los refugiados” de 2015 en Europa. *Disparidades. Revista de Antropología*, 70 (2), pp. 277-290.

FASSIN, D. (2015b). *At the Heart of the State: The Moral World of Institutions*. United Kingdom: Pluto Press.

FASSIN, D. (2016). *La razón humanitaria: una historia moral del tiempo presente*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

FASSIN, D. (2018). *Por una repolitización del mundo. Las vidas descartables como desafío del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

FASSIN, D. & EIDELIMAN, J-S. (2012). *Economies morales contemporaines*. Paris: La Découverte.

FASSIN, D. & KOBELINSKY, C. (2012). How Asylum Claims Are Adjudicated: The Institution as a Moral Agent. *Revue française de sociologie*, 4(4), pp. 444-472.

FAVELL, A. (2001). *Philosophies of Integration Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. St. Martin's Press: Palgrave.

FERNÁNDEZ MORALES, M.J. (1992). *La emigración española a Venezuela de 1.850 a 1.960* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

FERRER-GALLARDO, X. (2008). Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 51, pp. 129-149.

FERRER-GALLARDO, X. & GABRIELLI, L. (2018). *Estados de excepción en la excepción del Estado. Ceuta y Melilla*. Icaria.

FERROCARRIL CLANDESTINO (2010). Informe de investigación sobre controles, identificaciones y detenciones.

FITZGERALD, D. (2019). *Refuge Beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*. Oxford: Oxford University Press.

FITZGERALD, D.S. & COOK-MARTÍN, D. (2014). *Culling the Masses. The Democratic Origins of Racist Immigration Policy in the Americas*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.

FORINA, A. (2018). Asilo y Género: problemáticas y desafíos en la Unión Europea. *En Género, migraciones y derechos humanos*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

FORINA, A. (2019). *Género y políticas de asilo en el Estado español una perspectiva antropológica*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid.

FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES. (1997). Informe sobre la inmigración y el asilo en España.

FOUCAULT, M. (1979). *History of sexuality*. London: Allen Lane.

FOUCAULT, M. (1994). *Oils et écrits. 1954-1988, Volume IV*. Paris: Gallimard.

FOUCAULT, M. (2002). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

FUNDACIÓN ABOGACÍA ESPAÑOLA (2017). La Protección Internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la abogacía.

FUNDACIÓN PORCAUSA (2017). La industria del control migratorio: ¿Quién gana en España con las políticas fronterizas de la Unión Europea?

FULLERTON, M. (2005). Inadmissible in Iberia: the fate of asylum seekers in Spain and Portugal. *International Journal of Refugee Law* 17(4), pp. 659-687.

GABRIELLI, L., GARCÉS-MASCAREÑAS, B. & RIBERA-ALMANDOZ, O. (2021). Between discipline and neglect: the regulation of asylum accommodation in Spain. *Journal of Refugee Studies*, pp. 1-20.

GAMMELTOFT-HANSEN, T., & TAN, N. F. (2017). The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy. *Journal on Migration and Human Security*, 5(1), pp. 28-56.

GARCÉS MASCAREÑAS, B. (2012). *Labour Migration in Malaysia and Spain. Markets, citizenship and rights*. Amsterdam: IMISCOE Research, Amsterdam University Press.

GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2019). Ser o no ser. Deficiencias en el sistema estatal de acogida. *Notes Internacionals CIDOB*, 214, pp. 1-5.

GARCÉS-MASCAREÑAS, B. & MORENO-AMADOR, G. (2019). The Multilevel Governance of Refugee Reception policies in Spain. In Ceaseval Research on the Common European Asylum System (18).

GARCÉS-MASCAREÑAS, B. & MORENO-AMADOR, G. (en prensa). Multilevel Policymaking of Refugee Reception Policies in Spain. *The Multilvel Governance of Refugee Reception Policies in Europe*. Routledge.

GARCÉS MASCAREÑAS, B. y PASETTI, F. (2019). ¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema estatal de acogida en España desde 2015. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, pp. 114-26.

GARCÍA-MONTÓN, I. (1997). La emigración cubana a España, 1960-1992. *Revista Complutense de Historia de América*, 23, pp. 269–299.

GATRELL, P. (2013). *The Making of the Modern Refugee*. UK: Oxford University Press.

GIBNEY, M. (2004). *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*. Cambridge: Cambridge University Press.

GIDDENS, A. (1999). *La tercera vía: La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.

GIJÓN MENDIGUTIA, M. (2007). ¿Quién es un refugiado palestino? *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 3, pp. 45-54.

GIL ARAÚJO, S. (2006). *Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid.

GIL ARAÚJO, S. (2011). The Cunning of Integrationist Logic: An Exploration of the European Landscape (Las Argucias del Concepto de Integración: Una Exploración Por el Paisaje Europeo). *Oñati Socio-Legal Series*, 1 (3), pp. 1-22.

GIL ARAUJO, S. (2018). Narrativas sobre la nación en las políticas de integración de inmigrantes. En *El legado de Abdelmalek Sayaden Abdelmalek Sayad: una lectura crítica Migraciones, saberes y luchas* (pp.111-129). Madrid: Dado Ediciones.

GIL ARAUJO, S., SANTI, S. y JARAMILLO, V. (2017). Externalización del control migratorio y políticas de migración familiar en Europa: instrumentos para un gobierno de la migración deslocalizado. En *Migración, Estado y Políticas. Cambios y continuidades en América del Sur* (pp. 197-214). La Paz: CELAG.

GIL-BAZO, M.T. (1998). The Role of Spain as a Gateway to the Schengen Area: Changes in the Asylum Law and their Implications for Human Rights. *International Journal of Refugee Law*, 10 (1/2), pp. 214-229.

GIL-BAZO, M.T. (2015). Asylum as a General Principle of International Law. *International Journal of Refugee Law*, 27(1), pp. 3–28.

GILL, N., CONLON, D., TYLER, I. Y OEPPEN, C. (2014). The Tactics of Asylum and Irregular Migrant Support Groups: Disrupting Bodily, Technological, and Neoliberal Strategies of Control. *Annals of the Association of American Geographers*, 104(2), pp. 373-381.

GOFFMAN, E. (1968). *Asylums*. New York: Pelican.

GOFFMAN, E. (1971). *Presentation of self in everyday life*. New York: Pelican.

GÓMEZ-OLAVE, P. (1995). *Refugiados en Madrid: entre la integración y la marginación* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

GONZÁLEZ, M. (7 abril 2011). España concluye la acogida de disidentes cubanos con la llegada de 37 opositores. *El País*.

GONZÁLEZ CÁMARA, N. (2010). De indeseables a ilegales: una aproximación a la irregularidad migratoria. *Arbor*, 186(744), pp. 671–687.

GONZÁLEZ RÁBAGO, Y. (2013). *La migración transnacional y los procesos de integración en las sociedades de destino. Una mirada a la población colombiana residente en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (Tesis doctoral). Universidad del País Vasco.

GORTÁZAR ROTAECHE, C. (1995a). La protección jurídico internacional de los refugiados. En *La inmigración: derecho español e internacional* (pp. 557-608). Barcelona: Bosch.

GORTÁZAR ROTAECHE, C. (1995b). El derecho de asilo en España. En *La inmigración: derecho español e internacional* (pp. 609-662). Barcelona: Bosch.

GORTÁZAR ROTAECHE, C. (1997). *Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado*. Universidad Pontificia Comillas: Dykinson.

GORTÁZAR ROTAECHE, C. (2000). The Regularisation of illegal immigrants in Spain. En *Les Régularisations des Étrangers Illégaux dans L'Union Européenne* (pp. 291-342). Bruselas: Bruylant.

GORTÁZAR ROTAECHE, C. (2003). El Derecho de Asilo en la Constitución de 1978. En *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario* (pp. 959-968). España: Bosch.

GORTÁZAR ROTAECHE, C. (2019). Migración y derechos humanos. Una perspectiva jurídica. En *El fenómeno migratorio en España: reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional* (pp.177-183). España: Comité Especializado de Inmigración.

GORTÁZAR ROTAECHE, C. & FERRER TRAD, N. (20 octubre 2017). A cold shower for Spain-hot returns from Melilla to Morocco: N.D. and N.T. v Spain ECtHR, 3 October 2017 [Mensaje en un blog]. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Recuperado de <https://eumigrationlawblog.eu/a-cold-shower-for-spain-hot-returns-from-melilla-to-morocco-n-d-and-n-t-v-spain-ecthr-3-october-2017/>

GÖTZ, N. (2015). "Moral economy": its conceptual history and analytical prospects. *Journal of Global Ethics*, 11(2), pp. 147-162.

GUIRAUDON, V. (2000). European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), pp. 251–271.

GUIRAUDON, V., & LAHAV, G. (2000). A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control. *Comparative Political Studies*, 33(2), pp. 163–195.

GUPTA, J. Y MEHTA, L. (2007). Disjunctures in labelling refugees and oustees. En *The power of labelling: how people are categorized and why it matters* (pp. 64-79). UK: Earthscan.

HADDAD, E. (2008). *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press.

HARRELL-BOND, B. (1986). *Imposing aid: Emergency Assistance to Refugees*. Oxford: Oxford University Press.

HARRELL-BOND, B. (2008). Protests Against the UNHCR to Achieve Rights: Some Reflections. En *Forced Displacement Why Rights Matter* (pp. 222-243). St Martin's Press LLC and New York: Palgrave Macmillan.

HEMMATY, M. (2019). *On the Margins: Migrants, Status Mobility and Recent Turns in Swedish Migration Politics* (Tesis doctoral). Lund University.

HOBBSBAWN, E. (1998). *Historia del siglo XX*. Crítica. Grijalbo Mondadori Buenos Aires.

HUMAN RIGHT WATCH (31 julio 2017). España: Inmigrantes retenidos en condiciones precarias: detención automática y obstáculos a la solicitud de asilo [Comunicado de prensa].

IGLESIAS-MARTÍNEZ, J. y ESTRADA, C. (2018). ¿Birds of passage? La integración social de la población refugiada en España. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo Iberoamerican Journal of Development Studies*, 7 (1), pp. 144-167.

IGLESIAS, J., URRUTIA, G., BUADES, J., ESTRADA, C. & VICENTE, T. (2018). ¿Acoger sin integrar? El sistema de acogida y las condiciones de integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España. Universidad Pontificia de Comillas/Servicio Jesuita a los Refugiados/Universidad de Deusto.

ILKER, A., RYGIEL, K. & STIERL, M. (2016). The Contentious Politics of Refugee and Migrant Protest and Solidarity Movements: Remaking Citizenship from the Margins. *Citizenship Studies*, 20 (5), pp. 527-544.

ISIN, E. (2017). Performative Citizenship. En *The Oxford Handbook of Citizenship* (pp. 500-523). United Kingdom: Oxford University Press.

ISIN, E. & NYERS, P. (2014). *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*. Abingdon: Routledge.

IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (1996). *La inmigración inesperada*. Madrid: Trotta.

IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (2001). La gestión del asilo y extranjería claramente vinculadas. En *Mediterráneo Económico* (pp. 247-264). Almería: Caja Rural Intermediterránea Cajamar.

IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (2017). *La política inmigratoria española en el nuevo escenario: consideraciones y propuestas*. Comunicación presentada en Europa fortaleza. Fronteiras, valados, exilios, migracións, A Coruña, Galicia.

IZQUIERDO ESCRIBANO, A. y CORNELIUS, W. (2012). *Políticas de control migratorio estudio comparado de España y EE. UU.* España: Bellaterra.

JACOBEN, M. H. (2017). Pockey money everyday precarities in the Danish asylum system. En *Intimate Economies of immigration detention Critical perspectives* (pp. 155-170). Oxon & New York: Routledge.

JOHNSON, J. (2002). In-depth interviewing. En *Handbook of interview research* (pp. 103-120). Londres: Sage.

JOLY, D. (1996). *Heaven or Hell? Asylum policies and Refugees in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

JOLY, D. (1999). The European asylum regime and the global shift of paradigm. *Ikuspegi*, pp. 1-12.

JUBANY-BAUCELLS, O. (2003). *Constructing Truths in a Culture of Disbelief: Screening Asylum Seekers in the UK and Spain*. (Tesis doctoral). University of London School of Economics and Political Science.

JUBANY, O. (2011). Constructing truths in a culture of disbelief: Understanding asylum screening from within. *International Sociology*, 26(1), pp. 74-94.

JUBANY, O. (2017). *Screening Asylum in a Culture of Disbelief: Truths, Denials and Skeptical Borders*. Palgrave Macmillan.

KHADER, B. (2015). Los musulmanes en Europa, la construcción de un "problema". En *La búsqueda de Europa. Visiones en contraste* (pp. 303-324). Madrid: BBVA.

KHOSRAVI, S. (2009). Sweden: detention and deportation of asylum seekers. *Race & Class*, 50(4), pp. 38-56.

KING, G., KEOHANE, R.O. Y VERBA, S. (1994). *Designing social enquiry. Scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press.

KING, R. (2002). Towards a new map of European migration. *International Journal of Population Geography*, 8, pp. 89-106.

KOBELINSKY, C. (2003). *Ciudadanía Liminal. La objetividad quimérica del refugiado*.

KORAĆ, M. (2003). The lack of integration policy and Experiences of settlement: a case study of refugees in Rome. *Journal of Refugee Studies*, 16(4), pp. 398-421.

- KOSER, K. (2001). New Approaches to Asylum? *International Migration*, 39, pp. 85-102.
- KREICHAUF, R. (2018). From forced migration to forced arrival: the campization of refugee accommodation in European cities. *Comparative Migration Studies*, 6 (7), pp. 1-22.
- KUBAL, A. (2013). Conceptualizing Semi-Legality in Migration Research. *Law and Society Review*, 47(3), p. 555-587.
- KVALE, S. (2007). *The Sage qualitative research kit: doing interviews*. Sage Publications Ltd.
- KVALE, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- LACOMBA VÁZQUEZ, J. (2020). Una revisión del Trabajo Social con migrantes y refugiados. Construyendo nuevas bases teóricas y metodológicas. *Ehquidad*, 14, pp. 293-332.
- LA OPINIÓN DE MÁLAGA (2 julio 2017). La burocracia imposibilita que los inmigrantes que llegan en patera a Málaga sean devueltos a su país. *La Opinión de Málaga*.
- LALOU, S. y LARAISON, K. (productores) y CHAGNARD, P. Y BORIES, C. (directores) (2010). *Les Arrivants* [documental]. Francia: Les Films d'ici / Les Films du Parotier / A.M.I.P. *Las trayectorias de refugiados malienses y senegaleses en Buenos Aires* (Tesis de licenciatura). Universidad de Buenos Aires.
- LENTIN, A. y TITLEY, G. (2011). *The Crises of Multiculturalism: Racism in a Neoliberal Age*. Londres, Zed Books.
- LISTER, M. (2013). Who are Refugees? *Law and Philos*, 32, pp. 645–671.
- LISTER, R. (1998). From equality to social inclusion: New Labour and the welfare state. *Critical Social Policy*, 18(55), pp. 215–225.
- LÓPEZ-GARCÍA, B. (2007). El olvido del exilio de los españoles en el norte africano. La investigación sobre el exilio y la emigración de los españoles en Marruecos. En *Historia y memoria de las relaciones hispano-marroquíes: Un balance en el Cincuentenario de la Independencia de Marruecos* (pp.176-208). España: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.
- LÓPEZ-SALA, A. (2005a). *Inmigrantes y Estados. La respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos.
- LÓPEZ-SALA, A. (2005b). El control de la inmigración: política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular. *Arbor*, 181 (713), pp. 27-39.
- LÓPEZ-SALA, A. (2006). Pasar la línea. El Estado en la regulación migratoria desde una perspectiva comparada. *Revista Internacional de Filosofía Política* (27), pp. 71-100.
- LÓPEZ-SALA, A. (2007). La política española de inmigración en las dos últimas décadas: Del asombro migratorio a la política en frontera y la integración en Inmigración. En *Canarias: contexto, tendencias y retos* (pp. 23-38). España: Fundación Pedro García Cabrera.

LÓPEZ-SALA, A. (2012). Donde el Sur confluye con el Norte: Movimientos migratorios, dinámica económica y seguridad en las relaciones bilaterales entre España y Marruecos. *Documentos CIDOB Migraciones*, (24), pp. 1-12.

LÓPEZ-SALA, A. (2015a). Exploring Dissuasion as a (Geo)Political Instrument in Irregular Migration Control at the Southern Spanish Maritime Border. *Geopolitics*, 20 (3), pp. 513-534.

LÓPEZ-SALA, A. (2015b). La inmigración irregular en Ceuta y Melilla en 2014: Prácticas de control y debate público. *Anuario CIDOB de la inmigración*, pp. 170-191.

LÓPEZ-SALA, A. (2019). 'You're not getting rid of us'. Performing acts of citizenship in times of emigration. *Citizenship Studies*, 23(2), pp. 97-114.

LÓPEZ-SALA, A. (2021). Los refugiados LGTBI en España: buscar protección en tiempos de control migratorio. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, pp. 197-222.

LÓPEZ-SALA, A. & GODENAU, D. (2017). Controlling Irregular Immigration at the European Union's Southern Maritime Border. An Emerging System Driven by "Migration Emergencies". *Journal of Mediterranean Knowledge*, 2(1), pp. 17-35.

LÓPEZ-SALA, A. y GODENAU, D. (2019). Entre la protección y el "beneficio": El papel de las organizaciones de la sociedad civil en los mercados españoles de recepción migratoria. *Migraciones Internacionales*, 10, pp. 1-9.

LÓPEZ-SALA, A. y BARBERO, I. (2019). López-Sala, A., & Barbero, I. (2019). Solidarity under siege: The crimmigration of activism(s) and protest against border control in Spain. *European Journal of Criminology*, pp. 1-17.

LÓPEZ-SALA, A. y MORENO-AMADOR, G. (2020). En busca de protección a las puertas de Europa: refugiados, etiquetado y prácticas disuasorias en la frontera sur española. *Estudios Fronterizos*, 21, pp. 1-20.

LUCAS MARTÍN, J. (1995). Fundamentos filosóficos del derecho de asilo. Derechos y Libertades: *Revista del Instituto Bartolomé de las casas*, 11 (4), pp. 23-56.

LUIBHÉID, E. (2013). Baby Gives Birth to Parents Direct Provision and Subject Formation. En *Pregnant on arrival making the illegal immigrant* (pp. 87-123). Minneapolis: University of Minnesota Press.

MADISON, S. (2005). *Critical Ethnography: method, ethics, and performance*. London & New Delhi: SAGE Publications, Inc.

MALKKI, L.H. (1995). Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things. *Annual Review of Anthropology*, 24(1), pp. 495-523.

MALKKI, L. (1997). Speechless emissaries: refugees, humanitarianism, and dehistoricization. En *Siting culture. The shifting anthropological object* (pp. 223-254). London and New York: Routledge.

- MANBY, B. (2018). *Citizenship in Africa: the law of belonging*. Oxford: Hart.
- MARFLEET, P. (2006). *Refugees in a Global Era*. Palgrave Macmillan.
- MARFLEET, P. (2007). Refugees and history: why we must address the past. *Refugee Survey Quarterly*, 26 (3) pp. 136–148.
- MARFLEET, P. (2011). Understanding 'Sanctuary': Faith and Traditions of Asylum. *Journal of Refugee Studies*, 24 (3), pp. 440–455.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (1981). Algunas Observaciones Sobre La Futura Ley De Asilo Española. *Revista de Estudios Internacionales*, 2 (4), pp. 955-965.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (1996). El asilo y sus modalidades en Derecho Internacional. En *Derecho de extranjería, asilo y refugio* (pp. 505-527). España: Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- MAROUAN AKMIR, S. (2018). *La construcción de identidades en las producciones lingüísticas de migrantes marroquíes en Madrid* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Madrid.
- MARTAGÓN MORENO, C. y MORÁN CARRILLO, J.M. (2009). Investigación sobre los orígenes, circunstancias y expectativas que determinan la condición de refugiado. *Documentos de Trabajo Social*, 46, pp.57-84.
- MARTÍNEZ, M. (2002). *La investigación cualitativa etnográfica en educación. Manual teórico-práctico*. México: Trillas.
- MARTÍNEZ, L. (30 abril 2021). Del sexo al amor, o cómo un puticlub se convirtió en centro de refugiados. *El Mundo*.
- MARTÍNEZ-SÁNCHEZ, M. (2010). Cruz Roja Española: el trabajo con refugiados desde Cruz Roja Alicante. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 5 (1), pp. 123-132.
- MARTÍNEZ-ESCAMILLA, M. (2009). Para que el derecho no se detenga a las puertas de los CIE: análisis del régimen jurídico del internamiento de extranjeros. *Anuario de derecho y ciencias penales*, 62 (1), pp. 253-281.
- MARTÍNEZ-ESCAMILLA, M. (2016). Centros de internamiento para extranjeros. Estado de la cuestión y perspectivas de futuro. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 18-23, pp. 1-38.
- MARTÍNEZ-ESCAMILLA, M. (2017). Fronteras sin derechos. Las “devoluciones en caliente”. En *Estados de contención, estados de detención. El control de la inmigración irregular en España* (pp. 54-74). Barcelona: Anthropos.
- MARTÍNEZ-ESCAMILLA, M. y SÁNCHEZ TOMÁS, J.M. (2015). Devoluciones ilegales en la frontera sur: análisis jurídico de las denominadas “devoluciones en caliente”.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, G. (24 abril 2014). Más de 20 refugiados inician una huelga de hambre en el CAR de Mislata (Valencia). *Diagonal*.

MATA, P. (2009). Ciudadanía y participación democrática: sobre las condiciones de posibilidad de una sociedad intercultural. En *Educación Intercultural: perspectivas y propuestas* (pp. 29-44). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.

MAYORDOMO, J. y ESCOLAR RAMOS, A. (28 abril 1985). De Indochina a Ocaña: De 1.000 refugiados del sureste asiático que llegaron en 1979, solo la mitad sigue en España, *El País*.

MAZUR, R. (1986). Linking Popular Initiatives and Aid Agencies: The Case of Refugees. *Refugee Issues*, 3(2), pp. 1-16.

MBEMBE, A. (2008). Al borde del mundo. Fronteras, territorialidad y soberanía en África. En *Estudios postcoloniales: ensayos fundamentales* (pp.167-195). Madrid: Traficantes de sueños.

MCFADYEN, G. (2016). The language of labelling and the politics of hospitality in the British asylum system. *The British Journal of Politics and International Relations*, 18(3), pp. 599-617.

MCNEVIN, A. (2006) Political Belonging in a Neoliberal Era: The Struggle of the Sans-Papiers. *Citizenship Studies*, 10 (2), pp.135-151.

MCNEVIN, A. (2009). Doing what citizens do: Migrant struggles at the edges of political belonging. *Local- Global: Identity, Security, Community*, 6, pp. 67-77.

MEDINA CARRILLO, A.M. (2018). *Despolitización y resistencias en la paradoja del refugio. experiencias de colombianos en Ecuador y Canadá* (Tesis doctoral). Universidad del Rosario y Universidad Autónoma de Occidente.

MEDINA MARTÍN, R. (2008). Política migratoria española e inmigración colombiana en España (1995-2005). En *La diáspora colombiana: derechos humanos y migración forzada, Colombia- España 1995-2005* (pp. 107-150). Colombia: ArCiBel Editores.

MERINO HERNANDO, M.A. (2002). *Historia de los inmigrantes peruanos en España. Dinámicas de exclusión e inclusión en una Europa globalizada*. Madrid: CSIC Centro de Estudios Históricos.

MERINO SANCHO, V. (2010). *Implicaciones del discurso sobre la irregularidad en el derecho de asilo*. Comunicación presentada en III Jornadas políticas migratorias, justicia y ciudadanía, Madrid, España.

MEZZADRA, S. (2005). *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de sueños.

MEZZADRA, N. y NELSON, B. (2017). *La frontera como método*. Madrid: Traficantes de sueños.

MIGREUROP, LA CIMADE, GADEM Y LA ASOCIACIÓN PRO DERECHOS DE ANDALUCÍA (2015). Ceuta y Melilla: centros de selección a cielo abierto a las puertas de África.

MINDER, R. (20 junio 2016). Venezuela, una protagonista inesperada en las elecciones españolas. *The New York Times*.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL-SUBDIRECCIÓN GENERAL DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES (2017). Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Manual de gestión.

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES-SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (2020). Sistema de acogida de protección internacional. Procedimiento de gestión del itinerario de protección internacional. Manual de gestión.

MINISTERIO DEL INTERIOR (5 noviembre 2014). El Ministerio del Interior creará oficinas de asilo y protección internacional en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla [Comunicado de prensa].

MINISTERIO DEL INTERIOR (5 marzo 2019). Nota sobre la propuesta de concesión de una autorización temporal de residencia por razones humanitarias [Comunicado de prensa].

MOLINERO GERBEAU, Y., SERRANO-SANGUILINDA, I. y MORENO-AMADOR, G. (2017). Migraciones en el sistema internacional actual: migraciones forzadas y dinámicas del capitalismo global. *Relaciones Internacionales*, 36, pp. 5-10.

MONTESINO-PARRA, N. (2012). Social disability: Roma and refugees in Swedish welfare. *International Journal of Migration, Health and Social Care*, 8 (3), pp. 134-145.

MONTESINO-PARRA, N. (2016). Migración como discapacidad social: Trabajo Social con migrantes en Suecia. *Trabajo Social Global. Revista de Investigaciones en Intervención social*, 6 (10), pp. 27-49

MORAES, N. y ROMERO; H. (2019). Asilo y refugio en tiempos de guerra contra la inmigración. Madrid: Catarata.

MORÉ CORRAL, M. P. (2015). *La organización social de los cuidados a personas mayores en Madrid y París: de la domesticidad a la profesionalización en la intersección género, clase y etnicidad* (tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid.

MORENO AMADOR, J.A. (2021). *Bienvenidos a España* [documental]. España: Making DOC Producciones.

MORENO FUENTES, F. J. (2010). Políticas sanitarias y población inmigrante: los casos del Reino Unido, Francia y España. En *Migraciones y salud* (pp. 108-132). España: Universitat Rovira i Virgili.

MORENO FUENTES, F. J. (2015). El puzzle de la exclusión sanitaria de los inmigrantes indocumentados en España. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, pp. 277-300.

MORENO FUENTES, F.J. y BRUQUETAS CALLEJO, M. (2011). Inmigración y Estado de bienestar en España. Colección Estudios Sociales Obra Social La Caixa, (31).

MORENO RÍOS, S. (2019). Desmontando la fortaleza (rosa) europea: un análisis crítico sobre la política de asilo y refugio por motivos de orientación sexual. *ICADE. Revista De La Facultad De Derecho*, (106), pp. 1-49.

MORENO, L. y MARÍ-KLOSE, P. (2013). Las transformaciones del Estado del Bienestar Mediterráneo: Trayectorias y retos de un régimen en transición. En *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 126-146). Madrid: Tecnos

MORGADES GIL, S. (2015). La política de asilo en España en el contexto europeo: Cambios recientes y perspectivas de desarrollo normativo. *Anuario CIDOB de la inmigración*, pp. 225-248.

MORRIS, J. (2017). In the market of morality: international human rights standards and the immigration detention 'improvement' complex. En *Intimate economies of immigration detention: critical perspectives*. Oxon and New York: Routledge.

MOUNTZ, A. (2011a). The enforcement archipelago: Detention, haunting, and asylum on islands. *Political Geography*, 30, pp. 118-128.

MOUNTZ, A. (2011b). Where asylum-seekers wait feminist counter-topographies of sites between states. *Gender, Place and Culture A Journal of Feminist Geography*, 18(3), pp. 381-399.

MUÑOZ BENAVENTE, M.T. (2006). El archivo de la Oficina de Asilo y Refugio: los refugiados en España. *Tabula: Revista de archivos de Castilla y León*, (9), pp. 145-164.

MUÑOZ BENAVENTE, T. y UTRERA, C. (2004). *El derecho de asilo en España. Compilación histórica*. Madrid: Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

MUT MONTALVÁ, E. (2015). *El activismo de las refugiadas políticas colombianas* (Tesis doctoral). Universidad de Valencia.

NORDLING, V. (2017). *Destabilising citizenship practices? social work and undocumented migrants in Sweden* (Tesis doctoral). Lund University.

NORDLING, V., SAGER, M., & SÖDERMAN, E. (2017). From citizenship to mobile commons: reflections on the local struggles of undocumented migrants in the city of Malmö, Sweden, *Citizenship Studies*, 21(6), pp. 710-726.

NUSSBAUM, M. C. (2001). *Upheavals of Thought: The Intelligence of Emotions*. Cambridge: Cambridge University Press.

NYERS, P. (2003). Abject Cosmopolitanism: the politics of protection in the anti-deportation movement. *Third World Quarterly*, 24(6), pp. 1069-1093.

NYERS, P. (2006). *Rethinking Refugees: Beyond State of Emergency*. New York: Routledge.

NYERS, P. (2006). Taking rights, mediating wrongs: disagreements over the political agency of non-status refugees. En *The Politics of Protection: Sites of Insecurity and Political Agency* (pp. 48-). London & New York: Routledge.

OCDE (2007). Trends in International Migration 2005.

ONG, A. (2003). *Buddha is Hiding: Refugees, Citizenship the New America*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

OREJUDO, P. (4 febrero 2019). Un litigio estratégico sobre el sistema de acogida de solicitantes de asilo. *El Salto*.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2014). Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a España.

ORGAZ ALONSO, S. C. (2019). *Emergencia del dispositivo deportador en Europa y su generalización en el caso español: representaciones y prácticas en torno a los centros de internamiento para extranjeros (CIE)* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid.

ORIHUELA CALATAYUD, E. (2003). El derecho a solicitar asilo: un derecho en fase terminal por las violaciones del derecho internacional. *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, (9), pp. 57-113.

ORTIZ, A. (21 de julio de 2015). Unos 300 solicitantes de asilo sin hogar y sin ayudas: "No somos goteras". *Eldiario.es*.

PAMPA SAINZ, P. (15 noviembre 2019). Solicitantes de asilo denuncian la ineficaz acogida del Ministerio y el Ayuntamiento. *ElSalto*.

PAPADEMITRIOU, D. (1993). Confronting the challenge of transnational migration: domestic and international responses. En *The Changing Course of International Migration*. París: OECD.

PAPADOPOULOS, D. Y TSIANOS, V.S. (2013) After citizenship: autonomy of migration, organisational ontology and mobile commons. *Citizenship Studies*, 17 (2), pp. 178-196.

PARRA, R. (29 noviembre 2016). Qué es la tarjeta roja en el procedimiento de asilo en España [Mensaje en un blog]. *Rómulo Parra abogado*. Recuperado de <https://romuloparraabogado.com/que-es-la-tarjeta-roja-asilo-en-espana>

PARRA, R. (18 marzo 2018). La nota de ACNUR sobre asilo a los emigrantes de Venezuela. Comentarios. [Mensaje en un blog]. *Rómulo Parra abogado*. Recuperado de <https://romuloparraabogado.com/nota-de-acnur-sobre-asilo-a-los-emigrantes-de-venezuela>

PARRA, R. (27 agosto 2018). Reconocen residencia por razones humanitarias a venezolanos solicitantes de asilo. [Mensaje en un blog]. *Rómulo Parra abogado*. Recuperado de <https://romuloparraabogado.com/reconocen-residencia-por-razones-humanitarias-a-venezolanos>

PÉCOUD, A. (2017). Politización/Despolitización de las Migraciones: Discursos y Prácticas de la Organización Internacional para las Migraciones. *Relaciones Internacionales*, (36), pp. 177-196.

PELÁEZ-PAZ, C., y SANZ ABAD, J. (2018). Migración y ciudadanía. La lógica de la asignación de derechos en la acción social. *Cuadernos De Trabajo Social*, 31(1), pp. 47-57.

PEREA GONZÁLEZ, J. (2002). Entrevista a Juan José Rodríguez Ugarte: Una vida a favor de los pobres. *Iglesia viva: revista de pensamiento cristiano*, (211), pp. 65-91.

PÉREZ MENDOZA, S. (17 enero 2020). Barracones en un polígono: la salida de emergencia del Ayuntamiento de Madrid para evitar que haya refugiados en la calle. *Eldiario.es*.

PIÑOL-LLORET, M. (2020). Europa como refugio: reflejos fílmicos de los exilios españoles (1939-2016). Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona.

PLANET, A. (1997). *Melilla y Ceuta: espacios-frontera hispano marroquíes (1985-1995)*. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Madrid.

POLLOCK, K. (2012). Procedure versus process: ethical paradigms and the conduct of qualitative research. *BMC Medical Ethics*, 13 (25), pp. 1-12.

POLZER, T. (2008). Invisible Integration: How Bureaucratic, Academic and Social Categories Obscure Integrated Refugees. *Journal of Refugee Studies*, 21 (4), pp. 476-497.

POSADA, P.A. (2009). Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas. *Estudios Políticos*, 35 pp.131-152.

PUEBLOS UNIDOS (2015). Situación actual de los centros de internamiento de extranjeros en España y su adecuación al marco legal vigente.

PUNTSUPPORTMIGRANTS (15 febrero 2017). Queremos acoger, pero ¿cómo estamos acogiendo? [Mensaje en un blog]. *Puntsupportmigrants*. Recuperado de <https://puntsupportmigrants.wordpress.com>

RESTREPO VÉLEZ, O. (2006). *Mujeres colombianas en España: Historias, inmigración y refugio*. Bogotá: Editorial Pontificia Universitaria Javeriana.

RIBAS-MATEO, N. (2005). *The mediterranean in the age of globalization: migration, welfare and borders*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

RICO, M. (9 agosto 1990). Refugiados de ida y vuelta. La pasividad administrativa provoca casos de expulsión a los países de origen. *El País*.

ROBINSON, V., & SEGROTT, J. (2002). Understanding the decision-making of asylum seekers.

ROBLES-SILVA, L. (2012). Dilemas éticos en el trabajo de campo: temas olvidados en la investigación cualitativa en salud en Iberoamérica. *Ciênc. saúde coletiva*, 17 (3), pp. 603-612.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2003). *Las entidades voluntarias de acción social en España*. España: Fundación FOESSA.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004). *El estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. España: Editorial Fundamentos.

RODRÍGUEZ UGARTE, J.J. (2009). La elaboración de la ley de asilo de 1984. En *La situación de las personas refugiadas en España* (pp. 223-230). Madrid: Entilema.

ROMERO, A. (17 agosto 2015). Nadie quiere pedir asilo [Entrevista en un blog]. *El Patio de mi casa*. Recuperado de <https://elpatiodemicasainfo.wordpress.com/2015/08/17/alejandro-romero/>

RUBIO, J. (1977). *La emigración de la guerra civil de 1936-1939. Historia del éxodo que se produce con el fin de la II República española*. Volumen segundo. Madrid: Librería Editorial San Martín.

RUIZ, A. (2001). *Idas y vueltas por una teoría crítica del derecho*. Buenos Aires: Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

RUIZ GIMÉNEZ ARRIETA, I. (2017). El naufragio de Europa: reflexiones feministas en torno a la crisis de las políticas migratorias y de asilo. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 29, pp. 143-164.

RUIZ-ESTRAMIL, I. B. (2018). El refugiado. Sujeto de frontera, sujeto fronterizo. *Iberoamérica Social: Revista-Red De Estudios Sociales*, (IX), pp. 77-93.

RUIZ-ESTRAMIL, I.B. (2019). A la espera. los solicitantes de asilo en el Estado Español Nómadas. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, (55), pp. 45-59.

S. CHIMNI (2009). The Birth of a 'Discipline': From Refugee to Forced Migration Studies. *Journal of Refugee Studies*, 22 (1), pp. 11-29.

SAGER, M. (2011). *Everyday Clandestinity: Experiences on the Margins of Citizenship and Migration Policies*. (Tesis doctoral). Lund University.

SAGER, M. (2018). Struggles around Representation and in/Visibility in Everyday Migrant Irregularity in Sweden. *Nordic Journal of Migration Research*, 8 (3), pp. 175-182.

SAJJAD, T. (2018). What's in a name? 'Refugees', 'migrants' and the politics of labelling. *Race & Class*, 60(2), pp. 40-62.

SALES, R. (2002). The deserving and the undeserving? Refugees, asylum seekers and welfare in Britain. *Critical Social Policy*, 22(3), pp. 456-478.

SÁNCHEZ, G. (12 septiembre 2015). La policía de la frontera Marruecos-España impide el paso a cientos de refugiados sirios. *Eldiario.es*.

SÁNCHEZ-LEGIDO, A. (2009). Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular. A propósito de la nueva Ley de Asilo. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 18, pp. 1-32.

SÁNCHEZ-TOMAS, J. (2018). Las “devoluciones en caliente” en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Revista Española de Derecho Europeo*, 65, pp. 101-135.

SANTAMARÍA, E. (2002). *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la "inmigración no comunitaria"*. Barcelona, Anthropos.

SANTOS AGUADO, C. (1996). Trabajo social en el campo de actuación de inmigración y refugio. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 4, pp. 121-134.

SASKIA, S. (2013). *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*. Madrid: Siglo XXI.

SAWYER, C. & TURPIN, P. (2005). Neither Here nor There: Temporary Admission to the UK. *International Journal of Refugee Law*, 17(4), pp. 688-728.

SAYAD, A. (2004). *The Suffering of the Immigrant*. Oxford, United Kingdom: Polity Press.

SAYAD, A. (2010). *La doble ausencia: de las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*. Barcelona: ANTHROPOS.

SCHAFFER, B. (1975). The Problems of Access to Public Services. *Development and Change*, 6(2), pp. 3-11.

SCHAFFER, B. (1985). Policy Makers Have Their Needs Too: Irish Itinerants and the Culture of Poverty. *Development and Change*, 16(3), pp. 375-408.

SCHATZMAN, L. y STRAUSS, A. (1973). *Field research. Strategies for a natural sociology*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall, Inc.

SCHWARZSTEIN, D. (1990). Historia oral y memoria del exilio. reflexiones sobre los republicanos Españoles en la Argentina. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, III (9), pp. 149-172.

SCHEEL, S. & SQUIRE, V. (2014). Forced Migrants as Illegal Migrants. En *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (pp. 188-199). Oxford: Oxford University Press.

SCHERSCHEL, K. (2011). Who is a refugee? Reflections on social classifications and individual consequences. *Migration Letters*, 8, pp. 67-76.

SCHUSTER, L. (2003). *The use and abuse of political asylum in Britain and Germany*. London: Frank Cass.

SCOTT, J. (1976). *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.

SERRANO-SANGUILINDA, I. (2011). *Return after violence. Rationality and emotions in the aftermath of violent conflict* (Tesis doctoral). Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

SERVICIO JESUITA A MIGRANTES (2016). Informe CIE 2016. 25,66 media diaria de repatriaciones forzadas.

SERVICIO JESUITA A MIGRANTES (2019). Diez años mirando a otro lado. Informe CIE 2019.

SHACKNOVE, A. (1985). Who is a Refugee? *Ethics*, 95(2), pp. 274-284.

SHORE, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda: Revista de Antropología y Arqueología*, 10, pp. 21-49.

SIGONA, N. (2003). How Can a "Nomad" be a "Refugee"? Kosovo Roma and Labelling Policy in Italy. *Sociology*, 37(1), pp. 69-79.

SIGONA, N. (2009). *Ethnography of the 'Gypsy problem' in Italy: The case of Kosovo Roma and Ashkali in Florence and Venice*. (Tesis doctoral). Oxford Brookes University.

SIGONA, N. (2017) The contested politics of naming in Europe's "refugee crisis", *Ethnic and Racial Studies*, 41(3), pp. 456-460.

SILVEIRA GORSKI, H. C. (2008). El asilo y el declive del Estado de derecho en la frontera sur. En *Frontera Sur* (pp. 181-193). Barcelona: Virus.

SIMONS, H. y USHER, R. (2000). *Situated ethics in educational research*. London: Routledge.

SMITH, D. (1997). Comment on Hekman's "Truth and Method: Feminist Standpoint Theory Revisited. *Signs*, 22(2), pp. 392-98.

SOLANES CORELLA, A. (2004). La realidad local de la inmigración: el padrón municipal como forma de integración. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 10, pp. 1-26.

SOLANES CORELLA, A. (2010). Un decálogo sobre la crisis del asilo en España. *Revista de ciencias sociales*, (218), pp. 103-122.

SOLANES CORELLA, A. (2014). Derechos Humanos y Asilo. Sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española. *Anuario Facultad de Derecho-Universidad de Alcalá*, 7, pp. 181-210.

SOLANES CORELLA, A. (2017). Contra la normalización de la ilegalidad. La protección judicial de los extranjeros frente a las expulsiones colectivas y las devoluciones "en caliente". *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 36, pp. 195-225.

SOLANO, P. (2017). *Assisting in the shadows: humanitarianism, shelters and transit migration politics* (Tesis doctoral). Lund University.

SOUTER, J. (2011). A culture of disbelief or denial? Critiquing refugee status determination in the United Kingdom. *Oxford Monitor of Forced Migration*, 1(1), pp. 48-59.

SPIJKERBOER, T. (1993). A bird's eye view of Asylum law in eight European countries. Amsterdam: Consejo Holandés para los Refugiados.

SPIVAK, G.C. (2010). *Crítica de la razón poscolonial: Hacia una crítica del presente evanescente*. Madrid: Akal.

SQUIRE, V. (2009). *The Exclusionary Politics of Asylum. Migration, Minorities, Citizenship*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

SQUIRE, V. (2011). *The Contested Politics of Mobility: Borderzones and Irregularity*. Londres: Routledge.

STEIGEMANN, A. M., & MISSELWITZ, P. (2020). Architectures of asylum: Making home in a state of permanent temporariness. *Current Sociology*, 68(5), pp. 628–650.

STEPPUTAT, F. & NYBERG-SORENSEN, N. (2014). Sociology and Forced Migration. En *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (pp. 86-98). Oxford University Press.

STOLCKE, V. (1995). Talking Culture: New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe. *Current Anthropology*, 36 (1), pp. 1-24.

TAYLOR, O. (2015). Constructing the 'economic migrant' narrative during the refugee crisis: the neoliberal state of exception and political-economic 'bare life'. *Oxford Monitor of Forced Migration*, 6 (2), pp. 6-18.

TAYLOR, S. y BODGAN, R. (1998). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.

TAZZIOLI, M., GARELLI, G., & DE GENOVA, N. (2018). Autonomy of Asylum?: The Autonomy of Migration Undoing the Refugee Crisis Script. *South Atlantic Quarterly*, 117 (2), pp. 239–265.

TÉLLEZ DELGADO, V. (2010). No estamos de acuerdo con algunas de tus interpretaciones: gestión de la información en el trabajo de campo con personas estigmatizadas. En *Dilemas éticos en antropología. Entretelas del trabajo de campo etnográfico* (pp. 187-201). Madrid: Trotta.

THE DIPLOMAT (4 agosto 2017). El PP y Ciudadanos piden que se facilite el asilo político a los venezolanos. *The Diplomat*.

THOMAZ, D. (2018). What's in a Category? The Politics of Not Being a Refugee. *Social & Legal Studies*, 27(2), pp. 200–218.

THOMPSON, E. P. (1971). The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century. *Past and Present*, 50, pp. 76-136.

- TICKTIN, M. (2011). *Casualties of Care: Immigration and the Politics of Humanitarianism in France*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- TICKTIN, M. (2015). Los problemas de las fronteras humanitarias. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, LXX (2), pp. 291-297.
- TIRADO, M. (1980). Refugiados: hombres de ninguna parte. *Revista Mensual de Cáritas Española*, (184), pp. 6-8.
- TRAORÉ, M. y LE DANTEC, B. (2018). *Partir para contar: Un clandestino africano rumbo a Europa*. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- TUITT, P. (1996). *False Images: Law's Construction of the Refugee*. London: Pluto Press.
- TUITT, P. (2004). Discovering the "New" Europe. En *Race, law and resistance* (pp. 55-70). London: The GrassHouse Press.
- TURNER, B. (2016). We are All Denizens Now. On the Erosion of Citizenship. *Citizenship Studies*, 20 (6-7), pp. 679-692.
- TYLER, I. (2013). *Revolting Subjects: Social Abjection and Resistance in Neoliberal Britain*. London: Zed Books Ltd.
- TYLER, I. & MARCINIAK, K. (2013). Immigrant protest: an introduction. *Citizenship Studies*, 17(2), pp. 143-156.
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA) (2006). Estado de la población mundial 2006 Hacia la esperanza: Las mujeres y la migración internacional.
- URR, G. (2017). *Los inadmitidos: a un paso de la libertad*. Alicante: Editorial Club Universitario ECU.
- VALENCIA LONDOÑO, P. A. y SALAZAR SERNA, K. (2018). Solicitantes de asilo y sus familias en Bodo, Noruega ¿Sin espacio para la resiliencia? *Migraciones*, (44), pp. 145-169.
- VALLECAS TODO CULTURA (s.f). Centros de Acogida de Refugiados [Mensaje en un blog]. *Vallecastodocultura.org*. Recuperado de <http://www.vallecastodocultura.org/cabecera/INMIGRANTES/CAR.html>
- VALLES FERRERO, M. (2016). ¿Vallas al asilo? apuntes sobre el sistema de protección internacional en España. *Anuario CIDOB de la inmigración*, pp. 226-245.
- VALLES FERRERO, M. (2019). Acceso al asilo y otras formas de protección internacional de personas que llegan por mar o por tierra a Ceuta, Melilla y costas españolas. *Revista Crítica Penal y Poder*, 18, pp. 230-240.
- VALLES MARTÍNEZ, M. S. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Ed. Síntesis.
- VALLES MARTÍNEZ, M. S. (2002). *Entrevistas cualitativas*. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

- VAN DEN ENGEL, F. (productor) y HENDRIKX, G. (director) (2016). *Stranger in Paradise* [documental]. Países Bajos: Zeppers Film.
- VAN DIJK, T. (1998). *Ideology. A multidisciplinary approach*. London: Sage.
- VEGA-DURÁN, R. (2016). *Emigrant Dreams, Immigrant Borders: Migrants, Transnational Encounters, and Identity in Spain*. USA: Bucknell University Press.
- VEGA PASCUAL, M.J. (1996). Fases de la intervención social con refugiados. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 4, pp. 155-181.
- VELASCO, J.C. (2016). *El azar de las fronteras: políticas migratorias, justicia y ciudadanía*. México D.F.: FCE - Fondo de Cultura Económica.
- VELÁZQUEZ-HERNÁNDEZ, A. (2012). *La otra cara del exilio: Los organismos de ayuda a los republicanos españoles en México (1939-1949)* (Tesis doctoral). Universidad de Salamanca.
- VENCESLAO, M. (2008). De la "pobreza" a la "exclusión": reflexiones críticas en torno a la noción "exclusión". *Revista Regiones, suplemento de antropología*, México, (35), pp. 10-15.
- VÉRTIZ, F. (2013). Los abogados populares y sus prácticas profesionales: hacia una aplicación práctica de la crítica jurídica. *Crítica Jurídica*, 35, pp. 251-274.
- VIDAL LÓPEZ, R.C. (2007). *Derecho global y desplazamiento interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- VIEYRA CALDERONI, M. (2019). Libertad de movimiento restringida en Ceuta y Melilla: Vulneración generalizada de un derecho fundamental. *Revista Crítica Penal y Poder*, 18, pp. 163-171.
- VV.AA. (1988). Situación en España de los inmigrantes procedentes de países de mayoría islámica. *La Acción Social. Cuadernos de Formación*, (5). Madrid: Cáritas Española.
- WATTERS, C. (2001). Avenues of access and the moral economy of legitimacy, *Anthropology Today*, 17(2): pp. 22-3.
- WATTERS, C. (2007). Refugees at Europe's Borders: The Moral Economy of Care. *Transcultural Psychiatry*, 44(3), pp. 394-417.
- WELCH, M., & SCHUSTER, L. (2005). Detention of asylum seekers in the UK and USA: Deciphering noisy and quiet constructions. *Punishment & Society*, 7(4), pp. 397-417.
- WETTERGREN, Å. Y WIKSTRÖM, H. (2014). Who Is a Refugee? Political Subjectivity and the Categorisation of Somali Asylum Seekers in Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 (4), pp. 566-583.

WILLEN, SARAH S. (2015). Lightning Rods in the Local Moral Economy: Debating Unauthorized Migrants' Deservingness in Israel. *International Migration*, 53(3), pp. 70-86.

WILLIAM, M. (2016). *Refugees and refugee studies. What is a refugee?* London: C. Hurst & Co.

WOOD, G. (1985a). *Labelling in Development Policy: Essays in Honour of Bernard Schaffer*. London: Sage.

WOOD, G. (1985b). The Politics of Development Policy Labelling. *Development and Change*, 16, pp. 347-373.

WOOD, G. (2004). *Politics of labelling-revisited*. UK: Earthscan.

WOOD, G. (2007). Labels, Welfare Regimes and Intermediation: Contesting Formal Power. En *The power of labelling: how people are categorized and why it matters* (pp. 17-32). UK: Earthscan.

YARRIS, K. Y CASTAÑEDA, H. (2015). Special Issue Discourses of Displacement and Deservingness: Interrogating Distinctions between "Economic" and "Forced" Migration. *International Migration*, 53(3), pp. 64-69.

YIN, R.K. (1994). *Case study research: design and methods*. 2nd ed. London: Sage.

YOUNG, R. J. C. (2016). *Postcolonialism: An Historical Introduction*. UK: John Wiley & Sons, Ltd.

YUVAL-DAVIS, N. (1997). *Gender and Nation*. Londres: Sage.

ZAMORA ZARAGOZA, J.A. (2005). Políticas de inmigración, ciudadanía y estado de excepción. *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, 713, pp. 53-66.

ZAMORA ZARAGOZA, J.A. (2019). Human Mobility and Borders: The Limits of Global Justice. En *Challenging the Borders of Justice in the Age of Migrations* (pp. 73-92). Suiza: Springer International Publishing AG.

ZAMORA ZARAGOZA, J.A. (2020). De la crisis migratoria a la crisis sistémica: desplazamiento forzado en la crisis terminal del capitalismo. *Bajo palabra. Revista de filosofía*, 23, pp. 49-72.

ZETTER, R. W. (1985). Refugees -Access and labelling. *Development and Change*, 15(4), pp. 429-450.

ZETTER, R. W. (1986). Rehousing the Greek-Cypriot Refugees from 1974: Assimilation, Dependency and Politirization. En *Cyprus in Transition 1960-1985* (pp. 106-125). London: Trigraph.

ZETTER, R. W. (1987). *Rehousing the Greek-Cypriot Refugees from 1974. A Study of Institutional Access and Labeling* (Tesis doctoral). University of Sussex.

ZETTER, R. W. (1988). Refugees and Refugee Studies: A Label and an Agenda. *Journal of Refugee Studies*, 1(1), pp. 1-6.

ZETTER, R. W. (1991). Labelling refugees: Forming and transforming a bureaucratic identity. *Journal of Refugee Studies*, 4(1), pp. 39-61.

ZETTER, R. W. (1999). International perspective on refugee assistance. En *Refugees: Perspective on the experience of forced migration* (pp. 46-82). London: Cassell.

ZETTER, R. (2000) 'Refugees and Refugee Studies: A Valedictory Editorial', *Journal of Refugee Studies* 13(4), pp. 349-355.

ZETTER, R. W. (2007). More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies*, 20(2), pp. 172-192.

ZETTER R.W. (2015). Protection in Crisis: Forced Migration and Protection in a Global Era. Report Migration Policy Institute.

ZOLBERG, A. (1988). L'incidence des facteurs externes sur la condition des citoyens: approche comparative. En *La citoyenneté européenne* (pp. 202-220). Paris: Edilig/Fondation Diderot.

Relación documental

Tratados internacionales

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, adoptado en Roma, el 4 de noviembre de 1950. Entró en vigor con carácter general el 3 de septiembre de 1953.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951, en Ginebra, entró en vigor con carácter general el 22 de abril de 1954.

Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los Refugiados en África, adoptada en Addis Abeba el 10 de setiembre de 1969, entró en vigor con carácter general el 20 de junio de 1974.

Convención para la reducción de los casos de Apatridia, adoptada el 30 de agosto de 1961 por una Conferencia de Plenipotenciarios que se reunió en 1959 y nuevamente en 1961, en cumplimiento de la resolución 896 (IX) de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1954. Entrada en vigor: 13 de diciembre de 1975.

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), de 26 abril de 1954, entró en vigor el 6 de junio de 1960.

Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, aprobada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984, entró en vigor el 26 de junio de 1987.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1976.

Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

Protocolo adicional a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967, entró en vigor con carácter general el 4 de octubre de 1967.

Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ("Protocolo de Estambul"), 2004.

Declaraciones

Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, adoptado por el "Coloquio Sobre la protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

Ámbito regional

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO L 337/9, de 20.12.2011).

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.

Pacto Europeo sobre inmigración y asilo, Consejo de la UE, Bruselas, 24 de septiembre de 2008. CG H IB 13440/08, pp. 1-15.

Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea. 9 de mayo de 2008.

Legislación española

Constitución española. BOE n.º 311, 29 de diciembre de 1978.

Ley igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipinas empleados en el territorio nacional (Ley 118/1969, de 30 de diciembre de 1969). BOE, n.º. 313, de 31 de diciembre de 1969.

Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (Ley 5/1984, de 26 de marzo). BOE, n.º. 74, de 27 de marzo de 1984.

Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (LOE) (Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio). BOE, n.º.158, de 3 de julio de 1985.

Ley del Poder Judicial (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio). BOE, n.º. 157, de 02 de julio 1985.

Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo). BOE, n.º. 122, de 23 de mayo de 1994.

Ley de asistencia jurídica gratuita (Ley 1/1996, de 10 de enero). BOE, n.º. 11, de 12 de julio de 1996.

Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero). BOE, n.º.10, de 12 de enero de 2000.

Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (Ley 12/2009, de 30 de octubre). BOE, n.º. 263, de 31 de octubre de 2009.

Ley de protección de la seguridad ciudadana (Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo). BOE, n.º.77, de 31 de marzo de 2015.

Real Decreto 511/1985, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (BOE, n.º 94, de 19 de abril de 1985).

Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. (BOE n.º 52, de 2 de marzo de 1995).

Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. (BOE, n.º 47, de 23 de febrero de 1996).

Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (BOE, n.º 174, de 21 de julio de 2001).

Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida (BOE, n.º 174, de 21 de julio de 2001).

Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión (BOE, n.º 67, de 19 de marzo de 2005).

Real Decreto 865/2006, de 14 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de las subvenciones públicas a beneficiarios de Centros de Acogida a Refugiados integrados en la Red de Centros de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BOE, n.º 168, de 15 de julio de 2006).

Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes (BOE, n.º 94, de 19 de abril de 2007).

Resolución de 6 de julio de 1998, de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), por la que se aprueba el Estatuto Básico de los Centros de Acogida a Refugiados del IMSERSO y se desarrolla la Orden de 13 de enero de 1989, sobre Centros de Acogida a Refugiados. BOE, n.º 188, de 7 de agosto de 1998.

Orden por la que se regula provisionalmente el reconocimiento de la condición de refugiado en España, de 16 de mayo de 1979. BOE, n.º 124, de 24 de mayo de 1979.

Orden por la que se prorroga el plazo concedido para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado en España, de 31 de agosto de 1979. BOE, n.º 214, de 6 de septiembre de 1979.

Orden de 13 de enero de 1989 sobre centros de acogida a refugiados. BOE, n.º 28, de 2 de febrero de 1989.

Orden de 18 septiembre 2001, por la que se regulan las ayudas económicas a los beneficiarios de los Centros de Acogida a Refugiados del IMSERSO (BOE, n.º 238, de 4 de octubre de 2001).

Proposición no de Ley sobre la situación de los extranjeros en España. Boletín Oficial de las Cortes Generales, número 165, de 22 de marzo de 1991.

Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 (BOE, n.º 252, de 21 de octubre de 1978).

Sobre el Derecho de Asilo, del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso. Diario de sesiones del Congreso de los diputados. Sesión Plenaria, n.º 13 celebrada el jueves, 31 de mayo de 1979.

Sobre el proyecto de ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Diario de sesiones del Congreso de los diputados. Sesión Plenaria, n.º 15 el viernes 20 de marzo de 2009.

Sentencias

ECtHR, N.D. and N.T. v. Spain, Application Nos. 8675/15 and 8697/15, Council of Europe: European Court of Human Rights, 3 October 2017.

ECtHR, Case of N.D. and N.T. v. Spain, Applications nos. 8675/15 and 8697/15, Grand Chamber, Strasbourg, 13 February 2020.

Sentencia 8948/2007 de la Audiencia Nacional (Sala Tercera), de 20 de noviembre de 2007.

Sentencia 966/ 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 7 de diciembre de 2018.

Sentencia 1128/2020 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 29 de julio de 2020.

Otras fuentes consultadas

Consulta de Archivo histórico de CEAR:

CEAR (Sin fecha). Historia de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado 1973-1997 (pp. 1-8).

CEAR (Sin fecha). Juan José Rodríguez Ugarte (pp. 1-33).

CEAR (1988). Rodríguez Ugarte, J.J. (17 y 18 de septiembre de 1988). Algunas cuestiones jurídicas sobre los refugiados. En Jornadas de reflexión C.E.A.R., Madrid. (pp. 1-14).

Consulta del Centro Estatal de Documentación e Información de Servicios Sociales (CEDISS):

Estudios del Centro del Servicio Social de Refugiados, Asilados y Desplazados (CESERAD) (1984-1988).

Boletín de Inmigración y Refugio (1992-2000).

AMURIO, R. (1993). Centros y programas del INSERSO. *Revista Minusval*, (87), pp. 35-37.

APARICIO GÓMEZ-LOBO, J.R. (1998). La inmigración: cuestión de Estado y reto social. En *Boletín de inmigración y refugio* (15), pp. 5-15.

CENTRO ESTATAL DEL SERVICIO SOCIAL PARA ASILADOS Y REFUGIADOS (1987). Programas de acción social para asilados y refugiados dotados económicamente por la Dirección General de Acción social en 1987, pp. 43-54.

CRUZ ROJA ESPAÑOLA (1986). Vietnamitas y laosianos en España: Los desarraigados de la guerra.

DE MARCOS SANZ, R. (1993). La Asociación Comisión Católica de Migración. *Revista Minusval*, (87) p. 45.

DIRECCIÓN GENERAL DE ACCIÓN SOCIAL (1989). Los programas de atención a refugiados (18), pp. 33-47.

LAFORA, A. (1985). Refugiados sudasiaticos en España 1979-1986. En Estudios del Centro Estatal del Servicio Social de Asilados y Refugiados, pp. 31-37.

LUTZ, O. y WALKER, P. (1985). Los exiliados latinoamericanos en España. *Estudios del Centro del Servicio Social de Refugiados, Asilados y Desplazados*, (3), pp. 15-36.

MINISTERIO DE TRABAJO y ASUNTOS SOCIALES. (2006). Centro de Acogida a Refugiados (C.A.R.). (pp. 1-19). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.

POLO GUARDO, R. (2000). Conductas y pautas de intervención psicosocial con usuarios de los centros de acogida a refugiados. En *Boletín de inmigración y refugio* (19), pp. 24-36. Refugiados, pp. 20-23.

Ministerio del Interior (1997). *Memoria de la Oficina de Asilo y Refugio*. Madrid.

Ministerio del Interior (1998). *Memoria de la Oficina de Asilo y Refugio*. Madrid.

Ministerio del Interior (1999). *Memoria de la Oficina de Asilo y Refugio*. Madrid.

Ministerio del Interior (2000). *Memoria de la Oficina de Asilo y Refugio*. Madrid.

Ministerio del Interior (2001). *Memoria de la Oficina de Asilo y Refugio*. Madrid.

Ministerio del Interior (2002). *Memoria de la Oficina de Asilo y Refugio*. Madrid.

Ministerio del Interior (2003). *Memoria de la Oficina de Asilo y Refugio*. Madrid.

Ministerio del Interior (2004). *Memoria Estadística de la Oficina de Asilo y Refugio*. Madrid.

Ministerio del Interior (2005). *Memoria Estadística de la Oficina de Asilo y Refugio*. Madrid.

Ministerio del Interior (2006). *Memoria Estadística de la Oficina de Asilo y Refugio*. Madrid.

Ministerio del Interior (2007). *Memoria Estadística de la Oficina de Asilo y Refugio*. Madrid.

Ministerio del Interior (2008). *Asilo en cifras*. Madrid.

Ministerio del Interior (2009). *Asilo en cifras*. Madrid.

Ministerio del Interior (2010). *Asilo en cifras*. Madrid.

Ministerio del Interior (2011). *Asilo en cifras*. Madrid.

Ministerio del Interior (2012). *Asilo en cifras*. Madrid.

Ministerio del Interior (2013). *Asilo en cifras*. Madrid.

Ministerio del Interior (2014). *Asilo en cifras*. Madrid.

Ministerio del Interior (2015). *Asilo en cifras*. Madrid.

Ministerio del Interior (2016). *Asilo en cifras*. Madrid.

Ministerio del Interior (2011). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*. Madrid.

Ministerio del Interior (2012). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*. Madrid.

Ministerio del Interior (2013). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*. Madrid.

Ministerio del Interior (2014). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*. Madrid.

Ministerio del Interior (2015). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*. Madrid.

Ministerio del Interior (2016). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*. Madrid.

Ministerio del Interior (2017). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*. Madrid.

Ministerio del Interior (2018). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*. Madrid.

Ministerio del Interior (2000). *Anuario Estadístico de Extranjería*. Madrid.

Observatorio Permanente de Inmigración (2001). *Anuario Estadístico de Extranjería*.

Observatorio Permanente de Inmigración (2002). *Anuario Estadístico de Extranjería*.

Observatorio Permanente de Inmigración (2003). *Anuario Estadístico de Extranjería*.

Observatorio Permanente de Inmigración (2004). *Anuario Estadístico de Inmigración*.

Observatorio Permanente de Inmigración (2005). *Anuario Estadístico de Inmigración*.

Observatorio Permanente de Inmigración (2006). *Anuario Estadístico de Inmigración*.

ANEXOS

Anexo I. Solicitud de asilo

SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

IMPORTANTE

- 1.- Escribir con **LETRA DE IMPRENTA**, a ser posible con **BOLÍGRAFO NEGRO**.
- 2.- Cumplimentar el cuestionario uniforme correspondiente al **REGLAMENTO DE DUBLÍN**
- 3.- Remitir **INMEDIATAMENTE** a la Oficina de Asilo y Refugio a los siguientes números de FAX:
 - Solicitudes en **PUESTO FRONTERIZO: 91 537 21 14.**
 - Solicitudes en **OFICINAS DE EXTRANJEROS, COMISARÍAS DE POLICIA, CENTROS DE INTERNAMIENTO O PENITENCIARIOS: 91 537 22 01.**

PRESENTADA EN:

1) Territorio Nacional : ☐ CIE ☐ C. Penitenciario

2) Puesto Fronterizo : ☐ Polizón ☐

Dependencia: _____

Dirección: _____

Fax: _____ Teléfono: _____

A las _____ : _____ horas del día _____ de _____ de _____

IDENTIFICACIÓN DEL / DE LA SOLICITANTE

PRIMER APELLIDO: _____

NOMBRE: _____

SEGUNDO APELLIDO: _____

Fecha de nacimiento: _____ Localidad: _____

País: _____ Nacionalidad de origen: _____

Nacionalidad actual: _____

Sexo: Hombre ☐ Mujer ☐

INFORMACIÓN DE DERECHOS, OBLIGACIONES Y ASISTENCIAS SOLICITADAS.

DILIGENCIA: Para hacer constar que se procede a informar a D/D^a _____, de nacionalidad _____, de que como solicitante de protección internacional y hasta tanto se haya decidido sobre su solicitud, disfruta de los siguientes **DERECHOS** :

- 1.- A la suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición, salvo los supuestos dimanantes de una orden europea de detención y entrega o de Tribunales Penales Internacionales
- 2.- A que se comunique al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) la solicitud de protección internacional
- 3.- A disponer de asistencia de abogado para la formalización de la solicitud y durante toda la tramitación del procedimiento, que se proporcionará gratuitamente por el Estado español cuando se carezca de recursos económicos suficientes.
- 4.- A disponer de asistencia de intérprete, si lo precisara.
- 5.- A la atención sanitaria en caso de necesidad
- 6.- A documentación como solicitante de protección internacional
- 7.- A conocer el contenido del expediente en cualquier momento

Asimismo, se procede a hacer saber al/a la interesado/a que, como solicitante de protección internacional, debe cumplir las siguientes **OBLIGACIONES** :

- 1.- Colaborar plenamente con las autoridades españolas para la acreditación y comprobación de su identidad diciendo la verdad sobre su identidad, presentando los documentos de identidad que tenga o, en su caso, justificando su falta y explicando de forma detallada los motivos por los que solicita protección internacional
- 2.- Presentar, lo antes posible, todos los elementos en que apoyo de la solicitud
- 3.- Informar o comparecer ante las autoridades cuando sea requerido en relación con su solicitud, renovación de documentos, etc.
- 4.- Informar sobre cualquier cambio de domicilio.
- 5.- Proporcionar las impresiones dactilares

Esta información se completa con la proporcionada en el folleto informativo sobre la protección internacional en España

ASISTENCIAS SOLICITADAS

	SÍ	NO
Asistencia de abogado	☐	☐
Asistencia gratuita	☐	☐
Abogado de su elección _____		
Asistencia de intérprete	☐	☐
Entrega de folleto informativo	☐	☐

En _____, a _____ de _____ de _____

El/La solicitante El/La intérprete El/La abogado/a El/La funcionario/a

SITUACIÓN FAMILIAR Y SOCIOPROFESIONAL DEL / DE LA SOLICITANTE:

ESTADO CIVIL DEL/ DE LA SOLICITANTE:

Soltero/a ☐ Casado/a ☒ Conviviente ☒ Separado/a ☐ Divorciado/a ☐ Viudo/a ☐

Numero de hijos del/ de la solicitante: _____ Número de cónyuges del/ de la solicitante: _____

¿Presenta documentación acreditativa del estado civil o situación de hecho? SÍ ☐ NO ☐

¿Cuál? _____

UNIDAD FAMILIAR:

EXT.	PARENTESCO	NOMBRE Y APELLIDOS	FECHA / LUGAR DE NACIMIENTO	NACIONALIDAD / PAÍS DE RESIDENCIA
	PADRE			
	MADRE			
	CÓNYUGE /CONVIVIENTE			
	HIJO / A			
	HIJO / A			
	HIJO / A			
	HIJO / A			
	HIJO / A			
	OTROS *			

* Excepcionalmente: si viene acompañado de un menor que dependa del / de la solicitante.

El/ la solicitante puede hacer extensiva su solicitud a alguno de los familiares mencionados, siempre y cuando le acompañen y se trate de su cónyuge o conviviente, hijo/a menor de edad, incluido el/ la menor dependiente, o ascendiente dependiente del /de la solicitante.

Si así fuera, marque con una cruz el familiar correspondiente y rellene una solicitud de extensión familiar para cada uno de ellos/ ellas.

C) OTROS DATOS SOBRE EL ÁMBITO FAMILIAR:

Familiares que le acompañan y también solicitan protección internacional (**EXCEPTUANDO LAS SOLICITUDES DE EXTENSIÓN**)

Miembros de su familia que residan en España o en otros países de la U. E.

Domicilio del/ de la solicitante en su país de origen

Calle, Barrio: _____

Ciudad: _____ Departamento, Provincia o Estado: _____

Domicilio de sus familiares (*especificar el parentesco*)

Calle, Barrio: _____

Ciudad: _____ Departamento, Provincia o Estado: _____

Última fecha de contacto con sus familiares: (*especificar el parentesco*) _____

SITUACIÓN SOCIO-PROFESIONAL

Lengua materna del/ de la solicitante: _____

¿Habla otras lenguas?: SÍ ☐ NO ☐

¿Cuáles?: _____

Nivel de estudios del/ de la solicitante:

Analfabeto ☐ Estudios primarios ☐ Estudios secundarios ☐ Estudios universitarios ☐ Sin determinar ☐

Especificación de los estudios: _____

Profesión u ocupación del/ de la solicitante: _____

Construcción ☐ Industria ☐ Sector FAO * ☐ Servicios ☐ Sin Profesión ☐

* Agricultura, ganadería, pesca....

DOCUMENTACIÓN PERSONAL DEL / DE LA SOLICITANTE:

PASAPORTE: ☐	
Número: _____	Tipo de pasaporte:
País expedidor: _____	Ordinario ☐ Diplomático ☐ Otros ☐
Lugar de expedición: _____	OBSERVACIONES: _____
Fecha de expedición: _____	_____
Fecha de caducidad: _____	_____
VISADO: ☐	
Para España ☐	Para otro país ☐
_____	¿Cuál?: _____
Tipo de visado: _____	Tipo de visado: _____
País expedidor: _____	País expedidor: _____
Lugar de expedición: _____	Lugar de expedición: _____
Fecha de expedición: _____	Fecha de expedición: _____
Fecha de caducidad: _____	Fecha de caducidad: _____
TARJETA DE IDENTIDAD: ☐	
Número: _____	OBSERVACIONES: _____
País de expedición: _____	_____
Lugar de expedición: _____	_____
Fecha de expedición: _____	_____
Fecha de caducidad: _____	_____
OTRA DOCUMENTACIÓN: ☐	
Especificar: _____	

SIN DOCUMENTAR: ☐	
Motivos: _____	

ITINERARIO RECORRIDO:

SALIDA DEL PAÍS DE ORIGEN:

Lugar y fecha de salida de su país: _____

Medio de transporte empleado: _____

PAÍSES DE TRÁNSITO ANTES DE LLEGAR A ESPAÑA:

País: (1) _____ País: (4) _____

Fecha y lugar de entrada: _____ Fecha y lugar de entrada: _____

Fecha y lugar de salida: _____ Fecha y lugar de salida: _____

Medio de transporte empleado: _____ Medio de transporte empleado: _____

País: (2) _____ País: (5) _____

Fecha y lugar de entrada: _____ Fecha y lugar de entrada: _____

Fecha y lugar de salida: _____ Fecha y lugar de salida: _____

Medio de transporte empleado: _____ Medio de transporte empleado: _____

País: (3) _____ País: (6) _____

Fecha y lugar de entrada: _____ Fecha y lugar de entrada: _____

Fecha y lugar de salida: _____ Fecha y lugar de salida: _____

Medio de transporte empleado: _____ Medio de transporte empleado: _____

Otros tránsitos: _____

ENTRADA EN ESPAÑA:

Fecha y lugar de entrada: _____

Entrada autorizada: SÍ ☐ NO ☐

Tipo de frontera: Aérea: ☐ Marítima: ☐ Terrestre: ☒ Desconocida: ☐

OTROS DATOS DE INTERÉS:

ESTANCIAS EN OTROS PAÍSES:

Viajes o estancias en otros países con anterioridad a este último desplazamiento

País	Año	Duración estancia	Motivo

SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ANTERIORES:

¿Ha solicitado con anterioridad protección internacional en España o en otro país? SÍ ☐ NO ☐

País: _____ Fecha de la solicitud: _____

¿Ante quién lo solicitó?: _____

Decisión y fecha de la misma: _____

¿Dispone de alguna documentación que lo acredite? SÍ ☐ NO ☐

¿Cuál?: _____

A) DOMICILIO DEL/ DE LA SOLICITANTE EN ESPAÑA *(solo para peticiones en territorio nacional)*

ADVERTENCIA: Este domicilio será al que se le efectúen las notificaciones durante la tramitación del procedimiento, siendo su obligación comunicar de manera inmediata cualquier cambio que se produzca en el mismo.

Calle: _____ N° _____ Piso _____ Puerta _____

Ciudad: _____ Provincia: _____ C. Postal _____

Teléfono: _____

OTRAS OBSERVACIONES:

DATOS SOBRE PERTENENCIA A GRUPOS, PARTIDOS POLÍTICOS U OTRAS ORGANIZACIONES:

¿Pertenece el/la solicitante, o ha pertenecido, a alguno de los siguientes grupos?

A) **GRUPO ÉTNICO:** SÍ ☐ NO ☐

¿Cuál?: (Indicar siglas y nombre completo)

B) **GRUPO RELIGIOSO:** SÍ ☐ NO ☐

¿Cuál?: (Indicar siglas y nombre completo)

GRUPO SOCIAL RELACIONADO CON LA PERSECUCIÓN ALEGADA (PROFESIÓN, GÉNERO, ORIENTACIÓN SEXUAL): SÍ ☐ NO ☐

¿Cuál?: (Indicar siglas y nombre completo)

PARTIDO POLÍTICO, SINDICATO, ONG ...: SÍ ☒ NO ☐

¿Cuál?: (Indicar siglas y nombre completo)

Características: (objetivos, ideología, etc.):

Ubicación:

Nombre de los dirigentes o líderes en el ámbito nacional y local:

Cargos, posición y/o responsabilidades que tiene o ha tenido:

MOTIVOS EN LOS QUE FUNDAMENTA SU SOLICITUD:

(Utilizar adicionalmente los folios en blanco necesarios para recoger las alegaciones del/ de la solicitante. Escribir solo por una cara y numerarlos correlativamente comenzando por la página 10.

No olvidar paginar la hoja de documentación de apoyo y la última hoja de firmas con los números correspondientes)

DOCUMENTACIÓN EN APOYO DE SUS ALEGACIONES:

¿Aporta el/ la solicitante alguna documentación en apoyo a sus declaraciones? SÍ ☐ NO ☐

En caso afirmativo, escriba en las casillas correspondientes el número de documentos.

(Si el/ la solicitante presenta más de 15 documentos no se cumplimentará el siguiente cuadro, bastará con contar el número de páginas y consignarlo en el siguiente recuadro)

Tipo	Nº Originales	Nº Fotocopias
Certificados de vida y estado (<i>documentos registrales, notariales, judiciales, etc; de nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción ...</i>)		
Documentos académicos o profesionales (<i>títulos, publicaciones, contratos, etc.</i>)		
Documentos dirigidos por el / la solicitante a sus autoridades, organizaciones internacionales, ONG's, etc (<i>denuncias, peticiones, cartas, etc.</i>)		
Documentos emitidos por las autoridades del / de la solicitante, y/o por otros agentes de persecución (<i>sentencias, citaciones, constancias, amenazas, avisos, comunicados, etc.</i>)		
Certificados e informes médicos (<i>enfermedad, incapacidad, defunción, etc.</i>)		
Documentos relativos a militancia política, sindical, en defensa de los derechos humanos, (<i>carnets, certificados, cartas, etc.</i>)		
Documentos relativos a pertenencia a grupos religiosos (<i>carnets, recibos de cuotas, certificados, etc.</i>)		
Documentos relativos a pertenencia a otros grupos u organizaciones, tales como asociaciones culturales, sociales, deportivas, recreativas, etc.		
Publicaciones, libros, recortes de prensa, etc.		
Documentos audiovisuales o electrónicos (<i>fotos, cd, dvd, videos, ficheros de audio, etc.</i>)		
Documentos en otro soporte o formato (<i>camisetas, pancartas, monedas, etc.</i>)		
Otros (<i>especificar</i>)		

En caso negativo, razones por las que no la aporta: _____

DECLARACIÓN FIRMADA DEL/ DE LA SOLICITANTE:

Declaro que toda la información por mi expresada y recogida en esta solicitud de protección internacional es cierta y veraz. Y para que conste a todos los efectos, firmo la presente declaración.

En _____, a _____ de _____ de _____

Autografía: _____ Firma: _____
(Que el/ la solicitante escriba su nombre y apellidos, de su puño y letra, en su lengua materna)

DATOS Y DECLARACIÓN FIRMADA DEL/DE LA INTÉRPRETE:

Idioma/s empleado/s en la entrevista: _____

Nombre: _____

D.N.I./N.I.E. _____ Teléfono: _____

Organización: _____ Teléfono: _____

Declaro que he interpretado completa y fielmente las preguntas y las respuestas contenidas en esta solicitud de protección internacional y que el /la solicitante ha asegurado comprender los contenidos.

Firma: _____

DATOS DEL/DE LA ABOGADO/A:

Nombre: _____

Firma: _____

DATOS DEL/DE LA ENTREVISTADOR/A:

Nombre: _____

Firma: _____

PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL: Los datos personales aportados por Vd. serán tratados informáticamente, teniendo derecho a su acceso, rectificación, cancelación y oposición, de conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.



Ministerio del Interior
Dirección General de Extranjería e

Anexo II. Solicitud de asilo II

SOLICITUD DE ASILO EN ESPAÑA

IMPORTANTE:

- 1.- Escribir con LETRA CLARA Y LEGIBLE, a ser posible con BOLÍGRAFO NEGRO.
- 2.- Si el solicitante no contesta alguna pregunta trazar una raya o indicarlo expresamente.
- 3.- En caso de que el solicitante proceda de un estado de la Unión Europea o bien tenga un visado o cualquier otro documento expedido por uno de dichos estados, deberá cumplimentarse también el cuestionario uniforme para la determinación del Estado responsable del estudio de la solicitud, según lo previsto en el CONVENIO DE DUBLÍN.
- 4.- REMITIR URGENTEMENTE, "VIA FAX" una vez cumplimentada a la Oficina de Asilo y Refugio, junto con la documentación pertinente.

A.- IDENTIFICACION DEL SOLICITANTE:

NOMBRE: APELLIDO 1º:

APELLIDO 2º:

PAÍS:	Nacionalidad de origen:
*Especificar claramente el país	Nacionalidad actual:

PRESENTADA EN:	Marcar con una ☐ el lugar de la presentación
Puesto Fronterizo	Jefatura Superior/ Comisaría de policía
Oficina de Extranjeros	Embajada
Oficina de Asilo y Refugio	Centro de Internamiento de Extranjeros

A las XXX horas del díaXXXX

Organismo/ Centro:

Dirección

Fax nº:

Teléfono:



Ministerio del Interior
Dirección General de Extranjería e

DILIGENCIA DE INFORMACIÓN DE DERECHOS Y DEBERES

DEPENDENCIA: Jefatura Superior de Policía de XXXX – B.P-Ext.Documentación.

DILIGENCIA: Para hacer constar que siendo las XXX horas del día XXX de XXXX de XXXX de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.4 de la Ley de Asilo 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, en su redacción dada por la Ley 9/194, de 19 de mayo, se procede a informar al ciudadano/a D/D^a XXXXXXXXXXXXXXXX de nacionalidad XXXXXXXXXXXX, de los derechos y deberes que, como solicitante de asilo y hasta tanto se haya decidido la admisión a trámite de su petición, le asisten y que consiste en:

- 1.- No ser rechazado, expulsado o devuelto, según el caso, hasta tanto se haya decidido sobre la admisión o inadmisión a trámite de la petición de asilo.
- 2.- Comunicar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) la petición de asilo.
- 3.- Asistencia de abogado, que se proporcionará gratuitamente por el Estado Español cuando se carezca de recursos económicos suficientes.
- 4.- Asistencia de intérprete, en caso de no comprender el idioma español.
- 5.- Asistencia médico-sanitaria, en caso de necesidad.
- 6.- A la suspensión de cualquier proceso de extradición que afecta al interesado y se encuentre pendiente, *así como la ejecución del mismo*, mientras no recaiga resolución sobre la petición de asilo.

Así mismo, se procede a hacer saber al/la interesado/a los DEBERES que como solicitante de asilo le incumben, y que, fundamentalmente, consisten en:

- 1.- Colaborar plenamente con las autoridades españolas para la acreditación y comprobación de su identidad, así como de los hechos y alegaciones en que se base su solicitud.
- 2.- Informar a las autoridades españolas, a la mayor brevedad, sobre su residencia o cualquier cambio que en la misma se produzca, así como de quienes, en su caso, formen el núcleo familiar.

En el mismo acto firma el/la solicitante en prueba de que queda enterado/a del contenido de la presente diligencia.

En Bilbao, XX de XXXX de 200

El/la solicitante

El/la intérprete

El funcionario/a



Ministerio del Interior
Dirección General de Extranjería e

PROCEEDING OF REQUESTED ASSISTANCES.

PROCEEDING: Let's be evident that the citizen M/Mr.XXXXXXXXXXX of nigerian nationality, provided his/her intent of requesting asylum in Spain, asks for the assistances quoted below be lent to him/her:

	YES	NO
Lawyer's assistance		
Translator's assistance		
Medical assistance		
Informative leaflet		

In case of lawyer assistance:

A) Chooosen lawyer.....

☐

--

B) Free assistance due to lack of economic means

☐

THE INTERESTED PART

THE OFFICIAL



Ministerio del Interior
Dirección General de Extranjería e

B.- DATOS PERSONALES:

APELLIDO 1º:

NOMBRE:

APELLIDO 2º:

AUTOGRAFÍA: *(Que el solicitante escriba su nombre de su puño y letra en la escritura de su lengua materna: _____)*

Fecha de nacimiento: 22-08-84	Lugar:
-------------------------------	--------

País:	Nacionalidad de origen:
*Especificar claramente el país	Nacionalidad actual:

Sexo: Hombre () Mujer ()

Nombre completo del padre:

Nombre completo de la madre:

C.- SITUACIÓN FAMILIAR DEL SOLICITANTE:

(IMPORTANTE): Completar todos los datos del apartado, independientemente de que sus familiares y/ o dependientes económicamente acompañen o no al solicitante en su viaje)

() Casado/a	() Soltero/a	() Viudo/a
() Convivencia	() Separado/a	() Divorciado/a



Ministerio del Interior
Dirección General de Extranjería e

Número de hijos del solicitante: ()	Número de cónyuges del ()
--------------------------------------	----------------------------

¿Documentación acreditativa del estado civil o situación de hecho? (

) NO () SI

¿Cuál?

Nombre	Apellidos	Parentesco con el/ la solicitante	Fecha y lugar de nacimiento	Nacionalidad actual	País de residencia y status legal
--------	-----------	-----------------------------------	-----------------------------	---------------------	-----------------------------------

1.-

2.-

3.-

4.-

5.-

6.-

¿Hace extensiva su solicitud de asilo a algún familiar de los mencionados?

() NO () SI (En caso afirmativo, marcar un círculo en el número de familia, siempre y cuando se encuentre acompañando al/ la solicitante y sea familiar en línea directa y “repetir para cada uno de ellos una solicitud de extensión familiar”, numerándolas al final del mismo).

Lengua materna del/ la solicitante:

Otras: () NO () SI

¿Cuáles?:



() *Analfabeto*
() *Estudios primarios*
() *Sin determinar*

() *Estudios Secundarios*
() *Diplomatura Universitaria*
() *Título Superior.Universitario*

() *Construcción* () *Industria* () *Sector FAO*
() *Servicios* () *Sin profesión* *Sector FAO: Agricultura,
ganadería, etc...

Calle: N°: Piso: Puerta:
 Ciudad: Provincia: Código Postal:
 Teléfono: () Telefax:

Calle: N° Piso: Puerta:
 Ciudad: Provincia: Código Postal:
 Teléfono: () Telefax:

Calle: N°: Piso: Puerta:
Ciudad: Provincia: Código Postal:
Teléfono: () Telefax:



Ministerio del Interior
Dirección General de Extranjería e

Última fecha de contacto con sus familiares:

¿DESEA AÑADIR ALGO MAS SOBRE SU SITUACIÓN FAMILIAR? () NO () SI

¿Observaciones?

D.- ESTADO DOCUMENTAL DEL/LA SOLICITANTE:

(Marcar y especificar lo que proceda a continuación):

DOCUMENTACIÓN COMPLETA	()	DOCUMENTACIÓN INCOMPLETA	()	SIN DOCUMENTAR	()
<i>Pasaporte</i>	()	<i>D.N.I.</i>	()		
<i>Cartilla Marino</i>	()	<i>Carnet conducir</i>	()		
<i>Título de viaje</i>	()	<i>Carnet militar</i>	()		
<i>Salvoconducto</i>	()	<i>Carnet funcionario</i>	()		
		<i>Cartilla laboral</i>	()		
		<i>Cédula inscripción apátrida</i>	()		
		<i>Certificado carnet residencia</i>	()		
		<i>Certificado consular</i>	()		
		<i>Documento asilado</i>	()		



Ministerio del Interior
Dirección General de Extranjería e

		<i>Documento campo refugiados</i>	()	
		<i>Documento residencia</i>	()	
		<i>Pasaporte interior (EX-URSS)</i>	()	
		<i>Tarjeta Seguridad Social</i>	()	
		<i>Otro</i>	()	

<u>PASAPORTE:</u> Número: País expedición: Fecha expedición: Fecha caducidad:	<u>OBSERVACIONES:</u>
---	-----------------------

ENTRADA EN ESPAÑA:

<i>País perseguidor:</i>			<i>Otro:</i>		
<i>Fecha entrada en España:</i>			<i>Lugar:</i>		
<i>Fecha salida de su país:</i>			<i>Entrada legal: () NO () SI</i>		
<i>Tipo frontera:</i>	<i>Aérea:</i>	()	<i>Marítima:</i>	()	<i>Terrestre ()</i>



Ministerio del Interior
Dirección General de Extranjería e

	<i>Embajada:</i>	()	<i>Consulado:</i>	()	<i>Desconocida</i>	()
--	------------------	----------	-------------------	----------	--------------------	----------

E.- ITINERARIO RECORRIDO: (IMPORTANTE: Si la petición se formula en Embajada cumplimentar solamente el punto 2 de este apartado).

1.- Itinerario recorrido desde el país de origen hasta su llegada a España:

Lugar de salida de su país:

Transporte empleado:

Motivo de salida:

PAISES DE TRÁNSITO ANTES DE LLEGAR A ESPAÑA:

A) País:

Duración de la estancia:

Motivo de salida:

Fecha y lugar de entrada:

Fecha y lugar de salida:

Transporte empleado:

B) País:

Duración de la estancia:

Motivo de salida:

Fecha y lugar de entrada:

Fecha y lugar de salida:

Transporte empleado:

C) País:

Duración de la estancia:

Motivo de salida:

Fecha y lugar de entrada:

Fecha y lugar de salida:

Transporte empleado:



Ministerio del Interior
Dirección General de Extranjería e

D) País:

Duración de la estancia:

Motivo de salida:

Fecha y lugar de entrada:

Fecha y lugar de salida:

Transporte empleado:

2.- Otros viajes y estancias en el extranjero realizados con anterioridad a último desplazamiento. (Indicar países y fecha de entrada y salida de su país de origen):

F.- SOLICITUDES ANTERIORES:

¿Ha solicitado antes Asilo o Refugio en España o en otro país?

() NO

() SI

¿Fecha solicitud?:

País:

¿Organismo?

Decisión que se tomó:

Fecha de la decisión:

¿Tiene alguna documentación sobre esta solicitud?: () NO () SI

¿Cuál?

G.- DATOS SOBRE PERTENENCIA A GRUPOS ÉTNICOS, PARTIDOS POLÍTICOS U OTRO TIPO DE ORGANIZACIÓN:

¿Pertenece Vd. o ha pertenecido a algún grupo étnico; partido político u otro tipo de organización?

() NO

() SI



Ministerio del Interior
Dirección General de Extranjería e

¿Cuál? (IMPORTANTE): Indicar siglas y nombre completo:

Tipo:

<i>Étnico:</i>	()	<i>Político:</i>	()	<i>Social:</i>	()
<i>Nacionalista:</i>	()	<i>Religioso:</i>	()		

Característica o ideología:

Ubicación:

Nombre de los dirigentes o líderes principales:

Cargos y/o responsabilidades que tiene o ha tenido:

¿Aporta el/ la solicitante alguna documentación en apoyo a sus declaraciones?

() NO () SI

Descripción de la misma:

En caso negativo, razones por las que no la aporta:

¿Podría aportarla en futuro? () NO () SI

H.- OTROS DATOS DE INTERÉS:

Intenciones respecto a su estancia en España:

¿Tiene intención futura de retornar a su país?: () NO () SI

Motivos:



Ministerio del Interior
Dirección General de Extranjería e

¿Desea continuar viaje?: () NO () SI

Motivos:

I.- DATOS SOBRE LA PERSECUCIÓN SUFRIDA: (IMPORTANTE:

Cumplimentar atendiendo a la cronología de los acontecimientos y con el mayor detalle posible): Motivos en los cuales fundamenta su petición:

El Solicitante

El traductor

El Funcionario



Ministerio del Interior
Dirección General de Extranjería e

J.- MOTIVOS DE ENTRADA EN ESPAÑA:

DECLARACIÓN FIRMADA DEL/A SOLICITANTE:

Declaro que toda la información por mi expresada y recogida en esta solicitud de asilo en España es cierta y veraz. Y para que conste a todos los efectos, firmo la presente declaración.

En Bilbao, a

Firma del/la solicitante:



Ministerio del Interior
Dirección General de Extranjería e

DATOS Y DECLARACIÓN FIRMADA DEL/A TRADUCTOR/A O INTÉRPRETE:

Idioma/s empleado/s en la entrevista:

Nombre del traductor o intérprete:

Domicilio:

Teléfono:

Organización:

Teléfono:

Declaro que he traducido completa y fielmente las preguntas y las respuestas contenidas en esta solicitud de asilo así como los documentos anexos a ella, y que el solicitante ha asegurado comprender los contenidos.

En Bilbao, a

Firma del/ la traductor/ a o intérprete:



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

Anexo III. Resolución del Portal de Transparencia respecto a las peticiones de asilo admitidas e inadmitidas en puestos fronterizos (aérea, marítima y terrestre) y provincia

Resolución del portal de transparencia respecto al número de plazas de acogida en asilo

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-010976

N/REF: R/0055/2017

FECHA: 26 de abril de 2017

Nombre: D^a GRACIA MARÍA MORENO AMADOR

Dirección: gracia.amador@gmail.com

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por D^a GRACIA MARÍA MORENO AMADOR, con entrada el 9 de febrero de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, D^a GRACIA MARÍA MORENO AMADOR presentó, mediante escrito de fecha 10 de enero de 2017, solicitud de acceso a la información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) dirigida al MINISTERIO DEL INTERIOR, en la que solicitaba *las peticiones de asilo admitidas e inadmitidas en puestos fronterizos (aérea, marítima, terrestre) y provincia, desde 1995 hasta 2015.*

El 3 de febrero de 2017, el MINISTERIO DEL INTERIOR dictó Resolución por la que comunicó a D^a GRACIA MARÍA MORENO AMADOR lo siguiente:

- *Una vez analizada la solicitud, y dadas las competencias y funciones que recaen sobre este Centro Directivo, previstas en el artículo 9 del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, se considera procedente hacer efectivo el derecho de acceso a la información.*
- *En consecuencia, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 20.2 y 22.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y en la forma dispuesta en el expositivo anterior, este Centro Directivo resuelve*

ctbg@consejodetransparencia.es

CSV : GEN-7208-e64d-6178-f2c0-77aa-81cd-edf5-dc37

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm> FIRMANTE(1) :

MARIA ESTHER ARIZMENDI GUTIERREZ | FECHA : 26/04/2017 14:02 | NOTAS : F





PRIMERO.- Conceder el derecho de acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por Doña GRACIA MARIA MORENO AMADOR.

SEGUNDO.- Contestar, por medio de escrito separado y Anexo a esta resolución, a la pregunta formulada, facilitando la información solicitada.

TERCERO.- Notificar a la interesada por el medio solicitado (Sede electrónica).

Se informa que los datos que se pueden consultar en la actualidad aparecen en El Anuario "Asilo en Cifras". Por años desde 2008 hasta 2015, apartado "Anuarios y estadísticas", link:

<http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-ypublicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>

<http://www.interior.gob.es/es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-ypublicaciones/anuarios-y-estadisticas>

Y, también, en el último anuario estadístico, correspondiente a 2015, en formato pdf.

<http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2015.pdf/03be89e1-dd38-47a2-9ce8-ccdd74659741>

En el anuario 2008 se encuentran datos de solicitantes de asilo desde el año 2004 a 2008. Puede verlo en el siguiente Link

<http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo+en+cifras+2008+%28NIP0+126-09-105-8%29.pdf/1ad5491c-6e4e-41d8-94cd-f6f35c14db42>

El 9 de febrero de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Reclamación de D^a GRACIA MARÍA MORENO AMADOR, en la que alegaba que

- Esta información no aparece en ninguno de los anuarios. La información que solicito es el número de admisiones e inadmisiones de solicitudes de asilo desagregado por puestos fronterizos (Aérea, Marítima, Terrestre), es decir, si el solicitante de asilo ha solicitado asilo en frontera aérea (como por ejemplo, el aeropuerto de Barajas, El Prat, etc.) o frontera terrestre.
- De igual forma, tampoco me han proporcionado la información de las solicitudes sobre admisiones e inadmisiones por provincias españolas.
- Del mismo modo, tampoco me han proporcionado información de las solicitudes de admisión e inadmisión desde 1995 hasta 2015.





El 17 de febrero de 2017, se remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR para que formulase las alegaciones que considerase oportunas. El 9 de marzo de 2017, el Ministerio manifestó lo siguiente:

- Como ya se señaló en la resolución de 19 de enero de 2017, de la Dirección General de Política Interior, la información solicitada por la interesada requeriría, por parte de dicho Centro Directivo llevar a cabo una acción previa de reelaboración, lo cual constituye una causa de inadmisión, tal y como consta en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.
- Es preciso destacar que la base de datos de la Oficina de Asilo y Refugio, creada en su momento para dar cumplimiento a la normativa en vigor, cuenta con un diseño que permite hacer descargas o extraer informes de manera automática seleccionando distintos campos de la base de datos únicamente de manera puntual. De modo que ha de elaborarse de manera manual casi cualquier desagregación de los datos que contiene, como sucede en este caso, lo que resulta inviable dado el volumen de datos a procesar.
- Asimismo, la base de datos tampoco permite hacer descargas en las que se puedan eliminar de manera automática los datos de carácter personal.
- Por último, tal y como ya se informó a la interesada, todos los Anuarios estadísticos publicados por el Ministerio del Interior están disponibles en: <http://www.interior.gob.es/es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas>

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

1. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo





que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

2. En cuanto al fondo del asunto, la Administración deniega facilitar más información de la ya proporcionada manifestando que, para ello, debe realizar una acción de reelaboración, por lo que, a su juicio, resulta de aplicación la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

El concepto de reelaboración ha de interpretarse de conformidad con lo establecido en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, aprobado por este Consejo de Transparencia en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, según el cual

- *En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*
- *Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

1. *El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un*





caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver. En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

- II. *El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso solo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.*

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

- III. *Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.*

- IV. *En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer “los mecanismos adecuados para facilitar





la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada ”.

Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.

En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.

3. En el presente caso, la Administración sostiene que *la base de datos de la Oficina de Asilo y Refugio, creada en su momento para dar cumplimiento a la normativa en vigor, cuenta con un diseño que permite hacer descargas o extraer informes de manera automática seleccionando distintos campos de la base de datos únicamente de manera puntual. De modo que ha de elaborarse de manera manual casi cualquier desagregación de los datos que contiene, como sucede en este caso, lo que resulta inviable dado el volumen de datos a procesar. Asimismo, la base de datos tampoco permite hacer descargas en las que se puedan eliminar de manera automática los datos de carácter personal.*

A este respecto, debe analizarse la información suministrada por el MINISTERIO DEL INTERIOR a la interesada, consistente, básicamente, en la información contenida en sus anuarios estadísticos pero que se remonta tan solo al año 2008.

A este respecto, debe indicarse primeramente que el documento denominado anuario estadístico, contiene cifras sobre los solicitantes de asilo por país de origen y por género.

Por otro lado, en un documento denominado *Asilo en cifras*, también publicado por el Departamento (este Consejo ha consultado el correspondiente a 2008) se contiene, en la página 19 del documento, el número de solicitantes de asilo por lugar de presentación de la solicitud (territorio nacional puesto fronterizo o Embajada) en los años 2004 a 2008. Además, proporciona la información atendiendo a otros criterios, pero no diferencia qué tipo de puesto fronterizo es (aéreo marítimo o terrestre) ni la provincia en que el mismo se sitúa. A este respecto, sí se proporcionan datos sobre las provincias en las que la solicitud fue presentada (apartado 22 del documento, páginas 40 y siguientes). Por otro lado, a partir del apartado 32 se recogen datos sobre las concesiones de asilo.

Este documento sobre asilo en cifras, se encuentra disponible para los años 2008 a 2015 y teniendo en cuenta los datos que incluye, se puede entender que se ha proporcionado acceso a:

- Los datos estadísticos de solicitudes por puestos fronterizos, aunque sin especificar de qué tipo.
- La provincia en la que se presentaron las solicitudes.





- Los datos de las solicitudes concedidas. Dato que, en contraposición con el total, proporciona también el dato de las rechazadas.
 - No se dispone de datos completos respecto de los años 1995-2008 (más allá de la evolución por lugar de presentación, que también incluye a los años 2004 a 2007).
4. No obstante lo anterior, la solicitud se interesa por la conjugación de todos estos factores. Es decir, que dentro de las peticiones de asilo admitidas se identifiquen los puestos fronterizos, el tipo y la provincia en la que se presentó la solicitud y que se haga la misma relación respecto de peticiones rechazadas.

Es en este punto donde debe analizarse si estamos ante un proceso de reelaboración de la información al objeto de dar respuesta al solicitante según los términos del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

A este respecto, debe decirse que, a pesar de que es un argumento que utiliza la Administración, aunque la anonimización de datos supone, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, no constituye una acción de reelaboración, según el Criterio precitado.

Por otra parte, y como hemos indicado, la solicitante requiere que la información se proporcione combinando diferentes variables de las que el MINISTERIO sí dispone de datos pero de forma general y separada por cada una de ellas. Es decir, dispone de datos sobre solicitudes aceptadas y sobre las provincias en las que se presentó la solicitud, pero no, dentro de las presentadas en determinada provincia, cuántas fueron admitidas y cuántas rechazadas.

Todo ello hace, en nuestra opinión, que nos encontremos ante una elaboración expresa de la información disponible para dar respuesta a la solicitud. A este respecto, debe también recordarse que los Tribunales de Justicia ya se han pronunciado sobre esta cuestión y han afirmado que *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular”* (sentencia 63/2016, de 24 de enero de 2017 dictada por la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional)

A juicio de este Consejo de Transparencia, las actuaciones requeridas para dar respuesta a la solicitud, que deberían hacerse de modo prácticamente manual y acudiendo a los expedientes en papel, suponen reelaborar la información en los términos de la causa de inadmisión indicada, teniendo en cuenta, además, el volumen de los datos solicitados, que abarca dos décadas.

Por ello, la presente Reclamación debe ser desestimada, al ser de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN





En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por D^a GRACIA MARÍA MORENO AMADOR, con entrada el 9 de febrero de 2017, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 3 de febrero de 2017.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2, de la Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez



CSV : GEN-7208-e64d-6178-f2c0-77aa-81cd-edf5-dc37

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm> FIRMANTE(1) :
MARIA ESTHER ARIZMENDI GUTIERREZ | FECHA : 26/04/2017 14:02 NOTAS : F





Anexo IV. Resolución del Portal de Transparencia respecto al número de plazas en el sistema de recepción estatal de asilo (2018)

Con fecha 3 de agosto de 2018 tuvo entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, presentada por D^a. Gracia María Moreno Amador, NIF: 80077854L, que quedó registrada con el número **001-027052**

Se solicita la siguiente información:

“El número de plazas de acogida para beneficiarios de protección internacional distribuido por provincias”.

Con fecha 6 de agosto de 2018 esta solicitud se recibió en la Secretaría General de Inmigración y Emigración, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

El 9 de agosto de 2018, una vez analizada la solicitud, la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, resolvió conceder el acceso a la información a que se refería la solicitud deducida por D^a. Gracia María Moreno Amador, si bien con el fin de valorar y elaborar una contestación adecuada, decidió, de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo anteriormente citado, ampliar dicho plazo por otro mes.



Nº de plazas de acogida para beneficiarios de protección internacional distribuidos por provincias a fecha 03/10/2018.

CCAA	PROVINCIA	Nº ABIERTAS	PLAZAS
Andalucía	Almería	186	
	Cádiz	187	
	Córdoba	216	
	Granada	132	
	Huelva	95	
	Jaén	12	
	Málaga	372	
	Sevilla	625	
Total Andalucía		1825	
Aragón	Huesca	106	
	Teruel	55	
	Zaragoza	246	
Total Aragón		407	
Asturias	Asturias	228	
Total Asturias		228	
Canarias	Las Palmas de Gran Canaria	71	
Total Canarias		71	
Cantabria	Cantabria	159	
Total Cantabria		159	
Castilla La Mancha	Albacete	85	
	Ciudad Real	91	
	Cuenca	20	
	Guadalajara	128	
	Toledo	163	
Total Castilla La Mancha		487	
Castilla y León	Ávila	72	
	Burgos	64	
	León	81	
	Palencia	21	
	Salamanca	105	
	Segovia	70	
	Soria	119	
	Valladolid	122	
	Zamora	30	
Total Castilla y León		684	
Cataluña	Barcelona	776	
	Girona	93	
	Lleida	72	
	Tarragona	91	
Total Cataluña		1032	
Comunidad Valenciana	Alicante	207	
	Castellón	144	
	Valencia	582	
Total Comunidad Valenciana		933	
Extremadura	Badajoz	89	
	Cáceres	79	
Total Extremadura		168	
Galicia	A Coruña	95	



	Lugo	77
	Orense	42
	Pontevedra	131
Total Galicia		345
Islas Baleares	Islas Baleares	75
Total Islas Baleares		75
La Rioja	La Rioja	41
Total La Rioja		41
Madrid	Madrid	1266
Total Madrid		1266
Murcia	Murcia	397
Total Murcia		397
Navarra	Navarra	195
Total Navarra		195
País Vasco	Álava	152
	Guipúzcoa	120
	Vizcaya	191
Total País Vasco		463
Total general		8776

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente del Tribunal de Justicia de Madrid (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de notificación de la presente resolución.

La Directora General de Integración y
Atención Humanitaria

Estrella Rodríguez Pardo



Anexo V. Resolución del Portal de Transparencia respecto al número de plazas en el programa de Atención Humanitaria a personas inmigrantes (2018)

Con fecha 3 de agosto de 2018 tuvo entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, presentada por D^a. Gracia María Moreno Amador, NIF: 80077854L, que quedó registrada con el número **001-02754**

Se solicita la siguiente información:

“El número de plazas de atención humanitaria a personas inmigrantes según lo establecido en el Real Decreto 441/07 distribuido por provincias”.

Con fecha 6 de agosto de 2018 esta solicitud se recibió en la Secretaría General de Inmigración y Emigración, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

El 9 de agosto de 2018, una vez analizada la solicitud, la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, resolvió conceder el acceso a la información a que se refería la solicitud deducida por D^a. Gracia María Moreno Amador, si bien con el fin de valorar y elaborar una contestación adecuada, decidió, de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo anteriormente citado, ampliar dicho plazo por otro mes.



Nº de plazas de atención humanitaria, desglosado por provincias, a fecha 3/10/2018

PROVINCIA	PLAZAS
A CORUÑA	12
ALBACETE	12
ALICANTE	78
ALMERÍA	225
ASTURIAS	12
ÁVILA	27
BADAJOS	194
BARCELONA	144
BURGOS	12
CÁCERES	24
CÁDIZ	770
CASTELLÓN	20
CIUDAD REAL	32
CÓRDOBA	153
GRANADA	255
GUADALAJARA	54
HUELVA	141
HUESCA	6
JAÉN	55
LAS PALMAS	38
MADRID	407
MÁLAGA	87
MURCIA	234
NAVARRA	36
SEVILLA	471
SORIA	18
SANTA CRUZ DE TENERIFE	16
TERUEL	97
TOLEDO	39
VALENCIA	188
VALLADOLID	21
VIZCAYA	28
ZARAGOZA	157
TOTAL	4063



Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente del Tribunal de Justicia de Madrid (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de notificación de la presente resolución.

La Directora General de
Integración y Atención
Humanitaria

Estrella Rodríguez
Pardo

Anexo VI. Número de plazas de acogida por CC.AA. y entidades sociales del Defensor del Pueblo (2019)EL DEFENSOR DEL PUEBLO
REGISTROSALIDA
13/09/2019 - 19087816

Estimada Sra.:



Se ha recibido la respuesta de la Secretaría de Estado de Migraciones a la solicitud de información sobre diversas cuestiones relacionadas con la gestión del sistema de acogida a solicitantes de asilo. Concretamente, se informa de lo siguiente:

“El pasado 12 de abril de 2019 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el extracto de la Resolución de 1 de abril de 2019 de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria por la que se convocan subvenciones en el área de protección internacional y para la atención sociosanitaria en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta y Melilla.

El período para la resolución de esta convocatoria se rige de conformidad con lo previsto en el artículo 11.3 de la Orden ESS/1423/2012, de 29 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de protección internacional, estatuto de apátrida y protección temporal. Dicho artículo señala que las resoluciones se dictarán y notificarán a los solicitantes en el plazo máximo de seis meses, contados desde la fecha de publicación del extracto de convocatoria en el “Boletín Oficial del Estado”.

Respecto al plazo de ejecución previsto para esta convocatoria, como señala el apartado Noveno de la Resolución:

- 1. El periodo de ejecución de los proyectos subvencionados a través de las prioridades I, II, IV y V podrá extenderse desde el 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020.*

1 de 4

2. *El período de ejecución de los proyectos subvencionados a través de la prioridad III podrá extenderse desde el 1 de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2020.*
3. *No obstante, cuando se trate de proyectos de continuidad, el plazo de ejecución podrá extenderse desde la fecha de finalización de la ejecución real del proyecto subvencionado en la convocatoria anterior hasta el 31 de diciembre de 2020 en los términos previstos en la Orden ESS/1423/2012, de 29 de junio.*

Con respecto a los datos sobre el número de plazas de acogida para solicitantes de protección internacional en el territorio español, el número de plazas del Sistema de Acogida es de 8.929 a fecha 22 de mayo de 2019. La distribución de las plazas de acogida en el territorio español es la siguiente:



CC.AA	Suma de Total Plazas
La Rioja	41
Canarias	71
Islas Baleares	75
Extremadura	156
Cantabria	184
Navarra	205
Asturias	228
Galicia	381
Murcia	391
Aragón	429
País Vasco	488
Castilla La Mancha	515
Castilla y León	656
Comunidad Valenciana	893
Cataluña	1081
Madrid	1297
Andalucía	1838
Total general	8.929

Y el número de plazas de las que dispone cada entidad que colabora en la gestión del Sistema de Acogida es la siguiente:

Nº Expediente: 18018787

Entidad	Suma de TOTAL
ADORATRICES	9
CEPSS	22
RESCATE	28
LA MERCED	33
CESAL	73
MARILLAC	81
FUNDACIÓN	
JUAN CIUDAD	121
A. ACOGE	137
RED ACOGE	148
DIACONÍA	197
PROVIVIENDA	261
MPDL	325
DGM	416
APIP ACAM	616
CEPAIM	860
ACCEM	1253
CEAR	1727
CRE	2622
Total general	8.929



En cuanto a los datos solicitados, desglosados por CC.AA., entidad y número de plazas se acompaña informe de detalle. En estas plazas se ha atendido a 13.214 personas.

Además de las plazas de acogida, el sistema de acogida ha atendido en el primer trimestre de 2019 a más de 7.000 personas en recursos de carácter provisional (primera acogida), en los que se garantiza la atención de las necesidades básicas de los solicitantes. Se ha atendido también en este primer trimestre, a 11.000 personas en la segunda fase, en la que también se garantiza la cobertura de las necesidades básicas de los solicitantes.

Para finalizar, y en referencia al procedimiento que se sigue respecto a los solicitantes de asilo que son devueltos a España en aplicación del Convenio de Dublín, la competencia en relación con estos procedimientos corresponde al Ministerio del Interior.

No obstante, en relación con el sistema de acogida el 20 de diciembre de 2018 la Directora General de Integración y Ayuda Humanitaria de esta Secretaría General dictó una instrucción por la cual no se considerará causa de pérdida de las condiciones materiales de acogida el abandono de una plaza de acogida, cuando el beneficiario haya sido devuelto a España en virtud del Reglamento Dublín y se mantengan el resto de requisitos para el acceso al sistema de acogida

Nº Expediente: 18018787

de acuerdo con lo dispuesto en el manual de gestión (V.3.3 de noviembre de 2018)”.

Esta institución considera que el número de plazas ofertado no es suficiente, teniendo en cuenta los últimos datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de julio de 2019 sobre solicitantes de protección internacional, publicados por el Ministerio del Interior. Según estos datos, el número total de solicitantes en dicho periodo asciende a 65.527.

A la vista del incesante número de quejas recibidas por las dificultades para acceder al Sistema de Acogida, se ha solicitado información complementaria a la Secretaría de Estado de Migraciones, de cuyo resultado se le dará traslado.

Le saluda muy atentamente,



Francisco
Fernández
Marugán
Defensor
del Pueblo
(e.f.)

El presente documento es una copia fiel de un documento sellado electrónicamente mediante un certificado emitido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre para actuaciones administrativas automatizadas.