



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Refugio en España: negligencia, arbitrariedad y desamparo en un sistema colapsado

Arnau Poy



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – Compartir Igual 4.0. Espanya de Creative Commons**.

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – Compartir Igual 4.0. España de Creative Commons**.

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0. Spain License**.



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Tesis doctoral

Refugio en España: negligencia, arbitrariedad y desamparo en un sistema colapsado

Autor: Arnau Poy

Dirección: Olga Jubany

Programa de doctorado Societat i Cultura: Història, Antropologia, Art
i Patrimoni

Departament d'Antropologia Social

Facultat de Geografia i Història

Universitat de Barcelona

Barcelona, septiembre de 2025

Sumario

Índice de gráficos.....	5
Índice de tablas.....	5
Índice de imágenes	6
Índice de esquemas	6
Abreviaciones.....	7
Agraïments	8
Financiación	8
Resumen	9
Abstract	10
Resum	11
Capítulo 1. Introducción. De la promesa de protección a la experiencia de la exclusión..	12
La pregunta de Carlos y María	12
El derecho de asilo	13
La importancia de las categorías: indefiniciones, complejidades y confusiones	15
La institucionalización del estatuto de refugiado.....	20
Reformas legales del régimen de protección	22
La figura del solicitante de asilo	26
Restringir y bloquear el acceso al derecho de asilo.....	28
España ¿país de asilo y acogida?.....	29
Objetivos de investigación	36
Aportaciones de esta investigación.....	37
Motivaciones personales	40
Estructura de la tesis.....	41
Capítulo 2. El paradigma disuasorio: procesos fronterizos, regímenes jurídicos y acceso al derecho de asilo	42
De la frontera a los procesos fronterizos.....	42
La emergencia del paradigma disuasorio.....	44
Diseñar la exclusión: el papel del derecho en las políticas restrictivas de asilo	50
Prácticas, agentes y escenarios de las políticas restrictivas	53
Restricciones al derecho de asilo dentro del Estado-nación.....	57
Recapitulación.....	60
Capítulo 3. Estudiar las ineficiencias de una ley.....	62
¿Por qué una etnografía?.....	62
Una etnografía del Estado y su burocracia	64

Del derecho escrito a las experiencias de los derechos.....	65
Un sistema, múltiples localidades.....	68
Observar un sistema fragmentado.....	70
Relatos de la vulneración de derechos.....	73
Investigar un sistema poco transparente.....	78
Análisis del material empírico	80
Investigar en contextos de injusticia, precariedad y vulneración de derechos	81
Recapitulación.....	84
Capítulo 4. El refugio inaccesible. Negligencia, desamparo y arbitrariedad en un sistema colapsado.....	86
¿Dónde está el problema?	86
Un mapa de la inseguridad jurídica del procedimiento de asilo.....	90
Fases del procedimiento	93
Documentación.....	95
Consideraciones jurídicas sobre el acceso al procedimiento de asilo.....	100
Un sistema desbordado	102
“En este momento no hay citas disponibles”	107
Todo cambia para que nada cambie	114
Gestionar la vulnerabilidad.....	116
Un mercado de citas	117
Prácticas restrictivas no contempladas en la ley	122
La realidad detrás del relato	129
Conclusiones.....	138
Capítulo 5. Un sistema de acogida que no acoge	142
Una regulación infra-derecho.....	142
El diseño del programa estatal de acogida	144
El misterio de los criterios de acceso al programa	147
El poder de las instrucciones	151
Una instrucción, diversas implicaciones e interpretaciones.....	155
Sin plazas, no hay acogida	157
Insuficientemente vulnerables para el sistema	163
Complementar con parches la falta de acogida.....	168
¿Una acogida digna?	171
Renuncias al programa	177
Conclusiones.....	181
Capítulo 6. Canarias: un archipiélago de llegada y tránsito, pero no de refugio.....	184

Más allá del espectáculo fronterizo	185
¿Quién pidió asilo en Canarias?.....	191
La precaria gestión de las llegadas marítimas.....	193
Citas de asilo, sistemas de cupos y deficiencias burocráticas.....	198
La acogida, los traslados y situación en la península	204
Conclusiones.....	207
Capítulo 7. Alianzas peligrosas. Resistencias y complicidades con el Estado	211
Resistir desde dentro y fuera del marco del derecho	212
¿Defensoras de derechos o gestoras de proyectos del Estado?.....	225
Micro complicidades con las políticas negligentes del Estado	225
Emergencia Ucrania. ¿Otro sistema era posible?	232
Conclusiones.....	246
Chapter 8. Synthesis and conclusions	249
Referencias.....	258
Anexos	292
Anexo 1. Tabla de personas entrevistadas y grupos focales	292
Anexo 2. Anuncio del mercado de citas	294

Índice de gráficos

Gráfico 1. Solicitudes de asilo en España (1984-2023).....	32
Gráfico 2. Plazas del programa estatal de acogida (fase uno) y potenciales beneficiarios del programa (2009-2023)	35
Gráfico 3. Solicitudes de asilo por lugar de presentación (2009-2023)	87
Gráfico 4. Porcentaje de peticiones de asilo en Madrid, Cataluña, Canarias, Melilla, Ceuta y resto de España (2015-2023)	88
Gráfico 5. Porcentaje de admisiones e inadmisiones de las solicitudes de asilo (1995-2023).....	89
Gráfico 6. Evolución de las solicitudes de asilo en España: total y procedentes de Venezuela y Colombia (2015-2023)	90
Gráfico 7. Externalización de las plazas de acogida de fase uno del programa estatal de acogida (2015-2024)	160
Gráfico 8. Potenciales beneficiarios, solicitudes de asilo ordinarias, plazas del programa estatal de acogida (fase uno) y solicitudes acceso al programa (2009-2023).....	162
Gráfico 9. Llegadas marítimas irregulares registradas en Canarias (personas) (1994-2023).....	187
Gráfico 10. Llegadas marítimas irregulares y solicitudes de asilo formalizadas en Canarias (2006-2023)	192

Índice de tablas

Tabla 1. Prácticas fronterizas que conforman la “arquitectura de repulsión” de los Estados	53
Tabla 2. Personas entrevistadas	73
Tabla 3. Tiempos de espera para formalizar las peticiones de asilo en diferentes provincias (febrero 2023).....	105
Tabla 4. Implementación del sistema de citas previas del procedimiento de asilo en Catalunya:	108
Tabla 5. Método de acceso y tiempo de espera para la cita de manifestación en diferentes provincias (febrero 2023)	109
Tabla 6. Solicitudes de acceso al programa estatal, renuncias al ingreso y personas que finalmente acceden a una plaza de primera acogida y fase uno (2019-2023).....	159
Tabla 7. Plazas del programa estatal de acogida en 2019, 2022 y 2023	159
Tabla 8. Acceso al procedimiento en Gran Canaria y Tenerife (octubre de 2023).....	199

Índice de imágenes

Imagen 1. Manifestación de voluntad de presentar solicitud de protección internacional	97
Imagen 2. Resguardo de presentación de solicitud de protección internacional.....	98
Imagen 3. Tarjeta Roja	99
Imagen 4. TIE con permiso de residencia y trabajo de protección internacional	99
Imagen 5. Cola de más de 100 personas para iniciar el procedimiento de asilo en Madrid (2018)	103
Imagen 6. Cola de más de 100 personas para iniciar el procedimiento de asilo en Madrid (2018)	103
Imagen 7. Web de la policía con el mensaje “En este momento no hay citas disponibles”	110
Imagen 8. Requisitos ilegales en la página web de la policía para acceder al procedimiento de asilo	125
Imagen 9. Requisito ilegal en la página web de la policía para acceder al procedimiento de asilo	128
Imagen 10. Mapa de las principales rutas de migración marítima y terrestre irregular hacia la UE	186
Imagen 11. Embarcaciones en el Puerto de Arguineguín, Gran Canaria	189
Imagen 12. Tarjeta Roja con restricción de movilidad en Melilla.....	220
Imagen 13. Anuncio de una manifestación en Madrid contra la falta de citas	223
Imagen 14. Anuncio de una manifestación en Madrid contra la falta de citas	224
Imagen 15. Resguardo de presentación de la solicitud de protección temporal	237
Imagen 16. Resguardo de presentación de la solicitud de protección temporal	238
Imagen 17. Nacionalidad de las personas atendidas por el programa estatal de acogida (marzo 2023)	244

Índice de esquemas

Esquema 1. Ampliación de la protección ofertada por la Convención de Ginebra a partir de iniciativas legales nacionales, regionales e internacionales.....	24
Esquema 2. Resumen de las categorías legales de protección vinculadas al derecho de asilo en España (marzo de 2023)	28
Esquema 3. El procedimiento de asilo: fases, documentación y situación administrativa (febrero 2023)	92
Esquema 4. Programa estatal de acogida (2021-2023).....	147

Abreviaciones

Accem – Asociación Comisión Católica Española de Migraciones

ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CAR – Centro de Acogida de Refugiados

CATE – Centros de Atención Temporal de Extranjeros

CEAR – Comisión Española de Ayuda al Refugiado

CIAR – Comisión Interministerial de Asilo y Refugio

CIE – Centro de Internamiento de Extranjeros

CREADE – Centros de Recepción, Atención y Derivación

EASO – European Asylum Support Office

EUAA – European Union Agency for Asylum

Ley de asilo 12/2009 – Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

LGBTI+ – Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales y más

MI – Ministerio del Interior

MISSM – Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

NIE – Número de Identificación de Extranjero

OAR – Oficina de Asilo y Refugio

Programa estatal de acogida – Sistema de Acogida para Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional y Temporal (SAPIT)

SECA – Sistema Europeo Común de Asilo

TIE – Tarjeta de Identidad de Extranjero

UE – Unión Europea

UTS – Unidad de Trabajo Social

Agraïments

Vull expressar el meu sincer agraïment a totes les persones que han contribuït a fer possible aquesta tesi de doctorat.

En particular, m'agradaria donar les gràcies a l'Olga, pel seu acompanyament constant i atent. També a l'Alexia i a les companyes del GENI i del Departament d'Antropologia de la UB, per la seva generositat.

Gràcies, Montse, pel teu acompanyament informal, i per estar sempre disponible.

Chiara, tu has estat una de les sorpreses més boniques del doctorat.

Cèlia, estic molt agraït d'haver compartit amb tu quatre anys de la tesi. Gràcies per animar-me a continuar en els moments difícils.

Gràcies també, Miquel, Clara i Carles, pel suport incondicional que m'heu donat al llarg de tot el procés.

Finalment, dedico aquesta tesi a l'Arnau, que mai hauria pogut imaginar que acabaria fent una tesi doctoral.

Financiación

Esta tesis de doctorado ha sido posible gracias a las Ayudas para la Formación de Profesorado Universitario del Ministerio de Universidades (Referencia: FPU20/01823). Así mismo, para realizar el trabajo de campo en Canarias y obtener la mención internacional, también he recibido financiación de las Ayudas complementarias de movilidad destinadas a beneficiarios del programa de Formación del Profesorado Universitario (Referencia: EST23/00281; EST24/00142).

Resumen

Entre 2015 y 2023, España pasa de ser un país que apenas recibe solicitudes de asilo a situarse entre los primeros de la Unión Europea y del mundo en número de peticiones. Esta investigación examina las transformaciones y los desafíos que enfrenta el sistema de asilo y acogida español durante estos años. En particular, analiza empíricamente la implementación de dos derechos clave contemplados en la ley de asilo 12/2009, vigente durante el periodo estudiado: el derecho a acceder al procedimiento de protección internacional y el derecho a ingresar al programa estatal de acogida.

Desde una perspectiva de la antropología jurídica, la investigación explora la relación entre el derecho escrito, su implementación práctica y las experiencias de distintos grupos de actores implicados en el sistema (solicitantes de asilo, profesionales y activistas). El estudio se basa en una etnografía multisituada realizada entre 2022 y 2024 en distintos puntos del Estado español, principalmente en Catalunya y Canarias.

La tesis se inscribe teóricamente en el paradigma disuasorio, el cual estudia las diferentes formas en que los Estados limitan el acceso y la protección del derecho de asilo desde la década de 1970. A través de la aplicación de este enfoque teórico al caso español, la investigación dialoga con los debates académicos en torno al acceso al asilo y las políticas restrictivas de asilo. En particular, contribuye al desarrollo del paradigma disuasorio mediante el análisis de las diferentes barreras post-frontera que obstaculizan el acceso efectivo al sistema de asilo y acogida español entre 2015 y 2023. Así mismo, la investigación identifica diversos vacíos legales y condicionantes extrajurídicos que influyen en la aplicación de la ley 12/2009. También expone cómo los derechos objeto de estudio son vulnerados sistemáticamente y gestionados con gran arbitrariedad y negligencia. Igualmente, documenta las consecuencias concretas que esto tiene en la vida de las personas que buscan refugio. De este modo, revela distintos procesos estructurales de desprotección, desamparo y exclusión. Además de señalar numerosos problemas institucionales, la investigación aborda diferentes respuestas que emergen frente a las políticas negligentes de asilo y acogida que predominan entre 2015 y 2023.

En definitiva, la tesis ofrece una mirada en profundidad sobre el funcionamiento del sistema de asilo y acogida entre 2015 y 2023. Asimismo, pone en evidencia ciertas limitaciones del paradigma disuasorio para analizar el caso español, señalando algunas debilidades de este marco teórico y proponiendo ampliar su enfoque analítico en futuras investigaciones.

Palabras clave: derecho de asilo, acceso al procedimiento, Sistema de Acogida, burocracia, paradigma disuasorio, antropología jurídica, España, Canarias, Barcelona, resistencias, vulneración de derechos, etnografía multisituada, conciencia jurídica.

Abstract

Between 2015 and 2023, Spain transitioned from receiving very few asylum applications to recording one of the highest numbers of individual asylum claims in the European Union and globally. This research examines the transformations and challenges faced by the Spanish asylum and reception system during this period. It empirically analyses the implementation of two key rights established under Asylum Law 12/2009, in force throughout the period studied: the right to access the asylum procedure and the right to access the state reception program.

From a legal anthropology perspective, this study examines the relationship between law on the books, its practical implementation, and the experiences of various actors involved in the system, including asylum seekers, professionals, and activists. The research draws on a multi-sited ethnography conducted between 2022 and 2024 across different regions of Spain, primarily in Catalonia and the Canary Islands.

The thesis is theoretically situated within the deterrence paradigm, which examines the different ways in which states have limited access to and protection of the right to asylum since the 1970s. By applying this theoretical approach to the Spanish case, the research engages with academic debates on access to asylum and restrictive asylum policies. It contributes to the development of the deterrence paradigm by analysing the various post-border barriers that hinder effective access to the Spanish asylum and reception system between 2015 and 2023. The study also identifies several legal gaps and extra-legal factors that shape the implementation of Asylum Law 12/2009. It further shows how the rights under study are systematically violated and implemented with considerable arbitrariness and negligence. Likewise, it documents the concrete consequences of these dynamics in the lives of people seeking refuge, thereby revealing structural processes of neglect, abandonment, and exclusion. Beyond highlighting numerous institutional shortcomings, the research also examines the different responses that emerge in reaction to the negligent asylum and reception policies prevailing between 2015 and 2023.

Ultimately, the thesis offers an in-depth examination of the asylum and reception system's functioning between 2015 and 2023. It also highlights certain limitations of the deterrence paradigm for analysing the Spanish case, pointing to weaknesses in this theoretical framework and proposing the expansion of its analytical scope in future research.

Keywords: asylum, access to asylum, Reception System, bureaucracy, deterrence paradigm, legal anthropology, Spain, Canary Islands, Barcelona, resistance, rights violations, multi-sited ethnography, legal consciousness.

Resum

Entre el 2015 i el 2023, Espanya passa de ser un país que rep un nombre molt reduït de sol·licituds d'asil a situar-se entre els primers de la Unió Europea i del món en nombre de peticions. Aquesta recerca examina les transformacions i els reptes que afronta el sistema d'asil i acollida espanyol durant aquests anys. En particular, analitza empíricament la implementació de dos drets clau previstos en la Llei d'asil 12/2009, vigent al llarg del període estudiat: el dret d'accedir al procediment d'asil i el dret d'ingressar al programa estatal d'acollida.

Des d'una perspectiva d'antropologia jurídica, la investigació explora la relació entre el dret escrit, la seva aplicació pràctica i les experiències de diferents grups d'actors implicats en el sistema (sol·licitants d'asil, professionals i activistes). L'estudi es basa en una etnografia multisituada realitzada entre el 2022 i el 2024 en diversos punts de l'Estat espanyol, principalment a Catalunya i a les Canàries.

La tesi s'inscriu teòricament en el paradigma dissuasori, que estudia les diferents maneres en què els Estats han limitat l'accés i la protecció del dret d'asil des de la dècada de 1970. Mitjançant l'aplicació d'aquest enfocament teòric al cas espanyol, la recerca dialoga amb els debats acadèmics sobre l'accés a l'asil i les polítiques restrictives d'asil. En particular, contribueix al desenvolupament del paradigma dissuasori a través de l'anàlisi de les diverses barreres postfrontera que dificulten l'accés efectiu al sistema d'asil i acollida espanyol entre el 2015 i el 2023. Així mateix, la investigació identifica diversos buits legals i condicionants extrajurídics que incideixen en l'aplicació de la Llei d'asil 12/2009. També mostra com els drets objecte d'estudi són vulnerats sistemàticament i gestionats amb una gran arbitrarietat i negligència. Igualment, documenta les conseqüències concretes que això té en les vides de les persones que cerquen refugi, revelant processos estructurals de desprotecció, desemparament i exclusió. A més de posar de manifest nombrosos problemes institucionals, la recerca aborda les diferents respostes que emergeixen davant les polítiques negligents d'asil i acollida predominants entre el 2015 i el 2023.

En definitiva, la tesi ofereix una mirada en profunditat sobre el funcionament del sistema d'asil i acollida entre el 2015 i el 2023. Així mateix, evidencia certes limitacions del paradigma dissuasori per analitzar el cas espanyol, assenyalant algunes debilitats d'aquest marc teòric i proposant ampliar la seva mirada analítica en futures investigacions.

Paraules clau: dret d'asil, accés al procediment, Sistema d'Acollida, burocràcia, paradigma dissuasori, antropologia jurídica, Espanya, Canàries, Barcelona, resistències, vulneració de drets, etnografia multisituada, consciència jurídica.

Capítulo 1. Introducción. De la promesa de protección a la experiencia de la exclusión

La pregunta de Carlos y María

En noviembre de 2022, Carlos y María llegaron a Madrid con sus tres hijos de 2, 5 y 13 años. Debido a amenazas de muerte por sus actividades políticas, se vieron obligados a abandonar su país de manera repentina, llegando a España con recursos muy limitados. Casi todos sus ahorros fueron destinados a costear el viaje de los cinco miembros de la familia. Tras unos días viviendo en casas de conocidos en Castilla-La Mancha, se presentaron en una comisaría de la policía nacional para solicitar asilo. Allí les asignaron una cita para formalizar la petición pocos meses después. Unos días más tarde, acudieron a la entidad social encargada de dar acceso al programa estatal de acogida de protección internacional. Debido a la grave situación de precariedad que atravesaban, fueron derivados inmediatamente a un centro de acogida del programa.

Fue en ese centro donde conocí a Carlos y María. Ambos habían cursado estudios universitarios y habían trabajado para la administración pública de su país. Así, estaban muy familiarizados con el lenguaje y la lógica de la burocracia estatal. Sin embargo, durante la entrevista que hicimos, me confesaron que no entendían el funcionamiento del sistema de asilo y acogida español. En contraste con la relativa facilidad con la que ellos habían accedido tanto al procedimiento de asilo como al programa estatal de acogida, sus amigos y conocidos se enfrentaban a grandes obstáculos para ejercer estos dos derechos. Reflexionando sobre estas diferencias, al final de la entrevista me preguntaron: “No entendemos nada. ¿Será que nosotros tuvimos suerte?”

La sensación de no comprender el funcionamiento del sistema de asilo y acogida español no era exclusiva de Carlos y María; también la tenían buena parte del personal de las entidades sociales, activistas, colegas de la academia y yo mismo ¿Por qué resultaba tan difícil comprender la burocracia estatal encargada de gestionar el derecho de asilo? ¿por qué había experiencias tan diferentes de acceso a unos derechos que, siendo competencia del Estado central, debían garantizarse de forma homogénea en todo el territorio nacional?

Esta tesis doctoral se propone contestar a estas dos cuestiones y a la pregunta formulada por Carlos y María. Para darles respuesta, explora cómo funciona en la práctica el acceso al procedimiento de asilo y al programa estatal de acogida en distintas regiones de España entre 2015 y 2023. Específicamente, examina como la burocracia estatal

implementa estos dos derechos reconocidos en la ley de asilo 12/2009. Este análisis se basa en un trabajo de campo etnográfico multisituado, realizado entre 2022 y 2024, en distintos territorios del Estado español, principalmente en Catalunya y Canarias.

Los siguientes apartados de este capítulo introductorio tienen como objetivo familiarizar al lector con los conceptos fundamentales de esta tesis, contextualizar los objetivos de investigación, introducir los principales debates teóricos que aborda y presentar sus contribuciones¹.

El derecho de asilo

El derecho de asilo es la protección que un Estado concede, dentro de su territorio o jurisdicción, a una persona extranjera que enfrenta amenazas graves contra su vida o integridad. Esta protección se otorga cuando el Estado del cual la persona es nacional (o, en caso de apatridia, del lugar de residencia habitual) no puede o quiere brindarle protección. De esta forma, el derecho de asilo es un amparo sustitutivo y temporal que la comunidad internacional ofrece a personas que no disponen de la protección que debería garantizar un Estado.

A escala internacional, existen dos expresiones diferenciadas del derecho de asilo: el “asilo territorial”, que constituye la protección concedida por un Estado dentro de su territorio, y el “asilo diplomático”, que es la protección ofertada más allá de las fronteras territoriales, en sedes diplomáticas como embajadas o consulados (Goodwin-Gill et al., 2021).

El derecho de asilo y su historia a menudo se discuten a través de una lente demasiado romantizada (Jubany, 2020). Aunque con frecuencia se oculta tras la retórica del humanitarismo, la hospitalidad o los derechos, el asilo es una institución que está supeditada a los intereses económicos, políticos e ideológicos de quienes ostentan el poder (Akoka, 2022; Goodwin-Gill, 2008; Joly, 1996; Koser, 2001; Mayblin, 2017; Schuster, 2002). No en pocas ocasiones, estos intereses han prevalecido sobre las necesidades de protección de las personas (FitzGerald, 2019).

¹ Para evitar una lectura anacrónica de esta tesis, es importante considerar que lo que se afirma en ella, particularmente en relación con los marcos jurídicos y los procesos burocráticos, puede haber cambiado en los años posteriores al periodo analizado. Esto es algo habitual en el ámbito. El trabajo empírico de la tesis se desarrolla entre finales de 2022 y principios de 2024. Toda referencia en tiempo presente, exceptuando cuando se trata de un presente histórico, debe entenderse dentro de este marco temporal.

El derecho de asilo se enmarca dentro del sistema internacional, basado en la soberanía territorial y jurisdiccional de los Estados-nación. Aunque su ejercicio está regulado por el derecho internacional, la decisión de conceder el asilo y de determinar el tipo específico de protección constituye una prerrogativa de los Estados (Gil-Bazo & Guild, 2021; Kowalczyk & Versteeg, 2017, p. 1239).

El régimen normativo internacional que actualmente regula el derecho de asilo y la protección de las personas refugiadas se crea a partir de la segunda mitad del siglo XX, en paralelo con el desarrollo del sistema internacional de los derechos humanos (Skran, 1992). Este régimen está compuesto por un entramado complejo de actores y regulaciones multinivel (Betts, 2010b). Su núcleo normativo lo constituyen la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 (de ahora en adelante, “Convención de Ginebra” y “Protocolo”). En 2023, alrededor de tres cuartas partes de los Estados del mundo son signatarios de estos dos tratados y se han comprometido a hacerlos cumplir (United Nations, 2023a, 2023b).

Ambos tratados imponen a los Estados firmantes límites específicos a su capacidad de monopolio sobre el control de la migración internacional (Torpey, 2000). Los Estados firmantes deben, de forma vinculante², garantizar determinados derechos a las personas refugiadas, tanto antes como durante y después del proceso de solicitud de asilo (Hathaway, 2021a). Los derechos recogidos en ambos tratados representan algunas garantías estructuradas alrededor de la experiencia de buscar refugio en un país extranjero. Entre ellos destaca el derecho de “no devolución”, el cual conlleva la prohibición de retornar a las personas refugiadas a un país donde su vida o libertad puedan estar en peligro³.

Aunque el derecho de asilo se inscribe en un régimen de derecho internacional que regula su práctica, no existe una definición universalmente consensuada sobre su alcance (Goodwin-Gill et al., 2021). En consecuencia, la “protección” específica que ofrece ha variado considerablemente entre países y a lo largo del tiempo. En algunos casos, se ha

² En derecho internacional, el término “soft law” designa a aquellas normas que carecen de fuerza jurídica vinculante. Típicos ejemplos son las declaraciones, directrices o estándares de conducta. En contraste, el concepto “hard law” hace referencia a instrumentos jurídicos que, una vez firmados y ratificados, imponen obligaciones legales específicas que deben cumplirse. A diferencia de muchas normativas no vinculantes del derecho internacional, la Convención de Ginebra y el Protocolo constituyen un ejemplo de “hard law” (Abbott & Snidal, 2000; Betts, 2010c; Orchard, 2010).

³ El principio de no devolución ha sido ampliado a lo largo del tiempo por diversas fuentes de derecho (Abrisketa Uriarte, 2017; ACNUR, 2007; Solanes, 2020).

expresado en formas mínimas de amparo que ofrecen poco más que la garantía de no devolución. En otros, ha dado lugar a sistemas burocráticos complejos que ofrecen una amplia gama de derechos (McAdam, 2007; O’Sullivan & Stevens, 2017, p. 6).

Incluso en Europa, donde desde la década de 1980 existen importantes esfuerzos regionales de armonización, la implementación del derecho de asilo ha sido muy desigual entre los Estados (Guild, 2019; Sassen, 2013; Solanes, 2014; Tsourdi, 2015, 2021; Tsourdi & Costello, 2021; Velasco, 2017). Esta tendencia persiste en la actual Unión Europea (UE, de ahora en adelante). Pese a presentarse como una “política común”, hasta 2023 las normativas comunitarias adoptadas en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo han dejado un amplio margen de discrecionalidad a los Estados (Olesti Rayo, 2023). A pesar de los objetivos explícitos de armonización de las directivas europeas, han persistido notables disparidades entre los Estados miembros en cuanto al acceso al asilo, la calidad de los procedimientos, las tasas de reconocimiento, la protección concedida o las condiciones de acogida (ECRE, 2016a, 2023). De hecho, algunas investigaciones han calificado este proceso como una “armonización a la carta”, que no ha conseguido superar la llamada “lotería de asilo” ni evitar los movimientos secundarios y otras dinámicas que el propio sistema regional, basado en gran medida en una lógica de seguridad y control, pretendía prevenir en origen (Huysmans, 2000; Morgades, 2021; Teitgen-Colly, 2006).

La importancia de las categorías: indefiniciones, complejidades y confusiones

En su empeño por monopolizar el control de la movilidad internacional, los Estados necesitan clasificar, dentro de sus órdenes taxonómicos burocráticos, a aquellos grupos humanos que cruzan las fronteras (Crawley & Skleparis, 2018; Zetter 2007 Moncriffe & Eyben, 2007; Torpey, 2000). Las categorías jurídicas utilizadas para este fin son un componente central de los marcos a través de los cuales los Estados interpretan, miden, regulan y gestionan la movilidad internacional (de Haas, 2023; Zetter, 2007). Cumplen un papel esencial en la configuración de los procesos fronterizos y en la producción de la irregularidad (De Genova, 2002; Gorman, 2017; López-Sala & Moreno-Amador, 2020; Zetter, 2007). Al mismo tiempo, sostienen unos sistemas jerárquicos y excluyentes de derechos y obligaciones, oportunidades, apoyo, protección y recursos (Thomaz, 2018). Desde esta perspectiva, conocer las categorías jurídicas y no jurídicas fundamentales del campo de investigación resulta imprescindible, tanto para analizar el funcionamiento de las fronteras estatales y las políticas de asilo, como para aproximarse a las experiencias de quienes buscan refugio.

En el imaginario colectivo común, el término “refugiado” suele denotar sufrimiento, desarraigo, exilio y una ruptura de las relaciones sociales, económicas y culturales. Aunque en ciertos países del Norte Global esta figura está atravesada por discursos securitarios (Squire, 2009), normalmente está cargada de connotaciones morales ligadas a la compasión (Ticktin, 2015). Especialmente dentro de los discursos humanitarios, las personas refugiadas tienden a ser representadas como víctimas desprovistas de agencia y necesitadas de ayuda (Harrell-Bond, 1986; Malkki, 2005). Así, lejos de constituir una categoría meramente jurídica, la figura del “refugiado” está cargada de potentes imágenes y representaciones que afectan a la forma de concebir y gestionar sus situaciones (Fassin, 2015; Malkki, 2005; Zetter, 2007).

El término “refugiado” suele contraponerse al de “migrante”. Aunque hay quienes insisten en que ambas categorías son claramente aplicables para estudiar los procesos migratorios (Feller, 2006, p. 515), en la práctica esta dicotomía presenta muchos problemas analíticos (Akoka, 2022; Crawley & Skleparis, 2018). “Migrante” no es un concepto jurídico reconocido en los regímenes de derecho de los Estados. Además, es un término de límites difusos⁴. El concepto debería englobar únicamente a personas que están en tránsito de un lugar de residencia habitual a otro. No sería correcto utilizar el término “migrante” para referirse a una persona que ha llegado de “fuera” de un sitio y se está asentando. En todo caso, sería más correcto hablar de persona “migrada”, porque la acción de desplazamiento ya ha terminado. Esto no impide que el término se emplee constantemente para hablar de personas que se han establecido desde hace mucho tiempo en un lugar y no están involucradas en un proceso migratorio. Además, “migrante” o “inmigrante” tampoco se emplean para hablar de todas las personas que llegan de fuera de un sitio, sino que se utilizan de forma selectiva (Mata-Codesal & Aramburu, 2025). Por otro lado, estos términos se aplican, dentro de lógicas etno-nacionalistas, tanto a personas que nunca han migrado, pero están vinculadas a la migración internacional por sus lazos familiares, como a aquellas que, sin tener antecedentes migratorios personales ni familiares inmediatos, son igualmente percibidas como “de fuera” (Rué, 2023, p. 95). Así, más que reflejar una realidad objetiva, son dos categorías que participan en procesos

⁴ Desde una perspectiva analítica, el concepto “migración” es sumamente impreciso (Oso et al., 2023). Atendiendo a la gran cantidad de situaciones que abarca el término, existen distintos tipos de movilidades que no forman parte del imaginario colectivo común, como ciertas migraciones privilegiadas, de retorno o circulares. El paradigma de las (in)movilidades ofrece herramientas útiles para solucionar algunos de los sesgos que implica el término “migración” (Faist, 2013; Schewel, 2019; Sheller & Urry, 2006, 2016).

de diferenciación social, y que suelen utilizarse para etiquetar a personas que padecen o han padecido movilidades no privilegiadas (Mata-Codesal & Aramburu, 2025).

En el Estado español es cada vez más habitual observar que los términos “migrante” o “inmigrante” son utilizados por parte de colectivos activistas en sus luchas reivindicativas. No obstante, son categorías que continúan siendo empleadas para estigmatizar y estereotipar. Las personas etiquetadas con estos términos suelen ser representadas como una amenaza a la cohesión social, la seguridad, la estabilidad, la economía, el Estado de bienestar o a la supuesta homogeneidad cultural e identidad de la nación (Santamaría, 2002; Stolcke, 1995).

En síntesis, los términos “refugiado” y “migrante/inmigrante” suelen emplearse de manera contrapuesta. Además, habitualmente conllevan cargas morales e imaginarios diferenciados que inciden significativamente en las formas de percibir y actuar hacia las personas etiquetadas de una u otra manera. De este modo, promueven y legitiman respuestas institucionales y sociales diferenciadas (Pijnenburg & Rijken, 2020; Sajjad, 2018; Ticktin, 2015).

El término “extranjero” también suele utilizarse comúnmente cuando se habla sobre la movilidad internacional. No obstante, es importante matizar varias cosas. En primer lugar, el concepto incluye a personas que nunca han pasado por un proceso migratorio, como puede ser el caso de personas nacidas en España de progenitores extranjeros. Al mismo tiempo, migrar no implica necesariamente ir al extranjero; muchas personas se desplazan internamente dentro de su país. En el sentido legal, una persona extranjera es simplemente aquella que no tiene la nacionalidad del país en el que reside, y cuya estancia está regulada por la normativa de extranjería. Dado que en España existen múltiples permisos de estancia y residencia de extranjería, “extranjero” tampoco es una categoría demasiado clarificadora de la situación legal y social de una persona. Tan extranjero puede ser un turista, un estudiante, un refugiado como alguien sin permiso de residencia.

Otros conceptos que aparecen recurrentemente cuando se habla de migración internacional son “migrantes ilegales”, “migrantes irregulares” o “personas sin papeles” (Andersson, 2014; Moffette, 2018). Estos conceptos promueven unos imaginarios que tienden a criminalizar ciertos procesos migratorios (García Hernández, 2013; Huysmans, 2000; Stumpf, 2006). El término “migrante irregular/ilegal” suele estigmatizar al sujeto etiquetado, al vincular su presencia con la transgresión de las normas y presentar su

estancia como ilegítima o como una amenaza. Al respecto, es fundamental destacar que la ausencia de un permiso de residencia en el Estado español constituye una infracción administrativa, no un delito penal. Además, para hablar de las personas que se encuentran sin permiso de residencia, diversos estudios críticos emplean la noción de “irregularización”, con el fin de subrayar que la condición de “irregularidad” no es natural ni inherente a las personas, sino producida activamente por decisiones políticas (De Genova, 2002). Así mismo, las personas en “situación administrativa irregular” o “irregularizadas” no es que “no tengan papeles”, en la mayoría de las ocasiones acaban poseyendo más documentación sobre su identidad administrativa que las personas nacionales; lo que no tienen es permiso para residir y/o trabajar. Hay personas refugiadas que migran de forma irregular debido a las políticas de no entrada impuestas por los Estados y a la falta de vías legales y seguras, aunque también las hay que lo hacen por medios regulares. En este sentido, no existe necesariamente una contradicción entre ser una persona refugiada y haber migrado de forma irregular.

Más allá del uso ambivalente de los conceptos mencionados, en las conversaciones cotidianas se tiende a equiparar a las personas refugiadas con un tipo específico de migración: la migración forzada. Se suele considerar habitualmente que una migración forzada se distingue de una voluntaria cuando el desplazamiento responde a factores externos que obligan a la persona a emigrar, en lugar de ser el resultado de una decisión individual motivada por conveniencia o elección personal. A pesar de que existen extremos, en la mayoría de las ocasiones las vidas de las personas desbordan la dicotomía “migración voluntaria/forzada” (Bakewell, 2021; Crawley & Skleparis, 2018). De hecho, en lo que respecta a su valor analítico, estas categorías han sido seriamente cuestionadas por propiciar una visión esencialista, reduccionista, binaria, estática y lineal, además de homogeneizar, dividir, simplificar y colocar en casillas *ad hoc* las experiencias de las personas (Bakewell, 2008, 2021; Crawley & Skleparis, 2018; Pijnenburg & Rijken, 2020). Las razones que fundamentan estas críticas son numerosas. Todas las historias migratorias están marcadas por múltiples acciones de agencia y por diversas limitaciones contextuales. Así mismo, debido a la falta de control sobre los medios de viaje o el destino, algunas trayectorias que en un inicio son “deseadas” pueden volverse forzadas durante el tránsito, e incluso derivar en períodos de inmovilidad forzada. Lo contrario también es posible, pues hay personas que son “forzadas a migrar” por factores externos “claramente identificables” que pueden ser capaces de elegir las condiciones del trayecto y el lugar de destino. Adicionalmente, también hay personas que viven como una elección lo que desde

fuera podríamos clasificar como “migración forzada”. De hecho, los individuos de un mismo grupo, como una familia, pueden percibir el desplazamiento de manera distinta: mientras que las personas adultas de una familia pueden considerar una migración laboral como una decisión deseada y beneficiosa, los hijos/hijas pueden percibirla como una migración forzada no deseada. Igualmente, la dicotomía migración forzada/voluntaria, al igual que las demás categorías presentadas anteriormente, solo describe momentos específicos en las trayectorias de las personas. En este sentido, es habitual que, a lo largo de su vida, una persona transite por distintas categorías. También sucede que las personas pertenecen a varias categorías simultáneamente. Por estos y otros motivos, en muchos casos resulta difícil clasificar a una persona como “migrante forzado” o “voluntario”, ya que dicha consideración puede variar según se enfatice el contexto o la agencia, el momento de la trayectoria de la persona o la perspectiva de quien lo interpreta.

A pesar de que habitualmente los términos de “refugiado” y “migración forzada” se equiparan, esta vinculación es problemática. Hay personas que reciben el estatuto legal de refugiado que no han sufrido un proceso de migración forzada. Las necesidades de protección pueden surgir una vez la persona ha salido de su país de nacionalidad o lugar de residencia habitual y se encuentra en un país extranjero. Estas personas, más que una migración forzada, sufrirían una “inmovilidad forzada”. Casos claros de ello son las personas que viajan a un país extranjero por ocio, trabajo, estudios o turismo y, por algún motivo, como el inicio de una guerra, alguna acción o un cambio brusco en el país de origen, no pueden regresar⁵. La protección del derecho de asilo no se otorga por el hecho de haber pasado un proceso de migración forzada, sino porque el Estado del lugar de origen no puede o no quiere proteger a la persona frente a graves violaciones de sus derechos fundamentales. Por otro lado, si bien muchos desplazamientos forzados justificarían etiquetar a las personas como refugiadas, porque se entiende que su vida o bienestar corren peligro y necesitan protección, en la mayoría de los casos no cumplirían con la definición establecida en los marcos legales de los Estados. En su uso cotidiano, el término “refugiado” se emplea con un sentido mucho más amplio que el establecido por la legislación (Bakewell, 2008).

El término “migración forzada” no es una categoría jurídica traspuesta en un régimen de derechos. Es un concepto poco preciso que incluye una gran variedad de situaciones (Zetter, 2019). Incluye a perfiles jurídicamente definidos, como las personas refugiadas,

⁵ En la ley de asilo española 12/2009, esta situación está contemplada en el artículo 15.

“apátridas”⁶, “víctimas de trata”⁷ o “desplazadas internas”⁸. También agrupa a perfiles que no están jurídicamente definidos, como las personas obligadas a abandonar sus hogares a causa de los proyectos de desarrollo, ciertos procesos transnacionales, la violencia de la globalización capitalista, el cambio climático o los desastres naturales o provocados por la acción humana (Castles, 2003). A pesar de esta gran variedad de situaciones, los Estados tienden a ver el mundo a través de categorías jurídicas rígidas. Por ello, muchos desplazamientos forzados no dan lugar a un estatuto de protección dentro del marco actual del derecho de asilo.

Para comprender cómo los Estados gestionan el derecho de asilo y aplican la categoría legal de “refugiado”, es necesario conocer cómo se ha definido jurídicamente el término, cómo ha evolucionado históricamente y de qué manera se implementa en la práctica.

La institucionalización del estatuto de refugiado

El “derecho de asilo” se diferencia del “estatuto de refugiado”. El primer concepto hace referencia a una institución de protección que contiene ciertas categorías o estatutos legales de protección. El segundo se refiere a uno de los estatutos de protección existentes aplicados a las personas que buscan refugio.

La definición legal de refugiado y el régimen de protección actuales tienen su origen histórico en los arreglos institucionales y legales internacionales que emergen entre 1920 y 1950 para dar respuesta a diferentes crisis (Hathaway, 1984, 2021b; Joly, 1996; Skran, 1992). Aunque estos primeros acuerdos jurídicos internacionales no son aún un régimen de alcance global ni ofrecen una definición unificada del término “refugiado”, sí representan un precedente directo del sistema internacional de protección contemporáneo creado tras la Segunda Guerra Mundial (Skran, 1992).

Antes de 1920, no es que no existan personas “refugiadas” ni formas de gestionar sus situaciones. Las personas siempre han buscado refugio y santuario, pero la figura del refugiado como una categoría jurídica internacionalmente reconocida y regulada dentro

⁶ Para un análisis de la situación de la apatridia y su régimen de protección a escala mundial y en el Estado Español ver Foster & Lambert (2019) y Hernández Moreno (2020).

⁷ Para un análisis de la situación de las víctimas de trata y su régimen de protección a escala mundial y en el Estado Español ver Burke (2013) y Rodríguez Rodríguez (2021).

⁸ “Desplazados internos” es una categoría jurídica reconocida por el derecho internacional que se utiliza para hablar de personas que han sido desplazadas por la fuerza dentro de un país. Para un análisis detallado de este término y el régimen de protección “soft law” que sustenta ver Geissler (1999), Hathaway (2007), Lee (1996), Mooney (2005) y Orchard (2010).

del derecho internacional no existe antes de este período (Malkki, 1995b). En épocas anteriores, las administraciones y autoridades responden a la llegada de personas que buscan refugio sobre la base de políticas *ad hoc* (Barnett, 2002; Karatani, 2005; Sassen, 2013; Schuster, 2002)⁹.

Como decía, la definición actual de la categoría legal de refugiado y su régimen de protección emergen en el contexto histórico posterior a la Segunda Guerra Mundial (Hathaway, 2021b, p. 26). La Convención de Ginebra define en su primer artículo al “refugiado” como toda persona que:

“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera 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”¹⁰.

Cuando se crea esta definición a mediados del siglo XX, los Estados restringen de manera significativa qué personas pueden ser reconocidas legalmente como refugiadas. Así, se configura como una categoría jurídica muy excluyente. No incluye a la mayoría de las personas que padecen migración forzada, por no haber salido de su país de nacionalidad/residencia habitual o por no encontrarse sus motivos de desplazamiento dentro de la definición normativa. La Convención de Ginebra se elabora para abordar las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, por paradójico que resulte, existe un importante debate sobre si la definición de “refugiado” contemplada en la convención incluye a las personas que huyen de una guerra. La definición establecida no reconoce la violencia generalizada como uno de los supuestos para obtener la protección del derecho de asilo; en su lugar, exige la existencia de una “persecución individual”

⁹ Algunas investigaciones han documentado instituciones de protección similares al actual derecho de asilo en contextos históricos y geográficos muy diversos, arraigadas en distintas tradiciones religiosas, culturales, sociales, jurídicas y de derecho consuetudinario (Arboleda & Hoy, 1993; Barnett, 2002; Elmadmad, 2008; Gil-Bazo, 2015; Gil-Bazo & Guild, 2021; Grahl-Madsen, 1972; Kowalczyk & Versteeg, 2017; Marfleet, 2007, 2011; Schuster, 2002).

¹⁰ El primer artículo de la Convención de Ginebra incorpora también diversas cláusulas de cese y exclusión del estatuto de refugiado, junto con otros elementos que responden al propósito y al contexto en que se redacta, como una delimitación tanto temporal como geográfica de la definición. Estas limitaciones espaciotemporales son parcialmente eliminadas por el Protocolo de 1967 (Hathaway, 2021b, p. 54).

(Costello et al., 2021, p. 815; Sopf, 2001, pp. 122-124). Aunque términos como “refugiado climático” o “refugiado ambiental” han ganado popularidad en los últimos años, tampoco existe actualmente una protección legal específica para estas situaciones (Pajares, 2020).

Para que una persona extranjera reciba la protección del estatuto de refugiado y acceda a los derechos asociados a esta condición jurídica, es necesario que exista un reconocimiento institucional y formal por parte del Estado en el que se encuentra (ACNUR, 2019; Goodwin-Gill, 2014; Hathaway, 2021a, p. 175). Para que esto sea posible, a escala global se han establecido diferentes procedimientos de asilo, que pueden ser implementados por los Estados, por ACNUR o de manera conjunta (Costello et al., 2021, p. 588). Existen tanto procedimientos individualizados, en los que cada persona debe demostrar de forma individual que cumple con la definición de refugiado, como procedimientos grupales, en los que no se realiza un examen individual y el estatuto se concede de manera colectiva bajo el principio *prima facie* (Morgades, 2016, p. 238). En Europa, al igual que en las otras regiones del Norte Global, la determinación del estatuto de refugiado tiende a hacerse de forma individualizada, a diferencia de lo que ha sucedido en épocas pasadas (Akoka, 2022; Hathaway, 1984).

La aplicación de la categoría legal de refugiado siempre ha estado sujeta a una gran discrecionalidad. Su implementación desigual por parte de los Estados y organizaciones no es una excepción, sino la norma (Arboleda & Hoy, 1993). Esto es posible porque la definición contiene lo que en derecho se conoce como “conceptos jurídicamente indeterminados”, es decir, términos cuya interpretación depende de criterios subjetivos o contextuales. Ejemplos claros son las nociones de “persecución” o “grupo social”. De hecho, la indefinición de estos dos términos ha dado lugar a extensos debates jurídicos que han ampliado o reducido significativamente la protección del derecho de asilo (Fischel De Andrade, 2008; Fullerton, 1993; Gorman, 2017).

Además de la flexibilidad en su interpretación, otro factor que contribuye a la aplicación divergente de la categoría legal de refugiado es que la definición establecida en la Convención de Ginebra ha sido objeto de constantes modificaciones, como se analiza en el apartado siguiente.

Reformas legales del régimen de protección

Es ampliamente reconocido que, desde la adopción de la Convención de Ginebra, ha existido una gran brecha entre la definición legal de refugiado establecida y la amplia

variedad de personas necesitadas de protección internacional (Mandal, 2005). Para abarcar la situación de las “personas refugiadas sin derecho a refugio” y mejorar los estándares de protección, el régimen internacional de protección contemporáneo, creado en la década de 1950, ha experimentado lo que Betts (2010a) llama “ensanchamientos del régimen”. Con este concepto, el autor hace referencia a la ampliación progresiva del régimen de protección. Los ensanchamientos del régimen de protección se han elaborado principalmente a partir de iniciativas regionales o nacionales, haciendo que el derecho de asilo y el estatuto de refugiado tengan expresiones muy diferenciadas en las diferentes geografías del mundo (Hathaway, 2021b).

En muchos casos, los ensanchamientos se han realizado a través de ampliar la definición legal de refugiado. La ley española de asilo 12/2009 contempla, por ejemplo, además de los cinco motivos clásicos de persecución para obtener el estatuto de refugiado (raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas y pertenencia a determinado grupo social), otros tres: el género, la orientación sexual y la identidad sexual¹¹. En otras regiones, se han realizado ampliaciones mucho más inclusivas de la definición, incorporando, por ejemplo, la agresión extranjera, la violencia generalizada o la violación masiva de los derechos humanos (Wood, 2021)¹².

Los ensanchamientos del régimen también se han producido a partir de crear nuevos estatutos e instituciones de protección (Mandal, 2005; McAdam, 2007). En el caso de la UE, a escala regional, existen dos instituciones jurídicas de protección. La primera es la denominada “protección internacional”¹³, que incluye, además del estatuto de refugiado, la “protección subsidiaria”¹⁴. La segunda es la “protección temporal” para personas “desplazadas”¹⁵ (Gil-Bazo, 2015, p. 4).

¹¹ Artículo 3 de la ley 12/2009, modificada por la ley 4/2023.

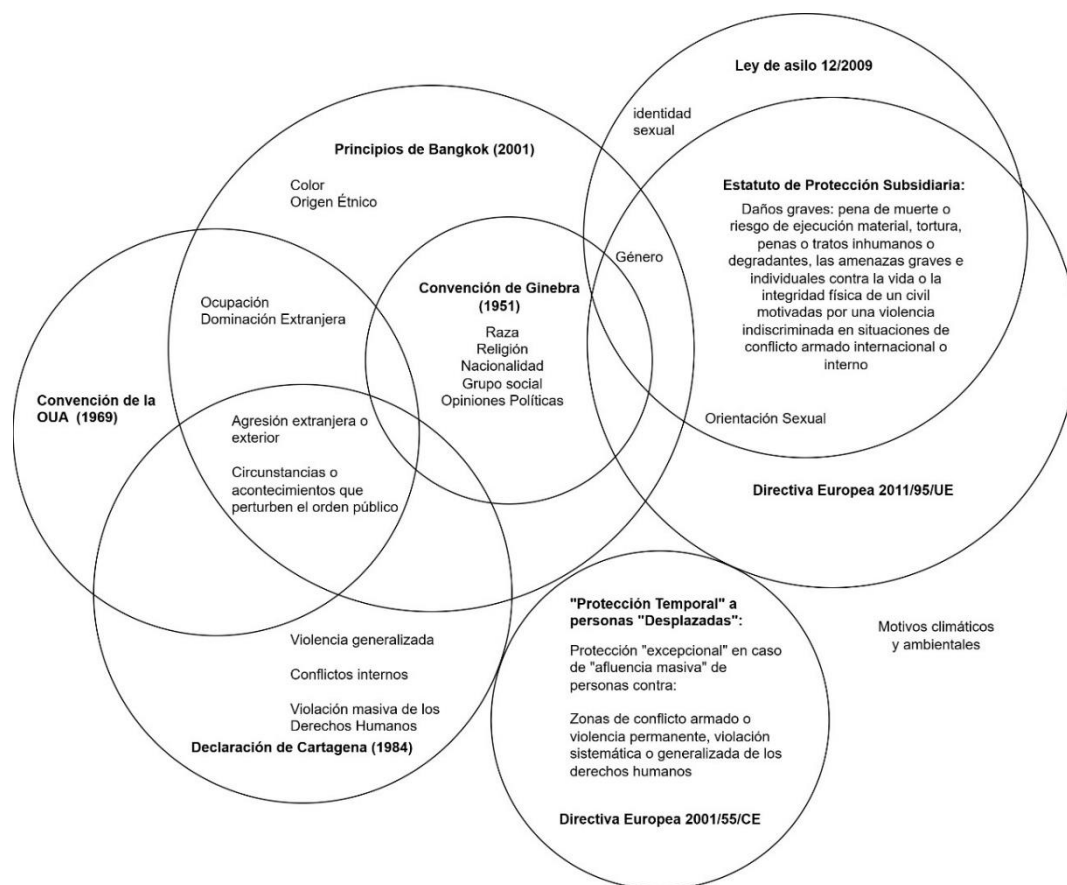
¹² La Convención de la OUA de 1969, los Principios de Bangkok revisados en 2001 de la AALCO y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 son tratados regionales que amplían la definición legal de persona refugiada (las dos últimas no tienen carácter vinculante).

¹³ El concepto de “protección internacional” tiene varios significados, dependiendo si se usa en el contexto de la UE o en un marco más global (Fortin, 2000, p. 568; Gil-Bazo, 2015, p. 4).

¹⁴ La protección subsidiaria es un estatuto de protección que los Estados miembros de la UE ofrecen a un nacional de un tercer país o apátrida que no cumple con los requisitos para ser reconocido como refugiado, cuando existen motivos fundados para creer que, si regresa a su país de origen, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir daños graves. Para una definición más detallada ver artículo 2, párrafo f, y artículo 15, de la Directiva 2011/95/UE.

¹⁵ La protección temporal es una protección que puede implementarse en caso de desplazamientos grandes de población y que se concede a través de un reconocimiento grupal. El estatuto legal de protección de una persona protegida bajo esta institución no sería el de “refugiado”, sino de “desplazado”. Ver artículo 2 de la Directiva 2001/55/CE.

Esquema 1. Ampliación de la protección ofertada por la Convención de Ginebra a partir de iniciativas legales nacionales, regionales e internacionales



Fuente: Elaboración propia.

La proliferación de estatutos e instituciones adicionales de protección tiene varias consecuencias. En primer lugar, hace que el derecho de asilo se superponga de manera confusa con otras instituciones también dedicadas a la protección internacional, como la “protección temporal” (Mandal, 2005; McAdam, 2007, p. 3; Zetter, 2007). En segundo lugar, hace que, más allá del estatuto de refugiado, exista una amplia diversidad de estatutos jurídicos de protección que se pueden activar cuando una persona extranjera busca refugio. En tercer lugar, aunque se presenten como “protecciones complementarias”, la proliferación de estatutos e instituciones frecuentemente da lugar a formas de protección más precarias que las ofrecidas por el estatuto de refugiado (Mandal, 2005; McAdam, 2007; Zetter, 2007). Un caso claro de esto en el marco de la UE es el estatuto de protección subsidiaria. Tal como ha sido regulado e interpretado, frecuentemente proporciona un nivel de protección y de derechos inferior al que ofrece el estatuto de refugiado (ECRE, 2016b). En España, el estatuto de “protección por razones

humanitarias” sería otro caso¹⁶. Finalmente, en cuarto lugar, la coexistencia de diversos estatutos e instituciones, junto con las distintas definiciones jurídicas e interpretaciones que cada Estado hace de las categorías de protección, hacen que una misma persona pueda ser reconocida como “refugiada” en un país y no en otro. También que pueda obtener un estatuto complementario o ninguno, además de recibir una gama de derechos muy desigual según el lugar donde se encuentre.

En este contexto, desde el ámbito académico existen diferentes posicionamientos sobre el uso analítico de las distintas categorías de protección (Espinar Ruiz, 2010; Hathaway, 2007; Reed et al., 2016; Sajjad, 2018; Thomaz, 2018; Zetter, 2007, 2019). Algunos académicos argumentan que el concepto de “refugiado” debería ampliarse para ser menos excluyente (Shacknove, 1985), por lo que lo emplean con un sentido más amplio que el previsto en los marcos normativos. Otros utilizan conceptos alternativos (Betts, 2010a; Pijnenburg & Rijken, 2020), o bien proponen considerar a las personas refugiadas como parte del fenómeno de la migración forzada y dar más peso a esta categoría (Castles, 2003). No obstante, también hay quienes defienden que la categoría de “refugiado” sigue siendo conceptualmente pertinente y debe mantenerse claramente diferenciada (Hathaway, 2007).

La falta de consenso sobre cómo proceder y qué categorías utilizar no solo se manifiesta en el ámbito académico, sino que también está presente en el ámbito de la intervención. ACNUR ha renovado constantemente sus categorías analíticas y de intervención a lo largo del tiempo. De hecho, ha acabado empleando categorías tan ambiguas como “personas en situación similar a la de los refugiados” o “otras personas que necesitan protección internacional” (ACNUR, 2022, p. 4).

Para relacionarse con las diversas categorías presentadas, esta investigación adopta la aproximación teórica del etiquetado (Akoka, 2022; López-Sala & Moreno-Amador, 2020; Moreno-Amador, 2023; Poy et al., 2023; Sajjad, 2018; Thomaz, 2018; Zetter, 1991, 2007). Desde esta perspectiva teórica, esta tesis no toma una posición sobre quién es o no refugiado, ni sobre cómo debería utilizarse esta y las otras categorías jurídicas y no jurídicas. En cambio, se interesa por los usos e interpretaciones que los diversos actores e instituciones hacen de ellas. Desde esta mirada, entiende que la utilidad analítica de las

¹⁶ Ley de asilo 12/2009 (artículos 37 y 46) reconoce la potestad del Estado español de ofrecer la “protección por razones humanitarias”, un permiso de residencia de un año regulado por el reglamento de extranjería (ver artículos 126 y TÍTULO V del Real Decreto 557/2011).

categorías legales radica en que constituyen un punto de partida a partir del cual examinar cómo los Estados entienden y gestionan sus fronteras, el derecho de asilo y la migración internacional (Malkki, 1995b; Zetter, 2007). De acuerdo con Akoka (2022), las categorías legales de protección reflejan más las lógicas y los valores de las sociedades que las crean y las aplican que las realidades de las personas a las cuales supuestamente designan.

Esta tesis examina la implementación de una categoría legal muy específica dentro del ámbito del derecho de asilo: la de “solicitante de asilo”. En particular, analiza las dificultades de acceso a esta condición jurídica y a los derechos que se derivan de ella en España entre los años 2015 y 2023.

La figura del solicitante de asilo

“Solicitante de asilo” es una categoría jurídico-administrativa que designa a aquella persona que ha abandonado su país de nacionalidad o lugar de residencia habitual y ha solicitado la protección del derecho de asilo. Normalmente, esta condición jurídica se obtiene al iniciar el procedimiento de asilo y se mantiene hasta que la petición se resuelve de forma definitiva¹⁷.

A escala mundial, existe una paradoja respecto a la figura del solicitante de asilo. La mayoría de las personas refugiadas residen en países del Sur Global. Sin embargo, el mayor número de solicitantes de asilo se encuentra en países del Norte Global (ACNUR, 2024). Esta situación no es casual. En el Sur Global existen con mayor frecuencia los procedimientos de reconocimiento colectivo *prima facie*, en los que no cobra sentido la figura del solicitante de asilo (ACNUR, 2024:32; Costello et al., 2021, p. 573). En el Norte, predominan los procedimientos de asilo individualizados, que exigen a cada persona probar de forma individual su solicitud. Como veremos en detalle en el capítulo 2, la figura del “solicitante de asilo” gana protagonismo en las últimas décadas en el Norte Global como resultado de las políticas restrictivas de asilo desarrolladas a partir de 1970 (Akoka, 2022, p. 38; Squire, 2009).

De esta forma, ser solicitante de asilo constituye una etapa clave en las trayectorias de quienes buscan refugio en los países del Norte Global. Dada la falta de vías legales y

¹⁷ Durante mi investigación, tanto los actores sociales como la normativa jurídica española vigente utilizan los conceptos “solicitante de asilo” y “solicitante de protección internacional” de manera intercambiable. Aunque existen matices jurídicos entre ambos (Gil-Bazo & Guild, 2021; McAdam, 2007), la tesis adopta este uso flexible hacia los conceptos, extensible también hacia las expresiones “procedimiento de asilo” y “procedimiento de protección internacional”.

seguras, en estos países, prácticamente la única vía efectiva para acceder a la protección del derecho de asilo consiste en ingresar autónomamente al territorio de un Estado e iniciar el procedimiento individual. Después, las personas deben justificar de manera rigurosa su solicitud de protección y esperar, durante largos periodos, la resolución del caso. Solo si la administración determina que una persona cumple con los criterios de alguno de los estatutos disponibles, y existe voluntad política para concederlo, se le otorga dicha protección.

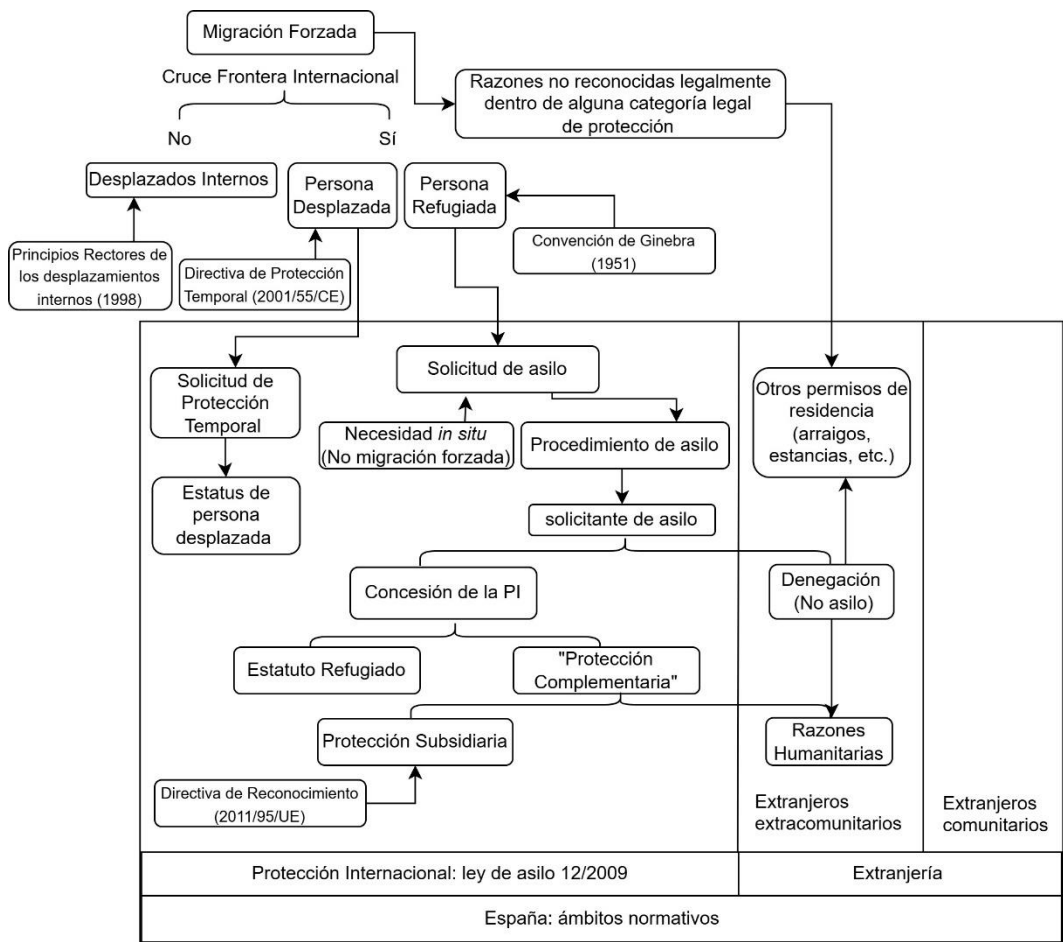
Entre 2009 y 2023, la condición jurídica de solicitante de asilo en España está regulada por una normativa multinivel (Padilla, 2023; Vidal, 2023). Iniciar el procedimiento y obtener esta condición otorga a la persona extranjera unos derechos y obligaciones notablemente diferentes a los previstos en otros permisos de estancia o residencia regulados por la normativa de extranjería (de la Mora González, 2023; De La Mora González, 2025; Durán Ayago & de la Mora González, 2023). Además de otros derechos¹⁸, la ley española 12/2009 le otorga la posibilidad de residir en el país con un permiso de estancia temporal hasta que se resuelva su solicitud. Solo en caso de obtener el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria, la persona accede, entre otros derechos¹⁹, a un permiso de residencia y trabajo con una duración de cinco años. En cambio, si la solicitud se deniega y no se concede la protección por razones humanitarias, la persona pierde el permiso de estancia temporal y los derechos asociados a la condición de solicitante, quedando en situación irregular y sujeta al régimen de extranjería.

En síntesis, devenir solicitante es una precondition necesaria para acceder a los estatutos de protección del derecho de asilo, tanto en España como en buena parte del Norte global. Sin embargo, también es una condición que implica una situación vital precaria. Mientras las personas son solicitantes de asilo están en un estado liminal, caracterizado por una admisión provisional y por tener unos derechos que están expuestos a desaparecer en cualquier momento (Tunaboylu & van Liempt, 2020). Además, la incertidumbre prolongada respecto a su futuro estatus jurídico no solo obstaculiza la posibilidad de construir un proyecto de vida estable, sino que mantiene a las personas en una situación de constante deportabilidad (De Genova, 2002).

¹⁸ Ver artículo 18, ley 12/2009.

¹⁹ Ver artículo 36 y 37, ley 12/2009.

Esquema 2. Resumen de las categorías legales de protección vinculadas al derecho de asilo en España (marzo de 2023)



Fuente: Elaboración propia.

Restringir y bloquear el acceso al derecho de asilo

A pesar de los discursos mediáticos y políticos hiperbólicos, lo cierto es que muy pocas personas llegan a los países del Norte Global en busca de la protección que ofrece el derecho de asilo (ACNUR, 2024; de Haas, 2023)²⁰. En parte, esto se explica por las grandes dificultades que enfrentan para desplazarse al Norte Global y ejercer su derecho a solicitar asilo. En lugar de encontrar vías seguras y legales, las personas que buscan refugio se enfrentan a un complejo entramado de barreras físicas, tecnológicas, administrativas, legales y humanas en los países de origen, tránsito y destino (FitzGerald, 2019; Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017; Gibney & Hansen, 2005).

²⁰ A escala global, la mayoría de las personas desplazadas forzosamente no cruzan una frontera internacional, sino que se trasladan dentro de sus propios países. Quienes sí cruzan una frontera suelen permanecer en países vecinos, y solo una minoría llega a países del Norte Global (ACNUR, 2024).

Estas barreras son consecuencia de las políticas restrictivas de migración y asilo que los Estados del Norte Global implementan desde 1970 (Akoka, 2022; Joly, 2001). Como veremos en el capítulo 2, numerosas investigaciones desarrolladas a escala europea e internacional han analizado las dificultades que existen actualmente para acceder al derecho de asilo. Específicamente, aquellas desarrolladas bajo el marco teórico del “paradigma disuasorio” han examinado en profundidad los diversos instrumentos pre-frontera, en frontera y post-frontera utilizados por los Estados para reducir el acceso y la protección del derecho de asilo (Gammeltoft-Hansen, 2014; Gammeltoft-Hansen & Hathaway, 2015; Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017, 2021; Tan, 2018).

Esta tesis contribuye a estas discusiones académicas, a partir de examinar las diversas barreras post-frontera que limitan el acceso al sistema de asilo y acogida español entre los años 2015 y 2023. Como se explica a continuación y en el capítulo 2, en 2021, cuando se plantea esta investigación, España se presenta como un caso especialmente relevante para los debates sobre las políticas restrictivas de asilo y el acceso al derecho de asilo, así como para examinar la aplicabilidad del paradigma disuasorio.

España ¿país de asilo y acogida?

En comparación con otros países europeos que se incorporan tempranamente al régimen internacional de protección de las personas refugiadas en la década de 1950, España lo hace de manera tardía (ACNUR, 2011). No es hasta 1978, tras finalizar la dictadura franquista y ratificar los principales tratados internacionales sobre derechos humanos y asilo, cuando se incorpora al régimen de protección. Ese mismo año, el derecho de asilo queda reconocido en el artículo 13 de la Constitución Española. A partir de entonces, su regulación e implementación se establece como una competencia exclusiva del Estado central, siendo el Ministerio del Interior (en adelante, MI) el órgano encargado de gestionar el procedimiento de asilo y evaluar las solicitudes de protección.

Desde la década de 1970 hasta 2023, el derecho de asilo atraviesa diferentes procesos legislativos (Pérez, 2011). Siguiendo la periodización propuesta por Moreno-Amador (2023), es posible distinguir cuatro periodos en el desarrollo del derecho de asilo en España. El primero abarca las décadas de 1970 y 1980. Durante esos años tiene lugar la institucionalización moderna del derecho de asilo (Morcillo, 2021, p. 112). Casi en paralelo con la aprobación de la primera ley de extranjería, en 1984 se promulga la primera ley de asilo (Ley 5/1984, reglamentada por el Real Decreto 511/1985). Esta ley no resulta especialmente restrictiva si se considera que se elabora en un contexto en el que muchos

países europeos ya están intentando limitar los flujos de personas refugiadas mediante políticas restrictivas (Escobar Hernández, 1992; Gil-Bazo, 1998).

En el segundo período, que transcurre a lo largo de la década de 1990, hay una modificación de la primera ley de asilo. En la reforma de la primera ley de asilo mediante la ley 9/1994 (reglamentada por el Real Decreto 203/1995) se adopta un enfoque más restrictivo sobre el derecho de asilo. De acuerdo con la política europea, España incorpora las medidas restrictivas en materia de asilo y migración imperantes en su entorno (Gil-Bazo, 1998). Así, la modificación legal está atravesada por argumentos similares a los que predominan en el panorama europeo. Aunque las solicitudes de asilo en España en esos años son relativamente bajas, el texto legal reconoce explícitamente el propósito de evitar el “uso fraudulento” del derecho de asilo por parte de “migrantes económicos”.

La ley de 1994 introduce, entre otros cambios importantes, el mecanismo de admisión a trámite y diferencias en el procedimiento de territorio y frontera (Jubany, 2002; Moreno-Amador, 2023, p. 88; Pérez, 2011). El mecanismo de admisión a trámite constituye una primera etapa procedimental que permite al Estado español rechazar las peticiones de asilo antes de ser estudiadas a fondo. Por su parte, el procedimiento de frontera, en contraste con el ordinario, se establece como un procedimiento acelerado. Estos y otros cambios convierten al derecho de asilo en una vía difícilmente accesible entre 1995 y 2008. Durante estos años, las tasas de inadmisión a trámite se sitúan alrededor del 60% y las resoluciones denegatorias de asilo en torno al 90%. Estos dos factores ayudan a explicar el bajo número de solicitudes de asilo entre 1995 y 2014 (Moreno-Amador, 2021, p. 98).

El tercer período transcurre entre los años 2000 y 2014 y se divide en dos etapas: la primera entre 2000 y 2007, y la segunda entre 2008 y 2014. En la primera etapa (2000-2007), las políticas restrictivas en materia de asilo coinciden con un periodo de bonanza económica y con un notable aumento del flujo de inmigrantes internacionales. Durante esos años, España se sitúa como uno de los principales países receptores de inmigración, tanto de Europa como del mundo. Al mismo tiempo, se refuerzan las políticas de control fronterizo en la frontera sur española y se intensifican los discursos sobre la migración irregular (Andersson, 2014; L. Gabrielli, 2017; Godenau & López-Sala, 2016). Durante esta etapa, resulta especialmente llamativo el contraste entre el elevado volumen de inmigración y el reducido número de solicitudes de asilo. Esta discrepancia responde a diversos factores. En primer lugar, los efectos de las políticas restrictivas de asilo se combinan con un régimen de derechos de extranjería relativamente menos restrictivo que el presente en

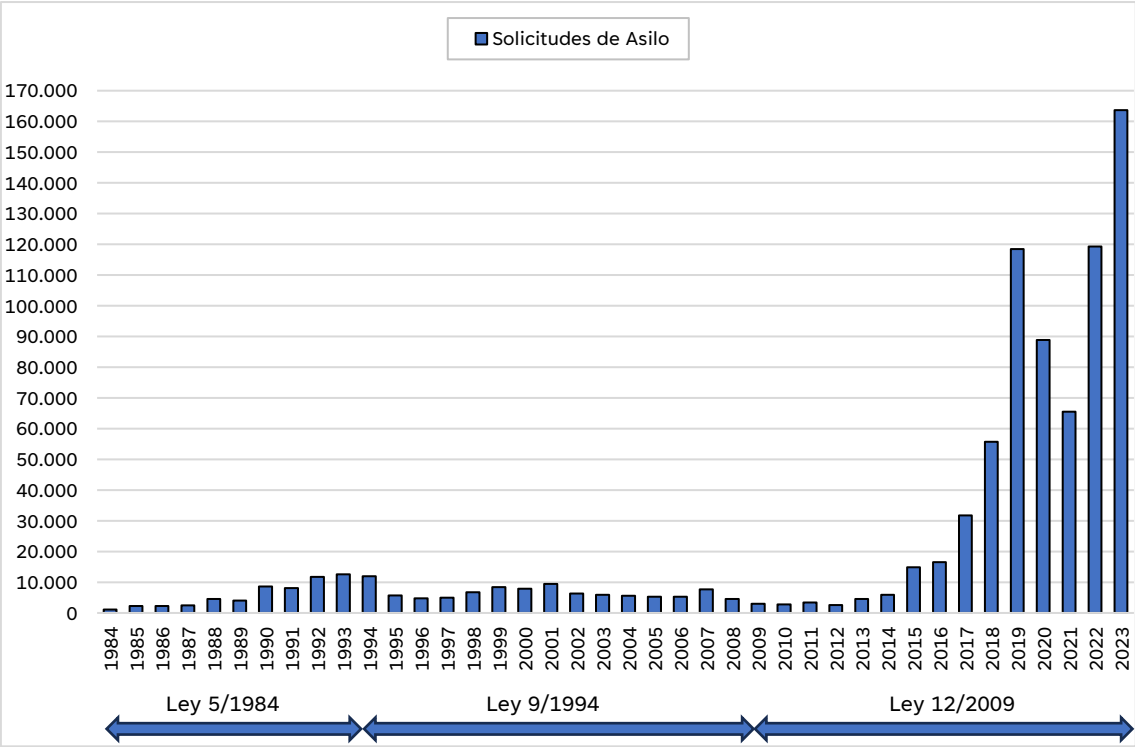
otros países europeos, incluso para personas sin permiso de residencia. Las personas extranjeras se encuentran, además, con una elevada demanda de mano de obra. Al mismo tiempo, existe un acceso relativo a permisos de residencia, ya sea a través de procedimientos individuales o mediante regularizaciones extraordinarias. En este contexto, no es que haya pocos refugiados en España, sino que, debido a procesos inherentes al propio sistema, existe una gran dificultad para ser identificado como tal. Dada la coyuntura, las personas optan mayoritariamente por la senda de la extranjería frente a la vía del asilo (Moreno-Amador, 2023).

En la segunda mitad de este período (2008-2014), junto a la disminución de los flujos hacia España que acompaña la crisis económica de 2008, tiene lugar la aprobación de la ley de asilo 12/2009 (sin desarrollo reglamentario en 2023). Como se explicita en el preámbulo de la ley, la necesidad de introducir las directivas de la UE en materia de asilo es lo que motiva esta tercera ronda legislativa. La nueva ley introduce modificaciones en el procedimiento de admisión a trámite, una nueva categoría de protección, la “protección subsidiaria”, y reconoce explícitamente el género y la orientación sexual como motivos para obtener la condición de refugiado (Pérez, 2011, p. 289). Si bien estos y otros cambios legales son considerados como “avances” por algunos autores, también se ha argumentado que la ley 12/2009 mantiene ciertos elementos securitarios y de control migratorio que continúan restringiendo el derecho de asilo (Sánchez Legido, 2010; Solanes, 2010b). Por ejemplo, la ley mantiene el mecanismo de admisión a trámite (con ciertas modificaciones) y la distinción entre el procedimiento ordinario en territorio y el de frontera. Asimismo, establece un régimen más restrictivo para este último (Morgades, 2015, p. 232). En la práctica, a pesar del cambio legislativo, el peso de un sistema de asilo altamente restrictivo durante más de una década desalienta el uso de la institución entre 2009 y 2014 (Moreno-Amador, 2023).

Por último, el cuarto período comienza en 2015, con la denominada “crisis de los refugiados” (Lucassen, 2018). Es a partir del estudio de este periodo histórico (aún en desarrollo en 2025) que esta investigación realiza su contribución teórica y empírica. En España, desde 2015, hay un incremento muy notable en el número de solicitudes de asilo (ver gráfico 1). Una parte de este aumento se debe al cambio legislativo de 2009. Como veremos en el capítulo 4, uno de los cambios más significativos de la ley 12/2009 es la reducción del número de inadmisiones a trámite.

Cuando se plantea esta investigación en 2021, España y el periodo histórico iniciado en 2015 se presentan como un caso de estudio particularmente interesante para los debates sobre el acceso al derecho de asilo desarrollados a escala europea e internacional y para examinar la aplicabilidad del paradigma disuasorio. Un primer factor de su relevancia es el incremento exponencial de solicitudes registrado a partir de 2015. España pasa de ser un país que recibe comparativamente muy pocas solicitudes de asilo a estar, a comienzos de la década de 2020, entre los tres países de la UE con mayor número de peticiones individuales de asilo, y entre los cinco primeros del mundo (ACNUR, 2024; Eurostat, 2024a)²¹. En este contexto, resultaba especialmente interesante examinar como el sistema de asilo y acogida estaba respondiendo al aumento exponencial de peticiones de protección.

Gráfico 1. Solicitudes de asilo en España (1984-2023)



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los Anuarios Estadísticos del MI²².

²¹ Esto no significa que, durante estos años, España tenga un porcentaje elevado de resoluciones de asilo favorables; al contrario, el porcentaje resulta llamativamente bajo si se compara con la media de la UE (CEAR, 2023, p. 58).

²² El gráfico no incluye los datos sobre la protección temporal de las personas desplazadas por la guerra iniciada en Ucrania en 2022. Estos serán examinados en detalle en el capítulo 7.

Otro elemento que convierte a España en un caso interesante de estudio en 2021 es lo que López-Sala & Moreno-Amador (2020) denominan la "desviación territorial". Esta expresión alude al hecho de que, a pesar de que España tiene contacto directo con el continente africano, la gran mayoría de las solicitudes de asilo se han presentado históricamente en territorio peninsular y no en las fronteras marítimas y terrestres periféricas. Como se analiza en el capítulo 4, incluso durante el periodo histórico que comienza en 2015, caracterizado por un aumento exponencial en las solicitudes, las regiones fronterizas periféricas siguen registrando un número significativamente escaso de peticiones. Como veremos en el capítulo 6, esta tesis arroja luz sobre esta cuestión, un hecho que, en 2021, requería ser investigado con mayor profundidad.

Otro motivo por el que el periodo iniciado en 2015 resulta especialmente interesante de investigar tiene que ver con dos aspectos clave del marco legal. Entre 2015 y 2021, la ausencia de un desarrollo reglamentario de la ley de asilo 12/2009 y la falta de transposición de las directivas europeas de segunda generación provocan importantes vacíos legales y un notable desfase entre la normativa comunitaria y la legislación nacional. En un momento histórico marcado por un aumento exponencial de las solicitudes de asilo y una creciente dificultad del sistema para gestionarlas, esta situación genera una profunda inseguridad jurídica respecto de los derechos, procedimientos y normativas contemplados en la ley 12/2009 (Poy et al., 2023). Esto ocurre, por ejemplo, con un artículo tan relevante como el 16, que establece el derecho de las personas extranjeras no comunitarias y apátridas presentes en territorio español a solicitar protección internacional (Padilla, 2023; Vidal, 2023)²³. En este contexto, resultaba especialmente interesante llevar a cabo una etnografía que documentase como se estaba gestionando, en la práctica, el acceso al derecho de asilo.

En 2021, existe un cuarto elemento que convierte al caso español en un objeto de estudio de especial interés en relación con el paradigma disuasorio. En España hay una coexistencia de ciertos elementos restrictivos del derecho de asilo con unas políticas, marcos jurídicos y discursos dirigidos a las personas solicitantes de asilo y refugiadas que

²³ En términos generales, las personas ciudadanas de la UE están excluidas del derecho a solicitar y obtener asilo en los Estados miembro. En la UE prevalece una presunción general según la cual los Estados miembros son considerados países seguros que garantizan el respeto de los derechos fundamentales. Esta presunción implica que las solicitudes de asilo presentadas por personas con ciudadanía europea, salvo en circunstancias altamente excepcionales, son inadmitidas a trámite o tienen escasas posibilidades de obtener una resolución favorable de protección (Ver 12008E/PRO/24).

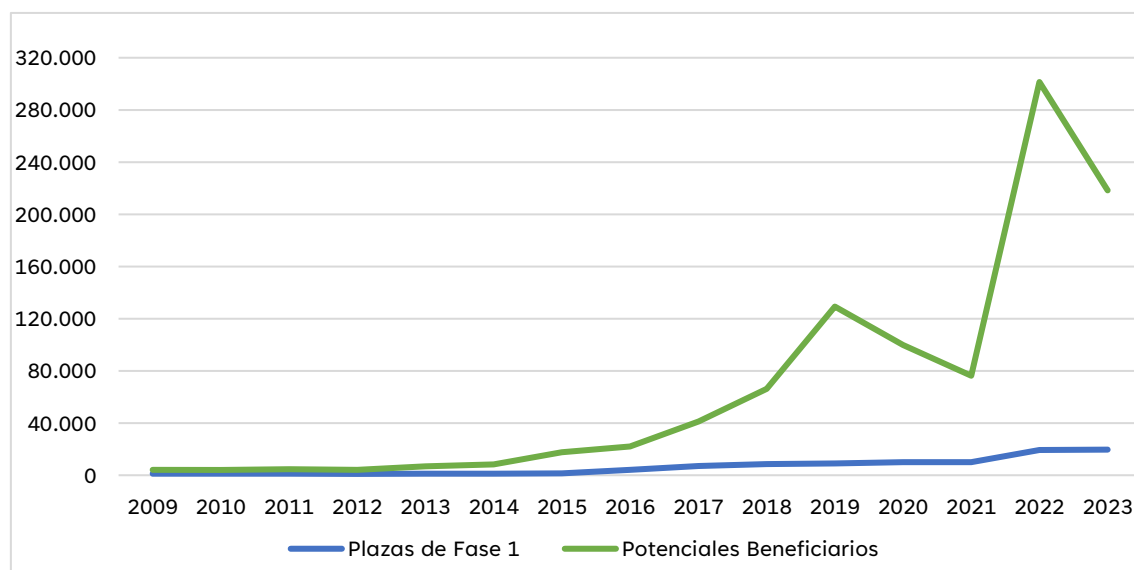
resultan menos excluyentes si se comparan con los presentes en otros países europeos y del Norte Global (Bourekba et al., 2023; Moreno-Amador, 2023; Solanes, 2010a). Esto se ve con claridad en las políticas de acogida. La ley 12/2009 establece en su artículo 30 que se proporcionará a las personas solicitantes de asilo, siempre que carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad. Como analizaremos en detalle en el capítulo 5, el programa estatal encargado de hacer efectivo este derecho es el Sistema de Acogida de Protección Internacional (en adelante, “programa estatal de acogida”). Desde 2020, el programa estatal de acogida se encuentra bajo la dirección del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (en adelante, MISSM). Entre 2015 y 2021, el programa estatal de acogida español está diseñado para promover la autonomía e integración de las personas solicitantes de asilo. Este enfoque orientado a la inclusión diverge de los modelos de acogida predominantes en Europa, muchos de los cuales promueven el aislamiento y la exclusión de las personas solicitantes de asilo. Cuando se inicia esta investigación en 2021, esta situación convertía a España en un caso especialmente interesante para matizar algunos de los supuestos del paradigma disuasorio²⁴.

Finalmente, una última razón que en 2021 motiva el análisis del caso español está vinculada al programa estatal de acogida. Entre 2015 y 2021, la directiva europea 2013/33/UE establece que los Estados miembros deben garantizar unas condiciones de acogida que cubran las necesidades básicas de las personas solicitantes de asilo. Varios países europeos han incumplido históricamente, de forma reiterada, esta obligación (ECRE, 2019; Garcés-Mascareñas & Ribera, 2020). España, sin ser la excepción, constituye un caso paradigmático de esta situación. Las personas que solicitan asilo a partir de 2015 encuentran grandes dificultades para ver garantizado su derecho de acogida. El aumento histórico de solicitudes vivido desde ese año agrava la falta crónica de plazas del

²⁴ A menudo se confunden, bajo el término “sistema de acogida”, dos programas estatales distintos: el “programa estatal de acogida de protección internacional” y el “programa de atención humanitaria”. Como veremos detalladamente en el capítulo 6, el segundo está dirigido a personas inmigrantes que llegan a las costas españolas de forma irregular y se encuentran en situaciones de gran precariedad. En cambio, el programa estatal de acogida está exclusivamente destinado a personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional, protección temporal y del estatuto de apatridia. Aunque ambos programas están interrelacionados, funcionan de manera independiente y presentan objetivos, lógicas y servicios diferenciados. A lo largo de la investigación, empleo de forma reiterada la expresión “sistema de asilo y acogida” para referirme conjuntamente al procedimiento de asilo y al programa estatal de acogida de protección internacional. Esta expresión no incluye el programa de atención humanitaria.

programa estatal de acogida (Garcés-Mascareñas, 2019; Jubany & Rué, 2021; Pasetti, 2020; Rué, 2023). Como evidencia el gráfico 2, a pesar del incremento de plazas a partir de 2015, el programa sufre colapsos de gran magnitud. De este modo, excluye sistemáticamente a muchas personas que legalmente tienen derecho a ingresar a él, colocándolas en una situación de gran precariedad (Poy, 2022). En este contexto, resultaba especialmente interesante contrastar el diseño institucional del programa estatal de acogida español, que, en apariencia, se distanciaba de las tendencias restrictivas predominantes en otros países europeos, con un análisis de las exclusiones que producía en la práctica.

Gráfico 2. Plazas del programa estatal de acogida (fase uno) y potenciales beneficiarios del programa (2009-2023)



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los Anuarios Estadísticos del MI, el MISSM (2024) y la Red Europea de migraciones (2013)²⁵.

En su conjunto, los elementos descritos sitúan en 2021 a España y al periodo histórico iniciado en 2015 como un caso de estudio particularmente interesante para contribuir a los debates académicos sobre el acceso al derecho de asilo, las políticas restrictivas de asilo y el paradigma disuasorio.

²⁵ Aunque el gráfico evidencia una gran disparidad entre potenciales beneficiarios y plazas de fase uno del programa estatal de acogida, para su correcta interpretación hay que tener en cuenta una serie de factores, que serán explicados en el capítulo 5.

Objetivos de investigación

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el objetivo principal de esta tesis es analizar la implementación de la ley de asilo 12/2009 entre los años 2015 y 2023. En concreto, tiene como objetivos específicos:

Desde una perspectiva empírica:

1. Estudiar la implementación del derecho a acceder al procedimiento de asilo (artículo 16) y el derecho a ingresar al programa estatal de acogida (artículo 30) entre 2015 y 2023.
2. Analizar si el acceso a estos derechos es similar o, por el contrario, si existen diferencias significativas entre los distintos grupos de personas que buscan refugio y en las diversas regiones del Estado español.
3. Investigar las consecuencias que conlleva la vulneración de estos derechos en la vida cotidiana de las personas que intentan ejercerlos, así como en sus procesos de inclusión en la sociedad española.
4. Explorar cómo los distintos actores sociales responden frente a los obstáculos que bloquean el acceso a ambos derechos.

Desde una perspectiva teórica:

5. Contribuir, a partir del caso español, a los estudios desarrollados a escala nacional e internacional sobre las políticas restrictivas de asilo y el acceso al derecho de asilo.
6. Examinar la aplicabilidad del paradigma disuasorio al sistema de asilo y acogida español entre 2015 y 2023.

Para delimitar con precisión los objetivos de investigación, es necesario introducir algunos matices. Esta tesis analiza el acceso al procedimiento ordinario de asilo de territorio, es decir, el procedimiento genérico que se aplica a las personas presentes en el territorio español. Como se analizará en detalle en el capítulo 4, dicho procedimiento constituye la principal vía de acceso al derecho de asilo entre 2015 y 2023. En particular, la tesis se centra en analizar la situación de aquellas personas que desean acceder al procedimiento de asilo, pero que no pueden hacerlo o se encuentran en proceso de intentarlo.

Conforme a este objetivo, se excluyen del análisis las situaciones previas a la llegada al territorio español, es decir, las ocurridas en países de origen y tránsito, que limitan el acceso a los derechos analizados. También se excluyen del análisis los otros canales de acceso al derecho de asilo en España, como el procedimiento en frontera, el reasentamiento, los programas gubernamentales especiales o el acceso desde centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros (CIE) y embajadas/consulados. Como se detalla en el capítulo 4, estas vías de acceso no solo resultan minoritarias durante el periodo estudiado, sino que además están sujetas a normativas particulares que justificarían investigaciones específicas.

Por otro lado, aunque no estaba previsto inicialmente, esta tesis incorpora el análisis del acceso al procedimiento de protección temporal, activado en 2022 como respuesta a la guerra en Ucrania. Su inclusión se justifica tanto por el impacto significativo que esta crisis tiene en el sistema de asilo y acogida como por el contraste que dicho procedimiento presenta respecto del ordinario.

Aportaciones de esta investigación

Esta tesis contribuye a diferentes discusiones académicas desarrolladas a escala nacional e internacional.

Hasta 2015, la cuestión del derecho de asilo en España ocupa un lugar marginal en el ámbito académico. Tampoco es un tema especialmente visible en los discursos políticos y los medios de comunicación. Esto resulta llamativo, especialmente si se considera la relevancia histórica, académica y social del exilio español provocado por la Guerra Civil, así como la importancia que ha tenido la cuestión de los refugiados en otros países europeos (Moreno-Amador, 2023, p. 19). Con el aumento de las solicitudes de asilo a partir de 2015, el interés por el tema crece de forma notable. Sin embargo, sigue siendo un tema poco conocido por parte de la sociedad civil. En 2021, año en que comienza esta investigación, continúa siendo un ámbito de estudio relativamente poco explorado en comparación con otras áreas de estudios sobre migración o extranjería.

A pesar de ser un tema poco desarrollado en España, desde la década de 1980 existen diversas investigaciones sobre el derecho de asilo. Una primera línea de investigación destacada proviene de la disciplina del derecho. Estos estudios, centrados en el análisis normativo más que en su implementación, abordan la evolución del marco regulador del derecho de asilo desde la primera hasta la tercera ley (Escobar Hernandez, 1992; Espada

Ramos & Moya Escudero, 1985; Fullerton, 2005; García Mahamut & Galparsoro, 2010; Gil-Bazo, 1998; Mariño, 1981; Morgades, 2015; Ortega Terol, 1993; Pérez, 2011; Sánchez Legido, 2010; Solanes, 2010b, 2014). Desde 1990 se destaca otra línea de investigación, procedente principalmente del trabajo social, centrada en analizar la asistencia social a personas solicitantes de asilo y refugiadas (Bel Adell, 1990; Lacomba, 2020; Mariategui Valdés et al., 2002; Santos Aguado, 1996; Vega Pascual, 1996).

Con el aumento de solicitudes de asilo a partir de 2015, crece también el interés académico por el sistema de asilo y acogida español. Un reflejo representativo de ello es la diversidad de tesis doctorales desarrolladas desde distintas disciplinas (Forina, 2019; M. Gabrielli, 2023a; Lafuente, 2014; Morcillo, 2021; Moreno Vera, 2015; Ramírez-March, 2022; Rué, 2023; Ruiz Estramil, 2021). A partir de 2015, los estudios realizados desde el derecho continúan predominando. Temas que han sido estudiados del periodo histórico que esta investigación analiza son: la regulación multinivel del derecho de asilo (Milos & Camacho Caicedo, 2023), el entramado normativo de la ley 12/2009 y del procedimiento de asilo (Morgades, 2015; Padilla, 2023; Vidal, 2023; Villanueva, 2017), la inseguridad jurídica provocada por la ausencia de un reglamento y la falta de transposición de las directivas europeas (Durán Ayago & de la Mora González, 2023; García Vitoria, 2018; Solanes, 2014; Velasco, 2017) o la condición jurídica de las personas solicitantes de asilo (de la Mora González, 2023).

Como se verá en el capítulo 2, en 2021 el acceso al derecho de asilo constituye un tema ampliamente estudiado y debatido en la UE y a escala mundial. En España, este tema comienza a discutirse con mayor intensidad a partir de 2015. Paradójicamente, es a partir de este año, coincidiendo con el incremento exponencial de las solicitudes de asilo, cuando se intensifican los debates académicos en torno a las dificultades de acceso al derecho de asilo en España. Estas discusiones se producen especialmente a raíz de la situación en la frontera sur, con un enfoque centrado en los casos de Ceuta y Melilla (Calderoni, 2019; García-González, 2015; Gazzotti, 2023; López-Sala & Moreno-Amador, 2020; Martínez Escamilla & Sánchez Tomás, 2019; Valles, 2016, 2019). Salvo alguna excepción (Barbero, 2021b), en 2021 el acceso al asilo en Canarias no ha sido estudiado. En relación con esta literatura académica, resulta llamativo que el enfoque se centre casi exclusivamente en la frontera sur, dadas las importantes barreras que, a partir de 2015, limitan el acceso al procedimiento de asilo en el territorio peninsular (De La Mora González, 2025; Poy et al., 2023; Padilla, 2023).

Una línea de investigación bastante desarrollada a partir de 2015 es la que examina el programa estatal de acogida. Es aquí donde se encuentran las aportaciones más significativas de disciplinas como la antropología, la sociología o las ciencias políticas (M. Gabrielli, 2023b; Garcés-Mascreñas, 2019; Garcés-Mascreñas & Moreno-Amador, 2019; Garcés-Mascreñas & Pasetti, 2019; Jubany & Rué, 2021; La Spina, 2016, 2023; La Spina et al., 2018; López Martín et al., 2016; Pasetti, 2020; Pasetti et al., 2022; Pasetti & Sánchez-Montijano, 2019; Rué & Jubany, 2023). Esta literatura se ha centrado en analizar los procesos de acogida e integración promovidos por el programa, evidenciando las diferentes limitaciones que tiene para cumplir con sus objetivos de promover la inclusión y autonomía (Borelli et al., 2023; L. Gabrielli et al., 2021; Godino & Barrientos, 2024; Iglesias et al., 2022, 2024; Iglesias Martínez et al., 2018; Iglesias Martínez & Estrada, 2018; Jubany & Rué, 2021; Pumares et al., 2021; Ribera-Almandoz et al., 2022). Dentro de esta línea de investigación, también se ha analizado las experiencias de diversos grupos específicos dentro del programa, como mujeres, personas LGBTI+, menores de edad o víctimas de trata (Collantes et al., 2016; Forina, 2023; Garcés-Amaya, 2021; Güell & Berta, 2020; Gutiérrez Hernández et al., 2018; Santos Olmeda, 2019).

Todas estas investigaciones se ven complementadas por los informes elaborados por entidades públicas y privadas, destacando entre ellas CEAR, ACCEM, el Defensor del Pueblo, Irídia y Amnistía Internacional, entre otras²⁶.

En este contexto, una de las principales aportaciones de esta investigación consiste en analizar las dificultades de acceso al procedimiento de asilo ordinario en espacios no fronterizos del territorio peninsular. Como se ha mencionado, en 2021 los análisis realizados sobre el acceso al derecho de asilo en España se centran mayoritariamente en la frontera sur. A su vez, al examinar la situación en Canarias, la tesis ofrece un análisis sobre una región que ha sido prácticamente inexplorada por la literatura que ha estudiado el acceso al derecho de asilo en la frontera sur.

Al abordar el acceso al derecho de acogida en España, esta tesis introduce matices relevantes a los estudios previos sobre el programa estatal de acogida elaborados durante el periodo 2015–2021. Esta literatura se ha centrado, sobre todo, en las experiencias de quienes ya se benefician del programa, prestando escasa atención a las dificultades de acceso a este derecho.

²⁶ Estos diferentes informes serán citados a lo largo de la investigación.

Por otro lado, a través de examinar las diferentes barreras post-frontera que limitan el acceso al sistema de asilo y acogida español entre 2015 y 2023, la tesis contribuye al desarrollo del paradigma disuasorio. Como se verá en el capítulo 2, este enfoque teórico, ampliamente aplicado para estudiar las políticas de los países del Norte Global, apenas ha sido utilizado para explorar el caso español. A través de este análisis, la tesis también contribuye a la literatura internacional sobre el acceso al derecho de asilo y las políticas restrictivas de asilo.

En cuanto a su relevancia social, esta investigación visibiliza y documenta las vulneraciones de derechos y la situación de gran precariedad que muchas personas viven entre 2015 y 2023 como consecuencia del mal funcionamiento del sistema de asilo y acogida. Da cuenta, así, de cómo un sistema diseñado para ofrecer protección, en la práctica, genera múltiples violencias y exclusiones. Desde esta perspectiva, el estudio contribuye a la literatura que, desde hace décadas, ha analizado críticamente las dinámicas de desprotección, exclusión y violencia producidas por los sistemas de asilo y acogida europeos (Allsopp et al., 2014; Darling, 2022a; Davies et al., 2017; Kissoon, 2010; Phillimore, 2020; Phillimore & Goodson, 2006; Tazzioli, 2018, 2020, 2023).

Motivaciones personales

Después de finalizar el grado en Antropología en 2018, tuve la oportunidad de vivir y trabajar durante un año en Bélgica, en un centro de acogida para mujeres solicitantes de asilo. Esta experiencia constituyó mi primer contacto con el derecho de asilo. Al regresar a España a finales de 2019, comencé a involucrarme en diversos colectivos de la sociedad civil que brindaban apoyo a personas extranjeras y solicitantes de asilo. Uno de estos espacios fue una casa okupada donde acudían numerosas personas solicitantes de asilo que estaban viviendo en la calle. En ese momento, me resultaba difícil comprender la situación ¿Cómo podía haber personas solicitantes de asilo en situación de calle si, en teoría, el Estado español tenía la obligación legal de proporcionarles alojamiento en caso de carecer de recursos económicos? A partir de esta pregunta surge mi investigación de máster, centrada en analizar las dificultades de acceso al derecho de acogida entre 2015 y 2020 (Poy, 2022). Este trabajo es el origen de la presente tesis de doctorado, que ha estado impulsada por la voluntad de comprender con mayor profundidad por qué los derechos de las personas solicitantes de asilo en España no se materializan en la práctica.

También en el plano personal, desde la infancia he experimentado una profunda sensibilidad hacia el sufrimiento propio y ajeno. Esta inclinación, durante mucho tiempo

inconsciente, ha sido muy importante en el interés analítico de esta investigación, centrada en examinar las consecuencias de la desprotección, las violencias y las exclusiones generadas por el sistema de asilo y acogida español.

Estructura de la tesis

Después de esta introducción, el capítulo 2 presenta el enfoque teórico que fundamenta y discute esta investigación: el paradigma disuasorio. Posteriormente, el capítulo 3 detalla los aspectos metodológicos. El capítulo 4, por su parte, inicia la presentación de los resultados, con un análisis de las barreras que existen entre 2015 y 2023 para acceder al procedimiento de asilo ordinario en la España peninsular. El capítulo 5 aborda las dificultades de acceso al programa estatal de acogida durante el mismo periodo. El capítulo 6 examina la gestión de las llegadas marítimas irregulares y los obstáculos que limitan el acceso al sistema de asilo y acogida en Canarias entre 2018 y 2023. El capítulo 7 analiza las acciones emprendidas por los profesionales de las entidades sociales que gestionan el programa estatal de acogida frente a la implementación negligente de la ley de asilo 12/2009 entre 2015 y 2023. Finalmente, el capítulo 8 detalla las conclusiones y aportaciones empíricas y teóricas de esta tesis, así como posibles líneas de investigación futuras.

Capítulo 2. El paradigma disuasorio: procesos fronterizos, regímenes jurídicos y acceso al derecho de asilo

En las últimas décadas, diversas disciplinas de las ciencias sociales se han aproximado a estudiar la migración forzada, el derecho de asilo y las experiencias de las personas que buscan refugio (Fiddian-Qasmiyeh et al., 2014). Disciplinas consolidadas como la sociología (Castles, 2003; FitzGerald & Arar, 2018), la antropología (Chatty, 2015; Colson, 2003; Forina, 2022; Harrell-Bond & Voutira, 1992) o la historia (Jérôme, 2014) han realizado valiosas contribuciones desde sus respectivas tradiciones teóricas. También han aparecido nuevos campos de estudio interdisciplinarios más allá de las disciplinas clásicas, como los estudios de refugiados (Black, 2001; Bloch, 2020; Skran & Daughtry, 2007; Zetter, 1988), los estudios del derecho internacional de los refugiados (Goodwin-Gill et al., 2021; Hathaway, 2021b) o los estudios sobre migración forzada (E. Reed et al., 2016; Fiddian-Qasmiyeh et al., 2014; Zetter, 2019, p. 23). Como resultado, en la literatura académica existe una amplia variedad de enfoques teóricos disponibles, frecuentemente fragmentados y con escaso diálogo entre sí.

Las discusiones sobre donde trazar los límites entre las diversas disciplinas y campos de estudio son actuales (Bakewell, 2021; Chatty & Marfleet, 2013; Erdal & Oeppen, 2018; Gammeltoft-Hansen & Ghezelbash, 2024; Hathaway, 2007). Esto se debe, en gran medida, a la ausencia de un consenso académico en torno a categorías tan básicas como “refugiado” o “migración forzada/voluntaria”. Como hemos visto en el capítulo 1, estas categorías son intrínsecamente problemáticas desde el punto de vista teórico.

En este capítulo presento la aproximación teórica que fundamenta y discute esta investigación: el paradigma disuasorio. A continuación, contextualizo este enfoque teórico en el marco más amplio de los estudios sobre las fronteras y el control fronterizo. Además, destaco sus principales contribuciones al análisis del acceso al derecho de asilo y las políticas restrictivas de asilo, así como su relevancia para la tesis.

De la frontera a los procesos fronterizos

Desde las últimas décadas del siglo XX, las fronteras y el control fronterizo se han consolidado como dos campos de investigación interdisciplinarios de gran relevancia académica (Agnew, 2008; Casas-Cortes et al., 2015; Johnson et al., 2011; López-Sala & Godenau, 2017; Newman, 2006; Paasi, 2009, 2012; Parker & Vaughan-Williams, 2009). La contribución de la antropología a estos dos campos de estudio ha sido significativa

(Alvarez, 1995; Donnan & Wilson, 1999; Fassin, 2011; Hannerz, 1997; Ładykowska & Ładykowski, 2013; Lamont & Molnár, 2002; M. Wilson, 2012; Wilson & Donnan, 2012).

Los imaginarios populares suelen asociar la frontera con los controles de pasaportes en los aeropuertos, los muros que delimitan los territorios estatales y el despliegue de fuerzas policiales para contener la migración irregular. A pesar de la prevalencia de estas representaciones, las fronteras estatales y el control de la migración internacional no pueden conceptualizarse como fenómenos circunscritos a los puntos de acceso al territorio de los Estados, ni reducirse a infraestructuras materiales o procedimientos burocráticos.

En los últimos años, los estudios sobre las fronteras y el control fronterizo han impulsado una renovación conceptual del término “frontera” (Newman, 2006; Pasqualetto, 2024; J. W. Scott, 2020). En su concepción más clásica, la frontera se entiende como una línea que delimita el territorio y la soberanía de los Estados y como una infraestructura material estática. No obstante, las investigaciones actuales la conciben como una institución y un entramado complejo de procesos dinámicos (Newman, 2003).

La globalización acelerada de las últimas décadas ha generado incertidumbres para los Estados y ha favorecido la implementación de sofisticados mecanismos de control fronterizo (Bauman, 2017; Sassen, 2021; Yuval-Davis et al., 2019). Sin embargo, las políticas fronterizas estatales no restringen toda la movilidad internacional ni pretenden aislar al Estado de los flujos globales (Brumat et al., 2021; Spijkerboer, 2018). Las fronteras estatales son dispositivos que regulan la movilidad internacional a través de procesos de fronterización (bordering) y desfronterización (debordering) (Sendhardt, 2013). Ambos procesos coexisten y son activados selectivamente por los Estados para modular, en función de sus intereses, la permeabilidad de determinados elementos específicos (personas, dinero, mercancías, información, etc.) (Paasi, 2009).

Las fronteras estatales unen y separan a las personas de diversas maneras, tanto en términos materiales y espaciales como simbólicos (Alba, 2005; Buraschi & Aguilar-Idáñez, 2022, 2023; Fassin, 2011; Lamont & Molnár, 2002). La frontera es relevante no solo cuando los Estados la materializan mediante infraestructuras físicas y prácticas burocráticas. También lo es por su capacidad para regular las relaciones sociales, estructurar la convivencia y generar procesos de diferenciación social (Mata-Codesal & Aramburu, 2025; Reece & Johnson, 2014). La frontera siempre hace referencia a una comunidad imaginada que se naturaliza (Anderson, 1993). Por tanto, actúa como una representación simbólica

poderosa que genera similitud y diferencia y que se materializa cotidianamente en prácticas, relaciones, creencias, sentimientos y moralidades (Newman, 2003). Las narrativas y representaciones asociadas a las fronteras son también fundamentales para normalizar e implementar, pero también cuestionar, los proyectos estatales de control migratorio y las políticas restrictivas del derecho de asilo (De Genova, 2013; Jubany, 2020; Löfflmann & Vaughan-Williams, 2018; Squire, 2009).

Ante la creciente “desterritorialización” del control fronterizo, las investigaciones actuales no se limitan a analizar lo que ocurre en los llamados “entornos fronterizos”, sino que también examinan la gestión de la movilidad internacional en contextos de pre-frontera y post-frontera (López-Sala & Godenau, 2017; Paasi, 2012). De hecho, las agendas de investigación desarrolladas en los últimos años han estado menos definidas por las fronteras físicas y más por los procesos, prácticas, tecnologías, discursos, representaciones y mecanismos dispersos, que operan en diferentes lugares y momentos, desde los cuales el Estado u otros agentes ejercen la función fronteriza y gestionan la movilidad (Agnew, 2008; Paasi, 2012; Parker & Vaughan-Williams, 2009; J. W. Scott, 2020; Sendhardt, 2013; Van Houtum & Van Naerssen, 2002; Yuval-Davis et al., 2019). Esta amplitud de miras ha resultado fundamental para estudiar las complejidades de un control fronterizo que claramente ha trascendido el marco territorial del Estado (Wimmer & Glick Schiller, 2002). Ha sido clave para analizar los diversos mecanismos multinivel y multilocales que los Estados emplean para desviar, contener, identificar, filtrar, monitorear, jerarquizar, controlar, excluir o deportar (Gibney & Hansen, 2005).

Este enfoque de la frontera y el control fronterizo ha sido el trasfondo teórico en que se enmarca el “paradigma disuasorio”. A continuación, examino el enfoque teórico de este paradigma, resaltando las especificidades que lo distinguen de otras perspectivas presentes en la literatura académica sobre las fronteras y el control fronterizo.

La emergencia del paradigma disuasorio

El acceso al derecho de asilo y las políticas restrictivas de asilo son temas ampliamente debatidos en el ámbito académico. Numerosos estudios han contribuido de manera significativa al análisis de estas cuestiones sin enmarcarse en el paradigma disuasorio (Byrne et al., 2002; Ghezelbash, 2018; Gibney & Hansen, 2005; Moreno-Lax, 2008, 2017, 2021; Noll, 2000; O’Sullivan & Stevens, 2017; París Pombo, 2022; Squire, 2009; Triandafyllidou & Dimitriadi, 2014; Valenta et al., 2019). El paradigma disuasorio mantiene

un estrecho vínculo con esta literatura más amplia, con la que comparte diversas preocupaciones analíticas y teóricas.

El "paradigma disuasorio" es un enfoque teórico que surge desde el ámbito del derecho internacional y que, con el tiempo, ha sido desarrollado por diversas disciplinas y campos de estudio. Actualmente, constituye una agenda de investigación consolidada que puede considerarse como una rama específica de los estudios sobre el control fronterizo (López-Sala & Godenau, 2017). Entre los referentes más destacados de este marco teórico se encuentran Hathaway (2021b), Gammeltoft-Hansen (2014), Tan (2019) y FitzGerald (2019).

El paradigma disuasorio se diferencia de otros enfoques teóricos del control migratorio por su énfasis en analizar los diferentes mecanismos que los Estados emplean para restringir el acceso y la protección del derecho de asilo. En particular, pone especial énfasis en examinar los esfuerzos legales que hacen los Estados para restringir el derecho de asilo dentro del marco normativo impuesto por el derecho internacional (Gammeltoft-Hansen, 2014). De esta forma, es una lente teórica empleada para analizar las políticas restrictivas de migración y asilo implementadas en las últimas décadas, especialmente en contextos del Norte Global (Estados Unidos, Canadá, Australia, la UE, etc) (Akoka, 2022; Castañeda et al., 2023; Effeney & Mansouri, 2014; Giuffré & Moreno-Lax, 2019; Joly, 2001; Mountz, 2020). En la medida en que las políticas restrictivas del derecho de asilo se han convertido en un fenómeno global, también es una herramienta teórica útil para examinar la situación en los países del Sur Global. De hecho, dado que la implementación y el alcance de las políticas restrictivas han sido muy desiguales entre países y regiones, existe un gran interés por los estudios comparativos (FitzGerald, 2019).

Aunque el paradigma disuasorio ha sido aplicado frecuentemente para analizar el régimen europeo de asilo, lo ha sido escasamente para estudiar el caso español. Esto resulta llamativo si se considera que España, por su posición geográfica, es uno de los países clave del régimen de contención migratoria de la UE. Al igual que Italia o Grecia, es una región donde las prácticas de disuasión y control de la migración extracomunitaria no deseada son especialmente visibles (Valenta et al., 2019). No obstante, a pesar de ser un paradigma poco utilizado para examinar el caso español, a partir de 2020, algunos trabajos realizados en la frontera sur, principalmente en Ceuta y Melilla y, más recientemente, en Canarias, han empezado a aplicar este enfoque teórico al contexto

español (Barbero, 2021b; López-Sala, 2021; López-Sala & Moreno-Amador, 2020; Mesa-Pérez & Poy, 2024).

Basándose en la noción de “paradigma” de Thomas Kuhn, Gammeltoft-Hansen & Tan (2017) utilizan el concepto “paradigma disuasorio” no para analizar un conjunto de prácticas destinadas a restringir el derecho de asilo, sino para referirse a un modelo histórico de gobernanza. La noción les sirve para englobar un conjunto de creencias, taxonomías y herramientas dentro de la comunidad de formuladores de políticas que determinan una forma histórica de enmarcar y gestionar la cuestión de los refugiados y el derecho de asilo.

Las investigaciones que han adoptado este marco teórico no han desarrollado en profundidad una definición conceptual del término “disuasión”. Dentro del campo de la criminología, la noción de “disuasión” identifica cualquier mecanismo diseñado para desalentar la realización de una actividad delictiva aún no realizada (Piquero et al., 2011). En un contexto de creciente securitización y criminalización de la migración internacional, en las últimas décadas los Estados han incorporado e intensificado la lógica disuasoria en las políticas de control migratorio y asilo (García Hernández, 2013; Huysmans, 2000; Stumpf, 2006). En el contexto de las políticas de asilo, el término “disuasión” sirve para identificar a las prácticas estatales que buscan desincentivar el ejercicio de este derecho.

Teóricamente, es posible distinguir las estrategias disuasorias de las de “contención”. Las “estrategias de contención” hacen referencia al conjunto de instrumentos orientados a prevenir y frenar el desplazamiento, a restringir el acceso al territorio y a retornar a las personas a los países de tránsito u origen (Brumat et al., 2021). Si bien son analíticamente distinguibles, la disuasión y la contención constituyen mecanismos que los Estados implementan de forma conjunta. Así, existe una superposición entre ambos tipos de medidas (Gibney & Hansen, 2005).

Gammeltoft-Hansen & Tan (2017), al igual que otros autores (Akoka, 2022; Joly, 2001), señalan que la intensificación de las políticas restrictivas del derecho de asilo en las últimas décadas es el resultado de una serie de contingencias históricas²⁷. No debemos

²⁷ La aproximación histórica que presento a continuación ofrece una visión general de la evolución del régimen europeo de asilo en las últimas décadas. No obstante, las trayectorias de los países presentan notables divergencias; España es un caso claro que se aparta del relato histórico hegemónico. Para revisiones críticas de la historia del derecho de asilo en Europa, véase Akoka (2022), Jubany (2020), Mayblin (2017) o Crawley & Setrana (2021).

pensar que en algún momento histórico existe una “época dorada del asilo” (FitzGerald, 2019; Mayblin, 2014). Sin embargo, en Europa, entre 1950 y 1980, predominan unas políticas de asilo menos restrictivas que las vigentes (Akoka, 2018, 2022; Fassin, 2015; Joly, 2001; Shacknove, 1993). Este enfoque menos restrictivo no responde a una postura apolítica, sino a una “convergencia de intereses” (Koser, 2001). Durante los “treinta gloriosos”, es decir, las tres décadas de desarrollo económico que siguen a la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de reconstruir los países europeos gravemente dañados por el conflicto impulsa el fomento de la inmigración laboral internacional. En esta coyuntura, los contratos laborales sirven como permisos de residencia y evitan todo el papeleo de la burocracia del asilo; muchas personas “refugiadas” ni siquiera inician el procedimiento (Fassin, 2015). En paralelo, las tensiones políticas asociadas a la Guerra Fría refuerzan la acogida de quienes huyen de los regímenes comunistas de Europa del Este (Akoka, 2022; Joly, 1996). En este contexto, la figura del refugiado se convierte en un símbolo poderoso de rivalidad ideológica, y la concesión del asilo se utiliza para reafirmar los fracasos del comunismo (Crisp, 2003; Loescher, 1993).

Las políticas hacia el derecho de asilo comienzan a cambiar progresivamente a partir de 1970 (Joly, 2001; Squire, 2009). Con la llamada “crisis del petróleo”, el desempleo crece rápidamente y los Estados interrumpen las políticas de posguerra de captación de mano de obra extranjera (Akoka, 2022; Fassin, 2015). Más tarde, el final de la Guerra Fría elimina las motivaciones ideológicas para conceder el derecho de asilo. La recesión económica y el final de la Guerra Fría acaban con la “convergencia de intereses” que favorecía un clima propicio hacia el derecho de asilo (Koser, 2001). En este contexto, las personas refugiadas dejan de servir como mano de obra y un recurso simbólico, y pasan a considerarse prescindibles y a enmarcarse como un problema (Akoka, 2022; Chimni, 2009; Lucassen, 2018).

La política de cierre de fronteras otorga mayor visibilidad al derecho de asilo, que pasa a convertirse en una de las pocas vías legales de acceso y permanencia en Europa (Squire, 2009). Asimismo, inaugura un nuevo modelo de gestión del derecho de asilo, que es justamente el analizado por el paradigma disuasorio. Este modelo, que surge a partir de la década de 1980, se caracteriza por ser un régimen de protección subordinado a las políticas de contención migratoria (Shacknove, 1993). A diferencia del modelo anterior, se caracteriza por una baja tasa de reconocimiento, una evaluación caso por caso basada en

criterios estrictos, y por unas políticas orientadas a seleccionar a los solicitantes de asilo, más que integrar a las personas refugiadas (Akoka, 2022).

Con este cambio de modelo gana relevancia la figura del “solicitante de asilo” y emerge con fuerza la idea de las “falsas solicitudes” (Akoka, 2022; Zetter, 2007). Desde la década de 1980 existe la percepción de que el derecho de asilo es víctima de abusos por parte de “falsos refugiados”, es decir, de “migrantes” que no requieren protección y que intentan evadir las estrictas leyes de inmigración (Joly, 1996). Aunque el fenómeno de las “falsas solicitudes” responde a un cambio en la forma de gestionar el estatuto de refugiado, y no a la naturaleza de quienes lo solicitan²⁸, esta percepción lleva a muchos países a considerar el derecho de asilo como un problema y a administrarlo desde una “cultura de la desconfianza” (Jubany, 2017).

Con el cambio de siglo, cinco crisis refuerzan las políticas restrictivas de asilo europeas. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE. UU. y otros actos terroristas en Europa, la percepción de la inmigración como una “amenaza” se intensifica (Carr, 2012; Gibney, 2002; Lucassen, 2018; Teitgen-Colly, 2006). En este contexto, el islam es percibido como una amenaza para Occidente y se refuerzan las narrativas y prácticas securitarias sobre la migración internacional y el derecho de asilo (Guild, 2003; Jubany, 2020).

La crisis financiera de 2008 provoca en Europa un aumento del desempleo y una creciente incertidumbre sobre la economía. El desmantelamiento de los sistemas de protección social bajo políticas neoliberales, junto con las medidas de austeridad, influye en la percepción de las personas extranjeras, refugiadas y solicitantes de asilo, a menudo utilizadas como chivo expiatorio (Bauman, 2017; Darling, 2022a). En este escenario, cobran fuerza las ideas de que los extranjeros roban los empleos y se aprovechan de los escasos recursos sociales (Lucassen, 2018).

A pesar de que relativamente pocas personas llegan a Europa en busca de asilo, la forma en que se mediatizan los flujos de movilidad genera la percepción de que un país está

²⁸ El aumento de las exigencias en los procedimientos implica necesariamente una multiplicación de los llamados “fraudes”. Estos “fraudes” alimentan un nuevo ciclo de control y endurecimiento, generando un círculo vicioso que contribuye a disminuir las tasas de concesión del derecho de asilo (Akoka, 2022, p. 40). En Francia, por ejemplo, las denegaciones pasan del 20% a mediados de la década de 1980 al 80% a principios de los noventa (Akoka, 2018, p. 25). La alta proporción de solicitudes rechazadas, en lugar de llevar a cuestionar las claras limitaciones del derecho de asilo y las razones políticas que condicionan su reconocimiento, contribuye habitualmente a idealizar este derecho, más que a deslegitimarlo (Fassin, 2015, p. 287).

siendo “inundado” por “oleadas” de personas refugiadas y migrantes (ACNUR, 2024; De Genova, 2013). La “crisis migratoria” de 2015-2016 es una llegada no deseada de personas refugiadas a la UE, mediatizada de forma hiperbólica en un contexto de auge de los discursos y partidos de extrema derecha (Lucassen, 2018; Sigona, 2018). La respuesta política a esta crisis es la contención y la externalización del control migratorio (Boza Martínez et al., 2016; Espuche & Imbert, 2016; Rygiel et al., 2016; Tazzioli & Garelli, 2020). Paradójicamente, estas mismas medidas contribuyen a generar las llamadas “crisis migratorias”, así como los peligros y muertes asociados a las rutas migratorias irregulares, que posteriormente se mediatizan (Andersson, 2016).

A partir de marzo de 2020, las políticas para contener la COVID-19 suponen, temporalmente, la extinción efectiva del acceso al asilo en gran parte del Norte Global (Ghezelbash & Tan, 2020). La pandemia también agrava la situación precaria de muchas personas solicitantes y beneficiarias del derecho de asilo en la UE (Crawley, 2021).

Finalmente, una última crisis pone en evidencia la ambigua relación histórica de los Estados con el derecho de asilo. La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 provoca flujos migratorios de gran intensidad, muy superiores a los de 2015-2016. Sin embargo, la llegada de personas desplazadas desde Ucrania a la UE recibe una respuesta sustancialmente distinta, tanto en el plano mediático como en el jurídico. En contraste con las medidas de contención, exclusión y falta de garantías, en marzo de 2022 se activa la Directiva de Protección Temporal para proteger a las personas ucranianas, un mecanismo vigente desde hace más de veinte años, pero nunca utilizado (EUAA, 2023; La Spina, 2025). Esta directiva, que otorga a las personas ucranianas un acceso diferenciado a la protección, no altera el marco general de políticas restrictivas de asilo y acogida. Al contrario, visibiliza la “solidaridad a la carta” que caracteriza históricamente el derecho de asilo (Akoka, 2022; Mayblin, 2017).

En síntesis, este ha sido el contexto histórico en el que se han configurado las políticas restrictivas del derecho de asilo en la UE. Tal y como se detalla en los siguientes apartados, el paradigma disuasorio ofrece una lente teórica muy útil para analizarlas.

Diseñar la exclusión: el papel del derecho en las políticas restrictivas de asilo

Se han utilizado una gran variedad de términos para conceptualizar las prácticas que han restringido el derecho de asilo²⁹. Aunque con frecuencia se emplean como sinónimos, cada forma de nombrarlas conlleva implicaciones teóricas y empíricas relevantes. Dos de los autores más destacados del paradigma disuasorio emplean el término “políticas de no entrada”. Gammeltoft-Hansen & Hathaway (2015) utilizan este concepto para referirse a las prácticas que los Estados implementan para mantener a las personas refugiadas lo más lejos posible de su jurisdicción. Algunas investigaciones han desarrollado una taxonomía más elaborada de las políticas de no entrada, dividiéndolas heurísticamente en mecanismos de “no salida”, “no llegada”, “no admisión” y “disuasión indirecta” (Byrne et al., 2002; Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017). Los mecanismos de no salida son aquellos que tratan de prevenir la salida del país de origen o residencia habitual. Los de no llegada están destinados a mantener a las personas refugiadas en un lugar distante del procedimiento de asilo y del territorio. En cambio, los de no admisión establecen criterios restrictivos de ingreso al procedimiento y al territorio. Finalmente, los mecanismos de disuasión indirecta son aquellos que, tal como su nombre sugiere, buscan desalentar las peticiones de asilo o redirigirlas a otros países mediante métodos indirectos.

Las políticas restrictivas del derecho de asilo también favorecen la aparición de diversos mecanismos post-frontera dentro de los Estados. Sin embargo, las investigaciones realizadas bajo el paradigma disuasorio, a diferencia de aquellas desarrolladas dentro del paradigma de fronteras u otras líneas de investigación, han tendido a explorar con menor profundidad los procesos de fronterización del derecho de asilo que ocurren en los espacios post-frontera (FitzGerald, 2019; Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017; López-Sala & Godenau, 2024; Yuval-Davis et al., 2019).

Para dar cuenta de este conjunto de medidas, esta tesis utiliza el término "políticas restrictivas de asilo", en lugar del concepto de "políticas de no entrada", que tiende a circunscribir los análisis a escenarios pre-frontera y de frontera. El término "políticas restrictivas de asilo" abarca tanto las prácticas que limitan el acceso a los territorios y a

²⁹ Se han empleado conceptos como contención (Shacknove, 1993), políticas de no entrada (Gammeltoft-Hansen & Hathaway, 2015), políticas de no salida, no admisión y no llegada (Byrne et al., 2002), externalización del control migratorio (Frelick et al., 2016), mecanismos de control pre-frontera, en frontera y post-frontera (López-Sala & Godenau, 2017; Moreno-Lax, 2017), de control remoto (Zolberg, 2003), control sin contacto (Giuffré & Moreno-Lax, 2019), políticas excluyentes de asilo (Squire, 2009) o prácticas de desterritorialización, externalización y extraterritoriales de control fronterizo (Del Valle, 2020).

los sistemas de asilo y acogida de los Estados, como aquellas que, una vez dentro, generan exclusiones, restringen derechos o debilitan los marcos de protección. Así, el concepto se utiliza para designar el conjunto de medidas que han convertido el asilo en un derecho de difícil acceso y que han limitado su alcance y protección.

Al analizar las políticas restrictivas de asilo, el paradigma disuasorio evidencia la postura contradictoria de Estados y entidades supranacionales, como la UE, en relación con el derecho de asilo. Por un lado, proclaman públicamente su compromiso con este derecho; por otro, diseñan e implementan un conjunto de políticas que, en lugar de facilitar y garantizar los derechos de quienes buscan refugio, obstaculizan el acceso y reducen la protección del derecho de asilo (Gammeltoft-Hansen, 2014). En este sentido, las políticas de asilo y migración de la UE se caracterizan, en su conjunto, por una profunda ambivalencia. Mientras que promueven medidas innovadoras de protección y son presentadas como una defensa de los derechos humanos, al mismo tiempo establecen un régimen represivo hacia la migración extracomunitaria, tanto fuera como dentro del territorio comunitario (Andersson, 2014).

Una de las principales contribuciones del paradigma disuasorio al estudio de las políticas restrictivas de asilo ha sido visibilizar cómo los Estados enfrentan esta gran contradicción. A diferencia de las investigaciones elaboradas desde otros enfoques teóricos, las realizadas desde este paradigma destacan cómo los Estados han intentado eludir y reducir su obligación legal de otorgar protección mediante el diseño de mecanismos que aprovechan los vacíos legales y ambigüedades del derecho internacional (Gammeltoft-Hansen, 2014).

La visión positivista del derecho internacional de muchos actores sostiene que este contribuye a contener los excesos del poder estatal. En esta lógica, se espera que todos los países firmen la Convención de Ginebra y el Protocolo, bajo el argumento de que esto favorece una mayor protección y compromiso con las personas refugiadas y el derecho de asilo (Gammeltoft-Hansen, 2014). Desde esta mirada, existe una supuesta superioridad moral de los países firmantes de la Convención de Ginebra sobre aquellos que no la han suscrito (Janmyr, 2021). Sin embargo, son precisamente los Estados firmantes y con más recursos los que han implementado los regímenes de no entrada y deportabilidad más agresivos, y han recurrido con mayor intensidad a estrategias de especulación legal para restringir el acceso y la protección del derecho de asilo (Mountz, 2010, 2020).

El derecho internacional permite que los Estados tengan un alto grado de discreción respecto a sus políticas de asilo. No obstante, un Estado firmante de la Convención de Ginebra que pretenda expulsar a una persona extranjera que quiere solicitar asilo está jurídicamente obligado a examinar su caso. Esto ocurre porque una persona refugiada obtiene el derecho de no devolución desde el momento en que se encuentra bajo la jurisdicción de ese Estado (Hathaway, 2021b). Es por este motivo que los Estados del Norte Global han desarrollado una amplia gama de prácticas para eludir esta y otras obligaciones impuestas por la Convención de Ginebra y los otros tratados internacionales y regionales que regulan el derecho de asilo (Gammeltoft-Hansen & Hathaway, 2015). Especular con el diseño del control migratorio les permite mantener un compromiso formal con el derecho de asilo, a la par que practicar la exclusión de aquellos no deseados de forma legal (Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017).

Al diseñar las políticas restrictivas de asilo, los Estados recurren a lo que Gammeltoft-Hansen (2014) denomina “pensamiento legal creativo”. En lugar de saltarse el derecho internacional, lo reinterpretan, manipulan o emplean estratégicamente (Ghezelbash, 2020). Es evidente que los Estados ignoran y vulneran de forma constante tanto el derecho internacional como su propio derecho interno. Sin embargo, las investigaciones elaboradas desde el paradigma disuasorio estudian cómo los Estados tratan de limitar el derecho de asilo a través de mecanismos excluyentes que se ajustan al marco del derecho internacional, frecuentemente empleando ficciones jurídicas. De un modo similar a los estudios legales de las fronteras, analizan empíricamente cómo el derecho es utilizado por los Estados para producir procesos fronterizos (Dudziak & Volpp, 2005; Gazzotti, 2023; Ghezelbash, 2020; Gorman, 2017; Mountz, 2010). De este modo, el paradigma disuasorio evidencia que, más que ser ignorado o incumplido, el derecho internacional de las personas refugiadas ha tenido un impacto significativo en las prácticas que han restringido el derecho de asilo (Gammeltoft-Hansen, 2014).

Hasta ahora he contextualizado la propuesta teórica del paradigma disuasorio en el marco más amplio de los estudios sobre las fronteras y el control fronterizo. En los apartados siguientes subrayo la relevancia de este enfoque teórico para la tesis, destacando su utilidad para analizar tres elementos clave de las políticas restrictivas de asilo: las prácticas, los escenarios y los actores implicados.

Prácticas, agentes y escenarios de las políticas restrictivas

Con el objetivo de restringir el acceso y la protección del derecho de asilo, los Estados han desplegado un conjunto muy amplio y heterogéneo de mecanismos, prácticas, infraestructuras físicas y dispositivos legales y burocráticos. Aunque estos elementos puedan parecer desconectados, se comprenden mejor cuando se analizan conjuntamente. Una forma útil de conceptualizarlos consiste en entenderlos como partes de una “arquitectura de repulsión” que se superpone con la “arquitectura de protección” del derecho de asilo (FitzGerald, 2019). Esta metáfora permite captar la gran variedad de prácticas fronterizas multinivel y multilocales implementadas para limitar el derecho de asilo (Gibney & Hansen, 2005).

La tabla 1 que se encuentra a continuación agrupa varias de las prácticas que conforman la “arquitectura de repulsión” de los Estados. Algunas de ellas forman parte del control migratorio general y no tienen como objetivo específico restringir el derecho de asilo. No obstante, son relevantes para el análisis porque limitan el acceso al asilo, sin ofrecer vías de entrada alternativas, seguras y legales.

Tabla 1. Prácticas fronterizas que conforman la “arquitectura de repulsión” de los Estados

Prácticas pre-frontera	• Campañas de información disuasorias en países de origen y tránsito (Bishop, 2020; Oeppen, 2016; Watkins, 2017). • Régimen de visados y sanciones a los transportistas (Moreno-Lax, 2008). • Intercepción y retorno de embarcaciones en el mar (Moreno-Lax, 2021). • Externalización del asilo y el control migratorio (L. Gabrielli, 2017; Gammeltoft-Hansen & Hathaway, 2015). • Intervención extraterritorial de funcionarios de un Estado en el territorio de otro Estado, ya sea de tránsito o de origen (Del Valle, 2020). • Procedimientos de asilo extraterritoriales (FitzGerald, 2019; Matera et al., 2023). • Programas de protección en país de origen o tránsito (Ghráinne, 2020). • Ausencia de vías legales y seguras (visados humanitarios, corredores humanitarios, programas de reasentamiento, etc).
Prácticas en-frontera	• Aumento de patrullas de vigilancia • Desarrollo de infraestructuras materiales, centros de gestión y detención de la migración, y uso de tecnología militar (muros y vallas de contención con detectores de movimiento, cercas de alambre de púas, uso de radares, cámaras infrarrojas y sistemas informáticos, etc) (Godenau & López-Sala, 2016).

	• Devoluciones en caliente, procedimientos acelerados de devolución y acuerdos de readmisión (García-González, 2015; Martínez Escamilla & Sánchez Tomás, 2019). • Procedimientos acelerados de asilo en frontera con menos garantías y con mayor margen para la deportación (Barbero, 2021b; Costello et al., 2021, p. 595). • Regímenes de contención en países de primera llegada, como el sistema Dublín (Hathaway, 2021, p. 330).
Prácticas post-frontera	• Reintroducción temporal de fronteras internas (Guild, 2021). • Criminalización de la migración (Stumpf, 2006), que comprende las sanciones penales aplicadas tanto a quienes facilitan la movilidad como a quienes viajan de forma irregular, así como los crímenes de solidaridad (Fekete, 2018; López-Sala & Barbero, 2021). • Ejecutar y facilitar el encarcelamiento, la detención, la expulsión/deportación (Schuster, 2004) o el aislamiento en islas (Mountz, 2011). • Ficciones legales como la excisión, para evitar la aplicación de ciertos derechos en una zona territorial determinada de un Estado (Gazzotti, 2023; Hathaway, 2021b). • Transformación restrictiva de los procedimientos de asilo: endurecimiento de los controles sobre las solicitudes, reducción de las garantías procesales e incorporación de mecanismos excluyentes, como limitar el derecho a recurrir o la inadmisión a trámite (Akoka, 2018; Fullerton, 2005). • Aplicaciones e interpretaciones restrictivas de la Convención de Ginebra mediante el uso de conceptos jurídicos como “agentes no estatales de protección”, “alternativa de protección interna”, “safe haven”, “alternativa de huida o reubicación interna”, “país de origen seguro”, “primer país de asilo” o “tercer país seguro”, para negar el acceso al procedimiento o la concesión del derecho de asilo (Costello, 2005; Ghráinne, 2020). • Restricción del acceso al Estado de bienestar y reducción de derechos sociales (reunificación familiar, empleo, atención sanitaria, educación, etc) durante y después del proceso de solicitud de asilo (Gibney & Hansen, 2005; Misje, 2020). • Restricción de la libertad de movimiento (Calderoni, 2019; Gazzotti, 2023; López-Sala & Godenau, 2024). • Diseño e implementación de sistemas de acogida que no integran, aplican criterios de dispersión geográfica y/o que fomentan el aislamiento (Darling, 2022a). • Reducción de la protección otorgada por el estatuto de refugiado y desarrollo de categorías de protección alternativas con un alcance más limitado, que otorgan menos derechos y son más discrecionales (Mandal, 2005; McAdam, 2007; Zetter, 2007). • Endurecimiento de los requisitos para el acceso a la nacionalidad (FitzGerald & Arar, 2018). • Fomento del retorno voluntario (Joly, 2001).

Fuente: Elaboración propia.

A partir de las diferentes practicas presentadas en la tabla, se pueden establecer diferentes conclusiones relevantes para el análisis de las políticas restrictivas de asilo.

En primer lugar, se destaca la gran diversidad de prácticas fronterizas que los Estados han empleado para restringir el acceso y la protección del derecho de asilo. La arquitectura de repulsión puede estudiarse desde una perspectiva material, atendiendo a las distintas infraestructuras físicas que la conforman: centros destinados a la recepción, detención y gestión de la migración internacional, muros, vallas, tecnología militar presente en contextos fronterizos, etc. (Barbero, 2021b; Godenau & López-Sala, 2016; Valenta et al., 2019). Dado que el control fronterizo (y su eventual subversión) se ejerce cada vez más a través de la tecnología, los espacios virtuales y los dispositivos tecnológicos adquieren una relevancia cada vez mayor en los análisis (Amoore, 2006; Latonero & Kift, 2018; Tazzioli, 2023). Sin embargo, el análisis de la arquitectura de repulsión no puede limitarse a su dimensión material, ni restringirse a las prácticas desarrolladas en las zonas fronterizas.

La presencia dentro del territorio o jurisdicción permite a una persona extranjera activar ciertas protecciones y garantías del derecho de asilo, dificultando enormemente su expulsión (Hathaway, 2021a). En respuesta a esta situación, los Estados han desplazado sus fronteras más allá de sus límites geográficos, con el objetivo de impedir que las personas accedan a sus territorios. Las interdicciones en espacios marítimos, el régimen de visados o las sanciones a transportistas son prácticas ampliamente conocidas que dejan a las personas sin vías legales para entrar al territorio y ejercer el derecho de asilo (Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017). Con el mismo propósito, los Estados también han utilizado la “externalización”. De forma genérica, este concepto hace referencia a la transferencia de funciones que tradicionalmente corresponden a un Estado, con el objetivo de que sean ejercidas, total o parcialmente, fuera de su territorio (Abrisketa Uriarte, 2017; ACNUR, 2007; Cantor et al., 2022; Gammeltoft-Hansen, 2011; Gammeltoft-Hansen & Tan, 2021). Ejemplos claros de externalización son los acuerdos con países de tránsito y origen para prevenir y contener los flujos migratorios, los procedimientos de asilo extraterritoriales o los centros de detención y acogida ubicados fuera del territorio (Frelick et al., 2016).

La externalización incluye varios fenómenos que, aunque a veces se confunden o se solapan, no son exactamente lo mismo. En ocasiones, el término externalización se utiliza para referirse al traspaso de funciones públicas a actores no estatales o para-estatales, algo que no necesariamente ocurre fuera del territorio del propio Estado (Rué & Jubany, 2023). El concepto de externalización también se utiliza para hacer referencia al traslado

de estas funciones fuera del territorio. En estos casos, existe una distinción clave entre la "externalización" y las prácticas "extraterritoriales". De acuerdo con Del Valle (2020), la "externalización" implica delegar en otro Estado el ejercicio de determinadas funciones, como ocurre entre España y Marruecos en materia de control migratorio (L. Gabrielli, 2017). En este sentido, la externalización implica una "disuasión en cooperación" mediante "prácticas de control remoto" o "control sin contacto" (Giuffré & Moreno-Lax, 2019; Zolberg, 2003). En cambio, las prácticas "extraterritoriales" son aquellas en que los agentes públicos de un Estado actúan en el territorio de otro Estado, solos o en colaboración con éste³⁰.

La externalización y la extraterritorialidad evidencian la necesidad de estudiar empíricamente las prácticas que los Estados imponen más allá de sus fronteras para restringir el acceso al derecho de asilo. Como señala Gammeltoft-Hansen (2011), quienes desean solicitar asilo se enfrentan al control fronterizo de los Estados de destino incluso antes de abandonar su lugar de residencia. Por otro lado, ambos fenómenos también ponen de relieve otro hecho muy importante de las políticas restrictivas de asilo: la proliferación de agentes fronterizos.

Parte de la complejidad de analizar la arquitectura de repulsión de los Estados radica en que el "trabajo fronterizo" se realiza, cada vez más, de forma deslocalizada por una amplia diversidad de agentes (Reece & Johnson, 2014; Rumford, 2008). Numerosas prácticas restrictivas del derecho de asilo son diseñadas y ejecutadas de forma unilateral por los Estados. No obstante, otras muchas, como hemos visto, se realizan con el apoyo de otros Estados. A escala supranacional, la UE también constituye un actor clave en el proceso de crear, reubicar y eliminar procesos fronterizos. A esto se suma la amplia diversidad de agentes no estatales que, dentro de la "industria de la migración", actúan en origen, tránsito y destino (Andersson, 2014; Gammeltoft-Hansen, 2011; Gammeltoft-Hansen & Sørensen, 2013; López-Sala & Godenau, 2022; Walters, 2011).

Esta gran multiplicidad de actores genera dinámicas que, de forma simultánea, refuerzan, perpetúan y debilitan la arquitectura de repulsión de los Estados. De hecho, las prácticas restrictivas del derecho de asilo son constantemente objeto de disputa por actores no

³⁰ La externalización y la extraterritorialidad, que engloban un conjunto muy amplio de prácticas, han sido objeto de constantes críticas por los múltiples y graves efectos colaterales que generan, así como por los elevados costes humanos y económicos que implican (Andersson, 2014, 2016; Frelick et al., 2016; L. Gabrielli, 2017; Gammeltoft-Hansen & Hathaway, 2015; Greenhill, 2010).

estatales (Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017; Gazzotti, 2023). Para autores como Rumford (2008), durante mucho tiempo se ha pasado por alto el papel de la ciudadanía en la realización del “trabajo fronterizo”, término que emplea para referirse justamente a la labor de la sociedad civil en imaginar, construir, mantener y borrar las fronteras. De forma similar, Ambrosini (2022) emplea el concepto “solidaridades desfronterizantes” para abordar las diversas acciones emprendidas por actores de la sociedad civil que cuestionan, en mayor o menor medida, las políticas restrictivas de asilo y migración. En definitiva, al analizar las políticas restrictivas de asilo, es necesario tener en cuenta tanto las violencias y exclusiones que provocan como las formas de resistencia que surgen en respuesta (Casas-Cortes et al., 2015; Davies et al., 2017; Mezzadra & Neilson, 2016).

En conclusión, este apartado ha evidenciado que, para analizar la “arquitectura de repulsión” de los Estados, es imprescindible examinar la amplia gama de actores heterogéneos que, con distintos grados de agencia y en múltiples escenarios, participan en los diversos procesos fronterizos que restringen el derecho de asilo. En el siguiente apartado se aborda, de manera específica, cómo las políticas restrictivas de asilo se han materializado dentro del territorio de los Estados.

Restricciones al derecho de asilo dentro del Estado-nación

Al desarrollar su arquitectura de repulsión, los Estados han complementado sus mecanismos pre-frontera y en frontera con otros implementados dentro de su propio territorio. Como hemos mencionado anteriormente, esta tesis contribuye al desarrollo del paradigma disuasorio a través de analizar este tipo de medidas. En particular, estudia las barreras post-frontera que limitan el acceso al sistema de asilo y acogida español entre 2015 y 2023.

Cuando se analizan las “fronteras internas” de los Estados, se estudia cómo estos continúan gestionando y filtrando la movilidad internacional una vez las personas extranjeras se encuentran dentro del territorio nacional. Los mecanismos de la arquitectura de repulsión presentes en el territorio no se limitan a su dimensión más punitiva, es decir, a la detención, el internamiento o la deportación (Campesi, 2018; Schuster, 2004; Tazzioli, 2018, 2020; Tazzioli & Garelli, 2020). Al contrario, muchos son mecanismos indirectos que, siguiendo la lógica de evitar un “efecto llamada”, buscan generar “ambientes hostiles” o poco “atractivos” para solicitar asilo (Darling, 2022a; Giuffré & Moreno-Lax, 2019; Squire, 2009). Como vimos en la tabla 1, los mecanismos

post-frontera abarcan diversos procesos fronterizos que afectan al procedimiento de asilo, las condiciones de estancia y los sistemas de acogida (Blank, 2021; El-Kayed & Hamann, 2018; Fontanari, 2019).

Como ocurre con los otros elementos de la arquitectura de repulsión, al analizar este conjunto de medidas internas, los autores del paradigma disuasorio subrayan cómo el derecho es instrumentalizado para producir exclusión (Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017). Bajo esta óptica han sido analizados los conceptos jurídicos introducidos en el procedimiento de asilo que actúan como causas de inadmisión de la solicitud de protección. Los mecanismos de inadmisión a trámite permiten a los Estados excluir a las personas del procedimiento prematuramente y expulsarlas sin vulnerar el derecho de no devolución (Costello, 2005; Hathaway, 2021b, p. 330; Moreno-Amador, 2023). Al mismo tiempo, los Estados han creado conceptos legales, como “agentes no estatales de protección” o “alternativa interna de reubicación”, para excluir a las personas de los estatutos de protección una vez dentro del procedimiento de asilo (Gorman, 2017; Joly, 2001; Tsourdi, 2021, p. 357). Otro mecanismo examinado es la proliferación de los procedimientos acelerados de asilo destinados a facilitar la deportación (Barbero, 2021b; Costello, 2005). En síntesis, múltiples elementos de los procedimientos de asilo materializan las lógicas excluyentes de la arquitectura de repulsión.

La excisión también ha sido una herramienta fronteriza ampliamente analizada (Gazzotti, 2023). Este término alude a la práctica mediante la cual los Estados, a través de la ley, declaran determinadas zonas de su propio territorio como “excluidas del territorio”. En base a esta ficción jurídica, sostienen que, en dichas áreas, el derecho interno no resulta aplicable, o lo es únicamente de forma parcial. Según los propios Estados, esto les permite restringir o denegar derechos básicos, como el acceso al procedimiento de asilo, así como aplicar otras medidas excepcionales que no tendrían cabida en el marco normativo ordinario. Un caso claro de excisión en España se encuentra en Ceuta y Melilla, donde las personas solicitantes de asilo son inmovilizadas de manera recurrente (Calderoni, 2019; Gazzotti, 2023; López-Sala & Godenau, 2024). También lo es, en cierta medida, la situación de los CIE. A pesar de encontrarse dentro del territorio nacional, la ley de asilo 12/2009 establece que a las personas que solicitan asilo en esos centros se les aplica el procedimiento rápido de frontera, tratándolas como si estuvieran en un punto fronterizo de entrada al territorio. Como ha sido ampliamente documentado, este procedimiento

ofrece menos garantías procesales y facilita significativamente la deportación (Barbero, 2021b; Moreno-Amador, 2023).

Dado que una parte significativa de esta investigación se llevó a cabo en Canarias, resulta pertinente señalar que algunas islas y archipiélagos también han sido casos paradigmáticos de estudio del paradigma disuasorio (Bousiou, 2022; Mountz, 2011). Debido a su importancia histórica como puntos nodales, muchas islas son espacios ideales para estudiar la movilidad humana en toda su complejidad (King, 2012). Sin embargo, recientemente muchas de ellas, especialmente aquellas donde se materializan las asimetrías entre el Norte y el sur Global, han atraído la atención académica por haberse convertido en laboratorios de sofisticadas prácticas fronterizas (FitzGerald, 2019; Mountz, 2011; Tunaboylu & van Liempt, 2020). Como ha expuesto Mountz (2020), los Estados han utilizado su posición geográfica de no continuidad territorial y, en muchas ocasiones, la escisión, para darles un carácter carcelario, controlar la migración y restringir el acceso al asilo.

Los sistemas de recepción destinados a las personas solicitantes y beneficiarias del derecho de asilo también son un ámbito de actuación de las políticas restrictivas de asilo. Muchos modelos de acogida han sido diseñados no solo para evitar la inclusión, sino para promover el aislamiento (Darling, 2022a). Algunas investigaciones también han resaltado cómo los Estados han implementado “políticas de desintegración”, es decir, medidas que no solo regulan la acogida ofrecida por los programas de recepción, sino que procuran obstaculizar y desalentar la integración en la sociedad (Schweitzer & Hinger, 2020). En esta línea, la reducción de los derechos otorgados por los estatutos jurídicos de “solicitante de asilo” o “refugiado”, así como la proliferación de categorías de protección alternativas que ofrecen menos derechos y garantías, también ha sido una forma recurrente de restringir el derecho de asilo (Gibney & Hansen, 2005; Misje, 2020; Zetter, 2007). La modificación de los derechos de los estatutos de protección es una forma directa de ejercer la función fronteriza, pues influye notablemente en los procesos de inclusión y exclusión de las personas, en su participación social y política, las posibilidades de reunificación familiar y el acceso a servicios como la educación, el empleo, la atención médica y los servicios sociales (Yuval-Davis et al., 2019). A pesar de que las medidas que fomentan la exclusión social de quienes buscan refugio han sido criticadas por agravar las situaciones ya precarias de muchas personas y por su escasa eficacia disuasoria, son una parte

importante del conjunto de herramientas que los Estados emplean para excluir al "otro no deseado" que se encuentra dentro del territorio (Da Lomba, 2006).

En síntesis, los Estados han implementado diversas estrategias dentro de sus territorios para restringir el acceso y la protección del derecho de asilo. Como se ha mostrado, en estos mecanismos el "pensamiento legal creativo" ha jugado un papel fundamental. Desde esta perspectiva, el paradigma disuasorio constituye una herramienta analítica particularmente útil para examinar las barreras pos-frontera presentes en el territorio español que, entre 2015 y 2023, limitan el acceso al derecho a acceder al procedimiento de asilo y el derecho a ingresar al programa estatal de acogida.

Recapitulación

Este capítulo ha examinado el enfoque teórico que fundamenta y discute esta investigación: el paradigma disuasorio. A lo largo del capítulo hemos contextualizado este enfoque teórico dentro de los debates actuales sobre el control migratorio, las fronteras y el acceso al derecho de asilo. Hemos mostrado que se trata de una aproximación teórica empleada para examinar la evolución restrictiva que han experimentado los regímenes regionales y nacionales de asilo desde la década de 1970. Asimismo, hemos visto su propuesta de concebir la frontera estatal como un entramado complejo de procesos fronterizos multinivel y multilocales.

Siguiendo a FitzGerald (2019), hemos conceptualizado el conjunto de mecanismos que han restringido el derecho de asilo como una "arquitectura de repulsión" conformada por una amplia diversidad de prácticas, agentes y escenarios. En el capítulo hemos subrayado que el paradigma disuasorio, a diferencia de otros enfoques teóricos, pone especial énfasis en evidenciar como muchos de los mecanismos fronterizos que componen esta arquitectura se crean e implementan para que puedan tener lugar dentro de los marcos jurídicos del derecho internacional. Hemos visto, por tanto, la importancia de analizar cómo los Estados utilizan el derecho para generar mecanismos fronterizos.

En este capítulo también hemos expuesto que esta investigación opta por utilizar el concepto "políticas restrictivas de asilo", en lugar de "políticas de no entrada", para analizar el entramado de medidas que reducen el acceso y limitan la protección del derecho de asilo. Esta noción más amplia permite abordar los mecanismos presentes en contextos pre-frontera y en frontera que limitan el acceso a los territorios y a los procedimientos de asilo, así como aquellos post-frontera que generan exclusiones,

restringen derechos o erosionan los marcos de protección una vez que las personas han ingresado a los territorios y a los sistemas de asilo y acogida.

En síntesis, este capítulo ha mostrado que el paradigma disuasorio es un enfoque teórico muy útil para examinar la relación entre los procesos fronterizos, los regímenes jurídicos y el acceso al derecho de asilo. Como se ha señalado, las investigaciones previas realizadas desde este enfoque han prestado menos atención a los procesos fronterizos post-frontera de las políticas restrictivas de asilo y han tratado de manera muy limitada el caso español. Desde esta perspectiva, esta tesis contribuye al desarrollo del paradigma disuasorio mediante el análisis empírico de las barreras post-frontera que limitan el acceso al sistema de asilo y acogida español entre 2015 y 2023.

Capítulo 3. Estudiar las ineficiencias de una ley

¿Por qué una etnografía?

En 2022 asistí a un congreso especializado en derecho de asilo y extranjería. Allí presenté los resultados preliminares de mi investigación sobre las dificultades de acceso al procedimiento de asilo en la España peninsular. Uno de los comentarios recibidos al exponer los principales obstáculos identificados fue que, si bien los hallazgos eran muy interesantes, abordaban un tema “extrajurídico”. En ese momento, esta observación me molestó, porque iba implícito que mis resultados no eran un análisis del derecho. ¿Cómo podía ser que el examen de las barreras que propiciaban una vulneración sistemática de la ley de asilo no se considerara un análisis del derecho? Con el tiempo, comprendí que la mirada hacia lo “extrajurídico” era justamente el valor que la etnografía podía aportar al estudio del derecho de asilo³¹.

La disciplina del derecho posee una tradición muy sólida para analizar el marco normativo del derecho de asilo. Este análisis, sin duda, plantea toda una serie de desafíos, como el complejo lenguaje jurídico, su regulación multinivel, las contradicciones, superposición y vacíos de las diversas fuentes de derecho, la dispersión normativa³² o la cambiante interpretación jurisprudencial (Solanes, 2010a; Vidal, 2023). Sin embargo, quedarnos únicamente en lo escrito en las fuentes de derecho supone desatender una parte muy importante de las leyes: su implementación y sus consecuencias. Considerar la realidad social que subyace a la implementación de las normas legales como algo "extrajurídico", como se me señaló, es una visión muy limitada del estudio del derecho.

³¹ A lo largo del doctorado, también me dijeron que el enfoque de mi proyecto era "demasiado sociológico" o "poco antropológico", que se centraba "demasiado en las leyes y poco en las personas" o viceversa. Si bien estos comentarios me generaron dudas al principio, a medida que avanzaba la investigación vi que respondían a lógicas disciplinares rígidas. Aunque esta tesis se inscribe en la disciplina de la antropología, y en el subcampo de la antropología jurídica, adopta un enfoque marcadamente interdisciplinar y ecléctico, tanto en los aspectos teóricos como en los metodológicos. De acuerdo con Coello de la Rosa & Mateo Dieste (2016), las rigideces de las disciplinas académicas no deben constituir una limitación para las investigaciones; son los enfoques teóricos y metodológicos los que han de adaptarse al problema de investigación, y no al revés.

³² La dispersión normativa se refiere a que las normas jurídicas aplicables a un determinado tema están distribuidas de manera desordenada, fragmentada o excesivamente atomizada en distintas fuentes de derecho. Este es el caso de la situación jurídica de los solicitantes de asilo bajo la ley 12/2009. Por ejemplo, la especificación concreta de su derecho al trabajo no se encontraba, durante mi investigación, en la ley de asilo, sino en el reglamento de extranjería (Disposición adicional vigesimoprimer, Real Decreto 557/2011).

En asilo y extranjería se ejemplifica de manera dramática lo que Pound (1910) denomina la “ley en los libros” y la “ley en acción”. Con estos conceptos, el autor hace referencia a la distancia entre el derecho escrito y su implementación real. Cualquiera que se acerque lo suficiente al ámbito jurídico puede constatar que la brecha entre lo escrito y lo practicado existe, en cierta medida, para todas las leyes³³. Sin embargo, la ley de asilo 12/2009 presenta una serie de particularidades que la convierten en un objeto de estudio especialmente relevante para documentar la distancia entre lo prescrito normativamente y lo que ocurre en la práctica. Como ya he mencionado, desde su aprobación en 2009 y hasta 2023, el Estado nunca desarrolla reglamentariamente la ley. Tampoco transpone las directivas europeas de asilo y acogida de segunda generación. De esta forma, entre 2015 y 2023, existe una gran desconexión entre lo que establece la ley, lo que dicen las normativas europeas y lo que en realidad se lleva a cabo en la práctica:

Alguien que lea la ley de asilo de 2009 no podrá entender lo que sucede en la práctica. Tenemos una ley que no se cumple y, además, como no contamos con un reglamento, no tenemos unas normas sobre cómo deben hacerse las cosas. Y lo poco que está escrito en la ley no necesariamente coincide con las directrices europeas. Las directivas europeas no siempre se conocen ni se cumplen, lo que genera una gran inseguridad jurídica. (...) Lo que hoy es de una forma podría cambiar por completo en un par de meses con un simple correo del ministerio. Funcionamos así: no tenemos un marco sólido al que aferrarnos. Lo que hoy es A, mañana puede ser B, luego C y, después, volver a ser A. (Abogado, entrevista, 2023)

Como comenta este abogado, la ley de asilo 12/2009 está llena de vacíos normativos y padece una gran inseguridad jurídica. De hecho, no detalla prácticamente nada de un derecho tan importante como el acceso al procedimiento de asilo. Otro artículo tan relevante como el 46, que regula el trato diferenciado hacia los colectivos más vulnerables, tampoco está desarrollado. Como veremos en detalle en el capítulo 5, entre 2009 y 2022 tampoco existe un marco regulador sólido que defina las características estructurales del programa estatal de acogida.

³³ El campo de los "gap studies" se centra justamente en analizar los diversos factores extrajurídicos que influyen en la implementación de las leyes (Gould & Barclay, 2012).

En este contexto, el valor de una aproximación etnográfica a la ley de asilo 12/2009 reside en su capacidad para convertir en objeto de estudio los escenarios cotidianos donde se lleva a cabo su aplicación. Solo a partir de este acercamiento es posible analizar cómo, en la práctica, los diferentes actores sociales lidian con los vacíos normativos y la inseguridad jurídica de la ley. De este modo, la etnografía proporciona un enfoque metodológico muy valioso para documentar la enorme brecha que existe entre la ley en los libros y la ley en acción.

Los siguientes apartados de este capítulo exponen el enfoque metodológico adoptado en esta investigación y los detalles del trabajo de campo etnográfico realizado. Asimismo, describen el proceso de análisis y presentan una reflexión sobre los aspectos éticos.

Una etnografía del Estado y su burocracia

Los resultados y las conclusiones de esta tesis se sustentan en un extenso trabajo de campo etnográfico. El enfoque metodológico adoptado se inspira en las investigaciones antropológicas realizadas en contextos de intervención con personas refugiadas (Agier, 2011; Chatty, 2015; B. Harrell-Bond, 1986; Malkki, 1995a). Estos estudios han formulado una crítica especialmente aguda hacia aquellas investigaciones que tienden a naturalizar y homogeneizar las experiencias de quienes buscan refugio, subrayando la imposibilidad de desvincular dichas experiencias de los contextos históricos, políticos y sociales en los que se inscriben. Advierten, así, que asumir las situaciones de las personas refugiadas o solicitantes de asilo como una realidad dada conlleva el riesgo de omitir en el análisis los sistemas que producen sus condiciones de vida y experiencias específicas (Cabot, 2019; B. Harrell-Bond, 1986; Malkki, 1995b).

Partiendo de esta premisa, el objeto de estudio de esta tesis no son las experiencias de quienes solicitan asilo, sino la burocracia estatal encargada de implementar la ley de asilo 12/2009. La investigación, además, es una etnografía del Estado con un enfoque multi-actor, que analiza cómo distintos grupos de actores (solicitantes de asilo, agentes de la policía nacional, personal de las entidades sociales, activistas, entre otros), intervienen en la aplicación de los dos derechos estudiados. Como se verá a lo largo de este capítulo, la investigación desarrollada se distancia de la concepción clásica del trabajo de campo antropológico, es decir, la de una estancia prolongada en un territorio delimitado y con un grupo social específico. Ni las personas solicitantes de asilo ni los demás grupos de actores pueden concebirse como una comunidad ubicada en un espacio concreto. Más bien, son

un entramado superdiverso y disperso de agentes que ocupan posiciones de poder desiguales y tienen perspectivas diversas, frecuentemente contradictorias (Vertovec, 2007).

Estudiar etnográficamente al Estado es un ejercicio cargado de dificultades y limitaciones. Cuanto más te acercas a él más se desvanece la imagen de una organización coherente que controla un territorio con una política específica para lograr unos objetivos acordados (Kalir et al., 2019). El Estado no es una entidad monolítica, sino una red compleja de instituciones, cuyas funciones, a menudo, se externalizan a actores no estatales, lo que dificulta trazar con claridad los límites de su actuación (Borelli et al., 2023; Rué & Jubany, 2023). En ocasiones, las acciones de los distintos organismos que lo componen o que actúan en su nombre son coherentes; en otras, están plagadas de contradicciones, fricciones e ineficiencias, con enfoques y prácticas divergentes que no tienen sentido comparadas entre sí (Eule et al., 2019; Shore, 2010). En lugar de ofrecer representaciones abstractas y generalizaciones sobre el Estado, la etnografía ofrece descripciones contextualizadas, profundas, locales y matizadas de sus acciones (Mountz, 2010; Sansone & Bonanno, 2025; Sharma & Gupta, 2006; Tuckett, 2015). Habitualmente, esto se logra mediante un análisis empírico sustentado en un trabajo de campo que conlleva contacto directo y proximidad con los distintos actores involucrados. En particular, esta etnografía analiza los aparatos de gestión del derecho de asilo del Estado español a través de examinar sus prácticas administrativas concretas y los efectos que estas tienen en la vida cotidiana de las personas.

Del derecho escrito a las experiencias de los derechos

El enfoque metodológico de esta investigación también se fundamenta en el marco teórico de la “conciencia jurídica” (Chua & Engel, 2019; Cowan, 2004; Ewick & Silbey, 1998; Halliday, 2019; Horák et al., 2021). La conciencia jurídica es una aproximación teórica interdisciplinar que ha ganado relevancia en las últimas décadas entre los estudios socio-legales, ocupados en estudiar la relación entre derecho y sociedad. Aunque es un enfoque teórico aplicable a contextos de pluralismo jurídico, la mayoría de los estudios lo utilizan para analizar el derecho formal de los Estados (Halliday, 2019). Algunos autores sostienen que la conciencia jurídica es una aproximación demasiado difusa y que carece de una conceptualización sólida (Horák et al., 2021). No obstante, es precisamente su flexibilidad analítica lo que hace que haya sido utilizada para analizar una amplia gama de temáticas, entre ellas la migración internacional (Abrego, 2011; Chakraborty et al., 2015; Flores et al.,

2019; Galli, 2019; Gleeson, 2010; Güdük & Desmet, 2022; Haddeland, 2021; Miežanskienė, 2020; Moore, 2001).

Las leyes no poseen la autonomía que a menudo se les atribuye. Para lograr un análisis realista de su implementación, resulta crucial visibilizar y estudiar empíricamente el papel de los actores en la aplicación de las normas jurídicas, en lugar de invisibilizarlo (Silbey, 2005). No obstante, esta dimensión suele quedar desatendida en los enfoques más formales del derecho. La consciencia jurídica es precisamente un enfoque teórico que busca superar las limitaciones de los llamados “análisis de despacho”, que abordan el derecho de forma abstracta y utilizan exclusivamente los textos legales como única fuente de material empírico (Moore, 2001). Fundamentado en esta perspectiva teórica, el enfoque metodológico de esta investigación etnográfica se aparta del positivismo jurídico, que se centra en el derecho escrito, para estudiar las diversas formas en que las personas experimentan, comprenden, utilizan e interactúan cotidianamente con el sistema legal del Estado (Ewick & Silbey, 1998).

En la medida en que la ley se materializa en relaciones cotidianas, el paradigma de la consciencia jurídica propone ubicar la cotidianidad de las personas en el centro del análisis del derecho (Chua & Engel, 2019). Este enfoque cuestiona la mirada “primero la ley” como paradigma de investigación (Silbey, 2005). En lugar de comenzar con las normativas legales, se toma como punto de partida la vida cotidiana para explorar si, en aquellos ámbitos donde la ley podría desempeñar un papel, esta está presente y de qué manera. De esta forma, se analiza cómo y cuándo el derecho se activa en la vida social. Desde esta perspectiva, la cotidianidad de una pelea en un centro de acogida o de una conversación en una comisaría de policía ofrece al etnógrafo la oportunidad de estudiar cómo las vidas de las personas se entrelazan con los sistemas legales, y cómo estos se construyen y reproducen en los encuentros cotidianos (Halliday, 2019; Sarat, 2017; Silbey, 2005).

Aunque el enfoque de la consciencia jurídica es útil para analizar el comportamiento de las élites, habitualmente las investigaciones que lo utilizan se han preocupado por documentar los fracasos, las decepciones, las opresiones y los efectos cotidianos que los sistemas de derecho producen en las poblaciones marginalizadas (Halliday, 2019; Horák et al., 2021). En esta línea, esta investigación no busca analizar la ley de asilo 12/2009 desde la perspectiva de “los expertos en derecho”, sino a partir de las interacciones que distintos grupos de actores mantienen con ella en su vida cotidiana. Desde esta perspectiva, la tesis no se limita a examinar el impacto estructurante de la ley, sino que

también indaga en las posibilidades de agencia que existen en torno a ella. Esto incluye las acciones ejercidas tanto desde dentro como desde fuera del sistema jurídico, ya sean formales o informales, legales o ilegales, individuales o colectivas. Así, la investigación analiza la ley de asilo 12/2009 de forma matizada, viendo como otorga y limita el poder y cómo el poder, a su vez, se ejerce a través de ella y más allá de ella (Eule et al., 2019). Esta mirada amplia analizar tanto los reclamos de derechos percibidos como las exigencias para hacer cumplir derechos legalmente reconocidos pero vulnerados, así como las nociones de justicia e injusticia que las personas tienen frente a las prácticas y lógicas del derecho estatal (Aramburu & Bofill-Poch, 2020).

Algunas personas extranjeras elaboran sus estrategias de integración evitando el contacto con el Estado y el uso del derecho (Abrego, 2011; Galli, 2019; Gleeson, 2010; Şafak Özdemir, 2024). Sin embargo, para acceder a la protección que ofrece el derecho de asilo, las personas se ven obligadas a interactuar constantemente con la burocracia del Estado. Desde esta perspectiva, un escenario de especial interés para esta investigación ha sido la interacción directa entre el personal de primera línea encargado de aplicar la ley de asilo y las personas que buscan refugio. Es precisamente en estos encuentros cotidianos donde, en la práctica, se decide quién tiene acceso a los derechos y quién queda excluido. El análisis de estas interacciones permite a esta etnografía superar la concepción del Estado como una entidad abstracta y examinar de manera concreta la implementación de la ley de asilo, evitando así incurrir en el fetichismo legal (Borrelli & Andreetta, 2020; Hupe, 2019; Lipsky, 2010; Mountz, 2010).

El Estado no siempre se manifiesta directamente a través de su personal (Borelli et al., 2023). En consecuencia, esta etnografía no se limita a analizar encuentros entre personas, sino que también estudia la burocracia estatal a través de otros de sus “agentes mediadores”, como plataformas digitales, procedimientos administrativos o documentos (Feldman, 2011). Por otro lado, la investigación también parte del supuesto de que, como resultado de los procesos de externalización, el Estado ejerce su acción a través de actores que no forman parte de su estructura funcional. Esto ocurre, por ejemplo, con las entidades sociales que implementan las políticas de acogida y asistencia humanitaria (López-Sala, 2020; Rué & Jubany, 2023). La tesis entiende que los actores a los cuales se externaliza la política pública también forman parte de la acción estatal y que, por tanto, son una parte esencial del análisis del Estado.

En base a lo expuesto hasta ahora, al estudiar la ley de asilo 12/2009, esta tesis distingue tres niveles metodológico-analíticos: el derecho escrito, su implementación, y las experiencias de los derechos. En primer lugar, la investigación examina el derecho escrito, es decir, las normativas recogidas en las diferentes fuentes de derecho multinivel que regulan los derechos estudiados entre 2015 y 2023. En segundo lugar, analiza su implementación a través de las prácticas administrativas concretas llevadas a cabo por los operadores jurídicos. Por último, estudia las experiencias de los derechos, atendiendo a cómo estas prácticas administrativas son vividas y experimentadas cotidianamente por los distintos grupos de actores involucrados con el sistema jurídico.

Estos tres niveles metodológico-analíticos buscan superar una debilidad del paradigma disuasorio. Con demasiada frecuencia las políticas restrictivas de asilo y de control fronterizo se analizan de forma abstracta y desde una perspectiva excesivamente formal (Jubany, 2017). Esto tiende a invisibilizar tanto a los actores concretos que las implementan como los efectos reales que generan. Esto ocurre en los estudios desarrollados desde el paradigma disuasorio, los cuales, además, adoptan predominantemente una perspectiva macro. Tratando de remediar estas limitaciones del paradigma disuasorio, esta investigación etnográfica, no solo documenta la existencia de numerosas barreras post-frontera que limitan el acceso al sistema de asilo y acogida español entre 2015 y 2023, sino que también analiza su implementación y sus consecuencias concretas.

Un sistema, múltiples localidades

Para lograr los objetivos de investigación, realicé un trabajo de campo multisituado de 1 año y 10 meses, entre julio de 2022 y abril de 2024. La etnografía multisituada, que no está exenta de limitaciones metodológicas y epistemológicas, implica realizar un trabajo de campo en espacios dispersos pero conectados entre sí, con el fin de reconstruir los procesos objeto de estudio (Ferrándiz, 2011, p. 204; Fitzgerald, 2006; Hage, 2005; Hannerz, 2003; Marcus, 1995).

Durante el diseño de esta investigación, hay una creciente conciencia sobre la relevancia teórica y empírica de abordar los fenómenos migratorios desde una perspectiva local (Caponio & Borkert, 2010; Doomernik & Glorius, 2016; Hinger et al., 2016; Phillimore, 2020). Esto se presenta como un antídoto frente al persistente nacionalismo metodológico, ya que permite mostrar cómo las dinámicas locales modulan los procesos nacionales,

regionales y globales. Fundamentándose en este giro hacia lo local, algunos estudios han subrayado la importancia de tener en cuenta la gobernanza multinivel, que examina la interacción entre distintos niveles de la administración (Caponio & Jones-Correa, 2018). Desde este enfoque, se ha puesto de relieve cómo, en ocasiones, las administraciones locales no solo desafían las políticas nacionales de asilo, sino que también pueden llegar a aplicar normativas aún más restrictivas (Artero & Fontanari, 2021; Garcés-Mascreñas & Gebhardt, 2020).

Basándome en esta literatura académica, etnografía multisituada se utilizó con el objetivo de examinar si en diferentes contextos locales del territorio nacional existían diferencias sustanciales en el acceso al procedimiento de asilo y al programa estatal de acogida. Como veremos en detalle más adelante, la etnografía multisituada también fue esencial para analizar los distintos escenarios dispersos y fragmentados donde se gestionaban y negociaban estos dos derechos (comisarías, oficinas de las entidades sociales, organizaciones de la sociedad civil, etc.).

Los enclaves seleccionados para desarrollar la investigación fueron Barcelona (Catalunya) y Las Palmas de Gran Canaria (Canarias). Como se detallará en el capítulo 4, la gran mayoría de personas que solicitaron asilo entre 2015 y 2023 llegaron en avión desde América Latina y presentaron su solicitud una vez dentro del territorio nacional, mediante el procedimiento ordinario de territorio. Barcelona, siendo una de las ciudades del Estado Español con mayor volumen de peticiones y representativa de esta dinámica, se eligió cómo primer caso de estudio.

En las regiones fronterizas periféricas de España existen particularidades contextuales que inciden directamente en el acceso al derecho de asilo y el trato que reciben las personas extranjeras (Barbero, 2021b; López-Sala & Moreno-Amador, 2020; Moreno-Amador, 2023). El caso de Canarias se seleccionó con el objetivo de analizar estas dinámicas específicas. Canarias es un territorio con una historia muy rica y compleja de movilidades, tanto privilegiadas como no privilegiadas (Domínguez-Mujica, 2008; Esteban & López-Sala, 2007). La reactivación de la Ruta de África Occidental en 2018 y el considerable aumento de llegadas marítimas irregulares a partir de 2020 convirtieron a Canarias en un escenario de gran interés para examinar el acceso al derecho de asilo. Al mismo tiempo, y a diferencia de Ceuta y Melilla, en 2021 apenas existían investigaciones sobre el acceso al derecho de asilo en esta región de la frontera sur (Barbero, 2021b; Mesa-Pérez & Poy, 2024). Tampoco se había explorado el problema de la “desviación territorial” allí, es decir,

el histórico bajo número de solicitudes que ha existido en las regiones fronterizas periféricas (López-Sala & Moreno-Amador, 2020). Estos factores convertían a Canarias en un estudio de caso novedoso y sumamente interesante. En particular, esta investigación eligió a Las Palmas de Gran Canaria como lugar desde el cual trabajar la realidad regional.

Siguiendo la propuesta metodológica de Andersson (2014), durante el trabajo de campo no traté de realizar un análisis comparativo estricto entre Barcelona y Las Palmas de Gran Canaria. En cambio, los conceptualicé como espacios interconectados donde se implementaba un mismo sistema de derechos. De hecho, factores como los traslados desde Canarias a la península, la intensa movilidad interna de las personas solicitantes de asilo dentro del territorio nacional y la existencia de redes activistas desterritorializadas hacían inviable pensar ambos espacios de forma aislada. Además, dado que varios de los fenómenos analizados desbordaban cualquier delimitación territorial artificial, a lo largo de la investigación siempre prioricé el seguimiento de los procesos, en lugar de restringir el análisis a un espacio geográfico. Como veremos más adelante, esto me llevó a desplazarme puntualmente a otros lugares del territorio nacional fuera de Barcelona y Las Palmas de Gran Canaria. En cualquier caso, en estos dos espacios hice un proceso iterativo de aproximación a los objetivos de investigación a través de diferentes técnicas de investigación, hasta alcanzar la saturación.

Como detallo en los próximos apartados, el trabajo de campo en ambos enclaves se estructuró en varias líneas de investigación interrelacionadas que no se llevaron a cabo en un único lugar, sino en diferentes escenarios que, por distintas razones, contribuían a lograr los objetivos de investigación.

Observar un sistema fragmentado

El trabajo de campo que fundamenta esta tesis se desarrolló en tres fases. La primera tuvo lugar principalmente en Barcelona y tuvo una duración de 14 meses, desde julio de 2022 hasta agosto de 2023. La segunda consistió en una estancia de 3 meses, entre septiembre y noviembre de 2023, en la isla de Gran Canaria. Finalmente, durante 5 meses, desde diciembre de 2023 hasta abril de 2024, seguí haciendo trabajo de campo en Barcelona.

Es habitual que las etnografías sobre las burocracias de los sistemas de asilo y acogida se desarrollen colaborando con organizaciones que ofrecen apoyo a personas extranjeras (Darling, 2022a; Fontanari, 2019; Tuckett, 2013). Esta investigación no es una excepción,

pues una parte de sus resultados se basan en mi trayectoria como activista en varias organizaciones sociales³⁴.

Durante la tesis participé regularmente en tres organizaciones de la sociedad civil: dos en Barcelona y una en Las Palmas de Gran Canaria. Aunque las tres desarrollaban sus actividades en contextos distintos y presentaban diferencias sustanciales, también compartían varios rasgos comunes. Todas tenían el objetivo de brindar apoyo a personas extranjeras, optaran o no por solicitar asilo, quisieran quedarse en España o seguir en tránsito hacia otros países de la UE. Aunque sus líneas de acción fueron cambiando con el tiempo, las tres combinaban tareas de sensibilización y denuncia con prácticas de apoyo directo. Las formas de apoyo directo eran diversas, aunque se orientaban principalmente a brindar asistencia en los procedimientos administrativos, tanto de asilo como de extranjería, así como a facilitar el acceso a derechos y servicios básicos (empadronamiento, atención sanitaria, cursos de idioma y formación, etc.). También realizaban derivaciones hacia recursos públicos y privados disponibles, entre ellos el programa estatal de acogida. Un perfil recurrente entre las personas que acudían a estas organizaciones era el de hombres solos, algunos de los cuales estaban en situación de calle.

Estas organizaciones de la sociedad civil se dedicaban específicamente a brindar apoyo a personas extranjeras que quedaban fuera de los sistemas institucionales de protección, incluyendo el procedimiento de asilo y el programa estatal de acogida. Por tanto, resultaban espacios muy interesantes desde los cuales aprender sobre las exclusiones del sistema de asilo y acogida.

A lo largo de la tesis, también colaboré de forma puntual con otras entidades sociales y colectivos de la sociedad civil, siempre que se presentaba la oportunidad. También visité distintos espacios relacionados con el sistema de asilo y acogida. Entre estos se encuentra el CREADE de Barcelona (un centro creado en 2022 para gestionar la crisis provocada por la guerra en Ucrania), el Centro de Coordinación Regional de Canarias dedicado a la lucha contra la migración marítima irregular, así como varios centros de acogida pertenecientes al programa estatal. También pude asistir cinco veces, a través de acompañamientos, a

³⁴ Antes de iniciar esta tesis, ya participaba en diversas organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos de las personas extranjeras. Esta implicación previa facilitó de manera significativa mi trabajo de campo. Podría afirmarse que no hubo un “acceso al campo” en el sentido clásico, dado que, en cierto modo, ya me encontraba allí.

una comisaría de la policía nacional, lo que me permitió observar de primera mano cómo los policías tramitaban el acceso al procedimiento de asilo. Como ya he mencionado, algunas de mis actividades y visitas se llevaron a cabo fuera de Barcelona y Las Palmas de Gran Canaria. Por ejemplo, en 2022 viajé a Euskadi para conocer el trabajo de una red de acogida de la sociedad civil. Todas estas colaboraciones y visitas fueron muy relevantes para la tesis, pues me permitieron conocer los escenarios y las experiencias de múltiples actores en relación con el sistema de asilo y acogida.

Dado que muchas de las relaciones entre actores y con el propio sistema de asilo y acogida se desarrollaban en entornos digitales, consideré fundamental mantener una presencia activa en esos espacios. La etnografía digital constituyó una herramienta metodológica muy relevante dentro de esta investigación. Dediqué bastante tiempo a investigar el sistema web de citas previas de la policía nacional. También participé en varios grupos en línea conformados por personas solicitantes de asilo de distintas partes del territorio. A través de estos grupos se ofrecía ayuda y se compartían dudas y problemáticas sobre el sistema de asilo y acogida. Así, eran una fuente de información muy valiosa para conocer cómo se implementaban los dos derechos estudiados en distintos contextos del Estado español. Además, en muchos de estos grupos se comercializaban citas para solicitar asilo, lo que me permitió observar de primera mano cómo operaba el mercado de citas (tema que analizaremos en el capítulo 4). Gracias a estos espacios virtuales también pude contactar y entrevistar a varias personas para la tesis. Así pues, la etnografía digital fue muy relevante para el desarrollo de la investigación.

Finalmente, otra línea de trabajo se realizó asistiendo a cursos sobre el derecho de asilo. Para entender en profundidad la ley 12/2009 fue necesario formarme jurídicamente. Uno de los desafíos de esta investigación fue aprender el lenguaje jurídico del Estado, ya que dominar su vocabulario era necesario para poder entender en profundidad la distancia entre “la ley en los libros” y la “ley en acción”. Asistí a cursos sobre el derecho de asilo impartidos por CEAR, la Universidad de Londres, la Fundación ACSAR o el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Estos cursos me permitieron profundizar en los fundamentos jurídicos de los dos derechos estudiados, aclarar diversas dudas surgidas durante el trabajo de campo sobre la normativa y conocer la perspectiva de expertos.

En resumen, a lo largo del trabajo de campo participé en múltiples espacios que me permitieron conocer de primera mano el funcionamiento cotidiano del sistema de asilo y

acogida. Como explico en los apartados siguientes, estas experiencias se complementaron con otras líneas de trabajo.

Relatos de la vulneración de derechos

Una fuente de material empírico fundamental para la tesis han sido las entrevistas en profundidad. Éstas fueron realizadas con el objetivo de profundizar en las experiencias de los diferentes actores. A lo largo del trabajo de campo, hice un total de 75 entrevistas semiestructuradas y 4 grupos focales. Las entrevistas se realizaron con guiones de preguntas que se fueron ajustando a lo largo del tiempo y adaptando tanto al contexto local como al perfil de cada persona entrevistada. Durante la primera fase del trabajo de campo es cuando tuve más oportunidades de realizar entrevistas, principalmente porque fue un periodo más largo (14 meses). En esta fase hice un total de 53 entrevistas y 4 grupos focales. Durante la segunda fase en Canarias, que fue más breve (3 meses), hice un total de 22 entrevistas. En la siguiente tabla se encuentra un resumen de las entrevistas realizadas (en el Anexo 1 se puede encontrar otra tabla con información más detallada).

Tabla 2. Personas entrevistadas

Perfil	F1 TC	F2 TC	Total
Personal del programa estatal acogida	17	5	22
Personal del programa de atención humanitaria	0	4	4
Personal de entidades no adscritas al programa estatal	13	8	21
Personal de la administración pública	2	1	3
Solicitantes asilo	13	0	13
Activistas y personas voluntarias	2	3	5
Expertos/as	5	1	6
Vendedora de citas de asilo	1	0	1
Suma del total de entrevistas	53	22	75
Grupos Focales con profesionales	4	0	4

Fuente: Elaboración propia.

Durante el trabajo de campo realicé 13 entrevistas a un total de 14 personas que eran o habían sido solicitantes de asilo (una se realizó con una pareja al mismo tiempo). La mayoría procedían de Latinoamérica, en consonancia con el perfil predominante de quienes solicitaban asilo durante el periodo histórico analizado. Del total, 6 eran mujeres y 8 hombres. Las personas entrevistadas se encontraban en diferentes momentos del procedimiento (algunas ya contaban con la resolución). Una de ellas no había podido iniciarlo y, técnicamente, no era reconocida por el sistema estatal como solicitante de asilo, aunque quería serlo. 7 de ellas habían ingresado al programa estatal de acogida y 7 no lo habían hecho. Algunas personas entrevistadas las conocí durante el trabajo de campo, mientras que otras fueron contactadas mediante la estrategia de la bola de nieve.

Otras entrevistas se lograron a través de organizaciones vinculadas al programa estatal o mediante los grupos en línea en los que participaba. En conjunto, las entrevistas con personas solicitantes de asilo fueron básicas para explorar en profundidad sus experiencias con el sistema de asilo y acogida.

Durante la segunda fase del trabajo de campo en Canarias, no realicé entrevistas con solicitantes de asilo. Mi estancia allí coincidió con un momento de “crisis migratoria”. Como suele ser habitual (Cabot, 2019), la crisis atrajo no solo a profesionales humanitarios, voluntarios, activistas y agentes de las diversas administraciones del país, sino también a personas que querían hacer reportajes periodísticos, investigaciones, documentales o proyectos artísticos. No debemos olvidar que todos estos actores también participan en la “industria de la migración”, que convierte tanto la frontera como aquellos que la cruzan en objetos de vigilancia, control, intervención y estudio (Andersson, 2014). Estas “olas” y “mareas” de actores que acuden a los espacios de “crisis” con el objetivo de documentarlas han sido ampliamente criticadas, entre otras razones, por tener un modelo de producción de conocimiento de tipo extractivista. Entre las diversas críticas señaladas, se ha cuestionado la práctica habitual de realizar entrevistas mediante procedimientos invasivos, a través de estancias muy breves y con escasa preparación previa (Cabot, 2019). Durante mi trabajo de campo en Canarias era habitual ver a muchas personas que llegaban, hacían su trabajo y luego se marchaban, mostrando poca sensibilidad a la realidad de las personas locales. Esto provocaba una sensación de saturación y de “ser utilizado” entre una parte de estos actores. Yo mismo acabé siendo entrevistado por una periodista que, con una estancia de menos de una semana y sin conocer el organigrama básico de la administración, pretendía ofrecer un análisis de las llegadas marítimas a Canarias. En esta entrevista, me preguntaba sobre cosas básicas que podría haber leído por internet.

En este contexto, rápidamente me di cuenta de que muchas de las personas solicitantes de asilo a las que quería entrevistar ya habían compartido sus historias en varias ocasiones y no les resultaba agradable repetir el proceso. Entrevistar a personas solicitantes de asilo exige siempre una gran sensibilidad, pero hacerlo con quienes habían llegado por la Ruta de África Occidental implicaba, además, una serie adicional de desafíos éticos y metodológicos. Sus experiencias estaban, por lo general, marcadas por una llegada en embarcaciones muy precarias y en condiciones de salud críticas, consecuencia de las características de esta ruta marítima. A esto se sumaban tránsitos

habitualmente largos y traumáticos, y una llegada no autorizada que implicaba la intervención de múltiples agentes estatales y no estatales. En este contexto, las entrevistas reproducían la tendencia a exigir a las personas recién llegadas que dieran repetidamente cuenta de sí mismas. Además, su recepción inicial se producía en grandes centros colectivos del programa de atención humanitaria, a menudo sobredimensionados y en condiciones precarias. Posteriormente, solía haber un traslado rápido a la península, lo que hacía que su estancia en Canarias fuera, en muchos casos, bastante breve.

Como se verá en el capítulo 6, el perfil dominante de solicitante de asilo en Canarias, al igual que en la península, era el latinoamericano. Dado que mi estancia en el archipiélago fue muy breve, tampoco tuve ocasión de encontrar, a pesar de varios intentos, a personas de este perfil dispuestas a ser entrevistadas.

La flexibilidad metodológica de la etnografía permite una aproximación sensible a las realidades locales. Por los motivos expuestos, en Canarias me focalicé en familiarizarme con las experiencias de las personas solicitantes de asilo de manera informal, en lugar de realizar entrevistas con ellas.

A parte de las personas solicitantes, durante el trabajo de campo entrevisté a un total de 50 profesionales de entidades sociales y de diversos niveles de la administración pública (32 durante la primera etapa del trabajo de campo en Barcelona y 18 durante mi estancia en Canarias). Del total, 22 se realizaron con profesionales del programa estatal de acogida. Como se abordará en detalle en el capítulo 5, durante mi investigación más del 95% de las plazas del programa estaban externalizadas en entidades sociales, por lo que la tesis priorizó este perfil de profesionales. Es decir, que no entrevisté a los funcionarios de los centros de acogida públicos. Las entrevistas con estos profesionales fueron esenciales para la tesis, pues eran los actores de primera línea que negociaban cotidianamente el acceso y la exclusión del programa estatal de acogida y los vacíos legales y la inseguridad jurídica de la ley de asilo 12/2009. Además, conocían de primera mano cómo funcionaba el acceso al procedimiento de asilo.

Entrevisté a profesionales de distintas entidades gestoras del programa estatal, lo que fue importante para captar las diversas culturas organizativas y condiciones materiales en las que trabajaban. La trayectoria de los profesionales en el programa estatal de acogida variaba considerablemente; algunos tenían unos pocos años de experiencia y otros más de dos décadas. En muchas ocasiones, acabé entrevistando a profesionales de una misma

entidad en distintas provincias. Esto fue especialmente interesante para captar las diferentes sensibilidades que había dentro de una misma entidad y para conocer sus diferentes configuraciones locales: aunque se encontraban dentro de una misma entidad, los proyectos, plazas de acogida y servicios que ofrecían localmente los equipos diferían significativamente en función de la financiación recibida por parte de ayuntamientos, administraciones autonómicas u otros organismos.

El personal entrevistado desempeñaba funciones diversas dentro del programa, desde ocuparse de los aspectos jurídicos relacionados con el acceso y seguimiento del procedimiento de asilo, hasta la gestión de los centros y del ingreso al programa estatal de acogida. Las entrevistas con quienes trabajaban en el ámbito jurídico me ayudaron a explorar en profundidad los aspectos más legales, mientras que las realizadas con los profesionales del trabajo social me facilitaron una comprensión más detallada de la gestión de la acogida. Durante el trabajo de campo también realicé 4 grupos focales con cuatro equipos profesionales del programa estatal, dándome la posibilidad de contrastar sus opiniones y experiencias sobre temas clave de la investigación.

Mi trabajo de campo en el archipiélago coincidió con los meses en los que, debido a condiciones climáticas más favorables, solían llegar más embarcaciones a través de la Ruta de África Occidental (Iridia y Novact, 2023, p. 10). En este sentido, los profesionales y activistas en Canarias se encontraban abrumados por una carga de trabajo muy importante, lo que limitó su disponibilidad para participar en las entrevistas. No obstante, en la península también me encontré con bastantes dificultades para realizar las entrevistas. Como veremos más adelante, Barcelona era una de las provincias con mayor número de solicitudes de asilo de todo el territorio nacional. Por ello, también existía una gran saturación de los servicios y había una disponibilidad bastante limitada de los profesionales. Así, muchas de las propuestas de entrevista que envié no obtuvieron respuesta, y otras fueron reiteradamente rechazadas. Algunas entrevistas, a pesar de terminar realizándose, requirieron un gran esfuerzo. Por ejemplo, la entrevista con una responsable de una entidad que daba el acceso al programa estatal en Catalunya se consiguió tras siete meses de intentos y negociaciones.

También realicé varias entrevistas con profesionales que trabajaban en programas de acogida complementarios al programa estatal y en entidades que ofrecían distintos servicios a personas solicitantes de asilo, como formación profesional y lingüística o asesoramiento legal. Igualmente, pude entrevistar a profesionales especializados en

acompañar a personas solicitantes de asilo víctimas de trata. En la tabla 2, el término “Personal de entidades no adscritas al programa estatal” incluye a este conjunto de profesionales. Estas entrevistas fueron muy relevantes para la tesis, pues el personal de estas entidades solía lidiar con las personas que, por diferentes motivos, se veían excluidos del procedimiento de asilo y el programa estatal de acogida. Por otro lado, para profundizar en cómo funcionaba el acceso al procedimiento de asilo para las personas llegadas por la Ruta de África Occidental, entrevisté a 4 profesionales que trabajaban en el programa de atención humanitaria en Canarias (muchos de los profesionales entrevistados en Canarias habían trabajado previamente en este programa, por lo que el análisis presentado en el capítulo 6 sobre la gestión de las llegadas marítimas también se fundamenta en sus experiencias).

Al iniciar la investigación, rápidamente vi que existían numerosas diferencias en el acceso al sistema de asilo y acogida en las diferentes provincias de España. Para tener una imagen más amplia de los procesos que me iba encontrando, decidí ampliar el rango geográfico de las entrevistas y complementar aquellas que realizaba presencialmente en Barcelona y Las Palmas de Gran Canaria con otras realizadas en otras partes del territorio. En su mayoría, estas fueron realizadas en línea, dentro del contexto post-pandemia, que normalizó las actividades virtuales. A partir de peticiones formales y la estrategia de bola de nieve, pude entrevistar a profesionales de todos los equipos que daban acceso al programa estatal en Catalunya y en Canarias (en el archipiélago, era el mismo equipo el que se encargaba del ingreso en todas las islas). También tuve la oportunidad de realizar varias entrevistas con profesionales que daban acceso al programa estatal en otras 3 comunidades autónomas (Castilla y León, Euskadi y Aragón). De esta forma, cubrí las tres entidades que daban acceso al programa estatal (Cruz Roja, CEAR y ACCEM).

También entrevisté 5 personas voluntarias y activistas, con el objetivo de profundizar en sus prácticas de apoyo y en los obstáculos que se enfrentaban al reclamar los derechos reconocidos en la ley de asilo. Asimismo, entrevisté a 6 personas expertas en el derecho de asilo, para explorar con mayor detalle ciertos aspectos complejos de los marcos jurídicos del sistema de asilo y acogida.

Dadas las múltiples dificultades de acceso, es difícil que las investigaciones etnográficas sobre los sistemas de asilo y acogida tengan acceso a todos los grupos de actores involucrados (Harrell-Bond & Voutira, 2007). Esta dinámica se reflejó con los funcionarios de los ministerios implicados en la gestión de los derechos estudiados y con la policía

nacional, encargada de tramitar el acceso al procedimiento. Con ellos no hubo manera de concretar una entrevista, ni por medios formales ni informales.

Investigar un sistema poco transparente

No es raro encontrar que los estudios etnográficos contemporáneos recopilen material empírico de manera ecléctica, adaptando creativamente las técnicas de investigación a los procesos que se pretenden estudiar (Ferrándiz, 2011). Cada vez más, las investigaciones recurren a archivos, datos estadísticos, llamadas telefónicas, correos electrónicos, videos, periódicos o contenido de internet como fuentes de información relevantes para sus trabajos (Feldman, 2011, p. 376; Hannerz, 2003, p. 212). En las investigaciones etnográficas sobre el Estado, la revisión de documentos administrativos ha demostrado ser una fuente de datos muy relevante para comprender las prácticas burocráticas y las lógicas institucionales (Sansone & Bonanno, 2025).

Para examinar el marco normativo del sistema de asilo y acogida, analicé las diferentes fuentes de derecho multinivel que lo regulaban: la Convención de Ginebra, las directivas y reglamentos europeos, la ley de asilo 12/2009, distintos reales decretos, así como los Manuales de Gestión y los Manuales de Procedimientos del programa estatal de acogida. Asimismo, examiné numerosas instrucciones emitidas por los ministerios competentes y diferentes administraciones autonómicas y locales. Para comprender determinados aspectos particularmente complejos del marco regulador, consulté fuentes secundarias de análisis jurídico, como los documentos elaborados por la European Union Agency for Asylum (EUAA) y la European Asylum Support Office (EASO). Para contextualizar las experiencias recogidas durante el trabajo de campo y reconstruir el complejo contexto institucional en que se implementaba la ley de asilo, también fueron esenciales los informes de entidades como CEAR, ACCEM o el Defensor del Pueblo. El análisis de dichos informes fue clave para contrastar los fenómenos observados etnográficamente con las dinámicas presentes en otras regiones del territorio estatal.

El análisis de datos estadísticos procedentes de diversas fuentes también fue de gran relevancia para esta investigación. Para recabar información sobre la migración forzada a escala global, utilicé los datos de ACNUR. En cuanto a los relativos al derecho de asilo en la Unión Europea, recurrí a Eurostat. Para poder analizar cuantitativamente el procedimiento de asilo y las llegadas marítimas a Canarias, accedí a distintas fuentes: los “Anuarios Estadísticos” y los “Balances e Informes sobre la inmigración irregular” del MI

y los informes “Asilo en cifras” de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR). Para obtener datos sobre el programa estatal, recurrí a fuentes secundarias del MISSM, ya que no existían bases de datos públicas. A partir de los datos estadísticos obtenidos de estas distintas fuentes, fue posible examinar diferentes aspectos relevantes para la tesis, como los lugares de presentación de las solicitudes de asilo, el número de admisiones a trámite o las plazas del programa estatal de acogida. En definitiva, la recopilación y el análisis de estos datos, junto con las demás fuentes secundarias mencionadas anteriormente, resultaron fundamentales para complementar la perspectiva micro de la etnografía con un enfoque macro.

Los datos cuantitativos resultaron valiosos no solo por su valor informativo, sino también porque facilitaron el abordaje de ciertos temas especialmente sensibles con los profesionales. Frecuentemente los empleaba para iniciar conversaciones de una forma amable, planteando preguntas como: “He visto que no hay plazas de acogida suficientes en el programa estatal para todas las personas que solicitan asilo. ¿También lo habéis detectado? ¿Cómo se gestiona esta situación?”.

Aunque con el tiempo se ha ido disponiendo de más información pública, durante esta tesis existían numerosas dificultades para acceder a información, documentación y datos básicos sobre el sistema de asilo y acogida. Durante mi investigación, una característica muy definitoria del sistema era su falta de transparencia. Además, la información oficial disponible resultaba, en muchos casos, insuficiente, poco clara, de difícil acceso o estaba desactualizada. Por otro lado, datos tan básicos como el número de plazas del programa estatal de acogida resultaban un misterio y eran difíciles de obtener incluso para el Defensor del Pueblo (2019, p. 289). La cantidad de personas que manifestaban la voluntad de pedir asilo tampoco era un dato público, ya que las estadísticas solo registraban las formalizaciones de las peticiones (entrevistas). Otro dato esencial que no era público eran las nacionalidades de las personas que llegaban a Canarias a través de la Ruta de África Occidental. Respecto a los datos estadísticos que sí eran accesibles, estos presentaban también diversas dificultades para ser analizados, como grandes retrasos en su publicación, su dispersión, cambios en los formatos de presentación, falta de claridad respecto de su significado exacto, inconsistencias en los datos publicados en una misma fuente o entre fuentes distintas y, en algunos casos, la interrupción de su publicación. Esta falta de claridad y transparencia constituía un desafío importante para el análisis.

Para obtener ciertos datos y documentos no disponibles que eran de especial interés para la investigación, entre 2022 y 2024 hice seis peticiones de información pública a través del Portal de Transparencia. Todas, excepto una, fueron acompañadas de una reclamación al portal de Buen Gobierno, porque se incumplió el plazo de la administración para contestarlas. Cuatro de estas solicitudes fueron dirigidas al MISSM, con el objetivo de recabar información estadística e instrucciones dictadas sobre el programa estatal de acogida y el programa de atención humanitaria; en las otras dos, se solicitó al MI información sobre el procedimiento de asilo y las llegadas marítimas a Canarias. Todas las solicitudes, excepto una, fueron resueltas favorablemente tras muchísimos meses de espera. La solicitud denegada pedía al MI información estadística relativa a las nacionalidades de las personas que llegaban a Canarias, y fue rechazada por considerarse datos potencialmente problemáticos para “las relaciones de España con los países afectados”. Las resoluciones ofrecidas a través del Portal de Transparencia, aunque útiles, no necesariamente aclararon muchas de las dudas que tenía sobre el sistema de asilo y acogida. Primero, no siempre se me proporcionó la totalidad de los datos o documentos solicitados, sino una parte de ellos. En segundo lugar, los datos estadísticos proporcionados eran, a veces, de calidad muy pobre, pues presentaban inconsistencias entre sí o con otros datos publicados. En ocasiones, tampoco estaba claro cómo se habían contabilizado o a qué se referían exactamente, por lo que eran muy difícilmente interpretables.

En síntesis, el enfoque metodológico ecléctico de la tesis resultó fundamental para analizar un sistema sumamente complejo y poco transparente. Asimismo, la triangulación de las diversas técnicas de investigación y fuentes permitió contrastar el material empírico y reconstruir distintas dinámicas del sistema de asilo y acogida entre 2015 y 2023.

Análisis del material empírico

Una vez finalizado el trabajo de campo, la siguiente fase de la investigación consistió en el procesamiento y análisis del material empírico. Las entrevistas y los grupos focales, por su parte, fueron transcritos. Las transcripciones y el resto del material empírico (diario de campo, fotografías, vídeos, documentos, etc.) fueron codificados mediante el programa Atlas.ti. En total, terminé utilizando 85 categorías analíticas. Estas categorías, algunas de carácter empírico y otras de naturaleza teórica, emergieron a partir de los objetivos de investigación, la revisión bibliográfica realizada antes del trabajo de campo, el proceso de transcripción de las entrevistas y de una primera lectura del diario de campo. Durante el

proceso de codificación, surgieron algunas categorías adicionales. Esta naturaleza diversa de las categorías facilitó el diálogo entre la dimensión empírica y teórica de la tesis. En definitiva, la codificación de todo el material fue esencial tanto para el análisis como el proceso de escritura.

Los resultados de la tesis fueron presentados y discutidos en múltiples ocasiones. Gracias al trabajo de campo, pude debatirlos varias veces con entidades y organizaciones de la sociedad civil. También tuve la oportunidad de discutirlos en varios congresos académicos, con miembros de mi grupo de investigación GENI de la Universidad de Barcelona, con el grupo de trabajo CIUTADANIES del Instituto Catalán de Antropología y con el grupo de investigación Borders, Race, Ethnicity and Migration Network (BREM) de la Universidad de Warwick, durante mi estancia internacional. Las diversas discusiones mantenidas con las organizaciones sociales fueron clave para contrastar y validar los resultados de la investigación. A su vez, las realizadas en entornos académicos resultaron fundamentales para afinar los análisis y las aportaciones de la tesis.

Finalmente, cabe señalar que, aunque el trabajo de campo se desarrolló en catalán, castellano, inglés y francés, el material empírico presentado en los capítulos de resultados ha sido traducido al castellano, en especial las citas procedentes de entrevistas y grupos focales.

Investigar en contextos de injusticia, precariedad y vulneración de derechos

Antes de cerrar este capítulo, es importante detenerse en algunas cuestiones éticas que surgieron a lo largo de la investigación. Si bien algunas de ellas son comunes a la mayoría de las investigaciones antropológicas, otras son específicas del campo y del tema abordado por la tesis (Clark-Kazak, 2021; Krause, 2017).

La interacción constante con personas que eran o querían ser solicitantes de asilo y se encontraban en situaciones de gran precariedad material planteó diversos dilemas éticos. Muchas personas con las que interactué se encontraban en situaciones habitacionales complejas, y algunas vivían en la calle, además de enfrentarse a numerosas dificultades para acceder a los derechos más básicos y verse excluidas de los sistemas institucionales de protección. Igualmente, era bastante común que sufrieran malestar psicológico, carecieran de información sobre su entorno y vivieran atrapadas en una gran incertidumbre respecto a su futuro. A ello se sumaba, en algunos casos, dificultades lingüísticas en la comunicación. Involucrarme en estas circunstancias fue duro y sufrí

varias veces “fatiga por compasión”, es decir, un importante desgaste y malestar psicológico y emocional derivado de absorber, de manera empática, el dolor y la angustia de las personas con las que interactuaba. Por estas diversas situaciones, a lo largo de todas las fases de la investigación tuve muy presentes los cuidados tanto hacia las otras personas como hacia a mí mismo. Estos se hicieron presentes en todos los niveles y momentos, desde la forma de comunicarme e interactuar con las personas hasta la decisión de realizar o no determinadas entrevistas, especialmente en aquellos casos en los que percibía que podían generar malestar.

Otro aspecto importante que mencionar es el consentimiento informado. Durante todo el trabajo de campo comuniqué que estaba llevando a cabo una tesis doctoral sobre el sistema de asilo y acogida. La forma de comunicarlo se adaptaba al contexto. En algunas ocasiones, esto se hizo oralmente, en otras de forma escrita y en otras de ambas formas. En muchos casos, se comunicó en más de una ocasión. No obstante, hubo escenarios en que no se consideró necesario informar sobre el proyecto, cuando estaba en actividades públicas como conferencias, presentaciones de informes de alguna entidad social o cuando realizaba etnografía digital en grupos abiertos.

La mayoría de los grupos focales y entrevistas fueron grabadas, salvo cuando contravenía la voluntad de las personas. Solicitar un consentimiento por escrito a personas extranjeras con estatus jurídicos precarios, que pueden provenir de culturas menos burocratizadas o no saber leer o escribir, puede ser percibido como una situación intimidante, fuera de lugar, poco sensible o generadora de desconfianza (Clark-Kazak, 2021, pp. 11-12). Por estas razones, se eligió utilizar el consentimiento oral en las entrevistas. En el caso de activistas o profesionales, a menudo habituados a participar en entrevistas académicas o periodísticas, tampoco se consideró necesario recurrir a mayores formalidades.

En los estudios sobre el derecho de asilo, frecuentemente solo las personas que atraviesan el proceso migratorio son consideradas en las discusiones éticas. Sin embargo, los profesionales y activistas también deben ser tenidos en cuenta dentro de estas consideraciones. Los profesionales de las entidades sociales, además de trabajar para un sistema que generalmente les generaba una profunda sensación de decepción, tenían unas condiciones laborales sumamente precarias: salarios relativamente bajos, contratos inestables, sobrecarga de trabajo y un nivel de agotamiento importante. Cuando transcribía las entrevistas, meses después de realizarlas, establecí la costumbre de enviar un mensaje de agradecimiento a la persona entrevistada. Cuando escribía a los

profesionales, muchos habían dejado el trabajo o estaban de baja por motivos médicos. En muchos sentidos, el sistema de asilo y acogida producía sufrimiento no solo a las personas extranjeras, sino también a los profesionales que trabajaban en él. Estas situaciones de explotación laboral y malestar, frecuentemente ocultas detrás de la imagen idealizada del trabajo humanitario (Cabot, 2019, p. 265), también fueron tenidas en cuenta durante la investigación.

Paradójicamente, el anonimato fue solicitado con mucha más frecuencia por los profesionales de las entidades sociales que por las personas solicitantes de asilo o activistas, ya que estos manifestaban un temor significativamente mayor ante las posibles repercusiones de la entrevista. Frases como la siguiente eran frecuentes durante las conversaciones con ellos: “Bueno, menos mal que mantendrás el anonimato de esta entrevista, porque, si no, podría perder mi trabajo”. El temor a criticar al MISSM (que, en algunos casos, financiaba más del 75% del presupuesto anual de las entidades) o a cuestionar abiertamente a las organizaciones para las cuales trabajaban estaba muy presente entre los profesionales. En ciertos casos, los profesionales contactados me explicaban que sus entidades no les habían autorizado a participar en la entrevista, por lo que accedían a hacerla “a título personal” y en condiciones de confidencialidad.

Esta presión de los profesionales por mantener el anonimato era especialmente evidente en Gran Canaria: un entorno pequeño en el que muchas de las personas se conocían directamente. A modo de ejemplo, en una presentación de un informe al que asistí, acudieron más de la mitad de las personas que había entrevistado en Canarias. En este escenario, muchos profesionales iban con mucho cuidado al hablar de los otros actores u organizaciones, especialmente teniendo en cuenta que estas últimas, además, eran consideradas como potenciales lugares de empleo futuro.

Con el fin de garantizar el anonimato y la confidencialidad, la información relativa a las personas y organizaciones ha sido cuidadosamente tratada. Siempre que aparecen nombres, estos son ficticios. En muchos fragmentos de la tesis se ha omitido intencionalmente información sobre las personas, las entidades o el contexto cuando existía la posibilidad de que estos datos condujeran a su identificación. Por otro lado, algunas citas de entrevistas que se presentan más adelante han sido modificadas cuando existía la posibilidad de identificar a la persona o cuando esta hacía referencia a su organización o ubicación geográfica. Este ejercicio de anonimización ha sido complejo,

especialmente para aquellos profesionales y entidades que gestionaban servicios muy concretos, como la atención a costas o el acceso al programa estatal.

Antes de concluir este apartado, considero relevante señalar que, con el objetivo de evitar una etnografía de carácter extractivista (Restrepo, 2016, p. 84), a lo largo del desarrollo de la tesis mantuve una disposición explícita y constante hacia la reciprocidad. Como consecuencia, llevé a cabo muchas acciones de retorno al campo. Algunas fueron informales, como el intercambio de información, la orientación o la facilitación de contactos. Otras adoptaron un carácter más formal, como la participación en proyectos o actividades educativas o de sensibilización. Dado que colaboré con numerosas entidades y espacios de la sociedad civil a lo largo de la investigación, en repetidas ocasiones compartí con ellos los resultados de la tesis o realicé formaciones especializadas. Asimismo, varios actores del campo fueron invitados a participar en actividades académicas, como conferencias, seminarios o clases universitarias. Todas estas formas de reciprocidad fueron muy apreciadas. Finalmente, me gustaría mencionar que las entrevistas significaron, para muchas personas, una oportunidad para hablar de sus inquietudes, malestares y críticas que no habían podido expresar en otros espacios. Algunas personas incluso describieron las entrevistas como experiencias terapéuticas, explicando que les habían ayudado a desahogarse.

Recapitulación

En este capítulo he presentado los aspectos metodológicos de la tesis. Como hemos visto, para responder a los objetivos de investigación, se llevó a cabo un extenso trabajo de campo etnográfico multisituado durante un período de un año y diez meses entre 2022 y 2024. Este trabajo se desarrolló principalmente en Barcelona y Las Palmas de Gran Canaria, con incursiones puntuales en otras zonas del territorio nacional. La adopción de una metodología multisituada fue clave para analizar los distintos espacios, geográficamente dispersos, en los que gestionaba y negociaba los dos derechos analizados de la ley 12/2009: el derecho a acceder al procedimiento de asilo y el derecho a ingresar al programa estatal de acogida. Este enfoque metodológico también resultó esencial para identificar diferencias en la implementación de ambos derechos entre distintas regiones del territorio nacional.

En el capítulo se ha expuesto que esta tesis constituye una etnografía sobre el Estado Español y, en particular, sobre la burocracia encargada de implementar la ley de asilo 12/2009. Como hemos explicado detalladamente, la etnografía adoptó una perspectiva

multi-actor desde la aproximación teórica de la conciencia jurídica. Desde este enfoque, hemos visto que la investigación distingue tres niveles analítico-metodológicos: el derecho escrito, su implementación y las experiencias de los derechos. Finalmente, el capítulo ha justificado la pertinencia y complementariedad de las técnicas de investigación utilizadas y de las distintas fuentes de información analizadas. Como hemos visto, esta triangulación ha sido fundamental para abordar los tres niveles analítico-metodológicos y para reconstruir diversas dinámicas del sistema de asilo y acogida entre 2015 y 2023.

Capítulo 4. El refugio inaccesible. Negligencia, desamparo y arbitrariedad en un sistema colapsado

Artículo 16. Derecho a solicitar protección internacional.

Las personas nacionales no comunitarias y las apátridas presentes en territorio español tienen derecho a solicitar protección internacional en España (ley 12/2009).

Hasta 2021, el debate académico en torno a las dificultades de acceso al derecho de asilo en España está centrado en lo que ocurre en la frontera sur (Barbero, 2021b; García-González, 2015; López-Sala & Moreno-Amador, 2020; Valles, 2016, 2019). Posteriormente, algunas investigaciones comienzan a estudiar las múltiples barreras, surgidas a partir de 2015, que restringen el acceso a este derecho en los territorios no fronterizos (De La Mora González, 2025; Morcillo, 2021; Padilla, 2023a). Contribuyendo a esta literatura, este capítulo analiza los obstáculos que limitan el acceso al procedimiento de asilo ordinario de territorio entre los años 2015 y 2023.

A partir de los hallazgos etnográficos del trabajo de campo, este capítulo sostiene que, aunque entre 2015 y 2023 el número de solicitudes de asilo en España aumenta de forma exponencial, también se intensifican y multiplican las barreras que dificultan el acceso al procedimiento. Además, argumenta que el paradigma disuasorio presenta limitaciones para estudiar estas barreras.

En primer lugar, el capítulo analiza el acceso al procedimiento de asilo entre 2015 y 2023 desde una perspectiva cuantitativa. A continuación, examina la inseguridad jurídica que padece. Finalmente, aborda las distintas barreras que obstaculizan el acceso al procedimiento, así como sus consecuencias.

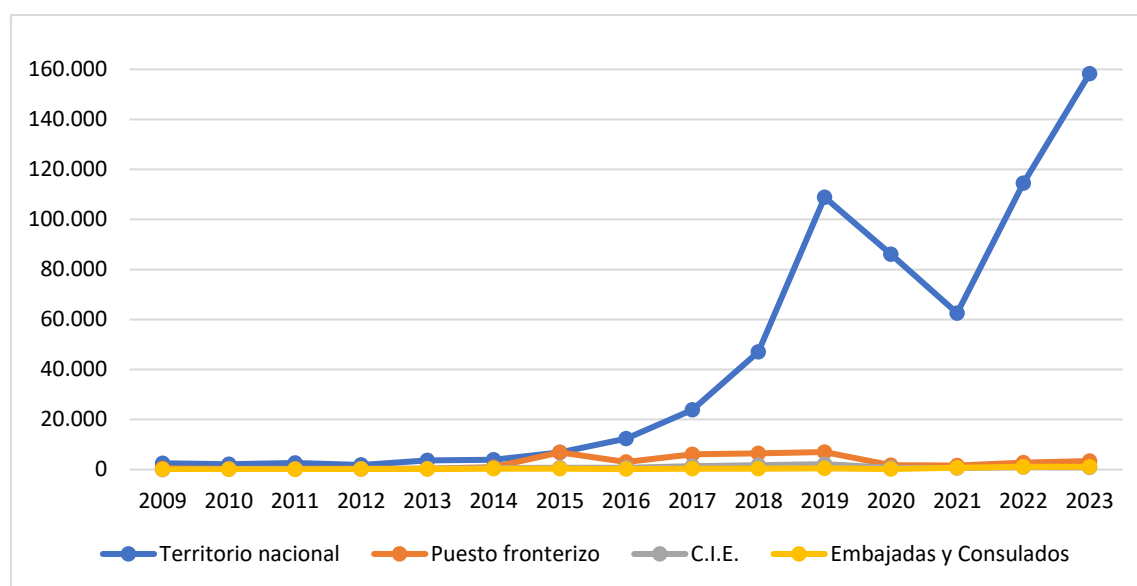
¿Dónde está el problema?

Como se observó en el gráfico 1, el número de solicitudes de asilo en España crece enormemente entre 2015 y 2023. Mientras que en los años previos a 2014 la media anual es de apenas unos pocos miles de solicitudes, en 2022 la cifra asciende a 119.240 y en 2023 llega a 163.642³⁵. Al igual que entre 1995 y 2014, entre 2015 y 2023 el procedimiento

³⁵ Los datos presentados en esta sección no tienen en cuenta las peticiones de protección temporal realizadas a partir de 2022 por las personas desplazadas por la crisis de Ucrania. Sus solicitudes de protección se tramitan mediante un procedimiento administrativo diferente al ordinario. Los datos sobre la protección temporal en España se analizan con detalle en el capítulo 7.

ordinario es, con diferencia, la vía más utilizada para solicitar asilo en España³⁶. Según los datos analizados de los Anuarios Estadísticos del MI, entre 2015 y 2023 se formalizan un total de 674.556 solicitudes. El 55% de las peticiones son realizadas por hombres y el 45% por mujeres. Del total, el 92% se realizan mediante el procedimiento ordinario de territorio, el 5,79% con el de frontera, el 1,50% en los CIE y el 0,72% a través de embajadas y consulados³⁷. Como evidencia el gráfico 3, el aumento de peticiones entre 2015 y 2023 se debe, principalmente, al incremento de solicitudes tramitadas a través del procedimiento ordinario.

Gráfico 3. Solicitudes de asilo por lugar de presentación (2009-2023)



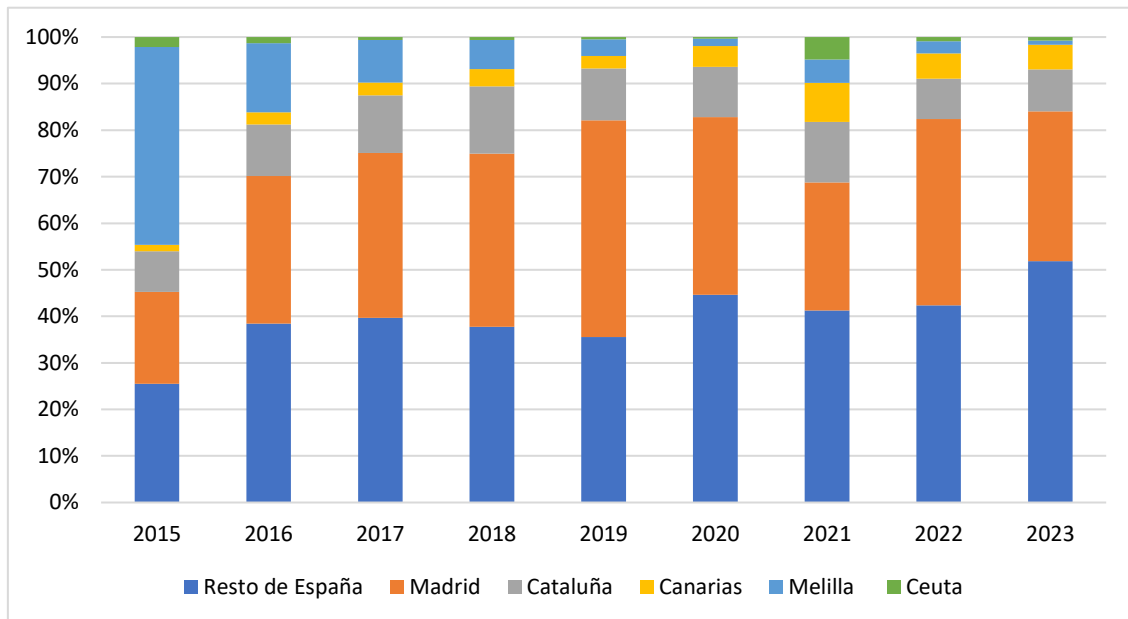
Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los Anuarios Estadísticos del MI.

Según los datos analizados de los informes Asilo en cifras de la OAR, del total de peticiones de protección formalizadas entre 2015 y 2023, un 36,69% se realizan en Madrid, un 10,63% en Catalunya, un 4,64% en Canarias, un 4,24% en Melilla y un 1,11% en Ceuta. Como evidencia el gráfico 4, y en concordancia con lo que ocurre históricamente en periodos anteriores, las solicitudes registradas en las regiones periféricas de la frontera sur española son notablemente inferiores a las del resto del territorio (con la excepción de los años 2015 y 2016, cuando Melilla experimenta un incremento de peticiones vinculado a la llegada de personas sirias).

³⁶ Para una perspectiva histórica sobre las diferentes dinámicas de las solicitudes de asilo durante periodos históricos anteriores, véase Moreno-Amador (2023).

³⁷ Las solicitudes en consulados y embajadas hacen referencia a las solicitudes de extensión familiar.

Gráfico 4. Porcentaje de peticiones de asilo en Madrid, Cataluña, Canarias, Melilla, Ceuta y resto de España (2015-2023)



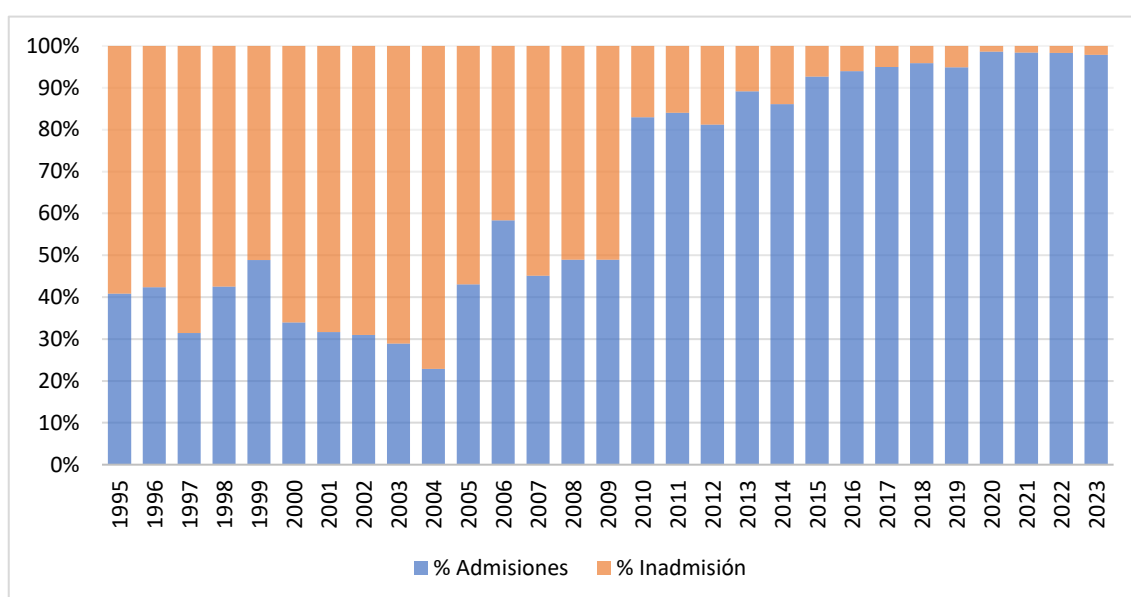
Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los informes Asilo en Cifras de la OAR³⁸.

Por otro lado, la dinámica del mecanismo de admisión a trámite entre 2009 y 2023 difiere significativamente de la que existe entre 1995 y 2009. Desde que se empieza a aplicar la inadmisión a trámite, en 1995, y hasta 2008, el porcentaje de inadmisiones se mantiene elevado, cercano al 60%. Sin embargo, como se observa en el gráfico 5, la dinámica cambia con la ley 12/2009, ya que aumentan significativamente las admisiones a trámite. En particular, entre 2015 y 2023, los datos analizados de los Anuarios Estadísticos del MI muestran que más del 97% de las peticiones son admitidas a trámite. En su gran mayoría, las inadmisiones ocurren en el procedimiento de frontera, mediante la figura jurídica de “denegación”³⁹. De esta forma, a diferencia de lo que ocurre en el pasado, el Estado español no aplica el mecanismo de inadmisión a trámite de forma restrictiva; por el contrario, la inmensa mayoría de las solicitudes realizadas mediante el procedimiento ordinario son admitidas a trámite.

³⁸ El porcentaje ha sido calculado desde el total de solicitudes de protección, incluyendo las personas reasentadas y las solicitudes de extensión familiar hechas en embajadas y consulados.

³⁹ La ley 12/2009 mantiene la figura de la “inadmisión a trámite” introducida por la ley anterior 9/1994 y añade otra figura jurídica llamada “denegación” dentro del procedimiento de frontera. El mecanismo de “denegación” implica, en la práctica, que los criterios de inadmisión a trámite aplicados en el procedimiento de frontera son más restrictivos que los del procedimiento ordinario de territorio (artículo 21.2 de la ley 12/2009).

Gráfico 5. Porcentaje de admisiones e inadmisiones de las solicitudes de asilo (1995-2023)



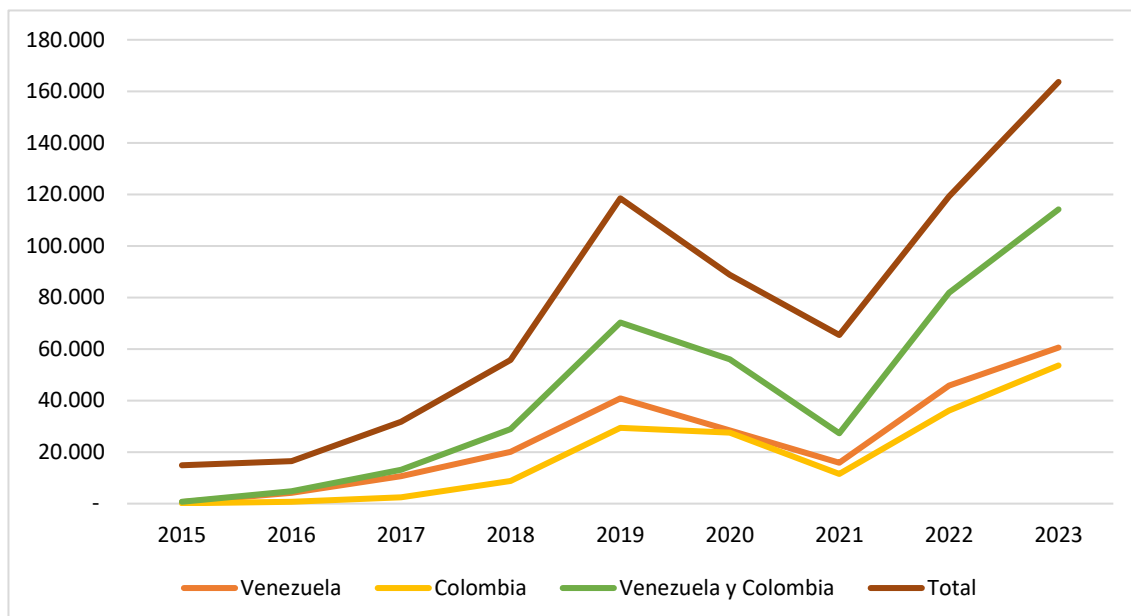
Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los Anuarios Estadísticos del MI y CEAR (2006, p. 94)⁴⁰.

Un factor que ayuda a explicar los datos expuestos anteriormente es el perfil predominante de solicitantes de asilo que hay entre 2015 y 2023. El aumento de solicitudes de asilo en España está impulsado principalmente por personas latinoamericanas, un perfil que contrasta con el que existe en los otros países de la UE durante estos años, donde destacan las solicitudes de personas provenientes de Siria, Afganistán, Irak, Pakistán o Turquía, entre otros (Eurostat, 2023). Según los datos analizados de los informes Asilo en cifras de la OAR, entre 2009 y 2013 predomina en España un perfil de solicitante mayoritariamente africano, mientras que en 2014 y 2015 las principales nacionalidades son la siria y la ucraniana. Sin embargo, a finales de 2016, las nacionalidades latinoamericanas comienzan a ganar relevancia. Desde 2018 y hasta 2023, las solicitudes de asilo presentadas por personas venezolanas y colombianas lideran el conjunto de peticiones, con cifras notablemente superiores al resto de nacionalidades. Entre 2015 y 2023, casi el 59% del total de solicitudes son realizadas por personas originarias de estos dos países. Durante estos mismos años, con cifras claramente inferiores, también destacan las solicitudes de personas provenientes de países latinoamericanos como Perú, Honduras, Cuba, Nicaragua y El Salvador. Asimismo, figuran

⁴⁰ Debido a las dificultades de acceso a los datos oficiales, para recopilar los datos sobre las inadmisiones entre 1995 y 2004 se han utilizado los registros de CEAR. Los datos de inadmisiones a partir de 2009 incluyen las “denegaciones” en frontera (artículo 21.2 de la ley 12/2009).

entre las diez nacionalidades con mayor número de solicitudes países como Mali, Marruecos, Senegal, Afganistán, Ucrania, Siria y Palestina, entre otros.

Gráfico 6. Evolución de las solicitudes de asilo en España: total y procedentes de Venezuela y Colombia (2015-2023)



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los informes Asilo en Cifras de la OAR.

Así, lejos de la imagen mediatizada de la persona refugiada que llega a las costas europeas en 2015 y 2016, esta vía de entrada constituye una forma minoritaria de ingreso para quienes solicitan asilo en España entre 2015 y 2023. La mayoría son personas latinoamericanas que realizan su petición de asilo tras llegar en avión, habitualmente como turistas, a través del procedimiento ordinario de territorio.

Llegados a este punto, resulta fundamental señalar que, si se consideran únicamente los datos cuantitativos, podría parecer que no existen grandes obstáculos para acceder al procedimiento de asilo ordinario de territorio entre 2015 y 2023. Salvo durante el periodo de la pandemia, el número de solicitudes no deja de aumentar y la mayoría son admitidas a trámite. No obstante, de manera paradójica, las dificultades de acceso al procedimiento se intensifican drásticamente durante este periodo.

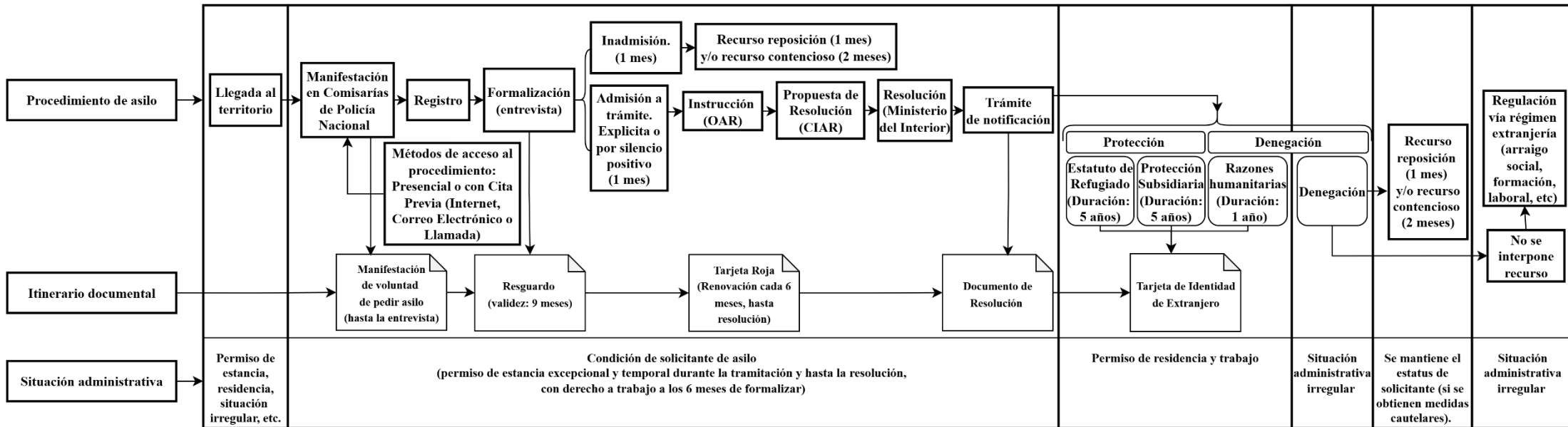
Un mapa de la inseguridad jurídica del procedimiento de asilo

El marco legal escueto, precario y desactualizado del sistema de asilo es uno de los principales factores que generan gran parte de las incertidumbres y dificultades de acceso al procedimiento de asilo entre 2015 y 2023. Esta sección introduce esta problemática a través de examinar las distintas fases del procedimiento, los documentos entregados a

las personas solicitantes de asilo y algunos aspectos de la normativa legal esenciales para entender las barreras de acceso al sistema de asilo y acogida analizadas en este y en los próximos capítulos.

El siguiente esquema muestra cómo funciona, en la práctica, el procedimiento de asilo desde el final del estado de alarma por la COVID-19 en junio 2020 hasta febrero de 2023:

Esquema 3. El procedimiento de asilo: fases, documentación y situación administrativa (febrero 2023)



Fuente: Elaboración propia.

Fases del procedimiento

Entre 2015 y 2023, el procedimiento de asilo ordinario es un trámite administrativo-judicial regulado por una normativa multinivel que es competencia del MI (Vidal, 2023). El acceso al procedimiento de asilo se organiza a través de la red provincial de comisarías de la policía nacional. Por lo general, las personas deben acudir a la comisaría correspondiente de su provincia de residencia para iniciar la solicitud, formalizarla y renovar la documentación vinculada al procedimiento. En cambio, el estudio de la petición se realiza desde la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), ubicada en Madrid⁴¹.

Durante el periodo estudiado, la solicitud de asilo se inicia a petición de la persona interesada. Posteriormente la petición es formalizada mediante una entrevista individual, dónde la persona debe exponer detalladamente su historia y los motivos por los cuales no puede volver a su país de nacionalidad o residencia habitual. Después de ser formalizada, la solicitud es remitida a la OAR. Entonces, el Estado dispone del plazo de un mes para decidir si admite o no a trámite la solicitud. La petición puede ser inadmitida a trámite, es decir, desestimada, si se da alguno de los motivos legales establecidos⁴². Si se admite, la administración debe establecer si tramita la petición de forma ordinaria o de urgencia. En teoría, la tramitación de urgencia reduce los plazos de resolución de la solicitud a la mitad (3 meses)⁴³. Si la administración no hace una comunicación expresa respecto a la admisión, transcurrido un mes desde la formalización, la petición se admite a trámite automáticamente por silencio administrativo positivo; en la práctica, esta es la dinámica dominante de las admisiones en el procedimiento ordinario entre 2020 y 2023. Según los profesionales entrevistados de las entidades sociales, esta situación se debe a que la administración no tiene suficiente personal para atender el gran número de solicitudes que se realizan, lo que imposibilita llevar a cabo el procedimiento de admisión a trámite dentro del plazo previsto de un mes (este mecanismo, como ya hemos señalado, solo se aplica en el procedimiento de frontera).

⁴¹ En Madrid, la OAR también realiza directamente varios de los trámites del procedimiento.

⁴² Los motivos de inadmisión a trámite del procedimiento ordinario se encuentran en el artículo 20 de la ley 12/2009. Entre ellos se incluyen, por ejemplo, que otro Estado de la UE sea responsable de examinar la solicitud o que la persona ya esté reconocida como refugiada en otro país o proceda de un tercer país seguro.

⁴³ La persona solicitante también puede pedir una tramitación de urgencia, por ejemplo, en casos manifiestamente fundados o de menores. Ver artículo 24 y 25 de la ley 12/2009.

Una vez admitida a trámite, es cuando la OAR examina en detalle la solicitud. Durante el estudio de la petición, la persona solicitante puede presentar pruebas adicionales que no hayan estado disponibles en el momento de la entrevista. Por otro lado, la ley de asilo 12/2009 contempla la posibilidad de realizar un trámite de audiencia, una especie de “segunda entrevista”⁴⁴. Al igual que las inadmisiones en el procedimiento ordinario, los tramites de audiencia son anecdóticos durante los años estudiados.

Una vez que la persona instructora de la OAR ha examinado el caso, se eleva la petición a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR). Esta es una comisión formada por representantes de distintos ministerios y ACNUR (con voz, pero sin voto) que debe formular una propuesta de resolución al MI, que es el competente para dictar la correspondiente resolución.

La notificación de la resolución del procedimiento experimenta cambios a lo largo del tiempo. Aunque en algunos contextos se utilizan los medios electrónicos, formas habituales de notificación son el correo postal o la entrega directa de la resolución cuando la persona acude a la comisaría de la policía nacional, por ejemplo, para realizar la renovación de la documentación asociada al procedimiento de asilo. Esta última situación es bastante frecuente entre 2020 y 2023. De hecho, durante mi trabajo de campo, muchas personas pasan por momentos de gran tensión cuando van a renovar su documentación, porque saben que pueden encontrarse con una resolución de su caso, normalmente negativa, dados los elevados porcentajes de decisiones denegatorias que hay durante esos años.

Ante una resolución favorable del estatuto de refugiado o la protección subsidiaria, la persona recibe, entre otros derechos, un permiso de residencia de 5 años⁴⁵. Si no existen supuestos de revocación o cese de la protección obtenida⁴⁶, se puede aplicar para obtener la nacionalidad tras cinco años de residencia en el territorio (un plazo más corto del general de diez años establecido para las personas extranjeras). En caso de denegación, el Estado puede otorgar una autorización de residencia por razones humanitarias, que es un permiso de residencia y trabajo de un año regulado por el régimen de extranjería⁴⁷. Si

⁴⁴ Artículo 17.8 de la ley 12/2009.

⁴⁵ Artículo 36 de la ley 12/2009.

⁴⁶ Ver artículos 42 a 45 de la ley 12/2009.

⁴⁷ En la práctica, esta modalidad de protección es extremadamente infrecuente. Durante el periodo estudiado, se ha concedido casi exclusivamente a personas venezolanas a partir de 2019.

se recibe una denegación sin la protección por razones humanitarias, la persona deja de ser solicitante de asilo y pierde los derechos asociados a esta condición, quedándose en situación administrativa irregular. Entonces, puede acudir a una de las vías de extranjería para regular su situación administrativa.

Ante una denegación, existe la posibilidad de plantear un recurso de reposición al MI (en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución) o un recurso judicial contencioso-administrativo a la Audiencia Nacional (en el plazo de dos meses desde la notificación de la resolución). En caso de presentarse, la persona puede conservar, en teoría, la condición de solicitante hasta la resolución del recurso. En la práctica, entre 2015 y 2023, hay muchas dificultades para que esto ocurra (Clínica Jurídica de Acción Social, 2021).

Finalmente, también existe la posibilidad de terminar el procedimiento bajo otros supuestos, como que la persona desista de la solicitud o se archive su petición, por ejemplo, en caso de no acudir a la renovación de su documentación o a una audiencia personal a la que haya sido convocada⁴⁸.

En términos generales, durante el periodo estudiado, la resolución de los expedientes de asilo por parte de la administración suele dilatarse considerablemente y presenta una gran variabilidad: algunas personas reciben una respuesta en menos de un año, mientras que muchas otras deben esperar más de un año o incluso varios. Asimismo, los recursos interpuestos ante las denegaciones también experimentan largos tiempos de espera hasta su resolución definitiva (ACCEM, 2023a).

Documentación

Desde que finaliza el estado de alarma ocasionado por la pandemia de la COVID-19 en junio de 2020 y hasta febrero de 2023, existen dos momentos diferenciados en el acceso al procedimiento de asilo. Este proceder no se contempla en la ley, sino que se implementa de facto, más o menos de acuerdo con las directivas europeas. En primer lugar, la persona debe manifestar su voluntad de solicitar asilo ante la administración, lo cual se realiza, por lo general, acudiendo con cita previa a una comisaría de la policía nacional. Después de la manifestación, la persona formaliza la petición con una entrevista.

⁴⁸ Artículo 27 de la ley 12/2009.

En el primer encuentro con la policía, la persona ya es documentada como solicitante de asilo con el documento “Manifestación de voluntad de presentar solicitud de protección internacional” (una hoja blanca DIN A4 donde, entre otros datos, consta el derecho de no devolución, a permanecer en el territorio y una fecha para formalizar la solicitud). En la segunda cita, una vez realizados los trámites de formalización, se documenta a la persona con el “Resguardo de presentación de solicitud de protección internacional”. Este documento, que también es una hoja blanca DIN A4, incluye el Número de Identidad de Extranjero (NIE) y el derecho a trabajar a los seis meses de la formalización. Nueve meses después de la expedición del resguardo, la persona debe renovar su documentación. Es entonces cuando se entrega la “Tarjeta Roja”, conocida así por ser una cartulina de cartón de color rojo intenso. La tarjeta roja se renueva cada seis meses hasta que se resuelve el procedimiento. Si la persona solicitante consigue algún estatuto de protección, después del documento de resolución, obtiene la Tarjeta de Identidad de Extranjero (TIE), una tarjeta de residencia similar al Documento Nacional de Identidad de las personas ciudadanas españolas (DNI).

A pesar de existir diferentes documentos entregados durante el procedimiento, la ley española 12/2009 no distingue entre distintos estatutos jurídicos de solicitante de asilo. Todos los documentos acreditan una misma condición jurídica, independientemente del resultado del procedimiento (de la Mora González, 2023). Sin embargo, en la práctica, como veremos en detalle más adelante, el acceso a los derechos difiere de manera significativa según el documento que tenga la persona.

En general, entre 2015 y 2023, los documentos que acreditan la condición de solicitante de asilo son bastante desconocidos por parte de los diferentes niveles de la administración y la ciudadanía, lo que suele dificultar la realización de trámites básicos o el acceso al mercado laboral y de la vivienda.

Imagen 1. Manifestación de voluntad de presentar solicitud de protección internacional



**MINISTERIO
DEL INTERIOR**



**DIRECCION GENERAL
DE LA POLICIA**
COMISARIA GENERAL DE EXTRANJERIA
Y FRONTERAS
UNIDAD CENTRAL DE FRONTERAS
SECCION DE PROTECCION
INTERNACIONAL

**MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD DE PRESENTAR SOLICITUD DE PROTECCIÓN
INTERNACIONAL**

Este documento acredita la intención del afiliado de presentar solicitud de Protección Internacional y AUTORIZA al titular a permanecer en España hasta la fecha de caducidad.

Nº REFERENCIA:

Nombre: _____

Apellidos: _____

Hijo de: _____

Fecha de Nacimiento: _____

País: _____

Nacionalidad: _____

Sexo: _____

Nº de Pasaporte: _____

F. Exp: _____ F. Cad: _____

Dirección: _____ Núm: _____

Cód. Postal: _____

Localidad: _____

Teléfono: _____ Móvil: _____

El interesado deberá comparecer el día 10/10/2023 a las 11:30 en la sede de esta Brigada Provincial para presentar formalmente la solicitud de protección internacional, acompañada de todos los documentos que considere.

Este documento CADUCA el día : 10/10/2023

Expedido en:

Advertencias

Este documento, que **no supone la presentación formal de la solicitud de protección internacional, garantiza la "no devolución" de su titular** hasta la fecha en que haya comparecido y formalizado dicha solicitud o hasta la fecha de su caducidad.

A la fecha de citación de comparecencia arriba indicada, su titular tiene la obligación de personarse en el lugar donde haya sido citado y presentar formalmente la solicitud de Protección Internacional. **La no comparecencia en el día citado implicará la pérdida de cualquier derecho derivado de este documento, entre ellos el de garantizarle la "no devolución" referido en el párrafo anterior.**

El interesado deberá entregar el presente documento el día en que formalice la solicitud de protección internacional. **Este documento carece de validez para el cruce de fronteras** (Reglamento CE 652/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de Adhesión de España al acervo Schengen).

D. firmado por REGISTRO GENERAL DE LA POLICIA
D. con N° Registro: S 2023002600100425824, Oficina 0026001 C.G.F.F. SECRETARIA GENERAL, F. Firma: 03/10/2023 10:34:25, F. Registro: 03/10/2023 10:34:24
El documento consta de 1 folios.
Dirección de consulta: <https://sede.policia.gob.es/>



Fuente: Trabajo de campo, 2023.

Imagen 2. Resguardo de presentación de solicitud de protección internacional

 MINISTERIO DEL INTERIOR	Nº EXPEDIENTE O.A.R.: 233511090030	 DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA	
<u>RESGUARDO DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL</u> <u>(Art 18.1 a) Ley 12/2009)</u>			
NIE: Nombre: _____ Apellidos: _____ Hijo de: _____ Fecha de nacimiento: _____ País nac.: _____ Nacionalidad: _____ Sexo: _____ Nº de pasaporte: _____ F. Exp.: _____ F. Cad.: _____ Dirección: _____ Localidad: _____ Teléfono: _____ Nº EXPEDIENTE O.A.R.: _____ Si transcurrida la fecha de _____ no se ha notificado la resolución de no admisión a trámite, quedará en este caso prorrogada la <u>fecha de caducidad</u> de este documento hasta el día _____		HUELLA	
Expedido en _____			
		CSV : _____	
<u>ADVERTENCIAS</u>			
• En virtud de la disposición adicional vigésimo primera del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, el solicitante de Protección Internacional estará autorizado para trabajar en España con las condiciones descritas en la propia disposición adicional a partir del día _____. • A la fecha de su caducidad el titular deberá comparecer ante la dependencia que lo expidió. En caso de incomparecencia o de no atender las comunicaciones que se le efectúen en su domicilio se procederá al archivo de la solicitud. Cesará la validez de este documento si antes de finalizar su vigencia se produce la resolución de la solicitud de Protección Internacional. • Este documento garantiza la "no devolución" de su titular. • <u>Este documento carece de validez para el cruce de fronteras</u> (Reglamento CE 399/2016, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de adhesión de España al acervo Schengen)			

Imagen 3. Tarjeta Roja

ADVERTENCIAS

- Este documento, que no supone la concesión de protección internacional, garantiza la "no devolución" de su titular hasta que se haya resuelto la solicitud.
- El titular deberá personarse, con la periodicidad que se indique, ante la dependencia policial expedidora y comunicar de forma inmediata cualquier cambio de domicilio que realice. La no comparecencia en el plazo indicado, así como no atender las comunicaciones que se dirijan a su domicilio dará lugar al archivo de la solicitud.
- Cesará la validez del documento si antes de finalizar su vigencia se produce la resolución de la solicitud de protección internacional.
- Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (Reglamento CE 562/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de adhesión de España al acervo Schengen).

Ministerio del Interior. IM-D-EX-148 Rev.

ESPAÑA

MINISTERIO DEL INTERIOR

DOCUMENTO ACREDITATIVO DE LA CONDICIÓN DE SOLICITANTE EN TRAMITACIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (Art. 15.1.a) Ley 12/2009)

NIE _____

Nombre: _____

1º Apellido: _____

2º Apellido: _____

Fecha de nacimiento: _____

Lugar: _____

Nación: _____

Nacionalidad actual: _____

Domicilio en: _____

CADUCIDAD: _____

Firma del titular: _____

Nº _____

EXP. N.º _____

ESTADO DE ESPAÑA

Ministerio General de Asuntos y Fronteras

QR

CSV: _____

ESTE DOCUMENTO NO ES VÁLIDO PARA EL CRUCE DE FRONTERAS (THIS DOCUMENT IS NOT VALID FOR CROSS BORDER) AUTORIZA A TRABAJAR

Fuente: Trabajo de campo, 2023.

Imagen 4. TIE con permiso de residencia y trabajo de protección internacional

ESP **PERMISO DE RESIDENCIA**

APellidos Nombres / SURNAMES Forenames

SEXO / SEX NACIONALIDAD / NATIONALITY FECHA NAC. / BIRTH DATE

TIPO DE PERMISO / TYPE OF PERMIT VALIDEZ TARJETA / CARD EXPIRY

ASILO PROTECCION INTERNACIONAL AUTORIZACION RESIDENCIA-TRAB

OBSERVACIONES / REMARKS

NIE / PERSONAL NUMBER NIE

RESIDENCE PERMIT / TITRE DE SEJOUR

Fuente: Trabajo de campo, 2023.

Consideraciones jurídicas sobre el acceso al procedimiento de asilo

El artículo 6 de la directiva europea 2013/32/UE, vigente durante el periodo estudiado, distingue tres fases en el acceso al procedimiento de asilo: la “formulación” de la solicitud, el “registro” y la “presentación”. La “formulación” de una solicitud es el acto de expresar el deseo de solicitar la protección internacional ante una autoridad del Estado. Una vez formulada, la directiva establece que las autoridades deben “registrar” la solicitud en unos plazos determinados, es decir, dejar constancia oficial de la voluntad de la persona de solicitar protección. Finalmente, la “presentación” de una petición es el momento en el que la persona facilita toda la información o documentos para completar el expediente creado al registrar la solicitud (EASO, 2021a, pp. 10-14).

Las directivas europeas definen al “solicitante de protección internacional” como aquella persona nacional de un tercer país o apátrida que ha “formulado” una petición, es decir, que ha manifestado la voluntad de solicitar asilo ante un Estado, y cuya solicitud no ha sido resuelta definitivamente⁴⁹. Por tanto, solo con el hecho de manifestar la intención de solicitar asilo ya se adquiere, según las directivas, la condición jurídica de solicitante, y los derechos y obligaciones que esta conlleva.

En España, entre 2015 y 2023, el sistema de asilo y acogida padece una profunda inseguridad jurídica. Como hemos mencionado anteriormente, durante estos años, España no ha transpuesto las directivas europeas de asilo a su legislación interna⁵⁰. De esta forma, numerosos artículos de la ley resultan obsoletos o desalineados con la normativa europea vigente. Por ejemplo, la ley de asilo 12/2009 no contempla ni la definición de la condición de solicitante de asilo ni las fases de acceso al procedimiento establecidas en la Directiva 2013/32 (formulación, registro y presentación). Por otro lado, la ley tampoco está desarrollada reglamentariamente, pese la prescripción legal de crear un reglamento en un plazo de 6 meses desde su entrada en vigor⁵¹. De esta forma, como ocurre con tantos otros aspectos del sistema, el acceso al procedimiento de asilo tampoco está regulado de forma detallada. De hecho, la ley no solo no contempla la definición de solicitante de asilo prevista en las directivas europeas, sino que no contempla ninguna definición. En

⁴⁹ Ver artículo 2, párrafo c, y considerando 27 de la Directiva 2013/32/UE.

⁵⁰ Resulta irónico que en 2024 se aprueben las directivas europeas de asilo de tercera generación sin que España haya transpuesto las directivas anteriores, incumpliendo los plazos temporales de transposición.

⁵¹ Disposición Final Tercera de la ley 12/2009.

consecuencia, el Estado ha ido cambiando su interpretación sobre el momento en que se adquiere esta condición jurídica, a menudo de forma inconsistente con lo establecido en las directivas europeas.

En síntesis, entre 2015 y 2023, la normativa reguladora del sistema de asilo español es insuficiente, está desactualizada y es poco coherente. La ausencia de un marco regulador sólido provoca que el Estado y los operadores jurídicos responsables de gestionar el acceso al procedimiento y los derechos de las personas solicitantes de asilo llenen los vacíos legales con prácticas discrecionales. Como consecuencia, con la misma ley vigente entre 2009 y 2023, las prácticas administrativas del procedimiento varían enormemente. Así, resulta imposible comprender como funciona el acceso al procedimiento entre estos años a través de una lectura de la normativa. Un caso claro respecto a esto es la forma de documentar a los solicitantes de asilo. Antes de 2018, no existe de forma generalizada el documento de manifestación. Por otro lado, ni los resguardos ni las tarjetas rojas son expedidos en el mismo momento del procedimiento, ni tienen la misma duración, formato o datos inscritos entre 2015 y 2023⁵². A raíz de estos cambios, se puede afirmar que las personas que tramitan sus solicitudes en 2015 y las que lo hacen en 2023 se encuentran con procedimientos sustancialmente diferentes. Lo verdaderamente significativo de estos cambios procedimentales no radica tanto en las formas específicas de proceder del Estado en cada momento, sino lo que revelan sobre el propio funcionamiento del sistema de asilo: una práctica administrativa que opera con gran discrecionalidad, escasa transparencia y muy desvinculada del marco regulador existente. Esta profunda inseguridad jurídica afecta constantemente tanto al trabajo cotidiano del personal de las entidades sociales como a las personas solicitantes de asilo:

Ahora el tema es... ¿harán un reglamento o una ley nueva? La ley es del año 2009, las directivas europeas son posteriores y el periodo de transposición ya ha pasado. Tampoco hay un reglamento. Bueno, hay un reglamento de asilo de una modificación legal de una ley del 84. Hay tantas cosas que al final no están escritas... Hay tantas cosas que no funcionan. Es agotador. No acabarías nunca... Hace falta un reglamento urgentemente, pero no sé si más que un reglamento, hay que aprobar una nueva ley, porque es que nos hemos quedado ya tan desfasados.

⁵² Ver “Nota sobre el resguardo de presentación de la solicitud de protección internacional”, de 20/06/2019, del MI, y “Nota sobre el nuevo resguardo de presentación de la solicitud de protección internacional”, de 2020, del MI.

Es que es una detrás de otra... Tenemos una teoría, pero luego la práctica no tiene nada que ver con las normas. Es como tener un libro de instrucciones con las páginas en blanco. Y las normas que tenemos son todo instrucciones y notas internas, instrucciones de un ministerio, de otro ministerio, que no están coordinadas entre ellas y no son públicas. En vez de tener un reglamento que te dice como proceder, es casi como si alguien decidiera por su cuenta como se hacen las cosas. Hay mucha inseguridad jurídica y es, además, con gente muy vulnerable. Es muy difícil trabajar así. (Abogado, entrevista, 2023)

Los siguientes apartados de este capítulo analizan las consecuencias prácticas de estas lagunas normativas e inseguridad jurídica en el acceso al procedimiento de asilo entre 2015 y 2023. Al mismo tiempo, examinan las distintas barreras que limitan el ejercicio de este derecho.

Un sistema desbordado

Como vimos en el gráfico 1, el periodo comprendido entre 2015 y 2023 se caracteriza por un aumento sin precedentes en el número de solicitudes de asilo. Este incremento tiene lugar en un sistema que, ya en 2015, adolece de una notable carencia de recursos, tanto humanos como materiales (López-Sala & Moreno-Amador, 2020; Poy, 2022). Esta situación provoca que, año tras año, hasta 2023, la administración española enfrente una incapacidad estructural para garantizar el buen funcionamiento del sistema de asilo y acogida y los derechos de las personas solicitantes de asilo⁵³.

Desde el punto de vista del acceso al procedimiento de asilo, el período histórico comprendido entre 2015 y 2023 puede dividirse en dos etapas diferenciadas. La primera corresponde a la etapa prepandémica (2015-2020). La segunda comienza con el fin del estado de alarma por la pandemia de la COVID-19 en junio de 2020 y se extiende hasta 2023 (es una fase no terminada en 2024).

La etapa prepandémica se inicia en 2015 con el aumento de solicitudes de asilo. En ese momento, el sistema de asilo y acogida, acostumbrado a procesar unos pocos miles de solicitudes anuales, carece de los recursos necesarios para afrontar el incremento de peticiones de asilo que se producirá en los años siguientes. Evidencia del desbordamiento

⁵³ La falta de recursos también está presente en otras áreas del sistema público español, aunque es particularmente pronunciada en el caso del sistema de asilo y acogida.

son las largas colas que se hacen para pedir asilo en varias comisarías del territorio nacional (Defensor del Pueblo, 2020, p. 237; Vargas, 2018). Básicamente, lo que ocurre es que en muchas provincias hay más personas deseando pedir asilo que citas disponibles cada día para iniciar el procedimiento. Durante el trabajo de campo en Barcelona, yo mismo conozco a varias personas que han tenido que soportar colas interminables e incluso pasar noches en la calle, delante de la comisaría, con el objetivo de poder iniciar el procedimiento de asilo al día siguiente.

Imagen 5. Cola de más de 100 personas para iniciar el procedimiento de asilo en Madrid (2018)



Fuente: Jairo Vargas. Imagen cedida por el autor.

Imagen 6. Cola de más de 100 personas para iniciar el procedimiento de asilo en Madrid (2018)



Fuente: Jairo Vargas. Imagen cedida por el autor.

Una segunda manifestación del desbordamiento del sistema de asilo se encuentra en la temporalidad de las citas. Desde 2015, las citas para formalizar comienzan a prolongarse gradualmente hasta llegar a alcanzar, en algunas provincias, un plazo de espera de hasta dos años⁵⁴. Una abogada entrevistada de una de las provincias con los tiempos de espera más largos en 2022 explica así la situación:

Aquí no solíamos tener el colapso de grandes ciudades como Madrid y Barcelona. Entonces, era un trámite relativamente ágil. A lo mejor llegabas y, en unas semanas, te daban la cita de la entrevista. Era poco tiempo. Luego, el problema ha sido que el plazo para formalizar se ha ido haciendo cada vez más largo. No a causa del volumen de solicitudes, sino porque aquí solo hay un funcionario para hacer las entrevistas. (...) Entonces, claro, esta persona no daba abasto. Lo que hemos hecho ha sido hablar con el nuevo responsable de la Brigada de Extranjería, y se ha comprometido a hacer un plan de choque, o sea, a meter más funcionarios durante algunos meses para poder ir reduciendo ese plazo de espera. (...) La falta de personal es un problema común en todas las comisarías. (Abogada, entrevista, 2022)

Una situación similar se repite en la mayoría de las comisarías de la policía nacional. Aunque a lo largo de los años la administración aumenta el personal encargado de tramitar las solicitudes de asilo, este refuerzo es, en muchos casos, claramente insuficiente para garantizar que las entrevistas se realicen en un plazo breve de tiempo. Una muestra de ello es el caso de José, un solicitante de asilo que conozco durante el trabajo de campo, que expresa la voluntad de pedir asilo en diciembre de 2022 en Málaga y recibe una cita para formalizar la petición un año y medio más tarde, en junio de 2024. El caso de José es extremo, pero no inusual. ACCEM (2019, p. 35) calcula que el tiempo medio de espera para formalizar en 2019 es de 6 meses.

Llegados a este punto, resulta importante destacar un aspecto esencial que nos acompañará durante toda la investigación y que es fundamental para comprender el funcionamiento de la burocracia del sistema de asilo y acogida: la arbitrariedad. El trabajo

⁵⁴ Los tiempos de espera dilatados para acceder a los servicios públicos no son exclusivos de los trámites relacionados con el derecho de asilo, ni siquiera de extranjería. Al contrario, constituyen un problema extendido en diversos sectores de la administración pública. Sin embargo, en asilo y extranjería resultan especialmente notorios.

de campo realizado revela que la arbitrariedad es, entre 2015 y 2023, una característica estructural del sistema de asilo y acogida. Aunque es cierto que el colapso, manifestado en largas colas y esperas, es un problema generalizado en buena parte del territorio nacional, no es igual en todas partes. Aunque los tiempos de espera para formalizar aumentan notablemente en toda España a partir de 2015, estos varían mucho entre comisarías (ver tabla 3). Además, los tiempos de espera también varían a lo largo del tiempo en una misma comisaría, incrementando y disminuyendo en función de diversas variables, como la capacidad de trabajo, el número de peticiones o la pandemia⁵⁵. Incluso en una misma comisaría y durante un mismo periodo, las personas reciben diferentes tiempos de espera para formalizar (dependiendo, por ejemplo, de la disponibilidad de los intérpretes).

Tabla 3. Tiempos de espera para formalizar las peticiones de asilo en diferentes provincias (febrero 2023)

Provincias	Tiempo de espera para formalizar
Albacete, Toledo, Salamanca, Alicante, La Coruña	Más de 1 año
Guadalajara, León y Valladolid	1 año
Lugo	10-12 meses
Málaga	9 meses
Vigo	8-10 meses
Córdoba	7 meses
Almería	6 meses
Burgos	6-10 meses
Oviedo y Ciudad Real	5-6 meses
Castellón	5 meses
Cáceres	4 meses
Vitoria	3-4 meses
Valencia	2-3 meses
Cádiz y Murcia	2 meses
Barcelona	1 mes y medio
Cartagena	3 semanas
Zaragoza	1 semana
Madrid	Depende de cada comisaría, de 1 a 9 meses

Fuente: Elaboración propia. Datos de obtenidos de ACCEM (2023a, p. 52).

⁵⁵ A modo de ejemplo, a lo largo del trabajo de campo en Barcelona conozco a solicitantes de asilo que han presentado su solicitud en distintos momentos y que se han encontrado tiempos de espera muy dispares: algunos esperaron más de ocho meses para formalizar, otros seis, y otros menos de un mes.

Estas arbitrariedades temporales explican las experiencias dispares y contradictorias que los solicitantes de asilo tienen del sistema. El contraste es evidente al comparar el caso de José, el solicitante de asilo que tiene que esperar un año y medio para formalizar su solicitud, con el de Mario:

Fue en Madrid, muy sencillo. Yo fui y hice la cola en la policía en septiembre de 2019. Me dijeron que, en dos días, tenía que volver para hacer la entrevista. Y así lo hice: fui a la policía, le conté toda la historia, me tomó las huellas... Dos días solo. Fue muy rápido. (Refugiado, entrevista, 2023)

Uno de los ejemplos más claros de cómo la arbitrariedad de los plazos para formalizar afecta a las personas solicitantes de asilo es el acceso al derecho al trabajo. Entre 2015 y 2023, este derecho solo puede ejercerse seis meses después de formalizar la solicitud. José, que tiene la cita para formalizar en un año y medio, tiene que esperar dos años para acceder al derecho a trabajar. En contraste, otras personas, como Mario, que consiguen formalizar en pocas semanas, pueden trabajar legalmente a los siete meses de iniciar el procedimiento.

Otra problemática existente durante el periodo estudiado es la gran inseguridad jurídica sobre el acceso a la condición de solicitante de asilo. Durante varios años, no existe el documento de manifestación de voluntad de presentar una solicitud de asilo. Según la respuesta que me proporcionan desde el Portal de Transparencia, es en marzo de 2018 cuando el MI da las instrucciones para que este documento se generalice en todas las comisarías. Hasta que no se generaliza este documento (e incluso, en algunos casos, después de haberse generalizado), existe una gran incertidumbre para muchos actores sobre el momento exacto del procedimiento en el que las personas adquieren la condición de solicitante y, consecuentemente, los derechos asociados a este estatuto jurídico. Muchos actores asumen, como también lo hace la administración en ciertos momentos, que esta condición jurídica se adquiere en el momento de formalizar la solicitud (realizar la entrevista). Antes de 2015, la falta de claridad sobre este tema no representa una problemática grave, ya que los plazos de formalización no son tan excesivos. Sin embargo, a partir de este año, las largas demoras y la falta de reconocimiento de la condición de solicitante hasta la formalización impiden a muchas personas que buscan refugio ejercer sus derechos, como ingresar al programa estatal de acogida (CEAR, 2018, p. 106; Defensor del Pueblo, 2018, pp. 326-327).

Algunas investigaciones han señalado que este tema es, justamente, un “limbo legal” de la ley de asilo 12/2009 (Morcillo, 2021, p. 182). Sin embargo, lo que en realidad tiene lugar es una vulneración de derechos, ya que, según las directivas europeas, las personas que ya han manifestado la voluntad de pedir asilo son solicitantes de pleno derecho.

En síntesis, esta sección ha evidenciado que el incremento de solicitudes a partir de 2015 desborda un sistema deficientemente dotado de recursos, dando lugar a disfuncionalidades como largas colas y demoras importantes en la formalización de la petición de asilo. Como hemos visto, estas dificultades de acceso al procedimiento, intensificadas por el marco normativo precario, impactan de manera significativa en el acceso a los derechos más básicos. Finalmente, en este apartado también hemos identificado un rasgo que atraviesa todo el sistema de asilo y acogida entre 2015 y 2023 y que resultará clave en los análisis que realizaremos más adelante: su arbitrariedad estructural.

A pesar de las dificultades de acceso al procedimiento que se han analizado, estas no alcanzan su punto más crítico hasta el periodo post-pandemia (2020-2023), tal como vemos a continuación.

“En este momento no hay citas disponibles”

En la etapa posterior al estado de alarma decretado por la pandemia de la COVID-19 en 2020, persisten problemas de acceso al procedimiento similares a los del periodo previo. Sin embargo, a estos se añaden otros relacionados con la digitalización del procedimiento. Poco antes de la pandemia en 2020, y de forma generalizada después, se implementa en prácticamente todo el territorio nacional un sistema de cita previa que afecta no solo al acceso al procedimiento, sino también a otros de sus trámites, como la renovación de documentos o la obtención de los títulos de viaje⁵⁶.

Con este sistema, quienes desean formalizar una solicitud de asilo deben, en primer lugar, obtener una cita previa. Luego, tienen que esperar hasta la fecha asignada y acudir a la comisaría correspondiente para manifestar la voluntad de pedir asilo. En ese momento, reciben una nueva cita para formalizar la petición. Finalmente, deben esperar que llegue esa fecha y regresar a la comisaría para realizar la formalización (entrevista). Por este

⁵⁶ Este sistema también es implementado para muchos de los trámites de extranjería.

motivo, muchos profesionales de las entidades sociales llaman a la cita previa telemática para acceder al procedimiento “la cita previa de la cita para la cita” (Abogada, diario de campo, 2023). Con esta frase denuncian los numerosos trámites y las prolongadas esperas que deben afrontarse antes de poder formalizar una solicitud de asilo.

La implementación del sistema de cita previa es progresiva y se realiza en distintos momentos según la comisaría. A pesar de que la siguiente tabla refleja el caso de Catalunya, la implementación es igual de arbitraria en el resto de las comisarías del territorio nacional.

Tabla 4. Implementación del sistema de citas previas del procedimiento de asilo en Catalunya:

Lugar	Cita previa de acceso	Cita previa para renovar la documentación
Barcelona	Enero de 2020	Enero de 2020
Tarragona	Junio de 2020	Julio de 2020
Lleida	Octubre de 2019	Marzo de 2023
Girona	Mayo de 2018	Julio de 2023

Fuente: Elaboración propia. Datos del MI obtenidos del Portal de Transparencia.

Ante la ausencia de un reglamento que regule el acceso al procedimiento de asilo, las comisarías cuentan con un amplio margen de discrecionalidad para establecer los métodos de acceso y el número de citas ofertadas. De esta forma, lejos de fomentar la creación de un sistema igualitario en todo el territorio, la implementación de la burocracia digital profundiza la arbitrariedad estructural previamente existente. Entre 2020 y 2023, en las diferentes comisarías existen distintos métodos de acceso al procedimiento de asilo, así como diferentes tiempos de espera entre la cita previa y el día de la manifestación, y entre la manifestación y la formalización.

Respecto a los métodos de acceso, en algunas comisarías (muy pocas) se puede acudir presencialmente, mientras que en la mayoría se debe pedir cita previa. Entre las que exigen cita previa, los métodos de acceso también varían: llamadas telefónicas, correos electrónicos o, el más común, la página web de la policía. Como muestra la tabla 5, para 2023 la mayoría de las provincias ya han implementado el sistema de citas a través de la web. Como también muestra la tabla, los plazos entre la solicitud de la cita previa y la fecha asignada para la manifestación son variados. En algunos casos, también son muy dilatados, llegando a superar los seis meses. Esta espera resulta muy grave para las

personas que quieren pedir asilo, ya que hasta que no se realiza la manifestación de forma presencial en la comisaría, no son documentadas ni reconocidas formalmente como solicitantes de asilo. Así, en general, no pueden acceder a los derechos que ofrece esta condición jurídica.

Tabla 5. Método de acceso y tiempo de espera para la cita de manifestación en diferentes provincias (febrero 2023)

Provincia	Mecanismo	Tiempo de espera para entre la petición de la cita y la manifestación
Albacete	Internet	1 mes
Alicante	Internet	1-2 meses
Almería	Internet	1-2 meses
Barcelona	Internet	1 mes
Burgos	Internet	1 semana
Cáceres	Internet	1 semana
Cádiz	Internet	3 meses
Cartagena	Internet	1 mes
Castellón	Internet	1 mes
Huelva	Internet/en persona	-
León	Internet	Pocos días
Madrid	Internet	Depende de la comisaría
Málaga	Internet	1 mes
Murcia	Internet	1 mes
Oviedo	Internet	1-2 semanas
Salamanca	Internet	1 mes
Sevilla	Internet	1 mes
Toledo	Internet	3-6 meses
Valencia	Internet	1 mes
Valladolid	Internet	2-3 semanas
Vitoria	Internet	2-3 meses
Guadalajara	Email	Pocos días
La Coruña	Email	1-2 meses
Lugo	Email	2 meses
Córdoba	Por teléfono	Pocos días
Gijón	Por teléfono	Pocos días
Vigo	Por teléfono	Pocos días
Ciudad Real	En persona	El mismo día

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de ACCEM (2023a, p. 52).

A partir de 2020, solicitar una cita previa para iniciar el procedimiento resulta especialmente complicado para las personas que no están familiarizadas con los medios digitales, son ágrafas, no disponen de acceso permanente a internet, teléfono u ordenador, o viven en situación de calle. Asimismo, la web donde se debe solicitar el acceso al procedimiento presenta otras dificultades adicionales. En primer lugar, la web solo está

disponible en muy pocos idiomas y, en estos casos, la traducción no está correctamente implementada. Además, el nombre de los trámites del procedimiento de asilo y los requisitos formales necesarios para llevarlos a cabo difiere entre comisarías. Esta falta de homogeneidad genera una gran desorientación entre las personas solicitantes. A causa de todo esto, muchas personas que quieren pedir asilo, en la práctica, necesitan la ayuda de otras para hacerlo, ya que el sistema web de cita previa presenta una gran brecha digital.

Ni la brecha digital, ni las arbitrariedades, ni los distintos (aunque generalmente prolongados) tiempos de espera constituyen el principal obstáculo para acceder al procedimiento a partir de 2020. Tampoco lo es el hecho de que la web de la policía se cuelgue con frecuencia. El principal problema para solicitar asilo a partir de 2020 es directamente la imposibilidad de conseguir las citas previas para iniciar el procedimiento.

Desde 2020 hasta 2023, es prácticamente imposible obtener una cita para iniciar el procedimiento de asilo en Barcelona y en casi todas las provincias donde el acceso se realiza a través de la web. Las personas no pueden manifestar su voluntad de pedir asilo porque no encuentran citas previas disponibles para hacerlo. El problema es que hay menos citas previas que personas con intención de iniciar el procedimiento. Lo más habitual es que, después de introducir sus datos en el aplicativo web, se encuentren, día tras día, durante meses, con el mensaje: “En este momento no hay citas disponibles”.

Imagen 7. Web de la policía con el mensaje “En este momento no hay citas disponibles”

The image shows a screenshot of the 'Sede electrónica' (Electronic Office) website of the Spanish government. The page is titled 'INTERNET CITA PREVIA' and 'POLICIA- SOLICITUD ASILO'. It is the first step of a 5-step process ('Paso 1 de 5'). The main content area is titled 'Identidad del usuario de cita' and contains a message: 'En este momento no hay citas disponibles. En breve, la Oficina pondrá a su disposición nuevas citas.' (At the moment there are no appointments available. In short, the Office will soon have new appointments at its disposal.) There is a 'Salir' (Exit) button at the bottom left of the message box. The page has a navigation bar with links: 'INICIO', 'PROCEDIMIENTOS', 'MIS EXPEDIENTES', 'MIS NOTIFICACIONES', and 'AYUDA'. The version number '7.6.4' is visible in the top right corner.

Fuente: Trabajo de campo, 2022.

A lo largo de casi dos años de trabajo de campo no conozco a nadie en Barcelona que haya conseguido la cita previa por la web de forma autónoma. El personal de las entidades sociales en diversas provincias también se encuentra cotidianamente con esta realidad:

El problema es que nunca hay citas disponibles. Podemos estar 100.000 veces al día intentando sacar citas y no lo conseguimos. Hay muchas personas que quieren pedir asilo y no les podemos ayudar. Yo podría dedicar mi jornada laboral completa a esta tarea y aun así no obtendría ninguna cita. (Profesional, grupo focal, 2022)

Por lo general, las citas previas deben solicitarse para cada adulto. Esto resulta especialmente dramático en el caso de familias, ya que deben conseguir tantas citas como miembros adultos haya. La siguiente cita resume muy bien la desesperación que viven las personas ante esta situación:

La verdad, sería excelente poder llegar y conseguir directamente la cita, pero no era posible. Mi mujer y yo intentábamos por la web todo el día, a toda hora. Por la mañana lo intentábamos durante 40 o 50 minutos; después, al mediodía; luego, por la tarde-noche; más tarde, al anochecer, y también en la madrugada... a todas horas. Y nada, nada, nada. A mis amigos en Venezuela les decía: “Ayúdenme con esto, entren en esta página”, y nada... colapsado, colapsado, nada. Lo intentábamos con cinco o seis teléfonos de amigos, sin exagerar, seis personas, y nada. (Solicitante de asilo, entrevista, 2023)

CEAR (2024, p. 74) estima que el tiempo promedio de espera para encontrar una cita previa es de 9 meses a finales de 2023. El personal de las entidades sociales que entrevisto en las diferentes provincias, si bien reconoce que existe una variabilidad importante entre regiones, coincide en señalar que los tiempos son muy elevados:

Depende de la provincia, pero puede llegar a un año o más. Y también va variando a lo largo del tiempo. Ahora, por ejemplo, no lo sé, llevamos muchos meses que nadie consigue una cita. El sistema no es que esté colapsado, es que está cerrado. Es decir, nadie logra por sus medios ir a un ordenador y sacar una cita para pedir asilo. Los abogados no lo logran, nadie lo logra. (Abogada, entrevista, 2022)

Con la introducción del sistema de cita previa y las grandes dificultades para obtener las citas, las largas colas en las comisarías desaparecen, siendo reemplazadas por colas

virtuales. Cuando las personas acuden presencialmente a la policía en busca de ayuda, lo más habitual es que se les indique que deben solicitar asilo por la web. Para algunos profesionales, la nueva situación es peor, porque el problema del colapso ya no es tan visible como antes:

¿Qué pasaba antes? Que antes esto se hacía de forma presencial, entonces la gente se levantaba a las dos de la mañana y se ponía en paseo San Juan a hacer cola. ¿Ahora que pasa? Que toda esta gente ha quedado silenciada, porque todo ha pasado a ser online. Entonces no somos capaces de ver cuántas personas hay detrás del ordenador buscando una cita. Ese es el tema. (...) Ha habido más de 100.000 solicitudes de asilo en 2022. Son muchas. Y aun así hay gente que no ha podido solicitar protección internacional. Se desconoce cuánta gente no ha podido solicitar protección internacional por falta de citas. La persona que no ha podido pedir una cita de asilo, pero quiere ser solicitante, no existe para el sistema. Y nosotros nos las encontramos a diario, y están muy enfadados. (Abogado, entrevista, 2023)

La imposibilidad de obtener las citas previas tiene consecuencias muy graves. Al no poder iniciar el procedimiento, las personas no pueden obtener un documento que les permita acceder a los derechos asociados a la condición jurídica de solicitante de asilo. Así, quedan en situación de irregularidad administrativa y desamparadas, sin acceso a los derechos, corriendo el riesgo de ser expulsadas a los países de los que huyen, porque no tienen acreditado el derecho de no devolución. Además, para las personas indocumentadas, los documentos del procedimiento de asilo son esenciales para ejercer otros derechos básicos, como empadronarse; sin ellos, el acceso se vuelve muy complicado. Todo ello, evidentemente, afecta directamente a la vida cotidiana de las personas:

Imagínate, yo cuando llegué no salía por la noche por miedo a que me pidiesen la documentación y que se dieran cuenta de que estaba indocumentada. Estuve casi como 6 meses esperando a conseguir la cita. (...) Estaba en alerta todo el rato. Yo tenía miedo hasta de inscribirme al gimnasio, me sentía súper vulnerable por la calle. (Solicitante de asilo, entrevista, 2023)

Un derecho muy importante que se ve bloqueado por la falta de citas es el ingreso al programa estatal de acogida. Al no poder acceder a él, muchas personas no pueden cubrir adecuadamente sus necesidades básicas, ni recibir el acompañamiento psicológico,

jurídico y social al que tienen derecho. Por otro lado, la imposibilidad de iniciar el procedimiento por la falta de citas extiende aún más la ya prolongada espera para acceder al derecho al trabajo. En suma, ante la imposibilidad de acceder al programa estatal de acogida y de trabajar legalmente, las personas se ven forzadas a trabajar de forma irregular para sobrevivir, produciéndose numerosas situaciones de explotación laboral. Muchas personas que no lo consiguen y carecen de una red de apoyo, terminan durmiendo en la calle o en condiciones de gran precariedad. En definitiva, las duras condiciones de vida producidas por la imposibilidad de iniciar el procedimiento provocan una profunda frustración y malestar:

Encima, no tengo perspectiva de que esto se vaya a solucionar en algún momento. Si al menos me dieran la cita para un día concreto, aunque fuera dentro de mucho tiempo, tendría algo de esperanza... Pero vivir así, es difícil. Muy difícil. (Mujer que quiere pedir asilo, diario de campo, 2023).

Como he mencionado previamente, la digitalización del procedimiento de asilo también afecta a otros trámites más allá del acceso, como los de renovación de documentos o emisión de los títulos de viaje. Aunque algunas de estas citas (especialmente las de renovación de la documentación) son bastante más fáciles de conseguir que las de acceso, hay periodos en los que también resultan muy difíciles de obtener, generando graves problemas para quienes ya están dentro del procedimiento. La dificultad para renovar la documentación es tal, en ciertos momentos, que un trabajador social del programa estatal de acogida entrevistado en 2022 me explica que llega a encontrarse con prácticamente la totalidad de las personas de su centro con los documentos caducados. Aunque los profesionales del derecho sostienen que la imposibilidad de renovar la documentación no es imputable a la persona y no debería afectar a sus derechos, en la práctica algunos solicitantes creen que esto les deja en situación administrativa irregular, lo que les provoca gran angustia. Además, no poder tener los documentos en vigor hace que haya personas que pierdan su empleo, vean bloqueadas sus cuentas bancarias, no puedan acceder a un alquiler o dejen de percibir ciertas ayudas sociales (Defensor del Pueblo, 2024, p. 42).

Esta mala gestión del procedimiento existe en prácticamente todo el territorio nacional. En Barcelona, no obstante, da lugar a una situación paradójica. Con la crisis de los refugiados de 2015 y 2016, el ayuntamiento declara Barcelona como “ciudad refugio” (Garcés-Mascreñas & Gebhardt, 2020). Este lema inspira la implementación de una serie

de políticas locales diseñadas para favorecer la acogida y garantizar los derechos de quienes buscan refugio (Ajuntament de Barcelona, 2019). Sin embargo, debido al problema de las citas previas, cuya gestión recae en el gobierno central, la realidad sobre el terreno dista mucho de ser la deseada por las políticas del ayuntamiento. A partir de 2020, Barcelona es una “ciudad refugio” donde, paradójicamente, es prácticamente imposible acceder al derecho de asilo.

Todo cambia para que nada cambie

A pesar de que la falta de citas es denunciada constantemente por parte de entidades sociales, medios de comunicación, diferentes niveles de la administración pública, el Defensor del Pueblo o las propias personas solicitantes de asilo, el problema perdura durante más de tres años (desde que se generaliza el sistema de cita previa en 2020 hasta 2023)⁵⁷. Para intentar revertir la situación, en marzo de 2023 se produce un cambio generalizado en todo el territorio español con respecto al acceso al procedimiento de asilo. Este cambio se produce cuando prácticamente todas las comisarías han implantado ya el sistema de cita previa a través de la web de la policía. Gracias al trabajo de campo puedo documentar la parte inicial de esta transformación, que se hace con el objetivo principal de solucionar dos problemas: tratar de garantizar el acceso al procedimiento y evitar la venta de citas de asilo (algo que trataremos más adelante).

En marzo de 2023, muchas comisarías que utilizan el sistema de cita previa a través de la web lo sustituyen por otros métodos, principalmente llamadas telefónicas o correos electrónicos. En ciertos casos, incluso se elimina por completo la cita previa, volviéndose el acceso presencial. Finalmente, en otras, se implementa una combinación de varios métodos de acceso⁵⁸. En Barcelona, el sistema de cita previa para acceder al procedimiento a través de la web de la policía se sustituye por uno de llamadas telefónicas⁵⁹. En este nuevo sistema, la persona debe llamar a un número de teléfono y

⁵⁷ En noviembre de 2022, el Ajuntament de Barcelona denuncia públicamente la imposibilidad de conseguir las citas para iniciar el procedimiento. Ver “Comunicat del Consell Municipal d'Immigració de Barcelona davant impossibilitat de trobar cites per a les peticions de protecció internacional”, de 15/11/2022, del Ajuntament de Barcelona.

⁵⁸ Para conocer los métodos de acceso en cada provincia, se puede buscar por internet el documento “Puntos de contacto para Solicitud de Protección Internacional/Asilo”, del MI o ver ACCEM (2024, p. 54).

⁵⁹ En Barcelona, la solicitud de cita previa para renovar la documentación continúa realizándose mediante la web.

recibe directamente una cita para formalizar la petición de asilo en pocas semanas. Este cambio elimina tanto la cita para manifestar como el documento de manifestación en Barcelona. Esto no ocurre en otras partes del territorio, donde ambos se mantienen⁶⁰.

Cuando se anuncia el cambio, muchas personas nos emocionamos, pensando que quizá, después de tres años, finalmente ha llegado el momento en que el disfuncional sistema de citas previas desaparezca. Sin embargo, las medidas implementadas en marzo de 2023 no mejoran el acceso al procedimiento a corto plazo, ni en Barcelona ni en la mayoría de las regiones del territorio nacional:

Desde que se activó el tema de las llamadas ha sido imposible pedir asilo. Desde la organización les decimos que deben llamar ellos mismos porque nosotros no damos abasto. Es imposible que cojan el teléfono, porque siempre está fuera de servicio, comunica. Han venido varios chicos y chicas informando que no han podido sacar cita, a pesar de llamar 300 y 400 veces entre las horas que toca, de 8.30 a 11.30. Imposible. Esa es la información que tengo. Está costando muchísimo acceder. (Trabajadora social, diario de campo, mayo 2023)

Un año más tarde, la situación sigue igual. Allí donde se han habilitado los métodos de acceso a través de llamadas telefónicas, como en Barcelona, es prácticamente imposible que atiendan la llamada, ya que las líneas suelen estar saturadas. Esto ocurre incluso a pesar de que muchas personas utilizan aplicaciones móviles que lanzan automáticamente y de forma repetitiva centenares de llamadas durante el horario establecido. En varias comisarías donde la cita previa se gestiona por correo electrónico, los mensajes de respuesta acumulan demoras de varios meses. Al mismo tiempo, en aquellas en que se mantiene el sistema web, persiste el mensaje: “En este momento no hay citas disponibles”:

Sitios web que no funcionan, teléfonos que no son operativos, correos que no se responden... Ya te digo, desde mi perspectiva histórica de más de 20 años trabajando en el sistema, nunca había visto una situación así. Antes de 2015, claro, había un volumen mucho menor de peticiones, y nunca tuvimos esas situaciones

⁶⁰ Esta situación pone de manifiesto, una vez más, la profunda inseguridad jurídica del acceso al procedimiento de asilo. Literalmente, en las comisarías se entregan documentos diferentes y se aplican fases distintas dentro de un procedimiento que debería ser igual a escala nacional.

de calle como ahora, ni problemas para conseguir citas. Ahora el acceso es un caos y nada funciona. (Abogado, entrevista, 2023)

En conclusión, las dificultades para acceder al procedimiento de asilo se intensifican entre 2020 y 2023. Lejos de agilizar el proceso, el sistema de cita a través de internet se añade a las barreras ya presentes, dejando a muchas personas en situación de desamparo, sin acceso a los derechos y en condiciones de gran vulnerabilidad. En conjunto, la imposibilidad de conseguir las citas previas y los prolongados tiempos de espera del procedimiento suponen una constante vulneración del derecho a solicitar asilo (artículo 16 de la ley 12/2009) y de los plazos establecidos en el artículo 6 de la Directiva 2013/32/UE, que regula el registro de la solicitud. Finalmente, también hemos visto que la implementación de la burocracia digital profundiza la arbitrariedad estructural del sistema.

Gestionar la vulnerabilidad

A partir de 2020, ante la imposibilidad de conseguir una cita previa a través del sistema web, algunas comisarías optan por establecer un acceso diferenciado al procedimiento para las personas consideradas “más vulnerables”, permitiéndoles solicitar asilo sin cita previa. Ejemplos de casos de especial vulnerabilidad para los cuales se hacen excepciones son personas con enfermedades graves, diversidad funcional o ágrafas, menores, familias con menores o mujeres embarazadas, entre otros. A pesar de que algunos profesionales explican que la adaptación del procedimiento es una buena práctica, la manera concreta en que esto se lleva a cabo es profundamente injusta y desigual. Las adaptaciones y excepciones no operan a través de criterios homogéneos en todo el territorio nacional, sino según la voluntad y sensibilidad de los agentes policiales implicados y los criterios discrecionales de cada comisaría.

La ley de asilo 12/2009, en su artículo 46, contempla la posibilidad de un trato diferenciado para las personas en situación de vulnerabilidad. No obstante, al no haberse desarrollado nunca ni la ley ni el artículo durante más de una década, no existe una normativa básica que defina en qué consiste este “trato diferenciado” ni bajo qué circunstancias debe aplicarse. El artículo tampoco aclara si el “trato diferenciado” aplica únicamente a quienes ya son solicitantes, o si incluye la adaptación del acceso al procedimiento. Y aunque

menciona algunos perfiles específicos⁶¹ que se pueden beneficiar de estas adaptaciones, no precisa con claridad quiénes tienen derecho a él, pues no ofrece un listado exhaustivo, sino un “tales como”. En este contexto, algunas comisarías aplican las adaptaciones del procedimiento únicamente a los perfiles mencionados en el artículo, mientras que otras las extienden también a perfiles no contemplados. Otras, en cambio, ni aplican el artículo ni adaptan el procedimiento:

Hay una autoorganización plena por parte de cada brigada en torno al acceso al procedimiento. Cada comisaría hace lo que le da la gana respecto a los métodos de acceso y a las excepciones por vulnerabilidad. (...) Aquí, el jefe de la brigada de esta provincia no quiere adaptar el procedimiento. Ya he discutido tres o cuatro veces con él. Le dije que en otras provincias se aplicaba el artículo 46 para hacer excepciones en el acceso al procedimiento, y me respondió que no: que nada de “en otras provincias”, ni correos, ni acuerdos, ni nada... solo vía web. Esto es así en esta provincia. En otras, no lo ven igual. (Abogado, entrevista, 2023)

Así, algo tan relevante como el trato diferenciado hacia los casos más vulnerables, en lugar de estar garantizado y regido por un sistema de derechos y protocolos, se gestiona mediante criterios completamente discrecionales. Nos encontramos, una vez más, con otro elemento que contribuye a la arbitrariedad estructural del sistema:

El acceso al procedimiento de asilo es un derecho gestionado de manera totalmente divergente en cada provincia. Para un solicitante, esto claramente no ofrece ningún tipo de seguridad jurídica. Algo tan importante como el acceso al derecho de asilo está regulado por la discreción. (Abogado, entrevista, 2023)

Un mercado de citas

Clara es una mujer de poco más de treinta años. En el momento de nuestra entrevista en 2023, trabaja como interna. Siguiendo la recomendación de un profesional, ha pagado 130 euros para poder acceder a una cita previa del procedimiento de asilo en Barcelona. Aunque el coste de la cita representa una suma considerable de dinero para Clara, ha decidido hacer la inversión. Tras cinco meses de intentos fallidos de conseguir una cita y

⁶¹ En particular, menciona: 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.

de estar en situación irregular, comprarla ha sido la única opción que ha visto viable. Poco después de realizar el pago, ha logrado iniciar el procedimiento y está esperando con impaciencia la entrevista de asilo, para que empiecen a contar los seis meses necesarios para poder trabajar de manera regular (Solicitante de asilo, entrevista, 2023).

Historias como esta son frecuentes durante mi trabajo de campo. En este caso, es un profesional de una entidad social quien le recomienda a Clara pagar por la cita. Sin embargo, las sugerencias de recurrir al mercado de citas no provienen únicamente de profesionales de entidades, sino también de otros solicitantes de asilo e, incluso, del personal de seguridad privada que trabaja en la entrada de muchas comisarías.

Por muy polémico que pueda parecer, entre 2020 y 2023 una de las formas más efectivas de iniciar el procedimiento es a través del “mercado de citas”. Después de meses de intentos fallidos por cuenta propia, muchas personas logran obtener la cita previa en pocos días tras comprarla. Las citas de asilo comercializadas en este mercado incluyen tanto aquellas necesarias para iniciar el procedimiento de asilo como las destinadas a renovar la documentación u obtener la TIE⁶². De este modo, muchas personas recurren al mercado no solo para acceder al procedimiento, sino también para renovar la documentación, llegando a pagar por las citas en múltiples ocasiones a lo largo del procedimiento.

Durante mi investigación términos como “mafias”, “mercado negro”, “mercado de citas”, “mercado informal de citas” o “redes ilegales” se utilizan para describir un sistema de venta de citas cuya existencia es conocida por todos los agentes, incluyendo la administración y la policía, pero cuyo funcionamiento exacto nadie parece conocer con certeza. La policía nacional esclarece públicamente los rumores sobre la venta de citas en mayo de 2023, después de lanzar una operación contra decenas de personas partícipes de una red dedicada a captar y vender citas a través de un sistema informático⁶³. El sistema informático utiliza un bot que ejecuta tareas repetitivas y automatizadas, con el que se

⁶² Este negocio de citas también existe para los procedimientos de extranjería, afectando tanto a personas comunitarias como a no comunitarias.

⁶³ Ver “La Policía Nacional desmantela un entramado que bloqueaba el sistema de citas online de extranjería mediante un bot informático”, en <https://www.interior.gob.es/opencms/ca/detalle/articulo/La-Policia-Nacional-desmantela-un-entramado-que-bloqueaba-el-sistema-de-citas-online-de-extranjeria-mediante-un-bot-informatico/>

logra acaparar prácticamente la totalidad de las citas publicadas por la policía. El bot se alquila para su uso ininterrumpido a una red de intermediarios, quienes, con los datos de la persona interesada, pueden seleccionar tanto la provincia como el trámite a realizar.

Para intentar entender con mayor profundidad cómo funciona la venta de citas, durante el trabajo de campo me inscribo en varios grupos en línea de solicitantes de asilo. Estos grupos están llenos de comentarios de personas desesperadas que buscan citas. También de anuncios de venta de citas. Mientras que algunos anuncios son muy escuetos, otros resultan muy detallados (ver Anexo 2). Algunos intermediarios solo venden citas, mientras que otros ofrecen “packs” que incluyen la cita, asesoramiento para preparar el relato y acompañamiento durante el procedimiento. La gama de servicios en el mercado es muy variada.

Los precios de las citas varían enormemente dependiendo de la provincia y el intermediario. Especialmente en las zonas con más colapso, como Barcelona, los precios son mucho más elevados. Durante mi trabajo de campo conozco a solicitantes que han llegado a pagar entre decenas y cientos de euros para obtener una cita para iniciar el procedimiento. En su investigación, la policía también encuentra que el precio de las citas oscila entre 30 y 200 euros. Normalmente, las citas para renovar la documentación, al ser más fáciles de conseguir, son más baratas que las de iniciar el procedimiento.

Si se tiene en cuenta la situación material con la que muchas personas llegan a España, el precio de las citas representa un coste considerable. De hecho, muchas no pueden asumir el pago, ya que han invertido prácticamente la totalidad de su patrimonio (e incluso se han endeudado) para poder llegar al país. Además, en el caso de familias, en el que es necesario comprar varias citas, la situación resulta aún más dramática.

Algo que frustra a los solicitantes latinoamericanos es que muchas de las personas que venden citas son también latinoamericanas. Esto les enfada mucho, porque dicen que es inmoral que se abusen de las situaciones de vulnerabilidad de sus compatriotas. Para arrojar luz sobre esta cuestión, empiezo a pedir a quienes venden citas en los grupos en línea que me expliquen cómo funciona el negocio y cómo han llegado a dedicarse a ello. Cuando les explico que estoy haciendo una investigación y les pregunto sobre este tema, todos me ignoran o dejan de responder al instante. Todos, excepto una mujer, con la que acabo haciendo una entrevista en enero de 2023.

Mariana es una de las muchas vendedoras de citas de un grupo que frecuento. Es una mujer venezolana que llega a España en 2019. En 2023 ya se ha regularizado. Según me dice, realmente ella tampoco sabe mucho sobre cómo funciona la venta de citas. Es la última “intermediaria” de una red piramidal. Su función específica dentro del entramado es encontrar, a través de internet, a personas dispuestas a pagar por una cita. La tarea que más tiempo le ocupa es publicar anuncios y responder a los posibles clientes. Mariana comienza a vender citas a través de un amigo que le ofrece el trabajo. No conoce “ni de vista” a los dueños del bot. Solo sabe el nombre de una persona a la que le paga mensualmente un promedio del 85% del valor de venta de cada cita. Ella se queda con el 15% restante. Reconoce que tampoco es tanto dinero el que puede ganar y que no le da para tener un “salario decente”:

Trabajo en ello porque ahora mismo no estoy trabajando en otra cosa. Mi esposo está en paro. Con 2 niños, y otro por llegar (nacer) al otro mes, no es nada fácil. Lo hago por ellos, sobre todo. Un poco de dinero extra al mes ayuda. Creo que la mayoría de los vendedores están como yo, por necesidad. O porque no tienen papeles todavía y es una manera de tener dinero, así sea poco. Para una madre con 2 niños pequeños y otro que nace al otro mes, no es nada fácil tener empleo. Si consigo uno, casi que todo lo que gane sería para pagar a alguien que cuide de mis hijos. Me va bien estar en casa y compaginar el trabajo de venta de citas con el cuidado de mis niños. Es poco lo que gano, pero es algo, sirve para los gastos. Yo saco 400 euros más o menos. (Vendedora de citas, entrevista, 2023)

Mariana reconoce que su trabajo es bastante duro, ya que las personas que atiende la insultan y la tratan mal con frecuencia. También me explica que no siente que esté haciendo nada malo, porque no pone precios abusivos. De hecho, ella también está muy enfadada con el sistema de citas de la policía, y se compadece de la situación de las personas que quieren iniciar el procedimiento de asilo y no lo consiguen. Ella misma ha sido solicitante de asilo y lo ha pasado mal con el tema de las citas:

Si el sistema funcionara, no se venderían citas. Pero la policía no da otra solución. Mucha gente recién llegada al país lo primero que quiere es tener la cita. Verte durante tantos meses sin poder tener la cita es difícil... Y lo entiendo porque a mí me pasó. Yo cuando llegué al país tampoco podía tomar la cita de asilo y pagué a alguien. Y todo bien. Como te digo, entiendo que muchas personas llegan sin

dinero... Y tener que pagar por algo que es gratis... Enfada. Hay muchos que se pelean conmigo y me dicen cosas malas. También hay muchos muy agradecidos con tener la cita. (Vendedora de citas, entrevista 2023)

La historia de Mariana cuestiona los discursos criminalizadores recurrentes que encuentro durante mi investigación sobre las personas que venden citas. Además, pone de manifiesto la compleja estructura jerárquica del mercado, desafiando las narrativas simplificadoras sobre este fenómeno. De hecho, las condiciones en las que trabaja son muy abusivas.

Si bien es cierto que a través del mercado se consiguen citas rápidamente, también hay muchos engaños. De hecho, algunos de estos fraudes son tan escandalosos que llegan a publicarse en los periódicos, como el caso de un abogado colegiado que cobra entre 700 y 2.100 euros por citas que, en algunas ocasiones, nunca se llegan a conseguir⁶⁴. Gracias al trabajo de campo en espacios virtuales puedo conocer cómo funcionan varios de estos fraudes. Un caso de estafa muy común ocurre cuando las personas pagan por adelantado las citas y, tras realizar el pago, el vendedor desaparece. Otro consiste en que el intermediario no ofrece una cita real, sino que edita una captura de la página web de la policía para simular que la ha obtenido. Cuando la persona acude a la policía en la fecha asignada, descubre que la cita no existe y pierde el dinero. Otra estafa consiste en que, en realidad, la persona no paga por la cita para iniciar el procedimiento, sino que le venden una cita para renovar la documentación. Esta no permite iniciar el procedimiento y, nuevamente, la persona pierde el dinero. Existen más situaciones en las que las personas acaban perdiendo dinero. Una de las situaciones más habituales se produce cuando la cita comprada corresponde a una provincia distinta de la de residencia. El día de la cita, la policía niega a la persona el acceso al procedimiento, diciéndole que debe solicitar asilo en su provincia de residencia (algo ilegal, como veremos más adelante). En estos casos, muchas personas no solo pierden el dinero invertido, sino también los gastos de transporte y, en ocasiones, cuando el lugar de la cita está muy alejado de su provincia de residencia habitual, el coste del alojamiento necesario para presentarse por la mañana en la comisaría. La situación se agrava en el caso de familias que han pagado por varias citas, viajes y alojamientos.

⁶⁴ https://www.cope.es/emisoras/pais-vasco/noticias/dos-detenidos-por-cobrar-hasta-2100-euros-por-obtener-una-cita-asilo-ante-policia-20231117_3006492

Aunque muchas personas son víctimas de este tipo de estafas, la desesperación de no poder conseguir una cita previa por sus propios medios las lleva a pagar nuevamente a otro intermediario con la esperanza de obtener una. Quienes participan activamente en los grupos en línea suelen tener cierto conocimiento sobre las estafas; los mismos usuarios de los grupos se alertan mutuamente y utilizan diversas estrategias para evitarlas. Muchas personas, por ejemplo, compran únicamente citas a un vendedor recomendado por algún conocido que haya tenido una experiencia positiva. Otros se aseguran de que serán atendidos en la comisaría de destino. A pesar de recurrir a estas y otras estrategias, las personas sufren una gran angustia por temor a haber sido estafadas y perder su dinero, hasta que confirman que la cita es real y que pueden realizar el trámite.

En síntesis, este apartado ha mostrado que la digitalización del procedimiento, junto con la escasez de citas ofertadas por la administración, fomenta la aparición de un mercado de venta de citas de asilo. Pese a los numerosos riesgos y estafas, y a que no es accesible para todo el mundo, entre 2020 y 2023, este mercado se consolida como una vía ampliamente utilizada para acceder al procedimiento de asilo.

Prácticas restrictivas no contempladas en la ley

Entre 2020 y 2023, aun cuando las personas logran obtener una cita y acudir a las comisarías, continúan enfrentándose a diversas barreras y arbitrariedades. En numerosas comisarías, la policía realiza diversas prácticas ilegales que obstaculizan el acceso al procedimiento. Esta sección analiza dichas prácticas y las contrasta con una instrucción interna de la policía, emitida en 2021, cuyo objetivo es mitigar la profunda inseguridad jurídica que padece el acceso al procedimiento de asilo⁶⁵.

Antes de adentrarnos en el análisis, conviene señalar que la presencia de estas prácticas no solo varía entre comisarías, sino también dentro de una misma, ya que mientras algunos agentes las aplican, otros no lo hacen. No es que la policía tenga instrucciones de limitar el acceso al asilo; por el contrario, estas prácticas son llevadas a cabo por agentes individuales, que actúan por iniciativa propia o por la cultura de esa comisaría.

La exigencia de empadronamiento, pasaporte y otros documentos no necesarios para solicitar asilo es una de las prácticas más generalizadas que encuentro entre las diferentes

⁶⁵ “Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría para la formalización de solicitudes de protección internacional”, de 30/04/2021, del MI.

provincias de España. ¿Por qué la exigencia de estos documentos es ilegal y qué dice la normativa española al respecto? El procedimiento de asilo se fundamenta en lógicas muy específicas que tienen en cuenta las diversas circunstancias que pueden rodear la experiencia de buscar refugio en un país extranjero. En consecuencia, su modo de proceder difiere notablemente de otros trámites administrativos. En contextos de conflicto armado, obtener ciertos documentos antes de huir puede resultar peligroso o directamente imposible. Además, en algunos casos, es posible que el Estado retenga los pasaportes de sus ciudadanos para impedir que escapen, o bien que sea el agente persecutor. En estas circunstancias, acudir a las autoridades para solicitar un documento puede implicar un grave riesgo para la persona o para sus seres queridos. También existen otras situaciones que justifican la falta de documentación del país de origen, como la apatridia, o el haber sido víctima de trata y tener el pasaporte retenido por parte de la red de trata. Por otro lado, en determinadas circunstancias, quienes buscan refugio no tienen la posibilidad de ingresar legalmente en otro Estado y se ven forzados a hacerlo de manera irregular. Por estos y otros motivos, la ley de asilo 12/009 no exige aportar el pasaporte ni ninguna otra documentación del país de nacionalidad o residencia habitual para solicitar asilo; tampoco acreditar estar en situación regular mediante documentos como un visado o un permiso de residencia⁶⁶. Tampoco se puede exigir que la persona acuda a la administración de su país para solicitar documentación, porque puede ser peligroso para ella o sus familiares. A pesar de todo esto, entre 2015 y 2023 sucede con frecuencia que la policía exige el pasaporte y otros documentos no necesarios para dar inicio al procedimiento⁶⁷.

El empadronamiento, por su parte, se exige en algunas comisarías tanto en el momento de manifestar como de formalizar. Esto ocurre principalmente por dos motivos: certificar que la persona solicitante pide asilo en la provincia donde reside y certificar el domicilio de forma “fehaciente”. Sin embargo, esto no es un requisito contemplado en la ley de asilo 12/2009, que simplemente habla de la obligación de la persona solicitante de informar sobre el lugar de residencia y los cambios de domicilio, y en ningún caso de presentar un

⁶⁶ Estos principios son tan relevantes que la Convención de Ginebra incorpora, entre otros derechos, la no penalización por entrada o permanencia irregular (artículo 31) y el derecho a recibir asistencia administrativa (artículo 25).

⁶⁷ La ley de asilo 12/2009 sí establece que, en caso de disponer de documentación relacionada con la solicitud, se debe presentar lo antes posible. No obstante, como hemos dicho, no es una exigencia para iniciar el procedimiento. Artículo 18.2, párrafo b, ley 12/2009.

empadronamiento⁶⁸. A pesar de ser un requisito ilegal, algunos profesionales me comentan durante el trabajo de campo que las personas llegan a desesperarse tanto por obtener el empadronamiento que incluso terminan pagando para conseguirlo y poder solicitar asilo (esto ocurre, en parte, porque la propia administración municipal dificulta enormemente, en muchos contextos, el empadronamiento de personas extranjeras).

Por otro lado, en Canarias también observo que se exigen otros documentos no contemplados por la ley para acceder al procedimiento, como el documento de devolución entregado a las personas llegadas de forma irregular o el certificado de estancia en el programa de atención humanitaria. A parte de no ser necesario, el documento de devolución no siempre lo poseen las personas que llegan por vía marítima por varios motivos, entre los cuales se encuentra la posibilidad de que una embarcación llegue de forma autónoma, sin ser intervenida por un equipo de rescate, o que la persona no haya recibido una copia de la resolución del procedimiento sancionador de extranjería. En cuanto al certificado del centro de acogida, las personas tienen derecho a pedir asilo de forma autónoma. Por tanto, exigir el documento de devolución y el certificado de acogida es una práctica ilegal.

A pesar de su ilegalidad y de representar una mala praxis, la exigencia del pasaporte, del empadronamiento y de otros documentos llega incluso estar escrito en la página web de la policía. No obstante, en la mayoría de los casos esta práctica ilegal ocurre presencialmente en la comisaría.

⁶⁸ Artículo 18.2, párrafo d, ley 12/2009.

Imagen 8. Requisitos ilegales en la página web de la policía para acceder al procedimiento de asilo

Sede electrónica
Administraciones Públicas

INICIO PROCEDIMIENTOS MIS EXPEDIENTES MIS NOTIFICACIONES AYUDA 7.18.16

CITA PREVIA EXTRANJERÍA

POLICIA- SOLICITUD ASILO

DOCUMENTACIÓN A APORTAR

- Pasaporte original y fotocopia completa del mismo.
- 2 fotografías tamaño carnet.
- Documento acreditativo del domicilio.

-Si el solicitante es menor de edad deberá aportar partida de nacimiento original y copia* y estar acompañado de sus progenitores**.

* si el documento está redactado en idioma diferente al castellano, deberá ser traducido por un traductor jurado.

En caso de faltar alguno de los progenitores deberá aportar **ACTA NOTARIAL del progenitor ausente, en el que figure: "que autoriza expresamente al otro progenitor a realizar al menor el trámite de asilo en España"

Entrar **Volver**

Fuente: Trabajo de campo, 2023.

La exigencia del pasaporte, el empadronamiento y otro tipo de documentos son las prácticas más extendidas en las diferentes provincias de España. Resulta irónico que, precisamente, este sea uno de los primeros puntos que la instrucción policial de 2021 identifica como prácticas no permitidas:

El acceso al procedimiento no se puede condicionar a la presentación de documentación acreditativa de condición alguna (por ejemplo, pasaporte o título de viaje, documento de identidad, certificado de empadronamiento, certificado de ONG, entre otros) dado que la normativa vigente en materia de protección internacional no exige que se aporte ningún documento para que se pueda ejercer este derecho.

Otra práctica que observo durante el trabajo de campo, y que constituye una flagrante ilegalidad, son unos filtros previos de acceso al procedimiento impuestos por algunos policías. Esta práctica, también denunciada por el Defensor del Pueblo (2018, p. 325), consiste en que un agente de policía niega el acceso al procedimiento de asilo o intenta disuadir a la persona de acceder a él después de interrogarla verbalmente sobre su caso, algo que no está permitido. Aunque esta es una práctica mucho menos generalizada que

la exigencia de documentos, tampoco es raro encontrarse con profesionales que la han vivido:

Inicialmente, en esta provincia había una actitud bastante reacia hacia el asilo. A menudo, se les decía a las personas que no tenían motivos para solicitar asilo y que debían regularizar su situación por otros medios. Había un policía que, en la puerta de la comisaría, en la calle, delante de todo el mundo, hacía explicar el caso de manera verbal. Si él consideraba que era un caso de asilo, te atendía; si no, no te daba una cita. A veces decía “se trata de delincuencia del país, no es caso de asilo”, “tu país es seguro”, “esto no es asilo, no te lo van a dar” o “que te amenacen de muerte no es relevante, lo hacen en todo el mundo”. Que te dejara acceder o no dependía mucho de la percepción personal del policía. (Profesional, grupo focal, 2023)

Los profesionales denuncian que, además de ser ilegales, la forma en que se aplican estos filtros resulta en muchos casos profundamente denigrante. Asimismo, señalan que dichos filtros son ejecutados por agentes de policía que, por lo general, carecen de una formación adecuada en materia de asilo, lo que los lleva, sin conocer a fondo la normativa, a proyectar una imagen idealizada de lo que consideran un “verdadero caso de asilo”:

El asilo ha cambiado mucho. Hoy en día, los perfiles no son tan claros y hay muchas zonas grises. Es muy diferente a cuando se creó la Convención de Ginebra. Hay policías que aún ven el asilo solo como algo relacionado con el asilo político y, por eso, ven fraude donde no lo hay. (...) Mira, recuerdo el jefe de la Brigada en una entrevista de asilo de una chica de 17 años. El jefe, después de la entrevista, me dijo: "No, es que esto no es asilo. Lo que pasa es que esta mujer da pena, y esos casos los dejan en un cajón en la Oficina de Asilo, para que luego puedan conseguir el arraigo social". Le respondí: "Pues mire, creo que este es un caso clarísimo de estatuto de refugiado por motivos de género ". Dos meses después, le reconocieron el estatus de refugiado a ella y a su madre. (...) El jefe de la Brigada llevaba años en ese puesto, y era una persona muy buena, de verdad. Pero no sabía nada de asilo. Y era el responsable de los trámites de asilo en la comisaría. (Abogado, entrevista, 2022)

A veces, las prácticas de negar el acceso mediante filtros no se basan tanto en una evaluación del caso en sí como del momento de la solicitud. Algunos policías consideran

que, si la persona no ha solicitado asilo dentro de un tiempo determinado desde su entrada al territorio, no puede pedirlo. Es verdad que la ley de asilo 12/2009 establece un marco temporal para hacer la petición de asilo. Sin embargo, la obligación de la persona de solicitar asilo en un mes no se refiere necesariamente al tiempo desde la entrada a España, sino al momento en que surge el temor a la persecución o daños graves, algo que no necesariamente sucede antes de ingresar al territorio, sino que puede ocurrir meses o años después⁶⁹. Además, superar ese período nunca puede ser motivo para denegar el acceso; solo puede dar lugar a una tramitación de urgencia⁷⁰.

También hay policías que argumentan que las personas no pueden solicitar asilo porque tienen otro procedimiento de regularización abierto o ya cuentan con un permiso de residencia. Esta situación ocurre a menudo con las víctimas de trata y sus procedimientos específicos. Como explicamos anteriormente, que una persona extranjera extracomunitaria tenga un permiso de residencia no es un motivo legal para que se le niegue el acceso al procedimiento. Respecto a todos estos filtros ilegales, la instrucción de 2021 aclara:

No podrá realizarse ninguna valoración (...) que implique denegar el acceso al procedimiento por que se considere que la motivación para solicitar protección es insuficiente. (...) El acceso al procedimiento ha de ser libre y respetado, independientemente de la situación jurídica de la persona en España o de sus posibilidades de acceder a otras autorizaciones de residencia.

Como veremos en detalle en el capítulo 7, dadas las enormes dificultades para pedir asilo a causa de la burocracia digital, entre 2020 y 2023 algunas personas intentan solicitar asilo en provincias donde piensan que les será más fácil acceder al procedimiento. Paralelamente, algunas comisarías comienzan a restringir el acceso a quienes no residen en la provincia. Desde un punto de vista jurídico, la ley de asilo 12/2009 no establece ninguna prohibición expresa que impida a las personas acceder al procedimiento en comisarías situadas fuera de su provincia de residencia habitual. De hecho, la ley estipula que los lugares de presentación deben ser establecidos reglamentariamente⁷¹. Al no existir este reglamento, hay un vacío legal en torno a este asunto. En la instrucción policial de

⁶⁹ Artículos 15 y 17 de la ley 12/2009.

⁷⁰ Artículo 25.1, letra e, de la ley 12/2009.

⁷¹ Artículo 17.1 de la ley de asilo de 12/2009.

2021, se establece que “se podrá tener acceso al procedimiento de protección internacional en cualquiera de los puntos de formalización más cercanos al domicilio actual de la persona solicitante”. Por tanto, ni la ley ni la instrucción permiten denegar el acceso al procedimiento de asilo a personas que no residen en la provincia. Aun así, esto sucede y, de hecho, es un requisito que también encuentro escrito en la web de algunas comisarías:

Imagen 9. Requisito ilegal en la página web de la policía para acceder al procedimiento de asilo

The image shows a screenshot of the 'Sede electrónica' (Electronic Office) website for the Spanish Government. The header includes the logo of the Government of Spain and the 'administracion.gob.es' logo. The main navigation bar has links for 'INICIO', 'PROCEDIMIENTOS', 'MIS EXPEDIENTES', 'MIS NOTIFICACIONES', and 'AYUDA'. The page title is 'CITA PREVIA EXTRANJERÍA' and the subtitle is 'POLICIA- SOLICITUD ASILO'. Under the heading 'DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR', there is a list of requirements: 'Dos fotografías tamaño carnet', 'Pasaporte original y fotocopia donde existan datos y sellos, en caso de poseerlo.', 'Copia del empadronamiento, en caso de estar dado de alta.', and a red-bordered box containing the text: 'Se atenderá solamente a los solicitantes que demuestren residir en la Provincia de Álava.' At the bottom of the form, there are two buttons: 'Entrar' and 'Volver'.

Fuente: Trabajo de campo, 2023.

En relación con los filtros ilegales analizados, es importante saber que la policía nacional carece de potestad para denegar el acceso al procedimiento de asilo, ya que es únicamente un agente tramitador de la petición; la evaluación de la solicitud corresponde exclusivamente a la OAR.

Finalmente, otra ilegalidad detectada gracias al trabajo de campo es la exigencia de que el relato de la entrevista sea presentado por escrito. Esto ocurre pese a que la instrucción de la policía de 2021 insiste en que “la entrevista no podrá ser sustituida en ningún caso por la presentación de alegaciones por escrito del interesado o su abogado, si bien se hará una referencia a esta documentación en la solicitud”.

Uno de los objetivos de la instrucción emitida en 2021 es precisamente erradicar las prácticas ilegales que restringen el acceso al procedimiento de asilo. No obstante, tal como puedo constatar y han señalado reiteradamente diversos informes (CEAR, 2023, p. 72; Defensor del Pueblo, 2022, p. 152), dichas prácticas ilegales persisten a pesar de la

instrucción. Como me comenta una abogada: “la instrucción la tienen colgada allí en la pared, y lo más grave es que se está aplicando al revés. Aquí y en muchas otras comisarías” (Abogada, entrevista, 2023).

En resumen, entre 2020 y 2023, al entramado de barreras para acceder al procedimiento de asilo se añade un conjunto de prácticas ilegales realizadas por la policía que bloquean aún más el acceso al asilo. A pesar de que la policía es solo un agente tramitador que no tiene potestad para aplicar ningún mecanismo de exclusión del procedimiento, estas prácticas son frecuentes, incluso después de la instrucción de 2021. Por otro lado, se puede afirmar que estas prácticas constituyen otro elemento de arbitrariedad estructural, en la medida en que existen únicamente en algunas comisarías.

La realidad detrás del relato

La calidad de las entrevistas que realiza la policía es, en muchos casos, manifiestamente mejorable. Con la policía tenemos un historial largo de malas prácticas, desde la falta de formación de las personas que realizan las entrevistas, hasta las condiciones físicas. Los usuarios tienen que explicar lo que han vivido en una sala abierta, con un entrevistador que tiene muy poco tacto. Un desastre. Las entrevistas son extremadamente pobres, bueno, un desastre. Los usuarios que acompañamos nosotros, más o menos bien... pero la cantidad de gente que pasa por el proceso de asilo sin supervisión de nadie... es preocupante. Se hacen muchas vulneraciones de derechos sin que nadie se entere. (Abogada, entrevista, 2023)

En este apartado abordamos una última cuestión relacionada con el acceso al procedimiento de asilo: el trámite de la formalización de la solicitud mediante la entrevista personal. Entre 2015 y 2023, la manera en que se llevan a cabo las entrevistas en muchas comisarías es otra de las problemáticas del procedimiento (Defensor del Pueblo, 2023, p. 53). En esta sección analizamos cómo el contexto estructural en el que se desarrolla este trámite propicia la producción de unos relatos sumamente deficitarios. Esto resulta muy grave para los solicitantes de asilo, ya que, en muchos casos, el relato es el único o prácticamente el único elemento disponible para demostrar a la OAR los indicios de persecución o de daños graves y la ausencia de protección en el país de origen.

Después de tantas trabas, una vez llegado el día de la entrevista de asilo, la policía nacional debe iniciar el trámite de formalización entregando la información sobre los

derechos y obligaciones establecidos en la ley de asilo 12/2009. Después se realiza la entrevista, que consta de dos partes. La primera es un cuestionario cerrado donde se pregunta por datos personales y familiares, el itinerario recorrido hasta llegar a España, el domicilio actual de residencia, etc. La segunda parte consiste en recoger el relato personal que motiva la petición de asilo. Una vez finalizada la entrevista, se firma la solicitud con todos los datos recopilados y se hace la toma de huellas.

La directiva europea 2013/32/UE, vigente entre 2015 y 2023, establece en sus artículos 14 y 15, entre otras cuestiones, que la entrevista personal debe tener lugar en unas condiciones que garanticen la confidencialidad y que permitan a las personas exponer las razones de su solicitud de manera completa. También dice que los Estados miembros deben velar por que los profesionales que lleven a cabo las entrevistas no vistan uniforme militar ni de las fuerzas del orden. Al mismo tiempo, exige que la persona entrevistadora sea competente para tener en cuenta las circunstancias personales y generales que rodean la solicitud, incluidas las raíces culturales del solicitante, su género, su orientación sexual o su vulnerabilidad. También remarca que, siempre que sea posible, el personal encargado de la entrevista y la traducción sea del mismo sexo que la persona demandante de asilo, si así se solicita.

A escala nacional, el trámite de formalización presenta el mismo problema que el procedimiento de asilo en general: carece de un desarrollo reglamentario que especifique detalladamente las formas de proceder (Vidal, 2023, p. 155). Entre lo poco especificado, la ley de asilo 12/2009 reconoce el derecho a intérprete y asistencia jurídica gratuita durante todo el procedimiento, incluyendo la entrevista⁷². También menciona un trato diferenciado durante la entrevista por motivos de sexo o especial vulnerabilidad, pero no especifica cual⁷³. Asimismo, recuerda el deber de la persona entrevistadora de informar y ayudar a los solicitantes a cumplimentar su petición, así como de colaborar con ellos para establecer los hechos relevantes de su caso⁷⁴. Finalmente, también garantiza el derecho a la confidencialidad⁷⁵.

⁷² Artículo 16.2, ley 12/2009. La asistencia letrada durante la entrevista en el procedimiento ordinario no es obligatoria, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento en frontera.

⁷³ Artículo 17.5, ley 12/2009.

⁷⁴ Artículo 17.6, ley 12/2009.

⁷⁵ Artículo 16.4, ley 12/2009.

En ausencia de un marco regulador más detallado, la instrucción de la policía de 2021, analizada previamente⁷⁶, establece una base normativa más específica para las entrevistas. Esta instrucción recoge buena parte de los preceptos de las directivas europeas, así como la obligación de que las entrevistas se realicen en un espacio que garantice “la confidencialidad, cerrado o separado del resto de las dependencias” y con un “ambiente tranquilo y propicio para que la persona solicitante pueda exponer adecuadamente los hechos en que fundamenta su solicitud”. Además, expone que la entrevista debe realizarse en una lengua que la persona solicitante de asilo pueda comprender, y en la que se exprese con una fluidez suficiente. Finalmente, la instrucción incluye otras orientaciones generales para las entrevistas y directrices específicas aplicables a las personas en situación de especial vulnerabilidad.

A grandes rasgos, esta es la normativa que regula las entrevistas de asilo entre 2021 y 2023. Sin embargo, los hallazgos etnográficos evidencian un profundo descontento entre profesionales, solicitantes de asilo y activistas respecto a la forma en que se desarrollan las entrevistas, las cuales presentan una notable desconexión con el marco ideal previsto en la normativa.

Una de las críticas más recurrentes, expresada tanto por profesionales como por solicitantes de asilo, es el hecho de que las entrevistas y la gestión del procedimiento estén a cargo de la policía nacional, en lugar de profesionales especializados o de personal de la OAR. Existen numerosos argumentos que los llevan a considerar que la policía no es el perfil más adecuado para llevar a cabo estas tareas, tanto desde un punto de vista legal como no legal.

Desde el punto de vista jurídico, la directiva europea 2013/32/UE establece en su artículo 14.1 que las entrevistas deben ser realizadas por personal de la autoridad decisoria, salvo en los casos en que un elevado número de solicitudes simultáneas lo imposibilite. Si ocurren estas circunstancias, el artículo establece que los Estados miembros pueden, temporalmente, disponer de otro personal para hacer las entrevistas. En tales casos, este personal debe recibir la formación necesaria para llevar a cabo esta tarea. Algunos profesionales del derecho interpretan este artículo como una obligación legal de que las entrevistas sean realizadas por profesionales de la OAR, y no por la policía nacional.

⁷⁶ “Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría para la formalización de solicitudes de protección internacional”, de 30/04/2021, del MI.

Desde un punto de vista no jurídico, hay muchas razones por las que se piensa que la policía nacional no debería gestionar ni el procedimiento de asilo ni la formalización. Durante las entrevistas, las personas se ven obligadas a relatar su historia de la manera más fundamentada y exhaustiva posible, incluyendo nombres, lugares, fechas, situaciones, personas presentes y actos concretos. La mayoría de las personas no ha pasado por un proceso previo de reparación de las experiencias dolorosas y traumáticas, lo que conlleva el riesgo de revivir estos hechos durante la entrevista. En muchos casos, además, la entrevista con la policía será la primera ocasión en que se verbaliza de forma detallada los sucesos que motivan la búsqueda de refugio. En este contexto, para muchas personas resulta muy duro y doloroso revisar, redactar o narrar su historia personal:

Es bien cansado para mí tener que hablar de cuando mi padre me jaló del pelo, y me golpeaba dentro del auto, diciéndome maricón, para luego decirme que no iba a regresar a casa. Hablar de la primera vez que me violaron. Para mí tener que escribir todo eso es muy cansado. Me están pidiendo la historia de toda mi vida y yo no he tenido una vida llena de rosas. Yo trato de olvidarme de todas esas cosas... Fueron situaciones muy difíciles para mí. Las amenazas de muerte... Es muy cansado y doloroso. (Solicitante de asilo, entrevista, 2023)

Además de todo lo anterior, puede suceder que el agente persecutor del que escapa la persona sea precisamente la propia policía del país de nacionalidad o residencia habitual. Incluso cuando este no es el caso, es habitual que las fuerzas policiales del país de origen o tránsito estén asociadas a violencia y corrupción:

Fácil al llegar estuve un año temblando al ver a la policía. Me ponía nerviosa y sentía el corazón así palpitando muy fuerte cuando caminaba por la calle y veía a la policía. Tenía que humanizar a la policía porque, para mí, eran unos monstruos que querían matarme. (...) Fui a la entrevista temblando y me hice un mar de lágrimas. De hecho, es algo que no quería tocar (la entrevistada se emociona, y se pone a llorar). (...) Yo no contaba mi historia. Era como las ganas de pensar que eso no sucedió, que eso no pasó, que el peligro no estaba latente. (Persona con protección por razones humanitarias, entrevista, 2022)

Por situaciones como esta y por los motivos mencionados previamente, muchos actores argumentan que la policía no es el funcionario adecuado para llevar a cabo las entrevistas de asilo, ni tampoco para tramitar el acceso al procedimiento.

Otra crítica generalizada sobre las entrevistas es la falta de preparación y formación del personal policial. Aunque a lo largo de los años se realizan formaciones, el trabajo de campo revela la persistencia de una falta de formación dentro del cuerpo de la policía nacional, algo que también señalan investigaciones previas y diversos informes (Defensor del Pueblo, 2016, p. 255; Morcillo, 2021, p. 192). Este elemento, que se manifiesta tanto en las entrevistas como en todos los aspectos del procedimiento, vulnera la directiva europea Directiva 2013/32/UE (artículo 15.3, letra a) y constituye una negligencia de la ley de asilo 12/2009, que establece en su Disposición Adicional Tercera que el Estado velará por que los empleados públicos y el personal que se ocupen de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional dispongan de una formación adecuada. La falta de especialización y formación, junto con la continua rotación del personal policial encargado de los trámites de asilo, es una preocupación señalada de manera reiterada por los profesionales entrevistados en las distintas provincias, especialmente por su impacto en la calidad de las entrevistas:

Sí, la policía ha recibido recientemente, hace unos meses, técnicas de entrevista, pero no sé si aprobaron o no aprobaron la formación, porque parece que no las aplican. La calidad de las entrevistas... algunas no son muy buenas. Muchas veces no hay preguntas específicas, no se investiga qué ha pasado cronológicamente, o sea, nada, absolutamente nada. Hay algunos (policías) que hacen un trabajo totalmente insuficiente. Hay muchos policías que están asignados aquí y que no quieren estar en protección internacional. Y, a la que pueden, se van a otro ámbito o cambian de oficina. Hay mucha movilidad entre personal de la policía, y nos llega mucho policía sin formación. (Abogado, entrevista, 2023)

Otra crítica muy extendida es la calidad previa de los asesoramientos y la preparación de las entrevistas. El aumento exponencial de las solicitudes de asilo entre 2015 y 2023 genera una demanda sin precedentes de asesoramiento jurídico especializado, tanto a entidades sociales como a empresas privadas. Como consecuencia, las entidades sociales enfrentan una gran presión sobre sus servicios jurídicos, contando con un número insuficiente de profesionales del derecho. En este contexto, debido a limitaciones materiales, no siempre es posible hacer una preparación adecuada de las entrevistas. En muchos casos, no es que las entidades nieguen el asesoramiento jurídico, sino que la cita para recibirlo no está disponible antes de la fecha de la entrevista. Ante esta realidad, no es raro ver que el personal de las entidades, para poder llegar a dar cobertura a los casos

que consideran importantes, termine preparando las entrevistas en su tiempo libre. Además, muchos profesionales del derecho no cuentan con una especialización sólida, ya que su incorporación al campo del asilo es relativamente reciente. Por otro lado, algunas personas entrevistadas también mencionan deficiencias en los servicios ofrecidos en el turno de oficio.

Por los motivos expuestos, a pesar del derecho a la asistencia jurídica gratuita⁷⁷, muchísimas personas solicitantes de asilo acaban haciendo las entrevistas con un acompañamiento jurídico escaso y precario, una preparación insuficiente e incluso, en muchas ocasiones, directamente sin ningún tipo de apoyo:

No se puede hacer un acompañamiento en condiciones para todas las personas. Y claro, esto significa que muchas personas van a su entrevista de asilo sin asesoramiento. He leído entrevistas que son impactantes. Te encuentras con que son, literalmente, dos líneas: "Venezuela, ha huido del país y fin". Así de simple. Esa fue la entrevista, lo que la persona entendió que tenía que decir, sin que la policía mostrara ningún interés en profundizar en su historia. No damos abasto porque no hay suficientes recursos. No siempre podemos ayudar a preparar un relato de calidad. Personalmente, lo que hago es pedirles que escriban el relato, lo leo y les envío audios diciendo: "Mejora esto, amplía esto, quita lo otro", y así lo vamos trabajando. Pero es imposible hacer bien los relatos, realmente imposible porque no hay suficientes abogados para ello y los que estamos vamos desbordados. (Abogada, entrevista, 2023)

Otra crítica muy extendida denunciada en numerosas ocasiones es la calidad deficiente de los servicios de interpretación (Defensor del Pueblo, 2017, p. 294; Morcillo, 2021, p. 195). Durante el trabajo de campo yo mismo conozco a un intérprete que afirma omitir de la traducción aquellas partes que, según él, no encajan con un caso de asilo o resultan contradictorias, con el fin de ayudar a las personas solicitantes (Diario de campo, 2023). La poca formación y especialización de los servicios de interpretación, así como su mal funcionamiento, es una queja muy común entre los profesionales:

Una vulneración de derechos que me preocupa y que no se trata es el tema de los traductores. Los traductores no están nada profesionalizados. La empresa de

⁷⁷ Artículo 16.2, ley 12/2009.

traducción que está subcontratada por la policía es lo peor de lo peorcito. O sea, a los traductores les pagan fatal y tarde. Yo y muchos abogados hemos presentado muchísimas quejas a la empresa. A veces hay lenguas que es difícil conseguir un traductor. Y entonces viene alguien que igual no habla bien el español. Mira, una vez, me acuerdo, vino una traductora de kurdo. Se puso de una manera durante la entrevista... Decía, “este está contando mentiras”. La acabaron echando de la entrevista. Y que tienen que traducir, no hacer un resumen de lo que dice la persona. Que a veces una persona habla 3 minutos y luego ellos dicen una frase. El servicio de traducción me preocupa muchísimo porque se hace mal. Muchos no tienen ni idea de lo que es el asilo y dicen directamente cosas como “Este viene aquí a pedir ayudas”, “se vino a trabajar” o “que deje de decir tonterías”. Bueno, y también existen entrevistas hechas con traducción telefónica. (Abogada, entrevistas, 2023)

Otra crítica ampliamente extendida es dirigida hacia los espacios en los que se realizan las entrevistas. Durante un acompañamiento a una comisaría de la policía nacional soy testimonio de una situación que ilustra de forma clara esta problemática. Miquel es un solicitante de asilo que acompaño a hacer la entrevista. Una vez dentro de la comisaría, cuando parece que va a entrar a la sala de entrevistas, el agente de policía le indica a él y al intérprete que se sienten en una mesa situada justo detrás del mostrador donde se hacen los trámites. En un primer momento supongo que están esperando a que quede libre una sala de entrevistas. Sin embargo, todo el trámite de formalización se lleva a cabo allí mismo. Así, la entrevista tiene lugar en un espacio completamente abierto, sin condiciones mínimas de privacidad ni confidencialidad, en medio de un flujo constante de personas y con un nivel de ruido considerablemente alto.

Se podría suponer que las entrevistas realizadas en espacios públicos o inadecuados son una excepción. Pero algunos profesionales que acuden a la misma comisaría donde yo hago mis observaciones comentan que esto sucede incluso con perfiles tan sensibles como el de mujeres víctimas de trata que quieren pedir asilo:

Con nuestras usuarias, a veces nos toca ahí. Te ve y escucha todo el mundo. Y tú también al resto de la sala. Es horroroso. Y no es la única comisaría dónde se hacen entrevistas en lugares así. Se ha denunciado, pero está costando que cambie. (Abogada, diario de campo, 2023).

Igualmente, el personal entrevistado en diferentes provincias señala que esta problemática existe también en muchas otras comisarías, algo que también es denunciado repetidamente por el Defensor del Pueblo (2017, p. 296). En general, se critica que los espacios no garantizan la confidencialidad ni las otras condiciones que exigen las normativas reguladoras. En algunos casos, las entrevistas se llevan a cabo en salas colectivas con separaciones físicas como biombos, pero sin garantías de privacidad, lo que hace que se escuchen las entrevistas realizadas en los espacios contiguos. En otros casos, se realizan en salas muy poco pertinentes:

Lo peor es que la segunda sala de entrevistas de la comisaría es como un cuartelillo de los presos, sin ventanas y sin luz natural. Es muy claustrofóbica. Seguro que una persona formada en asilo no haría una entrevista en ese cuartelillo. Da miedo, a mí me impresiona. Está al fondo de un pasillo oscuro, en un sótano. El espacio necesita ser replanteado por completo. Nadie que tuviera una mínima formación en asilo haría las entrevistas allí. (Abogada, entrevista, 2023)

Una última crítica recurrente entre profesionales y solicitantes de asilo es el comportamiento de la policía. Gracias a los acompañamientos realizados durante el trabajo de campo constato de primera mano numerosos comportamientos que evidencian una completa falta de sensibilidad por parte de los agentes policiales, tanto hacia las personas que acuden a realizar los trámites de asilo como hacia sus acompañantes. Un día que acompañé a un chico a manifestar, mientras esperamos para entrar en la sala donde se realizan los trámites de asilo y extranjería, veo la llegada de una mujer latinoamericana, de unos 50 años, visiblemente agitada, sudada y con dificultad para respirar, posiblemente porque venía corriendo. Las puertas de la sala de los trámites aún están cerradas para el público en general, ya que es temprano. La mujer espera unos cinco minutos hasta que un agente sale del interior:

Mujer: Perdona tenemos la entrevista ahora.

Policía: ¿Tiene el documento de la entrevista?

Mujer: Sí, aquí tiene (busca el documento en su carpeta y se lo entrega).

Policía: Este no es un documento del procedimiento de asilo. Usted no sabe ni para que viene. Espere como el resto.

Con esta frase, el agente se deshace de esta mujer y sigue su camino. El tono del agente es despectivo y humillante. Ella se queda desconcertada. Posteriormente, resulta que la señora, con el agobio, ha entregado un documento equivocado. Poco después, otro agente sale de la sala de los trámites y anuncia chillando: “Vale, entrevistas para las 9.00”. Varias personas se levantan y, esta vez, la mujer muestra el documento correcto, por lo que le permiten entrar. Mientras seguimos esperando en el vestíbulo, una familia llega e intenta acceder a la sala para realizar una consulta. Un agente, elevando la voz, les reprende severamente: “¿Qué hacen ustedes? ¿Quién les ha dicho a ustedes que pueden pasar? Hasta las 9, nada”. El policía no les deja hablar y se va. Al final, resulta que la familia tiene sus entrevistas para las 9 y, quedando pocos minutos, solo intentan informar de ello. Hasta que no vuelve a salir otro policía y consiguen entrar, están visiblemente muy nerviosos.

Una vez abiertas las puertas, mientras esperamos en la fila para los trámites de asilo, observo de manera reiterada formas de hablar poco sensibles, autoritarias, secas, tonos de voz elevados, así como comentarios como: “vaya, pero mira, sabe más que nosotros sobre los trámites” o “es que no se entera de nada”. A veces, el trato inoportuno se manifiesta en forma de bromas. A un solicitante de asilo que conozco, un agente le hace una broma que le resulta muy desagradable durante la toma de huellas. Al notar que él tiene prisa, le dice: “Bueno, pues nada, te corto el dedo, y mañana lo vienes a buscar”. En el contexto de un trámite de asilo, este tipo de bromas resultan sumamente insensibles, considerando que el procedimiento es un espacio donde puede haber víctimas de tortura. Además, contravienen la normativa vigente, ya que tanto la directiva europea de procedimientos como la instrucción policial de 2021 insisten claramente en la necesidad de que los profesionales que gestionan las solicitudes sean especialmente sensibles con el tema de la tortura.

Por supuesto, los comportamientos no son los mismos en todos los agentes ni en todas las comisarías. Sin embargo, en las entrevistas realizadas con profesionales de diferentes provincias, predomina un deseo generalizado de que el trato policial sea más adecuado y respetuoso:

Hay de todo. Hay algunos policías que son maravillosos y hay otros que son horrorosos. Simplemente la manera de tratar, ¿sabes? El trato a veces es agresivo. Un trato muy déspota. Y son una constante de comentarios que parecen no tener importancia, pero que para mí tienen mucha. Están, por ejemplo, cogiendo el dedo

a un chico para poner las huellas y dice el policía: “Ah, no, pero qué dedo más grande...”. ¿Este comentario a qué viene? O, por ejemplo, hace nada un policía le preguntó a un chico que no tenía el documento identificativo: “Bueno, ¿tu fecha de nacimiento?”. Él dijo: “Soy del 2007”. Y él lo miró y dijo: “Otro menor. Esto es como siempre, vienen diciendo eso, pero seguro que tiene más años”. ¿Qué coño sabrá, sabes? A mí me irritan muchísimo estos comentarios. A veces yo doy gracias al idioma y a que no se enteran de la mitad de las cosas que les dicen, porque sí que es verdad que hay algunos que sueltan auténticas burradas como: “Es que ya llevas mucho tiempo aquí como para que no sepas nada de español”, “Tú no puedes pedir asilo porque has venido en avión”, “Sí es que no sé para qué lo pides, si te van a denegar” o “Es que todos venís con lo mismo”. (Abogada, entrevista, 2023)

En conclusión, este apartado ha mostrado que, entre 2015 y 2023, la precariedad estructural del sistema de asilo genera numerosas y graves deficiencias en un procedimiento tan crucial como es la formalización de las solicitudes. Durante estos años, es cierto que existen algunas buenas prácticas, como la ausencia de uniforme por parte del personal que realiza las entrevistas o la adaptación del género del entrevistador en determinados casos. También es cierto que se hacen esfuerzos institucionales por mejorar la calidad del trámite, emitiendo instrucciones específicas o reforzando la formación y número de agentes. Sin embargo, estas medidas resultan insuficientes para subsanar las deficiencias analizadas. A causa de estas, gran parte del personal de las entidades sociales considera que los relatos presentados a la OAR, contruidos en estas circunstancias, resultan frecuentemente incompletos o poco consistentes, lo que afecta de forma directa a las resoluciones.

Conclusiones

El objetivo de este capítulo ha sido examinar los obstáculos que, entre 2015 y 2023, han limitado el acceso al procedimiento de asilo ordinario en España. El análisis realizado contribuye a la literatura académica desarrollada a escala nacional que estudia las dificultades de acceso al derecho de asilo (Barbero, 2021b; De La Mora González, 2025; García-González, 2015; López-Sala & Moreno-Amador, 2020; Mesa-Pérez & Poy, 2024; Morcillo, 2021; Moreno-Amador, 2023; Padilla, 2023; Poy et al., 2023; Valles, 2016, 2019)

Partiendo de un análisis cuantitativo, el capítulo ha mostrado que, a pesar del incremento exponencial de solicitudes de asilo y del elevado porcentaje de admisiones a trámite que hay entre 2015 y 2023, durante estos años también se intensifican y multiplican las barreras que obstaculizan el acceso al procedimiento. A partir de los hallazgos etnográficos del trabajo de campo, se ha evidenciado como el derecho a solicitar asilo (artículo 16 de la ley 12/2009) es vulnerado de manera reiterada. Entre los obstáculos analizados destacan las largas colas para acceder a determinadas comisarías y los tiempos de espera prolongados para manifestar, registrar y formalizar las solicitudes de asilo. A ello se suma, a partir de 2020, la implementación de una burocracia digital en prácticamente todo el territorio nacional, que no solo presenta una gran brecha digital, sino que además no ofrece un número suficiente de citas para garantizar el acceso efectivo al procedimiento. Como se ha señalado en el capítulo, estas barreras dejan a muchas personas que buscan refugio en una situación administrativa irregular, de desamparo y gran precariedad material. También dificultan gravemente el ejercicio de los derechos asociados a la condición jurídica de solicitante de asilo (no devolución, acceso al programa estatal de acogida, derecho al trabajo, entre otros).

El capítulo también ha puesto de manifiesto que, ante la extrema dificultad de iniciar el procedimiento a causa de la burocracia digital, se crea un mercado de compraventa de citas de asilo. Como hemos analizado, la desesperación conduce a que, entre 2020 y 2023, muchas personas paguen sumas muy elevadas de dinero por un trámite que debería ser gratuito. A través de los resultados etnográficos también hemos visto que, aun cuando las personas consiguen una cita y logran acceder a la comisaría, se enfrentan a un conjunto de prácticas ilegales aplicadas por la policía que restringen el derecho a solicitar asilo. Asimismo, se ha constatado la negligencia con la que se llevan a cabo muchas entrevistas.

A todas estas barreras y problemáticas se suma la existencia de un marco regulador extremadamente precario y deficiente. El capítulo ha destacado que, entre 2015 y 2023, la ausencia de un reglamento de la ley de asilo de 12/2009 y la falta de transposición de las directivas europeas generan una profunda inseguridad jurídica y grandes vacíos normativos que se llenan con discrecionalidad y arbitrariedad. Un caso claro analizado ha sido el artículo 46 de la ley de asilo, que estipula un trato diferenciado para las personas en situación de especial vulnerabilidad. En ausencia de un marco regulador sólido, este artículo es aplicado de forma completamente arbitraria, en función de las sensibilidades de los agentes policiales y de las dinámicas propias de cada comisaría. En relación con el

marco regulador, los hallazgos etnográficos también evidencian que la administración actúa con gran discrecionalidad y poca transparencia, modificando constantemente varios de los pasos y documentos clave del acceso al procedimiento de asilo.

A través del análisis realizado, este capítulo revela que, entre 2015 y 2023, el derecho a acceder al procedimiento de asilo es dispensado de manera sumamente negligente y caótica. Ha puesto en evidencia, así, que hay una “arbitrariedad estructural” en el acceso a este derecho. En lugar de ser implementado de forma homogénea en todo el territorio, se observan grandes desigualdades en los métodos de acceso, los tiempos de espera, el trato diferencial hacia las personas más vulnerables, en la presencia de prácticas restrictivas ilegales y en la actuación de los agentes policiales. De este modo, el capítulo subraya la relevancia de los enfoques locales para el estudio de la implementación de las leyes nacionales de asilo (Hinger et al., 2016).

En lo que respecta a la discusión teórica, al revelar las enormes dificultades que existen entre 2015 y 2023 para acceder al procedimiento de asilo ordinario, el capítulo remarca la necesidad de ampliar el enfoque analítico de la literatura que analiza las dificultades de acceso al derecho de asilo en España. Como vimos en el capítulo 1, hasta 2021, las discusiones han estado focalizadas de manera casi exclusiva en lo que ocurre en la frontera sur (Barbero, 2021b; López-Sala & Moreno-Amador, 2020; Mesa-Pérez & Poy, 2024; Valles, 2016, 2019).

Por otro lado, también es importante destacar que el paradigma disuasorio presenta limitaciones para estudiar las barreras que, entre 2015 y 2023, obstaculizan el acceso al procedimiento de asilo ordinario en España. Como hemos visto, durante estos años, los obstáculos que de facto dificultan el acceso al procedimiento responden a la falta de recursos que padece el sistema de asilo español ante el aumento de peticiones, así como el caos y negligencia estructurales que lo caracterizan (L. Gabrielli et al., 2021; Jubany & Rué, 2021; López-Sala & Moreno-Amador, 2020; Poy, 2022). Este tipo de barreras difícilmente pueden ser analizadas bajo los parámetros del paradigma disuasorio, que se focaliza en estudiar los intentos formales del Estado de limitar el acceso al asilo mediante prácticas restrictivas que utilizan el derecho como mecanismo de exclusión (Gammeltoft-Hansen & Hathaway, 2015). El análisis de las barreras que bloquean el acceso a los procedimientos de asilo debe trascender el foco exclusivo del paradigma disuasorio en las prácticas formales (ver tabla 1). De lo contrario, algunas barreras que de facto bloquean

el acceso al derecho de asilo podrían quedar invisibilizadas. En esta dirección, el análisis realizado muestra también la necesidad de que el paradigma disuasorio estudie con mayor profundidad la implementación real de las prácticas restrictivas previstas en la ley, considerando seriamente la distancia entre el derecho escrito y la práctica administrativa. Como se ha analizado, el mecanismo de admisión a trámite, que es un elemento central de la arquitectura de repulsión del Estado español, ni siquiera se aplica en el procedimiento ordinario durante el periodo analizado. Las prácticas ilegales que restringen el acceso al procedimiento tampoco son resultado de instrucciones del Estado, al contrario, la policía tiene directrices que las prohíben. Esta distancia entre lo escrito y lo practicado, que constituye precisamente una de las principales aportaciones de la etnografía, enriquece de manera significativa el análisis, a menudo excesivamente formalista, del paradigma disuasorio.

Capítulo 5. Un sistema de acogida que no acoge

Artículo 30. Derechos sociales generales.

Se proporcionará a las personas solicitantes de protección internacional, siempre que carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad (ley 12/2009)

Cuando se inicia esta investigación en 2021, existen diversos estudios que han analizado las limitaciones del programa estatal para cumplir sus objetivos de promover la inclusión y la autonomía (L. Gabrielli et al., 2021; Godino & Barrientos, 2024; Iglesias et al., 2022, 2024; Iglesias Martínez et al., 2018; Iglesias Martínez & Estrada, 2018; Jubany & Rué, 2021; Pumares et al., 2021; Ribera-Almandoz et al., 2022). Este capítulo contribuye a esta literatura, al abordar un aspecto escasamente analizado: el acceso al programa.

En base a los hallazgos empíricos del trabajo de campo, el capítulo sostiene que, entre 2015 y 2023, las dificultades de acceso al programa estatal de acogida y las disfuncionalidades del procedimiento de asilo obstaculizan la integración de las personas que buscan refugio. En este sentido, argumenta que el sistema de asilo y acogida, lejos de alcanzar su objetivo declarado de promover la inclusión y la autonomía, genera múltiples exclusiones, paradojas y procesos de desintegración⁷⁸.

El capítulo comienza analizando la precaria regulación legal del programa estatal de acogida entre 2015 y 2023, para luego abordar los criterios de acceso vigentes durante este periodo. Posteriormente, realiza un análisis cuantitativo que evidencia, entre otros aspectos, la insuficiencia de plazas del programa para garantizar el derecho de acogida. A continuación, examina las dificultades de acceso a las dos primeras fases del programa, así como algunas iniciativas surgidas frente a las múltiples exclusiones que este genera. Finalmente, el capítulo analiza las renunciaciones al programa.

Una regulación infra-derecho

El programa estatal de acogida español se crea con la institucionalización del derecho de asilo en la década de 1980 (Moreno-Amador, 2023; Rué, 2023). Desde sus inicios, el modelo de gestión es mixto: la administración central asume el diseño, la regulación y la

⁷⁸ Para un desarrollo teórico del concepto “desintegración” ver Schweitzer & Hinger (2020).

financiación del programa, mientras que su implementación se externaliza de manera significativa en entidades sociales del tercer sector (Borelli et al., 2023; Garcés-Mascreñas & Moreno-Amador, 2019; Rué & Jubany, 2023). En contraste con el procedimiento de asilo, que permanece siempre bajo la competencia del MI, el programa estatal de acogida está gestionado por distintos ministerios a lo largo del tiempo. Desde 2020, está a cargo del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM).

Al igual que el derecho a acceder al procedimiento, el derecho de acogida (artículo 30 de la ley 12/2009) está regulado, entre 2015 y 2023, por un marco normativo multinivel. A escala regional de la UE, el concepto jurídico “condiciones de acogida” se utiliza para referirse al conjunto de medidas que los Estados miembros implementan con el fin de garantizar la cobertura de las necesidades básicas de las personas solicitantes de asilo. La directiva europea 2013/33/UE, vigente durante el periodo estudiado, fija unas condiciones mínimas de acogida exigibles, que deben aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de asilo, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen las personas solicitantes y durante todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros en esta condición⁷⁹. La directiva regula, entre otras cuestiones, el acceso a unas condiciones materiales mínimas (alojamiento, alimentación, vestimenta, etc.), así como el derecho a la asistencia sanitaria, el empleo, la educación o la libertad de movimiento. También impone restricciones al internamiento. Igualmente, establece que los Estados miembros deben asegurar que las condiciones de acogida garanticen un nivel de vida adecuado, suficiente para la subsistencia de las personas y la protección de su salud física y mental⁸⁰. Así mismo, remarca la obligación de ofrecer a los solicitantes unas condiciones de vida dignas y comparables en todos los Estados miembros⁸¹.

Aunque la directiva tiene como objetivo explícito armonizar las condiciones de acogida en toda la UE, permite a los Estados un amplio margen de discreción⁸². De hecho, en la práctica, las condiciones de acogida constituyen un derecho aplicado de forma muy desigual entre países y, en ocasiones, también dentro de un mismo Estado (La Spina et al., 2018). Entre 2015 y 2023, muchos programas de acogida europeos se limitan a cubrir las

⁷⁹ Considerando 8, Directiva 2013/33/UE.

⁸⁰ Artículo 17.2, Directiva 2013/33/UE.

⁸¹ Considerando 11, Directiva 2013/33/UE.

⁸² Artículo 4, Directiva 2013/33/UE.

necesidades básicas de las personas solicitantes de asilo y, en algunos casos, llegan a fomentar el aislamiento social (CEAR, 2022, p. 51). En contraste, el programa estatal de acogida español está orientado a promover la inclusión y la autonomía de las personas (La Spina, 2023).

Entre 2009 y 2022, el derecho de acogida en España se ve afectado por el marco regulador precario de la ley de asilo 12/2009. Hasta 2022, no existe un desarrollo reglamentario que estipule qué características estructurales tiene el programa estatal de acogida (Real Decreto 220/2022). Por este motivo, entre 2015 y 2022, e incluso en 2023, el programa enfrenta una gran inseguridad jurídica y está sometido a constantes modificaciones estructurales que afectan a aspectos tan fundamentales como su nombre, fases, alcance, duración, servicios y criterios de acceso (La Spina, 2023; Rué, 2023). A pesar de estas modificaciones, el objetivo explícito del programa de promover la inclusión social y la autonomía de las personas solicitantes de asilo se mantiene a lo largo de los años.

Entre 2015 y 2023, la falta de un desarrollo normativo del programa se suple en la práctica mediante unos Manuales de Gestión y de Procedimientos creados por los diversos ministerios competentes. Como revela el trabajo de campo y se verá en detalle más adelante, estos diferentes manuales, si bien sirven como un marco para orientar la implementación del programa, no constituyen una herramienta sólida para su gestión.

El diseño del programa estatal de acogida

Como se puede ver en el esquema 4, ubicado al final de este apartado, entre 2021 y 2023, el programa estatal de acogida tiene 3 fases. La primera es la denominada “Fase de Valoración Inicial y Derivación”. Debido a cambios constantes en su nombre, los actores sobre el terreno también se refieren a ella como “fase 0”, “fase de primera acogida” o “fase de evaluación y derivación” (de ahora en adelante, “primera acogida”). Esta fase no está diseñada para promover la inclusión. Esto se debe a que, en teoría, las personas solo deben permanecer en ella por un máximo de un mes. Su único propósito es cubrir las necesidades básicas de las personas durante el tiempo estrictamente indispensable, desde la llegada a España hasta la derivación a un centro de acogida de la fase siguiente (fase uno). La fase de primera acogida únicamente ofrece servicios básicos como kits de higiene personal, ropa, alimentación, atención psicológica y jurídica y, en caso de necesitarlo, alojamiento provisional y ayuda para la manutención.

En términos generales, el alojamiento provisional de primera acogida se ofrece en la misma provincia donde se solicita asilo y se pide el ingreso al programa estatal de acogida. A través de un reparto provincial, la gestión del acceso al programa y de los alojamientos de primera acogida está externalizada a tres entidades sociales: CEAR, ACCEM y Cruz Roja. Es importante matizar que no todas las personas que se encuentran en la fase de primera acogida están hospedadas en recursos subvencionados por el programa; muchas viven fuera de estas plazas. Esto ocurre, por ejemplo, si las personas tienen algún amigo o familiar que les puede dejar un espacio para vivir mientras esperan la asignación de una plaza definitiva de fase uno. Ante la elevada demanda de recursos habitacionales, el personal de las tres entidades sociales mencionadas también es el encargado de filtrar y priorizar quiénes acceden al alojamiento financiado de la fase de primera acogida.

Sobre el papel, la derivación a una plaza de fase uno debe realizarse en el plazo de un mes. En la práctica, entre 2020 y 2023, las personas permanecen en la fase de primera acogida durante bastante más tiempo, ya que las asignaciones suelen retrasarse. Al ser un programa estatal, la plaza de fase uno puede asignarse en cualquier parte de España. Muy frecuentemente, las personas reciben la plaza de fase uno en una provincia diferente de la que se encuentran, lo que implica que deben trasladarse a otra región. Si bien el acceso al programa, la solicitud de plaza de fase uno y el traslado al centro de acogida definitivo son gestionados por las entidades sociales, la adjudicación de la plaza de fase uno corresponde a la Unidad de Trabajo Social (UTS) del MISSM.

Una vez asignada la plaza y efectuado el traslado al centro de acogida, la persona comienza la denominada “Fase de Acogida”. Debido a los cambios que experimenta esta fase a lo largo del tiempo, algunos actores también la denominan “primera fase”, “fase uno” o “fase de acogida temporal” (de ahora en adelante, la llamaremos “fase uno”). Esta fase no solo busca cubrir las necesidades básicas, sino que también trata de fomentar la inclusión social y la autonomía de la persona. Entre los servicios brindados se incluyen la cobertura de las necesidades materiales y habitacionales, acompañamiento social, psicológico, jurídico y cultural, orientación laboral y acceso a cursos formativos, enseñanza del idioma o alfabetización.

Finalmente, existe la “Fase de Autonomía”, también llamada a veces “fase dos” o “fase de preparación para la autonomía” (de ahora en adelante, “fase dos”). A partir de 2021 y

hasta 2023, esta fase es exclusiva para las personas beneficiarias de protección internacional. Es decir, a diferencia de lo que ocurre anteriormente⁸³, las personas solicitantes de asilo ya no pueden acceder a ella. En la fase dos, las personas residen en viviendas independientes y, para favorecer su inclusión y autonomía, se sigue ofreciendo apoyo y acompañamiento, tanto social como económico.

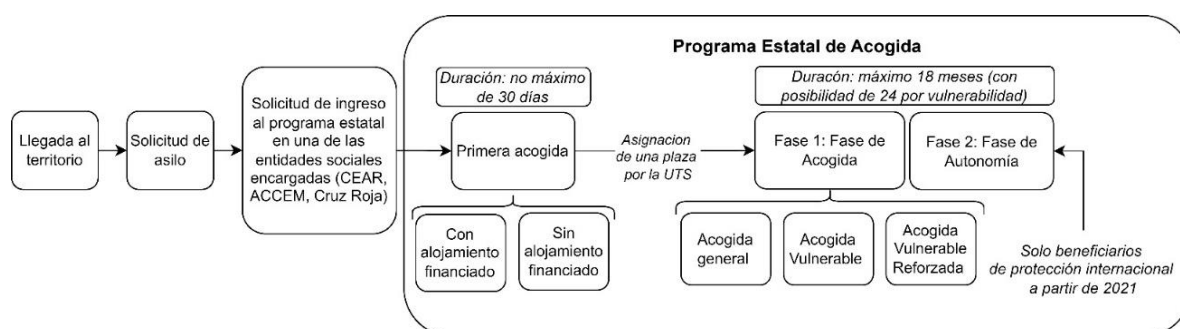
La estancia máxima permitida en el conjunto de la fase uno y la fase dos del programa es de 18 meses, ampliable a 24 en caso de especial vulnerabilidad (el tiempo transcurrido en la primera acogida no se contabiliza en este cómputo). Superado este periodo, se terminan las ayudas del programa (exceptuando algunas concretas) (MISSM, 2021, p. 21). Existen, además, diversas circunstancias que pueden provocar la reducción o retirada de las condiciones materiales de acogida, como la obtención de un empleo con un salario superior a cierto umbral o la denegación de la solicitud de asilo⁸⁴.

El trabajo de campo revela que, en comparación con otros programas públicos de asistencia social, el programa estatal de acogida ofrece un abanico amplio de servicios. Así, entre 2021 y 2023, las principales críticas al programa no se dirigen tanto a los recursos, servicios o fases establecidas (aunque también), sino principalmente a la desconexión que hay entre el diseño ideal del sistema y su aplicación práctica, así como a las numerosas dificultades de acceso.

⁸³ Inmediatamente antes de 2021, tanto solicitantes como beneficiarios de protección internacional pueden acceder a la fase dos, siendo tratados por igual en su camino hacia la inclusión. Sin embargo, a partir de ese año, España se alinea con la tendencia de muchos países europeos de reservar “la integración” para los beneficiarios de protección internacional. Aunque el modelo anterior presenta problemáticas, como el paso forzado a la fase dos de muchas personas que no están preparadas (L. Gabrielli et al., 2021; Garcés-Mascareñas, 2019), el sistema implantado en 2021 reduce la autonomía de quienes sí podrían vivir de forma independiente con cierto apoyo del programa. A pesar de este cambio, el sistema mantiene sobre el papel el objetivo de promover la inclusión y la autonomía.

⁸⁴ Artículo 32 del Real Decreto 220/2022.

Esquema 4. Programa estatal de acogida (2021-2023).



Fuente: Elaboración propia.

El misterio de los criterios de acceso al programa

Antes de iniciar esta tesis en 2021, constato en una investigación previa la falta de transparencia y claridad de los criterios de acceso al programa estatal de acogida (Poy, 2022). Con el objetivo de esclarecerlos, durante el trabajo de campo analizo exhaustivamente todos los manuales del programa elaborados entre 2014 y 2022. Obtenerlos es una tarea compleja, pues muchos no están publicados en abierto. Para reunirlos todos, tengo que solicitar varios de ellos directamente a los profesionales del programa estatal.

Una primera constatación surgida de la revisión de los manuales es la volatilidad que sufren, a lo largo del tiempo, los criterios de acceso al programa. Los manuales estipulan siempre dos criterios fundamentales de ingreso: que la persona sea solicitante o beneficiaria de protección internacional⁸⁵, es decir, que acredite esta situación jurídica, y que carezca de recursos económicos. Además, también excluyen a las personas que ya han sido beneficiarias de la totalidad de sus plazos temporales previstos (por lo general 18 meses, 24 en caso de especial vulnerabilidad). Así mismo, los manuales señalan diversas razones por las cuales una persona puede perder la condición de beneficiaria del programa, como obtener ingresos superiores a cierto umbral, utilizar las ayudas para un propósito distinto al que son concedidas, recibir una denegación de asilo, ocultar recursos económicos o provocar conflictos graves en el centro de acogida.

⁸⁵ Entre 2015 y 2023, el programa estatal de acogida no solo está destinado a solicitantes y beneficiarios de protección internacional, sino también a los del estatuto de apatridia y a quienes se encuentran bajo el régimen de protección temporal. En los manuales se aclara que estos perfiles tienen derecho al programa.

A lo largo de sus distintas versiones, y especialmente desde 2018, los manuales detallan con mayor precisión la normativa reguladora y varios conceptos clave del programa (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2018, p. 11; MISSM, 2020, p. 13). Sin embargo, nunca llegan a definir el concepto “solicitante de asilo”. Esto genera una gran inseguridad jurídica. De hecho, al revisar los manuales se puede observar que es un concepto cuya interpretación evoluciona con el tiempo. Por ejemplo, en el manual de 2014 se establece como criterio para entrar al programa:

Ser solicitante o beneficiario de protección internacional en España. Se considera asimismo solicitante de protección internacional a la persona que desee solicitar protección internacional en España y esté pendiente de formalizar su solicitud. El documento de citación o la confirmación de la cita por personal de la Administración o de la Entidad será imprescindible para acreditar esta situación (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014, p. 9).

Esta definición se alinea con lo establecido en las directivas europeas, según las cuales se considera a alguien solicitante desde el momento en que manifiesta la voluntad de pedir asilo. Además, establece criterios bastante flexibles, ya que la persona puede presentar el documento de citación o una confirmación emitida por la administración o una entidad social. Esta definición se mantiene en los manuales de 2016 y 2017, y desaparece en el de 2018, donde simplemente aparece escrita la frase “ser solicitante de protección internacional en España” (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2018, p. 12). Esto deja a completa discrecionalidad del ministerio competente determinar en qué momento se considera adquirida dicha condición. Esta incertidumbre condiciona de forma muy importante el acceso al programa. Durante bastante tiempo se interpreta que el acceso está restringido a quienes ya han formalizado su solicitud de asilo, y no desde el momento de manifestación, lo que retrasa significativamente el ingreso al programa. En definitiva, algo tan fundamental como la definición e interpretación práctica de quién es “solicitante” es muy volátil entre 2015 y 2023:

Normalmente tenías que demostrar que eras un solicitante, entonces el acceso era a través de acreditar una cita. Ahora es que yo no lo recuerdo mucho, habría que mirar todos los archivos para ver cómo era todo antes, pero era entrevista (formalización) y entraban al programa. Después había el manifiesto, la gente iba a la policía, a hacer cola en el paseo de Sant Joan (Barcelona), directamente.

Hacían cola durante horas y horas en la calle, y por la noche, y entonces allí manifestaban y hacían el manifiesto, y con eso ya entraban. Entonces, fue a partir de la implementación de la cita web que dijeron, no queremos gente en la calle, limpio la cola y la gente espera en el limbo... Hay mucha gente que está fuera del sistema, intentando conseguir la cita para acceder al programa. En cierto momento, se permitió el acceso al programa presentando un registro electrónico dirigido al ministerio, en el que la persona expresaba su intención de solicitar asilo, cuando no lograba conseguir una cita. Pero ahora nos han dicho que para entrar al sistema necesitan el manifiesto sí o sí, que ya no vale el registro electrónico. (Abogado, entrevista, 2023)

A través de los diversos manuales también se establecen diferentes criterios adicionales de exclusión del programa. Normalmente estos criterios tienen que ver con cuestiones temporales. Por ejemplo, los manuales de 2014 y 2016 establecen una exclusión de varios de los servicios del programa, incluyendo la acogida, a quienes llevan más de 5 años en España (salvo casos excepcionales autorizados por el ministerio) (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014, p. 13, 2016, p. 9). Con el manual de 2017 se implementan unos criterios más restrictivos, y para acceder a cualquiera de las fases del programa se requiere no haber residido, con independencia del estatus legal, más de 2 años en cualquier país de la UE (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2017, p. 9). Con el manual de 2018 se restringe aún más el acceso, y se excluye de la fase de primera acogida a aquellas personas que han vivido en España por un periodo superior a 6 meses (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2018, p. 14). El manual de 2020 mantiene criterios similares al de 2018 y los restringe de nuevo, excluyendo del programa a aquellas personas que han permanecido, de forma continuada o no, en cualquier país de la UE o de países asociados al reglamento de Dublín, durante más de 6 meses, sin haber solicitado protección internacional (MISSM, 2020, p. 16). Finalmente, en el manual de 2021, los criterios son casi idénticos a los de 2020 (en 2023 sigue vigente este manual) (MISSM, 2021).

A lo largo de los distintos manuales no solo se establecen criterios de exclusión del programa por cuestiones temporales. El manual de 2021, por ejemplo, establece como motivos de exclusión ser nacional de un país miembro de la UE, haber obtenido ya protección internacional en otro Estado miembro de la UE o adherido al Reglamento de Dublín, o ser una persona menor no acompañada (MISSM, 2020, p. 16).

Muchos de estos criterios adicionales aparecen y desaparecen de un manual a otro, se modifica su redacción o se añaden matices. No obstante, como hemos constatado, entre 2015 y 2021 hay un endurecimiento progresivo de los criterios de acceso⁸⁶. En un contexto de escasez de plazas y un incremento en las demandas de ingreso, este endurecimiento permite al Estado denegar la entrada al programa a muchísimos solicitantes de asilo que carecen de recursos económicos.

Aun con estos criterios restrictivos vigentes, el programa es más flexible de lo que puede parecer a primera vista. Tal y como está explícitamente escrito en los manuales, el Estado siempre se reserva la potestad para saltarse los criterios cuando realiza programas especiales o gubernamentales de acogida, como reasentamientos (MISSM, 2021, p. 39). Por otro lado, el trabajo de campo realizado revela que, entre 2015 y 2023, el Estado aplica estos criterios con gran arbitrariedad. Tal como se analiza en profundidad en el capítulo 7, las personas desplazadas desde Ucrania en 2022 están sujetas a unos criterios de acceso al programa mucho menos restrictivos que los establecidos para el resto de las personas. Lejos de tratarse de una excepción, el Estado ajusta de manera habitual y con poca transparencia los criterios de acceso, discriminando entre colectivos⁸⁷. Finalmente, todos los manuales incluyen de forma explícita que se pueden hacer autorizaciones de ingreso excepcionales (especialmente para aquellos casos contemplados en el artículo 46 de la ley de asilo 12/2009). Las excepciones deben ser solicitadas al ministerio competente, que tiene la última potestad de conceder o denegar el acceso.

A pesar de haber analizado los criterios formales y de entender la discrecionalidad que los caracterizan, durante buena parte del trabajo de campo sigo sin entender los criterios de acceso al programa estatal que operan en la práctica. Gracias a la etnografía descubro que los manuales no reflejan la realidad sobre el terreno, ya que las entidades sociales

⁸⁶ Aunque no ha sido posible encontrar una instrucción oficial que lo confirme, según varias personas entrevistadas, a partir de 2022 se suprimen varios de los criterios temporales de exclusión del programa.

⁸⁷ Otro caso evidente de esto ocurre en 2022. Como veremos en el capítulo 6, la administración no tiene capacidad para documentar a todas las personas que llegan por vía marítima a las costas de Canarias que quieren solicitar asilo antes de ser trasladadas a la península. Para intentar garantizar el acceso al programa estatal, en 2023 el MISSM decide emitir una instrucción con un listado de 980 personas con sus respectivos NIE, señalando que todas ellas quieren solicitar asilo y pueden acceder al programa. Esto les permite acceder sin el documento de manifestación, que sí es exigido al resto de personas. “Certificado excepcional de manifestación de voluntad de solicitar protección internacional”, 18/09/2023, del MISSM.

reciben constantemente instrucciones y correos electrónicos que alteran los criterios de acceso:

Muchas cosas que tú ves en el manual no se aplican. Hay muchas instrucciones que se envían por mail que no se publican. Entonces, las entidades de primera acogida tienen las instrucciones, pero el resto estamos totalmente que ni idea, que nunca sabremos los criterios de ingreso. Lo importante son las instrucciones y los mails aclaratorios que se envían a nivel interno. El manual solo es válido si no hay instrucciones que lo modifiquen. Da igual lo que dijera el manual, lo importante son las instrucciones y mails, que no son accesibles. (Profesional, diario de campo, 2023)

En el momento en que me doy cuenta del poder de las instrucciones, solicito a través del Portal de Transparencia todas las instrucciones dictadas entre 2015 y 2022 sobre los criterios de acceso al programa estatal de acogida. En abril de 2023, después de muchísimos meses de espera, el MISSM me resuelve positivamente la petición. Al recibirla me emociono, pensando que ya será posible descubrir cuáles han sido los criterios reales de acceso al programa. Sin embargo, me ilusiono demasiado pronto.

El poder de las instrucciones

A pesar de obtener una resolución favorable del Portal de Transparencia, me encuentro con muchísimas limitaciones para comprender los criterios de acceso al programa estatal. En primer lugar, el MISSM solo me envía las instrucciones dictadas durante la XIV legislatura (que empieza en diciembre de 2019). Es decir, que no puedo analizar las instrucciones previas. En total, recibo 17 instrucciones (que no representan la totalidad de instrucciones dictadas sobre el programa entre diciembre de 2019 y abril de 2023, sino solo aquellas relacionadas con el acceso). En segundo lugar, las instrucciones resultan muy caóticas. Además de redactados ambiguos, algunas modifican, añaden o eliminan los criterios de acceso establecidos en los manuales. Otras alteran directrices previamente establecidas en instrucciones anteriores (a veces retroactivamente). Sin el contexto adecuado, comprender los criterios que establecen es una tarea muy compleja.

Las instrucciones no solo resultan poco claras para mí, sino también para el personal de primera línea de las entidades sociales que debe implementarlas. Cuando llegan, los profesionales tienen que elevar constantemente dudas a los responsables de su entidad.

Si estos no son capaces de resolverlas, como pasa a menudo, entonces se eleva la consulta al ministerio. Si sobre una instrucción hay problemas graves de interpretación por parte de muchas entidades, no es raro que el ministerio emita directrices aclaratorias. El personal entrevistado de las entidades manifiesta que, de forma recurrente, recibe instrucciones poco claras y caóticas, y que esto les produce muchos problemas:

No tenemos unas instrucciones claras y no podemos dar una información con certeza. (...) Al final tienes mucho la sensación de que las decisiones dependen de ti. Y no debería ser así, porque, básicamente, el programa debería ser igual en todo el Estado. (...) Entonces, dejamos muy claro al usuario que toda la información que damos es válida en ese momento, pero que puede haber cambios que no dependen de nosotros, sino que vienen de arriba, del ministerio. Ha habido muchos cambios de criterio. O sea, lo que en un momento te dicen que no se podía, luego, a los dos meses, que sí, y después te vuelven a decir otra vez que no... Es caótico. Es una situación de mucha inseguridad para el trabajador. Y para el usuario ya ni te cuento. A veces pasa que se enfadan y nos dicen: “Me hacéis firmar una cosa y después es otra, y no es justo”. Y, claro, son los trabajadores quienes lo acabamos pagando. (Profesional, grupo focal, 2023)

Las instrucciones que recibo por parte del ministerio ejemplifican de forma evidente las críticas que comenta esta profesional. Al inicio de la pandemia, en marzo de 2020⁸⁸, el MISSM hace una instrucción con unas medidas excepcionales y temporales para hacer frente a la crisis sanitaria. Ante la imposibilidad de acceder al manifiesto por el cierre administrativo a causa del estado de alarma, la instrucción permite el acceso al programa estatal a aquellas personas que no cuentan con la manifestación (anteriormente, el criterio es estar documentado con algún documento del procedimiento).

En medio de otras instrucciones, unos tres meses más tarde, en junio de 2020, ya en el contexto de la “transición hacia la nueva normalidad”, se redacta otra instrucción⁸⁹. En esta se cambia el criterio de la instrucción anterior, y ya no se puede acceder al programa sin un documento acreditativo de la condición de solicitante de asilo o de la

⁸⁸ “Instrucción DGIAH 2020/03/20 por la que se aprueban instrucciones para la gestión del sistema de acogida de protección internacional y de las subvenciones que lo financian, ante la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el covid-19”, de 20/03/2020, del MISSM.

⁸⁹ “Instrucción SEM 4/2020 por la que se aprueban medidas transitorias para la gestión del sistema de acogida de protección internacional y de las subvenciones que lo financian, a partir de la finalización del estado de alarma”, de 22/06/2020, del MISSM.

correspondiente cita para la formalización de la solicitud. Sin embargo, mantiene un criterio flexible, diciendo que en casos de vulnerabilidad y debidamente justificados, se permite el acceso a personas que no cumplan con estos requisitos, siempre que lo autorice la UTS. Un mes más tarde, otra instrucción⁹⁰ transforma y restringe de nuevo este criterio, estableciendo que solo se puede ingresar al programa con un documento acreditativo de la condición de solicitante o de la correspondiente cita para la formalización de la solicitud.

Estos cambios ponen de relieve que, en ausencia de un marco regulador sólido y transparente, la administración tiene una amplia discrecionalidad para alterar aspectos tan fundamentales como el acceso al derecho de acogida. La continua emisión de instrucciones no públicas en plazos cortos de tiempo, además de generar una gran inseguridad jurídica, produce una profunda discrepancia entre los criterios de ingreso establecidos en los manuales y aquellos definidos en las instrucciones. Evidentemente, la pandemia propicia un contexto en el que se deben adoptar constantes medidas extraordinarias. Sin embargo, después de la pandemia, los criterios nunca dejan de modificarse. A finales de 2020, el Estado limita el acceso a la segunda fase del programa a aquellas personas beneficiarias de protección internacional, dejando a los solicitantes el derecho a acceder solo a las dos primeras fases (primera acogida y fase uno)⁹¹. Otro ejemplo relevante de modificación de los criterios de acceso se produce en agosto de 2021, cuando una instrucción cambia el redactado y la interpretación de algunos de los criterios establecidos en el manual de gestión 5.0, que había entrado en vigor solo dos meses

⁹⁰ “Instrucción SEM 5/2020 por la que se modifica la instrucción SEM 4/2020”, de 25/07/2020, del MISSM.

⁹¹ “Instrucción SEM 6/2020 por la que se modifica el manual de gestión (versión 4.1) del sistema de acogida de protección internacional y el procedimiento de gestión del itinerario de protección internacional aprobados por la instrucción DGIAH 2020/05/15, en relación con los requisitos para el acceso a la segunda fase del sistema de acogida de solicitantes y beneficiarios de protección internacional”, de 31/12/2020, del MISSM.

antes⁹². Después de esta, hay al menos otras dos instrucciones que modifican sustancialmente los criterios de acceso en diciembre de 2022⁹³ y julio de 2024⁹⁴.

Todo esto sucede a pesar de que, en 2022, se aprueba un reglamento del sistema de acogida⁹⁵. De hecho, el trabajo de campo revela que, a corto plazo, este reglamento no mejora demasiado la inseguridad jurídica que padece el derecho de acogida. Aunque aborda algunos vacíos jurídicos y deficiencias del programa, en algunos aspectos es demasiado genérico (Defensor del Pueblo, 2023, p. 54). Evidencia de su escaso impacto es que, durante prácticamente un año, muchos profesionales de primera línea encargados de dar acceso al programa ni siquiera lo conocen o no lo han leído:

Que no te cuenten rollos, aquí lo que se aplica por las entidades es el manual de gestión y el manual de procedimientos. Y también las instrucciones y aclaraciones enviadas por correo electrónico o mediante el contacto directo entre las entidades y el ministerio. Pero el reglamento no la aplica nadie. (...) Ya te he dicho que la jerarquía normativa está dada la vuelta. Olvídate de la directiva europea, olvídate de la ley de asilo, olvídate del reglamento de asilo y olvídate del reglamento de acogida. O sea, casi ningún técnico de las entidades de acogida se lo habrá leído (el reglamento). (Abogado, diario de campo, 2022)

A pesar de haber analizado las instrucciones y entender la capacidad discrecional de las entidades y el MISSM, durante buena parte del trabajo de campo aún no logro entender los criterios de acceso al programa. Los casos que conozco de solicitantes de asilo que ingresan al programa o son excluidos de él continúan sin mostrar una lógica comprensible. Sin embargo, mis dudas se aclaran en enero de 2023, cuando, en un lapso de poco más de una semana, tengo la oportunidad de entrevistar a tres equipos responsables de gestionar el acceso al programa en tres provincias distintas.

⁹² “Instrucción DGPPIAH 2021/01 por la que se modifica el apartado “K.2. 1ª fase: acogida temporal” y del apartado L. “Programas especiales de acogida” de la versión 5.0 del Manual de gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional” de 04/08/2021, del MISSM.

⁹³ “Instrucción de la Secretaría de Estado de Migraciones, de 15 de diciembre de 2022, por la que se detallan los requisitos de acceso y permanencia en el sistema de acogida de protección internacional”, de 15/12/2022, del MISSM.

⁹⁴ “Instrucciones de la secretaría de estado de migraciones, de 10 de julio de 2024, de modificación de la instrucción de 15 de diciembre de 2022, por la que se detallan los requisitos de acceso y permanencia en el sistema de acogida de protección internacional”, de 10/07/2024, del MISSM.

⁹⁵ Real Decreto 220/2022.

Una instrucción, diversas implicaciones e interpretaciones

En diciembre de 2022 el MISSM emite una instrucción que cambia los criterios de acceso al programa estatal de acogida⁹⁶. Debido a los obstáculos generados por la burocracia digital descritos en el capítulo 4, en la práctica, entre el estado de alarma de 2020 y finales de 2022 se permite, en ciertos casos, el acceso al programa sin la documentación que acredita la condición de solicitante de asilo (Defensor del Pueblo, 2023, p. 54). La instrucción de diciembre cambia este criterio y establece que únicamente pueden acceder al programa las personas solicitantes de asilo que presenten una documentación emitida por la policía que acredite formalmente dicha condición jurídica. Así, restringe el acceso e invalida otras formas de acreditación de la condición de solicitante que hasta entonces se aceptan, como las manifestaciones registradas electrónicamente, las pruebas de intentos de obtención de cita o las declaraciones de responsabilidad. Esta instrucción resulta muy dura para muchas entidades sociales porque, debido a las grandes dificultades de acceso al procedimiento, excluye del programa estatal a muchísimas que se encuentran en situación de gran vulnerabilidad.

Cuando pregunto a los tres equipos de profesionales que gestionan el ingreso al programa sobre las implicaciones de esta instrucción, los tres la interpretan de forma diferente. De hecho, podemos decir que en sus tres respectivas provincias la instrucción tiene efectos distintos, ya que, previamente, están aplicando diferentes criterios de acceso al programa estatal de acogida.

Antes de la instrucción, el primer equipo se rige por el criterio general de permitir el acceso al programa a aquellas personas que presentan una manifestación o cualquier otro documento del procedimiento (resguardo, tarjeta roja, etc.). Este es el criterio, en teoría, aplicado en todo el territorio. No obstante, tras varias consultas con el MISSM, logran que, debido a las dificultades de acceso al procedimiento provocadas por la burocracia digital, puedan dar acceso a quienes no consiguen una cita, pero registran una solicitud formal al MI manifestando su intención de obtenerla. También aceptan capturas de pantalla que demuestran haber obtenido una cita para manifestar a través de la web. En términos

⁹⁶ “Instrucción de la Secretaría de Estado de Migraciones, de 15 de diciembre de 2022, por la que se detallan los requisitos de acceso y permanencia en el sistema de acogida de protección internacional”, de 15/12/2022, del MISSM.

generales, este equipo tiende a autorizar con regularidad el ingreso de personas que presentan este tipo de situaciones.

El segundo y el tercer caso corresponden a equipos profesionales que pertenecen a una misma entidad social pero que trabajan en provincias diferentes. Cuando me entrevisto con el segundo equipo, me comentan que, al igual que el primero, además de aceptar cualquier documento formal del procedimiento, también pueden dar acceso a las plazas de primera acogida a las personas que no logran obtener una cita para iniciar el trámite de asilo, pero quieren hacerlo. Sin embargo, en este caso, el criterio aplicado para hacer “excepciones” es mucho más restrictivo que el del primer equipo. Si bien el primer equipo hace este tipo de ingresos de forma bastante generalizada, el segundo solo lo hace de manera excepcional en casos muy puntuales de “extrema vulnerabilidad”.

Finalmente, el tercer equipo me explica que, antes de la instrucción del 15 de diciembre, ya aplican el criterio de que solo pueden acceder al programa aquellos solicitantes debidamente documentados con, al menos, la manifestación:

Hubo un momento en que recibimos unas indicaciones de la oficina central, donde nos decían que, debido a la dificultad de conseguir citas, se podía entrar al programa demostrando haber hecho intentos de pedir cita. (...) ¿Qué pasa? Cuando se da esta orden, la hacemos efectiva. Pero luego lo que hicimos aquí, creo que, con buen criterio, es decidir, como equipo: "paremos". Nos llegaba gente de otras provincias con pantallazos de haber intentado conseguir una cita. Y nosotros no podíamos decir: "tú sí, tú no, tú sí, tú no". Entonces decidimos de forma unilateral no aplicar ese criterio, porque sabíamos que esto nos iba a explotar. Y, efectivamente, la situación se volvió insostenible, ya que nos encontrábamos con personas acogidas en la fase 0 sin el documento de manifestación, mientras que otras, que sí contaban con el documento, se quedaban fuera por falta de plazas. Y decidimos: "Paremos, paremos. Solo con manifestación". Entonces, esta instrucción no nos ha afectado tanto porque ya pedíamos el documento de manifestación para acceder al programa. (Profesional, entrevista, 2023)

Para este equipo, la instrucción no resulta restrictiva en la práctica, porque ya aplican el criterio “solo con manifestación” para dar acceso al sistema. En cambio, para el segundo equipo, la instrucción supone una restricción moderada, porque sí hacen puntualmente

accesos extraordinarios sin documentación. Finalmente, para la primera entidad es muy dura, porque realizan muchos accesos extraordinarios.

En una conversación posterior que mantengo con un profesional de uno de estos equipos, le comento este hallazgo del trabajo de campo: que hay equipos de profesionales encargados de gestionar el ingreso al programa que, en diferentes provincias, aplican criterios dispares. Muy tranquilamente me dice que en su equipo son muy conscientes de que eso es así, que esto pasa dentro de su misma entidad y que ocurre porque, dependiendo de la situación específica de cada contexto, de la sensibilidad del equipo y de la disponibilidad de plazas, las entidades adaptan los criterios.

Este hallazgo etnográfico con los tres equipos me permite comprender muchas cosas que hasta ese momento no entendía. Es a partir de este descubrimiento que empiezo a teorizar sobre el concepto de “arbitrariedad estructural” para analizar el sistema de asilo y acogida. Al igual que muchos otros actores, hasta ese punto siento una gran frustración por no comprender por qué existen patrones tan distintos de acceso al programa estatal de acogida en las diferentes provincias. Gracias al trabajo de campo compruebo que el sistema no es solo muy discrecional, sino estructuralmente arbitrario; en la práctica, en un mismo periodo y en diferentes provincias, literalmente se aplican diferentes criterios de acceso a un mismo derecho.

Sin plazas, no hay acogida

No dan. Ni aunque las dupliques. De hecho, este año, la intención es abrir más centros por parte de todas las entidades. Pero da igual, no da, no dan, porque siempre las plazas de acogida han estado por debajo del número de solicitantes. Ni aunque ahora ampliemos a 50.000 plazas, tenemos 118.000 solicitudes anuales... no dan los números... No todos querrán entrar en el sistema de acogida, pero igualmente. Somos un país de recepción de solicitudes, pero no de acogida. O sea, el sistema no está preparado para acoger a tanta gente. De hecho, esas grandes manifestaciones en Barcelona, de “Volem acollir”, muy bien, tienen toda la razón. Queremos acoger... ¿pero estamos preparados? Realmente la respuesta es que no. (Abogado, entrevista, 2023).

La cita que abre este apartado evidencia otra de las principales dificultades de acceso al programa estatal de acogida entre 2015 y 2023: la carencia estructural de plazas. Durante

la investigación, determinar cuántas personas quedan excluidas del programa por falta de plazas no es una tarea sencilla. Ni el número de solicitudes de acceso al programa ni la cantidad de plazas disponibles en las distintas fases son información pública; solo existen fuentes secundarias con datos muy precarios. Como ya hemos mencionado, estos y otros datos del programa resultan muy difíciles de obtener incluso para el Defensor del Pueblo (2019, p. 289). A partir de 2022, la publicación en el BOE de la planificación del programa constituye una de las primeras ocasiones en que el Estado ofrece una estimación del número de plazas⁹⁷. Posteriormente aparecen otros documentos, siempre dispersos y de difícil acceso, que ofrecen datos oficiales (MISSM, 2023, 2024). A pesar de esta “mayor transparencia”, sigue siendo muy difícil analizar cuantitativamente el programa; entre otros motivos, muchos datos siguen sin estar publicados y los que lo están no necesariamente coinciden entre sí ni son del todo claros.

Por otro lado, conocer el número de plazas no permite determinar con precisión la capacidad real de acogida del programa ni el número de personas que quedan excluidas de él. La duración de las estancias en el programa puede superar el año, aunque también puede ser menor. Así, disponer de 8.000 plazas en total no significa que en un año se acoga a esa misma cantidad de personas. Además, la estructura del programa, es decir, su número de fases y la duración de estas, varía de forma significativa a lo largo del periodo estudiado, lo que modifica el tiempo medio de estancia y la rotación entre fases. Tampoco sabemos cuánta gente se queda fuera del programa a partir de 2020 por no poder solicitar asilo a causa de la falta de citas. Además, en las estadísticas oficiales, las solicitudes de asilo contabilizadas son, en realidad, personas que han formalizado una petición, no las que han manifestado la voluntad de pedir asilo. Es decir, que el número de personas con derecho a acogida es superior al que reflejan las estadísticas oficiales, ya que este derecho se activa con la manifestación de la voluntad de solicitar asilo, no con la formalización del procedimiento. En resumen, por estas y muchas otras cuestiones el programa estatal de acogida es un sistema muy poco transparente y sobre el cual resulta muy complicado realizar cálculos precisos.

⁹⁷ “Resolución de 8 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones o servicios estructurales del sistema de acogida en materia de protección internacional para su gestión mediante acción concertada”, de 11/11/2022, del MISSM.

Para poder estudiar cuantitativamente el acceso al programa, pido al Portal de Transparencia varios datos clave. A continuación, se encuentran algunos de los datos proporcionados y un análisis de estos:

Tabla 6. Solicitudes de acceso al programa estatal, renunciaciones al ingreso y personas que finalmente acceden a una plaza de primera acogida y fase uno (2019-2023)

Año	Solicitudes de acceso al programa estatal	Renunciaciones	Personas que acceden a primera acogida	Personas que acceden a la fase de uno
2019	31.542	4.707	6.726	15.737
2020	18.690	3.105	7.750	5.428
2021	16.266	1.110	9.781	4.783
2022	60.238	7.001	45.401	6.531
2023	35.793	3.390	25.917	4.263

Fuente: Elaboración propia. Datos del MISSM obtenidos a través del Portal de Transparencia (según el MISSM, los datos son orientativos y no constituyen cifras oficiales).

Tabla 7. Plazas del programa estatal de acogida en 2019, 2022 y 2023

Fecha	Primera Acogida	Fase 1	Suma total de plazas
2019 (noviembre)	4.500	9.000	13.500
2022 (febrero)	3.400	10.000	13.400
2023 (febrero)	12.700	19.500	32.200

Fuente: Elaboración propia. Los datos de 2019 son obtenidos del Defensor del Pueblo (2020, p. 257) y los de 2022 y 2023 del MISSM a través del Portal Transparencia.

Como se puede observar en el gráfico 7 que se encuentra a continuación, con el aumento de solicitudes a partir de 2015, el programa estatal incrementa su capacidad de acogida. Esta ampliación de plazas se realiza a través de la externalización, rompiendo el equilibrio que existe previamente entre plazas públicas en los Centros de Acogida de Refugiados (CAR) y las gestionadas por organizaciones del tercer sector (Garcés-Mascreñas, 2019). Según los datos analizados del MISSM (gráfico 7), entre 2018 y 2023 más del 95% de las plazas son gestionadas por entidades privadas. En 2023, el programa cuenta con la participación de más de una veintena de entidades (MISSM, 2024, p. 7). Con la crisis de Ucrania en 2022 el Estado impulsa una expansión especialmente significativa del programa, orientada a garantizar el derecho de acogida a este colectivo. A 31 de marzo de 2023, 34.725 personas reciben los servicios y prestaciones del programa (el 52% son mujeres y el 48% hombres) (MISSM, 2023, p. 4).

Gráfico 7. Externalización de las plazas de acogida de fase uno del programa estatal de acogida (2015-2024)



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos del MISSM (2024).

En una instrucción de 2020⁹⁸, el MISSM señala que, en los años previos a la pandemia, solo el 30% de las personas solicitantes, en promedio, piden el ingreso al programa estatal. En otro documento indica que es del 25% en los cuatro años previos a 2022⁹⁹. Según los cálculos realizados a partir de los datos proporcionados por el Portal de Transparencia (tabla 6 y 7), entre 2019 y 2023 solo un 21% de las personas potencialmente beneficiarias del programa solicita un ingreso¹⁰⁰. Aunque se trate de un porcentaje relativamente bajo, no siempre quienes lo solicitan tienen un acceso directo al programa.

⁹⁸ “Instrucción SEM 6/2020 por la que se modifica el manual de gestión (versión 4.1) del sistema de acogida de protección internacional y el procedimiento de gestión del itinerario de protección internacional aprobados por la instrucción DGAH 2020/05/15, en relación con los requisitos para el acceso a la segunda fase del sistema de acogida de solicitantes y beneficiarios de protección internacional”, de 31/12/2020, del MISSM.

⁹⁹ “Resolución de 8 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones o servicios estructurales del sistema de acogida en materia de protección internacional para su gestión mediante acción concertada”, de 11/11/2022, del MISSM.

¹⁰⁰ Aunque el colectivo sería más amplio, debido a las limitaciones de los datos públicos, el número de personas contabilizadas bajo el concepto “personas potencialmente beneficiarias” solo incluye a quienes han formalizado una solicitud de asilo, han solicitado el estatuto de apatridia o se benefician del régimen de protección temporal (datos obtenidos de los Anuarios Estadísticos del MI).

Según una investigación previa, la capacidad de acogida del programa estatal en relación con el número de solicitantes de asilo oscila entre el 5% y el 10% en 2014 y entre el 13% y el 26% en 2019 (Moreno-Amador, 2021, p. 141). Según el análisis realizado, si comparamos el número total de plazas de primera acogida y fase uno (tabla 7) con el total de personas potencialmente beneficiarias del programa, obtenemos que el programa solo puede dar acogida a un 11% de ellas en 2019, a un 5% en 2022 y a un 16% en 2023.

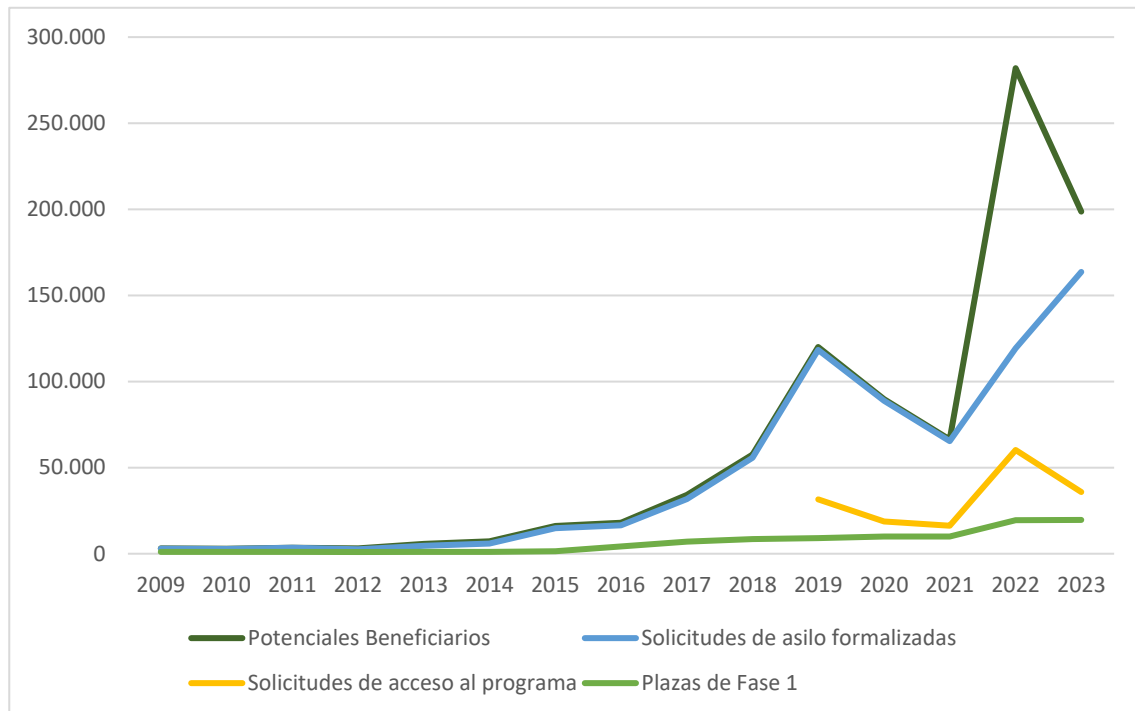
Aunque el gráfico 8, que se encuentra a continuación, evidencia la gran disparidad entre el número de potenciales beneficiarios del programa y las plazas de acogida durante el periodo 2015-2023, es importante tener en cuenta varios aspectos para su correcta interpretación. Las plazas reflejadas en el gráfico son únicamente las de fase uno, es decir, que no incluye las plazas de primera acogida y del resto de fases posteriores. Por tanto, la capacidad de acogida del programa es ligeramente mayor. Por otro lado, como ya hemos dicho, los datos que forman parte del concepto “personas potencialmente beneficiarias” no incluyen a quienes han manifestado la voluntad de pedir asilo y están a la espera de formalizar su petición; tampoco a quienes quieren manifestarla, pero no pueden hacerlo por la falta de citas (todas estas personas serían potenciales beneficiarios del programa, pero son datos desconocidos). Así, a pesar de que la tendencia es clara y hay una evidente carencia estructural de plazas para garantizar el derecho de acogida, el gráfico 8 debe interpretarse como una estimación.

Más allá de la exactitud de los datos y los cálculos, el propio MISSM llega a reconocer en 2022 que en “algunos momentos de especial presión” el programa estatal de acogida ha sido incapaz de crecer al mismo ritmo en el que lo hace el número de potenciales destinatarios¹⁰¹. La situación sobre el terreno, sin embargo, resulta considerablemente más grave que la reconocida por el ministerio:

Las plazas disponibles en el sistema de acogida son muy limitadas. Siempre hay más personas que desean ingresar de las que podemos acoger. El sistema está completamente colapsado. (Trabajadora social, entrevista, 2022)

¹⁰¹ “Resolución de 8 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones o servicios estructurales del sistema de acogida en materia de protección internacional para su gestión mediante acción concertada”, de 11/11/2022, del MISSM.

Gráfico 8. Potenciales beneficiarios, solicitudes de asilo ordinarias, plazas del programa estatal de acogida (fase uno) y solicitudes acceso al programa (2009-2023)



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los Anuarios Estadísticos del MI, el MISSM (2024) y la Red Europea de Migraciones (2013).

Del gráfico 8 se pueden extraer dos conclusiones. La primera es que, entre 2019 y 2023, solo una pequeña fracción de las personas potencialmente beneficiarias solicita un ingreso al programa estatal de acogida. La segunda es que, pese a la ampliación de plazas, entre 2015 y 2023 el programa nunca llega a tener una capacidad suficiente para atender a todas las personas con derecho a acceder a él.

Los siguientes apartados analizan el acceso a las dos primeras fases del programa estatal de acogida entre 2020 y 2023 (como ya hemos dicho, durante estos años las personas solicitantes de asilo solo tienen derecho a acceder a estas dos fases). En ellos veremos cómo los profesionales gestionan el ingreso al programa en un contexto de escasez de plazas, visibilizando diversos procesos de exclusión y sus consecuencias. Al mismo tiempo, examinaremos algunas respuestas institucionales que aparecen para dar solución al problema de la falta de acogida. También se expondrán algunos de los motivos que explican tanto la baja cantidad de solicitudes de ingreso al programa como el elevado número de renunciadas. Como veremos, este análisis evidencia la gran paradoja del sistema de asilo y acogida español: mientras que pretende promover la inclusión y la autonomía,

genera numerosos procesos de exclusión, dinámicas de desintegración y situaciones de gran precariedad.

Insuficientemente vulnerables para el sistema

Entre 2020 y mediados de 2023, CEAR, ACCEM y Cruz Roja son las entidades responsables de gestionar, a través de un reparto provincial, el acceso al programa estatal de acogida. Estas organizaciones se encargan tanto de dar acceso a la fase y al alojamiento de primera acogida como de solicitar la asignación de una plaza de fase uno a la UTS. Para acceder al derecho de acogida, las personas solicitantes de asilo deben presentarse en una de estas entidades, cumplir los requisitos de acceso, presentar una acreditación de su situación jurídica y completar una solicitud de ingreso. Un proceso aparentemente sencillo, en la práctica, está lleno de barreras y dificultades.

Entre 2020 y 2023, uno de los principales factores de exclusión del programa estatal de acogida en casi todo el territorio nacional es la imposibilidad de obtener una cita previa para iniciar el procedimiento de asilo. Como vimos en el capítulo 4, el acceso al procedimiento es tan complicado que muchas personas no logran obtener la condición jurídica de solicitante de asilo durante periodos muy prolongados de tiempo, en ocasiones superiores a un año. Por tanto, durante todo este tiempo, en general, no se les deja acceder al programa. Asimismo, los retrasos significativos de la cita para obtener la manifestación en algunas provincias también dificultan el acceso al programa. Aunque la persona haya iniciado el procedimiento y tenga la cita para manifestar, normalmente no puede acceder a una plaza de acogida hasta que esté debidamente documentada por la policía, algo que, como vimos, ocurre solo tras manifestar presencialmente en la comisaría.

A causa de estas y otras dificultades de acceso al procedimiento, en algunas provincias se produce una situación paradójica. A pesar de la escasez estructural de plazas del programa estatal, es posible alojar porque muy pocas personas consiguen manifestar:

Hemos tenido épocas con poca demanda de acceso al programa, porque nadie conseguía el documento de solicitante de protección internacional por falta de citas. De momento estamos pudiendo alojar. (Professional, entrevista, 2023)

Las arbitrariedades de acceso al procedimiento de asilo analizadas en el capítulo 4 condicionan de forma directa el ingreso al programa estatal de acogida. Un caso claro donde se observa esta situación es en Canarias. Como pude observar gracias al trabajo

de campo, en octubre de 2023, el acceso al programa estatal de acogida en Gran Canaria puede ser relativamente directo, pues allí la persona puede acudir a la comisaría presencialmente y conseguir el documento de manifestación el mismo día. Si resulta que hay plazas disponibles en el programa, podría acceder de forma inmediata. En cambio, en Tenerife, las personas deben esperar una media de 8 a 9 meses desde que solicitan la cita previa por correo electrónico hasta poder realizar la manifestación de voluntad presencialmente, lo que retrasa durante todo este tiempo su ingreso al programa estatal de acogida.

Lejos de ser un caso aislado, las arbitrariedades de acceso al procedimiento y, en consecuencia, al programa estatal de acogida, se replican en todo el territorio estatal. Además, existen muchos otros factores que hacen variar la capacidad de alojar a las personas en las plazas de primera acogida en las diferentes provincias: los cambios constantes de los criterios de ingreso por parte del ministerio, la discrecionalidad de las entidades sociales en su aplicación, la desigual distribución de las solicitudes de asilo y de las plazas de primera acogida entre las diferentes provincias¹⁰², las salidas del programa o las asignaciones a la fase uno. En esencia, las posibilidades de obtener una plaza de primera acogida varían significativamente según el lugar donde se haga la petición de asilo y se solicite el ingreso al programa.

A pesar de que el colapso en las plazas de primera acogida no es igual en todas las provincias, la etnografía realizada revela que la capacidad de acogida insuficiente es un problema generalizado en prácticamente todo el territorio:

La mayor parte de las veces, quitando la temporada de pandemia, que no había tantas entradas porque no se podía viajar, no ha habido suficiente capacidad de acogida. Ha ido variando. A veces la espera es solo de unas semanas, pero es que, en los últimos meses, no ha habido plazas disponibles. Ahora están abriendo más centros, pero bueno. Es que, al final, es lo que te digo, hay más gente que plazas. Normalmente la tónica suele ser, cien por cien de ocupación, y una lista de espera importante para poder acceder. (Trabajadora social, entrevista, 2023)

¹⁰² Las plazas del programa están distribuidas de forma muy desigual en el territorio nacional (Pasetti et al., 2022, p. 76). En 2022, algunas comunidades autónomas cuentan con apenas unos cientos, mientras que otras superan las 10.000 (MISSM, 2024, p. 6).

Entre 2020 y mediados de 2023, el proceso para acceder al programa estatal de acogida en Barcelona es ligeramente diferente al de la mayoría de las provincias. En lugar de tramitarse en la sede de una entidad social, se gestiona dentro del Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados (SAIER). El SAIER es un servicio municipal destinado a la atención de personas extranjeras que llevan menos de dos años en España y residen en Barcelona. En él participan varias entidades que prestan diferentes servicios (Ajuntament de Barcelona, 2022, pp. 5-7). Cruz Roja gestiona la atención social y el acceso al programa estatal de acogida. No obstante, y como ocurre también en otras provincias, la gestión del recurso habitacional de primera acogida se encuentra triplemente externalizada: Cruz Roja se encarga de tramitar el acceso a la plaza, una empresa privada gestiona la búsqueda del alojamiento, y otra empresa (hostal, albergue, hotel, etc.) lo proporciona (Ajuntament de Barcelona, 2022, p. 38).

A pesar de la retórica oficial, entre 2020 y 2023 el sistema de múltiples citas del SAIER dificulta significativamente el acceso al personal encargado de gestionar la entrada al programa estatal de acogida¹⁰³. En una entrevista, una profesional me explica que, a finales de 2023, los casos que llegan al SAIER se clasifican como ordinarios o de especial vulnerabilidad, y que estos últimos se priorizan y se atienden el mismo día¹⁰⁴. En los casos considerados ordinarios, para acceder al servicio de atención social las personas deben primero solicitar una cita previa para ser atendidas por un profesional, responsable de hacer la derivación o no a este servicio. Una vez realizada la derivación, el tiempo de espera para acceder al servicio de atención social, en diciembre de 2023, es de aproximadamente tres meses. En síntesis, la mayoría de las personas deben atravesar varios trámites previos y esperar largos periodos antes de poder presentar su solicitud de ingreso al programa estatal de acogida. En definitiva, la primera barrera para ingresar al programa estatal en Barcelona es el propio acceso al SAIER que, al igual que el procedimiento de asilo, funciona mediante “un sistema engorroso de citas y pre-citas y esperas” (Activista, entrevista, 2023).

¹⁰³ Los métodos de acceso al SAIER cambian a lo largo del tiempo.

¹⁰⁴ El trabajo de campo realizado evidencia que es necesario presentar una o varias circunstancias agravantes, más allá de encontrarse en situación de calle, para que se conceda un acceso rápido y se priorice una primera atención social a la persona. En el caso de que una persona “extremadamente vulnerable” vaya al SAIER fuera del horario de atención, se realiza una derivación al Centro de Urgencias y Emergencias Sociales de Barcelona.

Pero aquí no terminan las dificultades para ingresar al programa estatal. En caso de que se solicite el acceso, la asignación de una plaza de primera acogida no es necesariamente inmediata. En muchas ocasiones, las personas deben seguir esperando debido a que no hay suficientes plazas o porque “no son suficientemente vulnerables como para ser priorizadas” (Profesional, entrevista, 2023).

En Barcelona y en muchas otras provincias, a causa de la falta de plazas, las entidades sociales no pueden dar acceso al alojamiento de primera acogida de manera inmediata a todas las personas solicitantes de asilo sin recursos económicos. En la práctica, se realiza una priorización según la vulnerabilidad de los casos que van recibiendo. De este modo, hay muchas personas que, a pesar de haber solicitado el ingreso y tener el derecho de acogida, deben esperar mucho tiempo antes de que se les conceda una plaza de primera acogida. Dada la inseguridad jurídica que caracteriza el programa entre 2015 y 2023, la escala de vulnerabilidad¹⁰⁵ se establece de manera coyuntural, dependiendo de la capacidad de acogida:

La vulnerabilidad y la urgencia han ido cambiando. Ya sé que todas las personas tienen una situación de vulnerabilidad, pero el ministerio te decía, “situaciones de vulnerabilidad relacionadas con la salud mental, situaciones con niños muy pequeños, hombres solos no”. Al final hay que hacer ese filtro de cuánta gente puedes meter en el programa... Una familia, una unidad familiar, con hijos menores, es un caso vulnerable, yo creo que sí. Y no siempre lo ha sido. (Trabajadora social, entrevista, 2022)

Ante las grandes dificultades de acceso al programa estatal de acogida, entre 2020 y 2023 no es raro observar en Barcelona y en otras regiones a muchas personas deambular de una entidad social a otra, y de un servicio social a otro, en busca de una solución a su situación habitacional precaria. Debido a la saturación de los servicios sociales, la sobrecarga de las entidades y el bloqueo del programa estatal, los profesionales que atienden estos casos experimentan una profunda frustración al no poder ofrecer una solución habitacional real a muchas personas. Aunque a corto plazo es posible que les

¹⁰⁵ El reglamento de acogida (Real Decreto 220/2022) en su artículo 2, sección c, define el concepto de “situación de vulnerabilidad”, además de mencionar algunos perfiles específicos. Ver también “Resolución de la secretaria de estado de migraciones, de 9 de enero de 2023, por la que se adopta el sistema de indicadores para la planificación del itinerario de acogida y la prestación de condiciones reforzadas de acogida”, de 09/01/2023, del MISSM.

puedan ayudar a acceder a cosas básicas como comida, manutención, cursos de idiomas o formación, el acceso a recursos habitacionales es muy complicado. Como consecuencia, en Barcelona y en otras muchas provincias, muchas personas, mientras esperan conseguir una cita de asilo o una plaza en el programa estatal de acogida, terminan en situación de calle, viviendo en parques en tiendas de campaña, en parkings o viviendas ocupadas.

Dadas las crecientes dificultades para acceder al mercado de la vivienda y al programa estatal de acogida entre 2015 y 2023, no es casualidad que un estudio realizado en Catalunya antes de la pandemia evidencie que el 26,6% de las personas solicitantes de asilo encuestadas haya dormido en la calle en algún momento (para ciertos grupos demográficos, este porcentaje es aún más alto) (Ribera-Almandoz et al., 2020). Según los profesionales, quienes habitualmente quedan menos priorizados en las escalas de vulnerabilidad y más recurrentemente terminan en situación de calle son los hombres jóvenes¹⁰⁶:

Bueno, difícil. Buscamos alternativas. Casas okupa, casas de gente conocida... Yo me acuerdo de que hace unos años incluso contemplamos la posibilidad de comprar una tienda de campaña mientras dormían en la calle, porque es que... No tenías otra alternativa, es que no los aceptaban en ningún lugar. Muchos de ellos igual están 8 meses o un año en situación de calle, muchos sin poder pedir asilo o esperando un recurso habitacional. Normalmente son situaciones de calle que atraviesan muchas etapas: desde vivir completamente en la calle hasta residir en espacios como una barraca, un centro de servicios sociales o temporalmente en algún lugar. A veces conocen a alguien y van cambiando de casa, pero sin un lugar fijo y estable donde estar. Pero vaya, que los hombres jóvenes, sanos y sin vulnerabilidades adicionales graves lo tienen difícil. (Profesional, entrevista, 2023)

Como mencionaba anteriormente, el caso de Barcelona presenta particularidades específicas, dado que el acceso al programa estatal se gestiona dentro del SAIER. No obstante, las situaciones de desamparo son una constante en muchas provincias de España.

En conclusión, entre 2015 y 2023, en lugar de favorecer un proceso de acogida y autonomía a todas las personas que tienen derecho a él, el sistema de asilo y acogida español genera

¹⁰⁶ Según Arrels Fundació (2024), en general los hombres son quienes con mayor frecuencia terminan viviendo en la calle en Barcelona; en 2023 representan el 87% de los casos.

numerosos procesos de exclusión, desprotección y situaciones de gran precariedad material.

Complementar con parches la falta de acogida

Existen diversas reacciones ante la falta de plazas en el programa estatal. A lo largo de los años, en varias ocasiones los ministerios competentes derivan a muchas personas solicitantes a plazas del programa de atención humanitaria (CEAR, 2017, p. 78, 2018, p. 109). Por otro lado, cuando las entidades sociales alcanzan su capacidad máxima en primera acogida, en ocasiones derivan a las personas solicitantes hacia otras provincias donde aún existen plazas disponibles dentro del programa. También recurren a recursos de otras entidades, a servicios sociales¹⁰⁷ o, si pueden, ofrecen alojamientos provisionales a través de proyectos alternativos o recursos propios.

Cuando estas alternativas no son suficientes, las casas de familiares o conocidos se convierten en lugares de acogida informal para muchas personas. Otras encuentran una salida trabajando como internas o residiendo en espacios okupados. Por su parte, muchos integrantes de organizaciones activistas ofrecen temporalmente sus propios hogares. Espacios de instituciones religiosas también se convierten en alternativas habitacionales. Todas estas soluciones logran dar respuesta a situaciones puntuales, pero no resuelven el problema estructural de la falta de acogida en el programa estatal.

Ante la magnitud del problema, algunas administraciones autonómicas y locales ponen en marcha iniciativas de acogida complementarias al programa estatal. Si bien algunas intervenciones son puntuales y de corta duración, como los alojamientos de emergencia creados *ad hoc* para determinados grupos, en algunas regiones se crean y consolidan programas complementarios de acogida¹⁰⁸. Durante el trabajo de campo, conozco distintas iniciativas impulsadas por diversas administraciones públicas para apoyar a las

¹⁰⁷ El artículo 30 de la ley de asilo 12/2009 reconoce a las personas solicitantes de asilo no solo el derecho a la acogida, sino también a los servicios sociales. No obstante, la respuesta de los servicios sociales municipales ante la presencia de solicitantes en situación de calle varía considerablemente.

¹⁰⁸ Algunos de estos programas complementarios, como el Programa Nausica en Barcelona y el Programa Goihabe en Bizkaia, están destinados a las personas que han finalizado su estancia en el programa estatal y continúan necesitando apoyo (Ajuntament de Barcelona, 2018; La Spina et al., 2018).

personas excluidas del programa estatal de acogida. A continuación, se analizan dos de ellas.

Frente al creciente número de personas y familias que, desde 2015, intentan sin éxito acceder al programa estatal, el Ayuntamiento de Barcelona comienza a cubrir algunos de estos casos mediante un sistema de pensiones. Gestionado a través del SAIER, este sistema consiste básicamente en ofrecer alojamiento temporal en hostales. El acceso a este servicio está muy restringido, a pesar de que el gasto del ayuntamiento para estas ayudas aumenta considerablemente entre 2015 y 2023. A diferencia de otros programas complementarios, estas ayudas sociales no están destinadas exclusivamente a quienes quieren pedir asilo, sino que también se ofrecen a personas con otros perfiles de extranjería. Según los profesionales entrevistados que gestionan el sistema de pensiones, las personas permanecen en los hostales durante periodos excesivamente largos (a veces durante muchos meses o más de un año) debido a la imposibilidad de solicitar asilo o a las demoras habituales en la asignación de una plaza en el programa estatal. Me comentan que incluso hay casos de personas que ven resuelta su petición de asilo sin haber ingresado nunca al programa estatal de acogida. Asimismo, señalan que el sistema de pensiones, lejos de constituir una solución adecuada, resulta económicamente muy costoso y no favorece la inclusión social, pues es un recurso de emergencia social que no contempla un itinerario de integración; es una acogida complementaria precaria y sin inclusión.

La segunda iniciativa es un programa de acogida complementario que se desarrolla en dos centros de acogida de emergencia que cuentan con un total aproximado de 120 plazas. Los centros están destinados exclusivamente a personas que desean solicitar asilo. Los criterios de ingreso y estancia son mucho más flexibles que los del programa estatal, ya que se ofrece acogida tanto a personas que desean solicitar asilo y no han logrado acceder al procedimiento como a aquellas que ya son solicitantes y están esperando una plaza en el programa estatal. En una entrevista, la responsable de los centros me comenta que inicialmente están destinados exclusivamente a personas que cuentan con los documentos que acreditan la condición de solicitante, pero que este criterio cambia debido a la extrema dificultad de obtener la documentación tras la implementación de la burocracia digital en 2020. En el momento de la entrevista, el requisito mínimo para poder acceder a los centros es estar intentando conseguir una cita para iniciar el procedimiento.

Desde su apertura, los centros han estado llenos y casi siempre hay una lista de espera importante para acceder. Al igual que el sistema de pensiones del Ayuntamiento de Barcelona, estos centros se conciben inicialmente como dispositivos de emergencia destinados a cubrir únicamente las necesidades básicas de las personas durante un periodo breve de tiempo, hasta el ingreso al programa estatal de acogida. Por tanto, en un primer momento no están orientados a promover la inclusión ni a fomentar la autonomía de las personas. No obstante, a medida que los tiempos de espera para ingresar al programa estatal se prolongan mucho (en algunos casos, superando el año), los centros se replantean los servicios y las intervenciones, con el objetivo de evitar que las personas “pierdan su tiempo durante tantos meses” (Profesional, entrevista, 2023). En este contexto, empiezan a implementar acciones orientadas a favorecer la integración. Estas acciones producen una gran paradoja: mientras que se dice a las personas que su estancia en el centro es una solución provisional y de emergencia, al mismo tiempo se realizan itinerarios de integración a largo plazo que, en la práctica, carecen de sentido:

Están aquí, hacen su red y tal, comienzan a conocer la zona, y luego se van a una plaza financiada en primera acogida, quizás a un hotel en otro lugar de la provincia, para quedarse esperando ahí de nuevo, volver a hacer la red ahí, para que luego les llegue meses después la asignación de plaza (de fase uno) en algún lugar de España. A veces es un poco... Pensando en las familias o en las personas... Es como jolín, con el trabajo que ya ha hecho aquí y tiene que volver a empezar de nuevo para después volver a empezar otra vez. A algunas personas me dicen, “¿cómo me haces retroceder?”, porque, por ejemplo, aquí igual tenían una habitación individual, luego pasan a la plaza financiada (de primera acogida) a un hotel, que tienen su habitación individual, y de repente las trasladan a Sevilla a un centro de 150 plazas en que las habitaciones son compartidas. Claro, dicen, “he estado esperando, he hecho 1000 cambios y ahora es como peor”. No tiene sentido que se haga de esta forma. (Profesional, entrevista, 2023)

En síntesis, aunque entre 2015 y 2023 en distintas geografías del territorio estatal surgen iniciativas de acogida complementarias, estos “parches” no logran resolver el problema estructural de la falta de acogida en el programa estatal. A pesar de estos esfuerzos, muchas personas continúan enfrentando situaciones de desamparo. Además, como hemos evidenciado, el acceso tardío al programa estatal tras haber pasado estas iniciativas de

acogida complementarias suele conllevar sucesivos procesos de desplazamiento y desintegración, en lugar de un camino coherente hacia la inclusión y la autonomía.

¿Una acogida digna?

Imaginemos por un momento que alguien, entre 2020 y 2023, tiene “la suerte” de poder solicitar asilo justo al llegar a España y la posibilidad de alojarse en un recurso habitacional en la fase de primera acogida. ¿Se resuelven aquí los problemas de acceso al derecho de acogida? ¿Recibe por fin una acogida digna, tal como estipula el artículo 30 de la ley de asilo, y un proceso de acogida e inclusión coherente? La respuesta del personal de las entidades sociales y de las personas solicitantes de asilo es que no siempre es así.

Un primer problema que comentan es la duración de las estancias en primera acogida. El problema de acceso al programa estatal no se limita a la fase de primera acogida, sino que también se extiende a la fase uno del programa. Básicamente, en la fase uno no hay suficientes plazas para absorber a todas las personas que ingresan a primera acogida. Esto provoca que las estancias en la fase de primera acogida, mientras se espera la asignación de una plaza en la fase uno, se extiendan significativamente más allá del mes previsto. Esto ocurre tanto para quienes viven dentro del alojamiento financiado de primera acogida como para quienes esperan la plaza residiendo en otros espacios.

CEAR calcula que el tiempo promedio de estancia en primera acogida en 2019 es de entre cuatro y seis meses (CEAR, 2020, p. 93), mientras que los profesionales entrevistados en 2022 y 2023 señalan que es de unos seis meses. Es importante aclarar que el tiempo de estancia en primera acogida es, al igual que el resto del sistema, muy arbitrario. Así, no hay un patrón concreto, como tampoco lo hay para el orden de las asignaciones:

Al final, todo el tema de las asignaciones no tiene un criterio establecido, es una cosa que es super arbitraria, que ni nosotros entendemos. Por ejemplo, ahora la UTS ha asignado una plaza a un chico que hace 15 días que llegó. Y tenemos a otro chico que lleva 6 meses. Entonces, el promedio es de 6 meses porque para las personas solas, normalmente, hay una salida rápida. Es mucho más fácil ubicar a una persona sola, un hombre solo, una familia monoparental. Pero personas con situaciones más delicadas a nivel de salud, con cuestiones más específicas como personas trans o familias numerosas, todo eso hace que sea más complicado

encontrarles un lugar. Entonces, sí que tenemos casos que pueden estar un año, y hemos tenido casos que han estado más de uno. (Profesional, entrevista, 2022)

Igual que sucede con los programas complementarios analizados anteriormente, las estancias excesivamente largas en primera acogida resultan muy contradictorias para la inclusión de las personas. De hecho, se dilatan tanto que los profesionales me comentan que algunas personas deciden salir de los centros de primera acogida, después de muchos meses sin recibir una asignación en la fase uno, una vez consiguen el derecho a trabajar y un empleo. Es decir, que se ven forzadas a salir del programa para evitar quedarse estancadas y para poder seguir avanzando en sus procesos de inclusión y autonomía. Incluso hay personas que reciben la resolución de su petición de asilo (normalmente denegatoria) estando en primera acogida, sin haber disfrutado de la fase uno del programa.

Otro aspecto criticado por el personal de las entidades sociales y por las personas solicitantes de asilo son las condiciones de los alojamientos. Entre 2015 y 2023, las plazas de primera acogida aumentan considerablemente. No obstante, estas se crean con escasa planificación y a marchas forzadas (Pasetti, 2020; Pasetti et al., 2022; Rué & Jubany, 2023). Como resultado, se acaban utilizando lugares como albergues, hoteles, hostales, edificios cedidos o instalaciones propiedad de la Iglesia. Estos espacios no siempre ofrecen condiciones adecuadas para la intervención social de los equipos de primera acogida. Además, muchos de ellos no solo no fomentan la autonomía, sino que a veces la limitan. En ocasiones, los centros se ubican en lugares aislados. En muchos casos no se permite cocinar; en su lugar, la comida se proporciona mediante un servicio de catering, profesionales contratados o la propia cocina del hostel u hotel. Por otro lado, frecuentemente las habitaciones y baños son compartidos. Por todo esto, numerosos solicitantes que conozco sienten que pierden autonomía e intimidad durante su estancia en los centros de primera acogida, una percepción que también comparten muchos profesionales.

Además, en los centros con una alta concentración de personas surgen comportamientos LGBTIfóbicos o dinámicas machistas. Esto significa que, para algunas personas, los centros de primera acogida tampoco son muy acogedores o seguros. Además, muchos de los espacios no están adecuadamente adaptados para atender los casos más delicados, como personas inmunodeprimidas, con problemas oncológicos o diversidad funcional:

Las plazas no se ajustan a las necesidades de la gente. No sé, a mí me llega una persona hoy con discapacidad y le tengo que decir que no la puedo acoger porque no tengo un espacio adecuado. Porque los hostales no tienen espacios adecuados. O sea, yo no tengo un centro adecuado para una persona con silla de ruedas. Se supondría que su caso sería de los que tendrían más necesidad, pero no podría acogerle. No sé qué haría. Supongo que buscaría una alternativa en otra entidad y aceleraría la asignación de fase uno. (Trabajadora social, entrevista, 2023)

Además de las estancias prolongadas y las inadecuadas condiciones de los espacios, una tercera crítica de los profesionales y solicitantes de asilo es que los servicios ofrecidos en primera acogida resultan claramente insuficientes. A diferencia de la fase uno del programa, diseñada para fomentar la inclusión y la autonomía, los servicios de la fase de primera acogida cubren únicamente las necesidades básicas: higiene, vestimenta, alimentación, atención sanitaria, transporte, etc. Los servicios de primera acogida cambian con el tiempo y no siempre incluyen, según el personal entrevistado, acciones como la enseñanza del castellano, la alfabetización o la atención psicológica; tampoco contemplan, por supuesto, cosas como cursos de formación u orientación laboral. Ante la realidad de tener durante muchísimos meses a personas con unos servicios mínimos, buena parte del personal de las entidades siente que los solicitantes, durante la primera acogida, están abandonados y perdiendo el tiempo:

Están perdiendo el tiempo. Es lo que siempre decimos. Están perdiendo el tiempo. Hay gente que podría estar haciendo muchísimas cosas, pero no pueden. Tendrían que estar un mes como máximo en primera acogida, y no lo están. Los servicios están diseñados para eso, para estancias de un mes. Amable la primera acogida no es... Tenemos gente esperando, mirando a la pared, e intentamos dignificar, pero... (Trabajadora social, entrevista, 2022)

Con el objetivo de “dignificar” las estancias de primera acogida, los profesionales sienten constantemente la necesidad de ofrecer servicios que no se contemplan en esta fase. Para hacerlo, recurren a donaciones, recursos propios o procedentes de otros proyectos, o solicitan el apoyo de personas voluntarias, otros departamentos de la entidad o de organizaciones externas. Contraviniendo las normas del programa, algunas entidades hacen que los profesionales encargados de la atención psicológica, la enseñanza del castellano o la orientación laboral atiendan a todas las personas, sin distinguir entre fases

Las acciones complementarias que los profesionales realizan para dignificar las estancias en primera acogida hacen que las personas reciban tratos muy diferentes según el equipo que esté detrás. Esto se ve muy claro con el empadronamiento. La mayoría de los profesionales con quienes hablo durante el trabajo de campo señalan que no realizan este trámite en la fase de primera acogida. Lo justifican diciendo que no es un requisito del programa y que, en teoría, las personas no deberían permanecer mucho tiempo en esta fase, por lo que no tiene mucho sentido hacerlo. En contraste, algunos profesionales (pocos) intentan y logran empadronar a los solicitantes en los centros. En aquellos centros de primera acogida externalizados, la decisión final no depende de la entidad, sino de la empresa privada que gestiona el hotel o el hostel. Esto genera, como constato de primera mano, que una misma entidad social tenga a personas empadronadas en algunos centros y en otros no. Finalmente, algunos profesionales optan por tramitar el empadronamiento sin domicilio fijo, aunque este procedimiento no siempre resulta sencillo debido a las múltiples barreras que enfrentan las personas extranjeras para acceder al padrón. En síntesis, los servicios de primera acogida varían notablemente según el equipo y la entidad que los implemente.

Muchos profesionales que van más allá de sus obligaciones e intentan promover la integración durante la fase de primera acogida, se cuestionan constantemente el sentido de su labor, ya que, con toda probabilidad, las personas serán derivadas en cualquier momento a otra provincia:

No puedes pretender que una familia con niños esté aquí 6 meses, día y noche, en un hostel, sin hacer nada, sin que los niños vayan a la escuela, sin tarjetas sanitarias. Entonces hacemos todos los trámites de acogida, escolarización, tarjeta sanitaria... No, no se debería tener que hacer todo esto, porque, además, es contraproducente para las personas. El mensaje es maquiavélico. Les estás dando dos mensajes contradictorios. Verbalmente les dices que lo más probable es que la plaza (de fase uno) salga en otra parte del Estado, pero, al mismo tiempo, estas haciendo todo lo posible para fomentar la inclusión y que tengan arraigo en el territorio (en el que están). (Trabajadora social, entrevista, 2023)

Otra crítica reiterada hacia la primera acogida, planteada tanto por el personal de las entidades sociales como por las personas solicitantes, tiene que ver con los ratios de profesionales y la calidad de la atención brindada. Si bien en la fase uno del programa

estatal es más o menos posible que haya una intervención detallada, específica, interdisciplinar, en primera acogida esto resulta imposible. Como se supone que las personas tienen que estar solo un mes en primera acogida, por diseño no hay suficiente personal para hacer un seguimiento de los casos:

Es verdad que priorizamos los casos más vulnerables, pero hay muchas cosas que se quedan por el camino. Las personas necesitan un acompañamiento que no se da en primera acogida. No es un servicio preparado para ese acompañamiento. Ósea, no cuentan con una atención suficiente. (Profesional, entrevista, 2023)

Esta misma profesional me cuenta que en su centro no son capaces, a causa de las ratios, de detectar y derivar los casos de víctima de trata ni muchas de las otras vulnerabilidades, y que siente, con mucha pena, que su trabajo es claramente insuficiente.

Por esta y las demás críticas expuestas anteriormente, muchos profesionales consideran que la primera acogida, tal como se implementa, no solo limita la inclusión y autonomía, sino que también es un derroche de dinero público:

En primera acogida tienen una manutención completa, pero no pueden hacer casi nada y no tienen el seguimiento que necesitan. El coste de los hostales es muy alto, tres, cuatro o cinco veces superior al de un piso, donde al menos podrían tener una mayor autonomía. (Profesional, entrevista, 2023)

Otra crítica muy mencionada es la forma en que se llevan a cabo las asignaciones de fase uno. Hay numerosas paradojas al respecto. Muchas asignaciones no solo no favorecen los procesos de inclusión y autonomía de las personas, sino que además producen procesos de desintegración. Al solicitar una plaza de fase uno, las entidades sociales pueden registrar la preferencia de la persona o unidad familiar de ser trasladada a una provincia determinada; normalmente, esto se hace cuando en alguna parte concreta del territorio existe una red de apoyo, familiares o posibilidades de trabajar. Sin embargo, la asignación es realizada por la UTS del MISSM, y la disponibilidad de plazas es el criterio predominante (CEAR, 2018, p. 109). De esta forma, las preferencias, necesidades y expectativas de las personas quedan en un plano secundario. Así, con frecuencia, los solicitantes son trasladados a provincias alejadas de sus vínculos familiares, de sus redes de apoyo o de los lugares donde podrían tener posibilidades de trabajar. Además, habitualmente las asignaciones suelen llegar con varios meses de retraso, cuando ya han comenzado a

integrarse en una comunidad. Así, para muchas personas aceptar la plaza significa un proceso de desarraigo y reiniciar su proceso de inclusión en un entorno completamente nuevo.

Otra situación comentada en relación con las asignaciones es el traslado de personas del colectivo LGBTI+ a zonas rurales, donde sufren casos de acoso. También se critica la escasez de plazas de fase uno para personas con situaciones de “especial vulnerabilidad”. Esta situación, reconocida por el propio MISSM¹⁰⁹, hace que muchas personas con patologías psiquiátricas, en tratamiento de diálisis, mayores de 65 años o víctimas de violencia de género acaben en plazas normalizadas que no están adaptadas a sus necesidades. Esto resulta desfavorable para las personas solicitantes de asilo, pero también para el personal de las entidades, que no tiene las herramientas para hacer un correcto seguimiento de los casos.

Una última crítica realizada por profesionales y solicitantes de asilo es la desincronización entre el procedimiento de asilo y los tiempos del programa. Como hemos visto anteriormente, la falta de acceso al procedimiento implica también la exclusión del programa, lo que produce situaciones de desamparo. Sin embargo, existen otras formas en que el procedimiento de asilo repercute de manera negativa en los procesos de inclusión de las personas solicitantes de asilo. Mientras que esperan durante meses su asignación de plaza de fase uno, el procedimiento va haciendo su curso. Como resultado, se dan casos en los que a una persona se le asigna una plaza en la fase uno, es trasladada a un centro en otra provincia y, pocos días o semanas después, recibe una denegación y debe abandonar el programa. Por otro lado, dado que en algunas provincias las citas para formalizar la solicitud pueden demorarse durante largos periodos, el acceso al derecho al trabajo también se retrasa considerablemente. En este contexto, lograr una autonomía es muy difícil: “Tírate dos años sin poder trabajar. Puedes intervenir relativamente con estas personas en el sistema de acogida, ¿qué autonomía pueden tener?” (Profesional, grupo focal, 2022). En síntesis, la falta de coordinación entre el procedimiento de asilo y el programa estatal limita los procesos de inclusión y autonomía de las personas.

¹⁰⁹ “Resolución de 8 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones o servicios estructurales del sistema de acogida en materia de protección internacional para su gestión mediante acción concertada”, de 11/11/2022, del MISSM.

Además de todos estos problemas, las personas solicitantes de asilo se enfrentan a constantes barreras en los distintos niveles de la administración para acceder a derechos básicos como el empadronamiento, la atención sanitaria, los servicios de empleo y formación, los servicios sociales o las becas. Se produce, así, otra paradoja: por un lado, la administración pública intenta garantizar la inclusión y la autonomía de las personas solicitantes de asilo del programa estatal; por otro, vulnera sistemáticamente sus derechos.

En conclusión, este apartado ha evidenciado que muchos profesionales y solicitantes de asilo consideran que, tal como funciona el acceso a las dos primeras fases del programa estatal de acogida, no se garantiza una acogida digna entre 2020 y 2023. También hemos visto que, durante este periodo, numerosas paradojas, exclusiones y dinámicas de desintegración producidas por el mal funcionamiento del sistema de asilo y acogida desvirtúan constantemente los objetivos declarados del programa estatal de promover la inclusión y la autonomía.

Renuncias al programa

Como dije anteriormente, entre 2019 y 2023, solo un 21% de las personas potencialmente beneficiarias del derecho de acogida solicitan un ingreso al programa estatal. Según el personal de las entidades sociales, también hay un importante porcentaje de renuncias cuando llegan las asignaciones de plaza de fase uno. El trabajo de campo me permite conocer algunos de los motivos por los cuales muchas personas que piden asilo, a pesar de carecer de recursos económicos y encontrarse en situaciones de gran precariedad, no ingresan al programa estatal o terminan renunciando a una plaza.

Un primer motivo de no ingreso al programa es el desconocimiento de su existencia. Esta situación se observa con frecuencia en personas que viven fuera del programa estatal y cuentan con cierta red de apoyo. Muchas de ellas, cuando van a tramitar el procedimiento de asilo, no son informadas sobre el derecho de acogida, por lo que terminan haciendo su vida autónomamente como pueden. En relación a esto, algunos profesionales explican que en las comisarías se debería informar mejor sobre este derecho.

Por otro lado, es cierto que algunas personas optan por no acceder al programa estatal porque cuentan con algunos recursos económicos propios y/o disponen de una red de apoyo más o menos sólida que les permite sostenerse hasta encontrar un empleo irregular

u obtener el permiso de trabajo y un empleo formal. Al hablar de estas situaciones, algunos profesionales explican que el hecho de que muchas personas de este perfil no ingresen al programa no significa que no tengan situaciones habitacionales o laborales muy precarias y que no necesiten apoyo en varios ámbitos de su vida. Lo que sucede es que el modelo rígido de “todo o nada” del programa no les permite acceder a una asistencia parcial. La entrada al programa implica necesariamente irse a vivir a un centro, y muchas personas no quieren abandonar las viviendas de conocidos, amigos o familiares en las que residen, o los alojamientos que logran alquilar.

Otra razón de no ingreso al programa es la dependencia económica en el país de origen. Muchos solicitantes de asilo tienen la urgencia de enviar dinero para sostener a sus familiares, aun cuando ellos mismos se encuentran en una situación de gran precariedad. En muchos casos, además, arrastran deudas contraídas para financiar su viaje a España, las cuales deben saldar. Por estos motivos, muchas personas no pueden permitirse acceder al programa estatal, porque no pueden no trabajar durante todo el tiempo que dura el programa. Así, muchas terminan priorizando obtener un empleo irregular. Esta situación ocurre bastante con mujeres víctimas de trata o que ejercen trabajo sexual. Además de los numerosos obstáculos que limitan la posibilidad de salir de estos contextos (Pfeffer et al., 2023; Twis et al., 2022), las entidades especializadas en estos perfiles señalan que el programa estatal de acogida no se encuentra adaptado a sus necesidades:

Ellas pueden pedir asilo, pero si les hablas del sistema de acogida, no les interesa. Muchas mujeres que ejercen la prostitución o son víctimas de trata suelen tener hijos en su país de origen, familiares enfermos o la responsabilidad de mantener a su familia. Muchas dicen que les encantaría, pero no pueden estar seis meses o un año sin trabajar y sin enviar dinero, porque sus hijos están a cargo de su tía o de su madre, y la entrada de dinero tiene que estar. Y se prostituyen para dar de comer a toda su familia. Estar en plazas de acogida les dificulta mucho eso. No puedes trabajar ni pernoctar mucho, hay una cierta inmovilidad y control. Yo llevo aquí 9 años y atendemos más o menos a 500 o 600 al año, y solo conozco a una mujer que solicitó plaza (en el programa estatal). Un poco para que veas el volumen. Es muy difícil que ellas quieran acceder a un recurso de ese tipo. (Trabajadora social, entrevista, 2023)

De nuevo, el enfoque “todo o nada” del programa estatal impide que este tipo de perfiles accedan al derecho de acogida. Una solución que demuestra ser efectiva en uno de los programas de atención a víctimas de trata es ofrecer no solo un recurso habitacional y apoyo para la inclusión social, sino también un dinero en concepto de salario, hasta que las mujeres puedan trabajar formalmente en otro sector. La posibilidad de enviar dinero a sus familias en los países de origen mientras permanecen en el programa facilita el ingreso al recurso de acogida, y permite que puedan salir de los contextos de prostitución y trata.

Otro factor importante que considerar es que la asignación de la plaza de fase uno, en la práctica, no ofrece ninguna certeza; no se sabe cuándo va a llegar ni donde será el destino. Ante esta situación, muchas personas, especialmente solas, prefieren buscar trabajos irregulares y hacer una vida autónoma cuando se les informa sobre estas incertidumbres. A partir de las experiencias recogidas tanto de profesionales como de solicitantes, que la asignación de plaza de fase uno pueda ser en cualquier lugar del Estado español constituye uno de los principales motivos tanto de la escasa cantidad de solicitudes de ingreso al programa como del importante número de renunciaciones. La probabilidad de que la asignación se realice en la provincia donde se tienen familiares o una red de apoyo es muy baja. En la práctica, muchas personas y familias solicitantes de asilo tienen serias dudas sobre si la plaza del programa es mejor que estar cerca de su red de apoyo.

En cuanto a la dimensión temporal, en muchos casos la asignación de la plaza llega demasiado tarde. Como el ingreso al programa se dilata tantos meses, algunas personas renuncian a él cuando consiguen el derecho a trabajar y un empleo. Asimismo, las asignaciones tardías significan un desarraigo de todo el proceso previo hecho en una localidad durante muchos meses, por lo que las personas, a veces, prefieren seguir con su vida allí. Por otro lado, es relevante mencionar que el proceso de asignación y aceptación de la plaza es muy abrupto. Cuando se asigna una plaza de fase uno y se acepta el ingreso, el plazo para efectuar el traslado es de apenas 3-5 días, según el lugar de destino. Esto implica que, en este breve lapso, las personas y familias deben cerrar la vida construida durante muchos meses y desplazarse a un nuevo lugar de residencia, algo que resulta muy duro en muchos casos. En síntesis, la gran incertidumbre temporal y del lugar de destino, junto con las asignaciones tardías, explican una buena parte de la falta de ingresos y renunciaciones al programa:

Eso es lo que yo siempre digo, no es que tú llegas aquí y en un mes, que sería lo ideal, te vas a vivir a una nueva zona. Van a pasar 6, 7, 8 meses hasta que llegue la asignación (de la plaza de fase uno). Durante todo este tiempo, muchas personas o familias han conseguido un alquiler de una habitación o de una casa, un trabajo irregular o una prestación social alternativa, una renta garantizada... Y una vez ahí, de repente, ¿les vas a mandar a la otra punta de España? Ya han hecho un esfuerzo, conocen la ciudad, tienen un pequeño entorno social, hacen algún trabajo... Entonces durante todo este tiempo las personas se han adaptado y han conocido a gente aquí, y ya no se quieren ir. Hay muchas renunciaciones. Cuando tú llamas por teléfono para dar la información de que tienen una plaza, muchas familias ya no quieren irse, porque el niño se ha adaptado al colegio. Todas las familias que tienen niños se lo piensan mucho. Muchas veces las familias en el país de origen han cambiado al niño de colegio ya 3 o 4 veces porque han estado huyendo dentro del país. Al final, cuando tú a la gente no le das una solución rápida, la gente se busca la vida. (Trabajadora social, entrevista, 2022)

Finalmente, otro de los motivos de renuncia a una plaza de fase uno ocurre por el tipo de centro asignado, que no se adapta a las necesidades de las personas:

La semana pasada recibimos una asignación para una familia de 5 miembros, un matrimonio y sus 3 niños menores. Les habían asignado una plaza en primera fase en una entidad que tenía una habitación para el papá y los 3 niños menores, de 7, 6 y 3 años, y una habitación separada para la mamá, con otras dos mujeres. Eso en un centro colectivo (aislado). Una familia que lleva muchos meses esperando y se encuentra con ese tipo de plaza.... Claro, lo que te dice el sistema es, bueno, espera en fase cero, que ya en fase 1 va a ser diferente, te vas a estabilizar, va a ser algo mejor que lo que tienes. Y hombre, algo mejor no es. Y renunciaron. A veces hay familias o parejas que están más o menos trabajando y viviendo en un piso de alguna forma, con algún familiar o conocido, o cerca de ellos, y le envían a otro lugar de España compartiendo habitación con desconocidos... Renuncian. (Trabajadora social, entrevista, 2022)

En conclusión, aunque muchas personas atraviesan situaciones de gran precariedad, diversos aspectos estructurales del programa las empujan a renunciar al derecho de acogida. Así, aunque el programa estatal en España se presenta como una alternativa

mucho más inclusiva que otros sistemas de acogida europeos, las renunciadas y el reducido número de solicitudes de ingreso evidencian sus limitaciones para cumplir con sus objetivos de promover la inclusión y la autonomía.

Conclusiones

En este capítulo hemos examinado el acceso al programa estatal de acogida entre 2015 y 2023. El análisis realizado contribuye a los debates académicos sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en España (L. Gabrielli et al., 2021; Godino & Barrientos, 2024; Iglesias et al., 2022, 2024; Iglesias Martínez et al., 2018; Iglesias Martínez & Estrada, 2018; Jubany & Rué, 2021; Pumares et al., 2021; Ribera-Almandoz et al., 2022). El capítulo ha evidenciado que las dificultades de acceso al programa estatal de acogida entre 2015 y 2023 desvirtúan sus objetivos declarados de promover la inclusión y la autonomía. En particular, ha mostrado que el sistema de asilo y acogida produce, durante estos años, numerosas paradojas, procesos de exclusión y dinámicas de desintegración.

Como hemos visto, entre 2015 y 2023, el programa estatal de acogida experimenta una profunda inseguridad jurídica, al estar regulado por un marco legal muy precario. A través de analizar los manuales, las instrucciones y las experiencias del personal de primera línea, hemos visto que, durante estos años, los criterios de ingreso al programa estatal cambian constantemente y son muy poco transparentes y claros. El análisis también ha puesto de relieve la presencia de una “arbitrariedad estructural” en el acceso al derecho de acogida, mostrando cómo existe una profunda desigualdad en las oportunidades de acceso según el lugar donde se tramite la solicitud de asilo y el ingreso al programa.

Desde una perspectiva cuantitativa, el capítulo ha mostrado que, pese al incremento de plazas, entre 2015 y 2023 el programa estatal nunca alcanza a tener la capacidad suficiente para atender a todas las personas con derecho a acogida. De esta forma, muchos solicitantes de asilo que carecen de recursos económicos se ven excluidos de este derecho reconocido en la ley de asilo 12/2009. Por otro lado, también hemos visto que la falta de plazas del programa, junto con el mal funcionamiento del procedimiento de asilo, genera muchas situaciones de desamparo y exclusión, en lugar de promover procesos reales de inclusión. A pesar de los esfuerzos realizados por los distintos niveles de la administración y por numerosos actores no estatales para paliar esta situación, el problema de la falta de acogida en el programa estatal se mantiene a lo largo de los años.

El capítulo también ha revelado que una vez se consigue el ingreso a las plazas de primera acogida, las personas continúan enfrentándose a múltiples situaciones y paradojas que desvirtúan los objetivos del programa de promover la inclusión y la autonomía. Hemos destacado, en particular, que la excesiva duración de las estancias en los dispositivos de primera acogida, las condiciones inadecuadas de los alojamientos, los servicios insuficientes, las ratios, la desincronización con los tiempos del procedimiento de asilo y la forma en que se lleva a cabo la asignación de plazas de fase uno generan diferentes situaciones que impiden o limitan la inclusión y autonomía de los solicitantes. Como se ha analizado, también producen diversas dinámicas de desintegración.

Finalmente, este capítulo ha mostrado diversas razones estructurales que ayudan a explicar por qué, entre 2015 y 2023, una gran cantidad de personas solicitantes de asilo que carecen de recursos económicos renuncian al derecho de acogida. Hemos subrayado, en particular, el desconocimiento de la existencia del programa, su lógica de “todo o nada”, la necesidad de trabajar para enviar dinero a las familias en los países de origen o para saldar deudas contraídas para realizar el proceso migratorio, la incertidumbre temporal y geográfica y la tardanza de las asignaciones, así como el tipo de centro adjudicado.

Desde una perspectiva teórica, al analizar el acceso al programa estatal entre 2015 y 2023, hemos podido identificar ejemplos de prácticas restrictivas que podrían enmarcarse claramente bajo el paradigma disuasorio, como los criterios restrictivos de ingreso, la limitación de la fase dos en 2021 a los beneficiarios de protección internacional o el sistema de asignación de plazas de fase uno mediante procesos de dispersión geográfica. Sin embargo, el programa estatal de acogida español difícilmente puede ser interpretado desde las herramientas teóricas del paradigma disuasorio. Sobre papel, el programa es una alternativa mucho más inclusiva que otros sistemas de acogida europeos, al priorizar la autonomía y la inclusión social. Esto no quita que, en la práctica, el sistema sea muy excluyente y produzca constantemente situaciones de gran precariedad. No obstante, los procesos de desintegración, exclusiones y paradojas que produce no responden a unas políticas que utilizan el derecho con el objetivo de dañar, perjudicar o desalentar la integración (Gibney & Hansen, 2005; Schweitzer & Hinger, 2020; Squire, 2009). Más bien, reflejan una aplicación negligente del derecho. Como señalamos en el capítulo 1 respecto al acceso al procedimiento de asilo, el paradigma disuasorio, con su énfasis en los mecanismos formales de exclusión, tiene complicaciones para explicar estas dinámicas

excluyentes, que solo son visibles si se explora la brecha entre el derecho escrito y la práctica administrativa.

Capítulo 6. Canarias: un archipiélago de llegada y tránsito, pero no de refugio

En este capítulo dejamos atrás el contexto peninsular y nos adentramos en el océano Atlántico para explorar el acceso al sistema de asilo y acogida en el archipiélago canario. Este capítulo analiza si el incremento de llegadas marítimas irregulares que hay en Canarias entre 2018 y 2023 provoca un aumento en el número de solicitudes de asilo. También indaga si, durante estos años, en el archipiélago existen prácticas que restringen el acceso al derecho de asilo, similares a las observadas en otros contextos de la frontera sur española (López-Sala & Moreno-Amador, 2020).

Con estos objetivos, el capítulo contribuye a los debates académicos sobre la Ruta de África Occidental. Cuando inicio esta investigación en 2021, existen numerosos estudios sobre la migración marítima irregular hacia Canarias (Godenau, 2012, 2014; Godenau et al., 2020; Godenau & López-Sala, 2016; Godenau & Zapata Hernández, 2022; González García, 2022; Vives, 2016, 2017; Zapata Hernández, 2021). Desde el incremento de las llegadas a partir de 2018, han sido objeto de estudio los centros de gestión de la migración (Barbero, 2021a; Boza Martínez & Pérez Medina, 2019), los acuerdos/orden de devolución (Barbero, 2024), los traslados e (in)movilidades (López-Sala y Godenau, 2024; Gazzotti, 2023), la acogida en el programa humanitario (Gazzotti, 2023; López-Sala & Godenau, 2024) o las reacciones de la sociedad civil (Buraschi & Aguilar-Idáñez, 2023). Sin embargo, un elemento tan importante como el acceso al derecho de asilo apenas ha recibido atención académica (Barbero, 2021b; Mesa-Pérez & Poy, 2024). Por otro lado, el capítulo también contribuye a los estudios que analizan las dificultades de acceso al derecho de asilo en la frontera sur española. Como hemos mencionado previamente, hasta 2021, Canarias es una región que, salvo alguna excepción (Barbero, 2021b), apenas ha sido explorada en relación con este tema (García-González, 2015; Godenau & López-Sala, 2016; López-Sala & Moreno-Amador, 2020; Martínez Escamilla & Sánchez Tomás, 2019; Valles, 2016, 2019). Además, el capítulo ayuda a esclarecer el fenómeno de la “desviación territorial”, es decir, de por qué la mayoría de las solicitudes de asilo se han realizado históricamente en el interior del territorio peninsular y han existido tan pocas peticiones en las fronteras marítimas y terrestres periféricas (López-Sala & Moreno-Amador, 2020).

El capítulo hace esta contribución documentando una brecha significativa entre el número de personas que llegan a través de la Ruta de África Occidental y el extremadamente bajo

número de solicitudes de asilo formalizadas en Canarias entre 2018 y 2023. Para explicar el bajo número de solicitudes de las personas llegadas por esta vía marítima, se analizan diversos factores estructurales que restringen el acceso al derecho de asilo. En base al trabajo de campo, el capítulo argumenta que, a diferencia de otras islas y archipiélagos, Canarias no constituye, entre 2018 y 2023, una “isla-cárcel” o un espacio paradigmático para estudiar las prácticas que restringen el acceso al asilo examinadas desde el paradigma disuasorio (FitzGerald, 2019; Mountz, 2011, 2020). Al contrario, sostiene que este es un enfoque teórico que presenta limitaciones para explicar las razones del bajo número de peticiones de asilo de las personas que llegan por la Ruta de África Occidental y se encuentran dentro del programa de atención humanitaria¹¹⁰.

En primer lugar, el capítulo ofrece una contextualización histórica del fenómeno de las llegadas marítimas irregulares a Canarias. A continuación, ofrece un análisis cuantitativo de las solicitudes de asilo en el archipiélago entre 2018 y 2023. Seguidamente, analiza diversos factores estructurales que explican el reducido número de solicitudes de asilo.

Más allá del espectáculo fronterizo

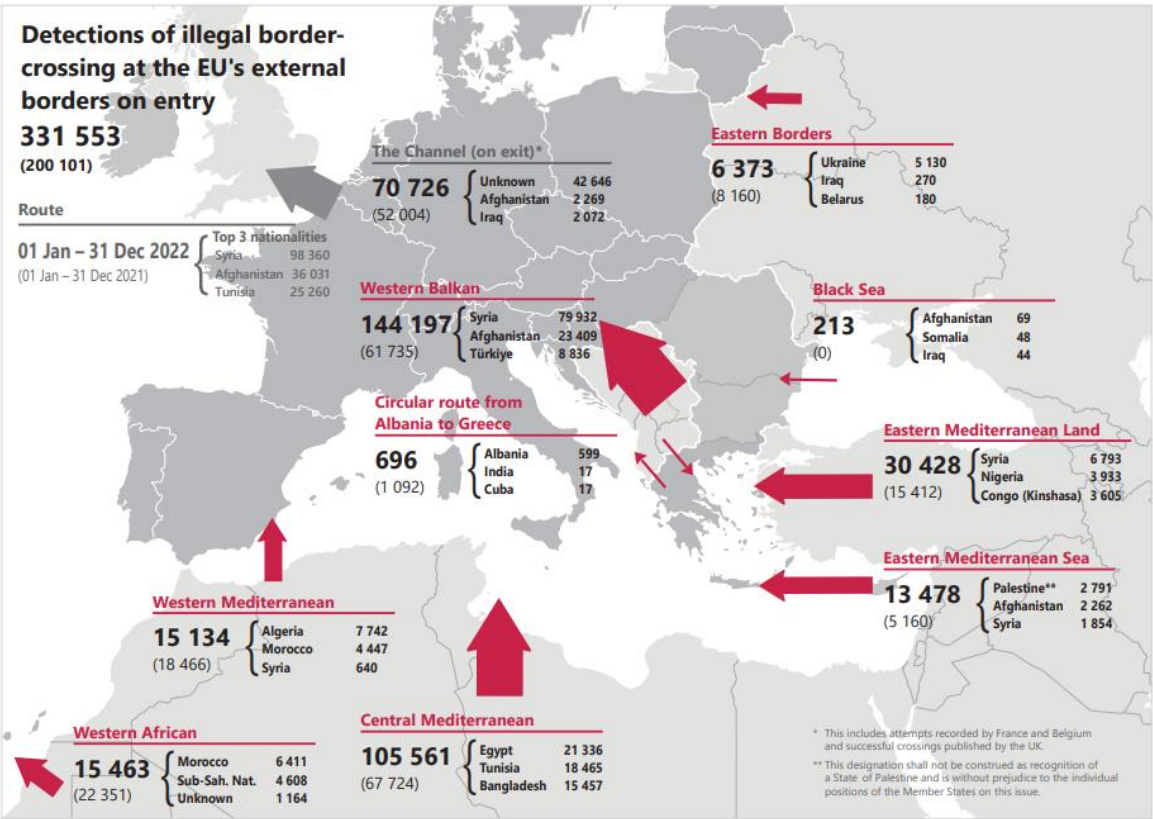
A pesar de la gran diversidad y mayor intensidad de muchas de las movilidades nacionales e internacionales hacia Canarias, a partir de 2020 las llegadas procedentes de la Ruta de África Occidental ocupan un lugar destacado en los discursos políticos y mediáticos españoles, convirtiéndose en un verdadero “espectáculo de la frontera” (De Genova, 2013). A través de “narrativas de crisis” y “marcos de emergencia” (Andersson, 2014; Cabot, 2019; Ticktin, 2015), estos discursos tienden a descontextualizar y exagerar los acontecimientos fronterizos y migratorios que tienen lugar en Canarias. Tomar distancia de ellos y recurrir a la historia y a los datos permite una comprensión más matizada, profunda y realista del fenómeno de la migración irregular (de Haas, 2023). Esta sección

¹¹⁰ Durante la “crisis de los cayucos” en 2006, el Estado español pone en marcha el programa de atención humanitaria, que se establece con el objetivo de cubrir las necesidades básicas de las personas que llegan irregularmente a las costas españolas por vía marítima o ingresan al país por las rutas terrestres de Ceuta y Melilla y se encuentran en situaciones de gran precariedad. A lo largo del capítulo se ofrecen más detalles sobre el programa. Como ya mencionamos en la introducción, es importante recordar que este programa es diferente del programa estatal de acogida, dedicado exclusivamente a las personas que son solicitantes o beneficiarias de protección internacional, protección temporal y estatuto de apatridia. Ambos programas coexisten, se interrelacionan, pero son independientes. Los dos programas tienen centros en el territorio peninsular y en Canarias.

ofrece una aproximación histórica a la Ruta de África Occidental, con el objetivo de contextualizar los resultados etnográficos del capítulo.

Desde que España se incorpora a la Comunidad Económica Europea en la década de 1980, Canarias, Ceuta y Melilla se consolidan como puntos de entrada de la migración marítima irregular hacia Europa (Andersson, 2014). Son dos las principales rutas marítimas hacia España (mapa 11). En primer lugar, existe la Ruta del Mediterráneo Occidental, que abarca tanto las travesías marítimas desde el norte de África hacia la España peninsular como las llegadas, por mar y por tierra, a Ceuta y Melilla. En segundo lugar, se encuentra la Ruta de África Occidental o Ruta Atlántica, que comprende el conjunto de las travesías marítimas desde varios puntos de la costa de África Occidental hasta las Islas Canarias.

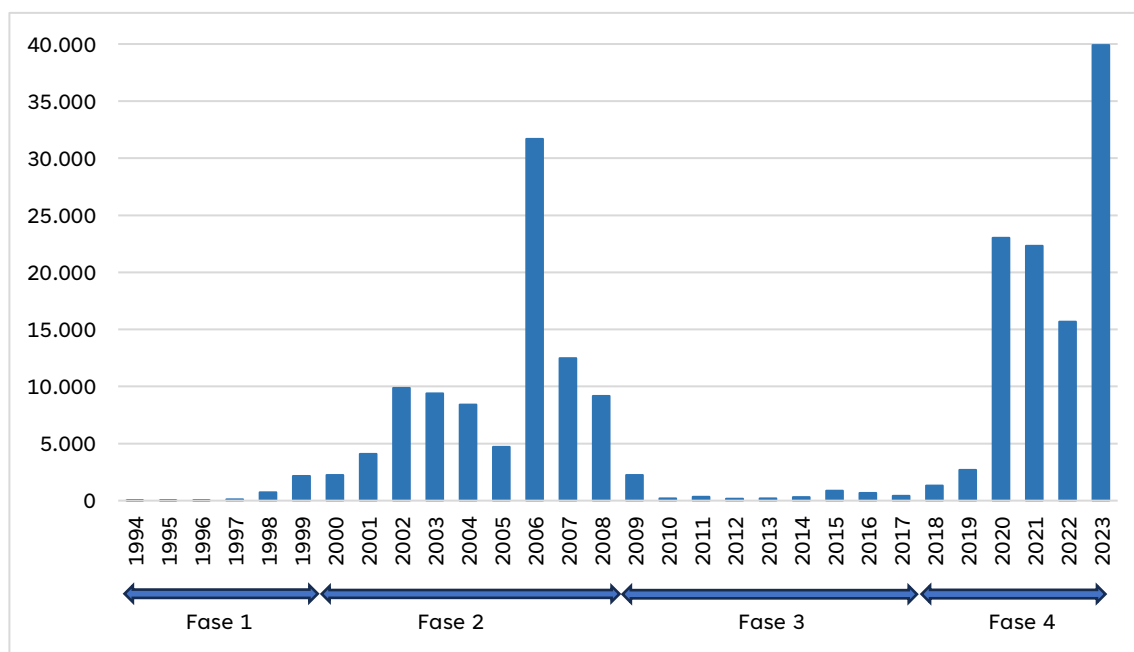
Imagen 10. Mapa de las principales rutas de migración marítima y terrestre irregular hacia la UE



Fuente: Imagen obtenida de FRONTEX (2023).

Como se observa en el gráfico 9, desde mediados de la década de 1990 hasta 2023, la migración marítima irregular hacia Canarias es un fenómeno constante, aunque presenta cambios significativos en el número de llegadas, su procedencia y gestión¹¹¹. La evolución histórica de la Ruta de África Occidental puede dividirse en cuatro fases (Godenau, 2014, p. 131; Mesa-Pérez et al., 2023, p. 103).

Gráfico 9. Llegadas marítimas irregulares registradas en Canarias (personas) (1994-2023)



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los Balances e Informes sobre Migración Irregular del MI.

La primera fase abarca la década de 1990 y se caracteriza por un bajo número de llegadas en pequeñas embarcaciones (pateras) que zarpan desde la costa marroquí. Estas embarcaciones, con un número reducido de personas a bordo (principalmente marroquíes) alcanzan las islas orientales del archipiélago tras uno o dos días de travesía marítima. Estas llegadas esporádicas reciben escasa atención mediática (Godenau, 2014).

La segunda fase, que tiene lugar entre 2000 y 2008, se caracteriza por un aumento significativo de las llegadas irregulares¹¹². La máxima intensidad se alcanza en 2006 con la llamada “crisis de los cayucos”, con 31.678 personas llegadas a Canarias. En esta fase

¹¹¹ Las dinámicas de la Ruta de África Occidental están condicionadas por diversos factores ubicados en los países de origen, tránsito y destino, así como por procesos regionales vinculados a la UE (Godenau, 2012).

¹¹² Para conocer las causas, ver Godenau (2012), Godenau & Zapata Hernández (2022) y González García (2022).

comienzan a llegar al archipiélago embarcaciones procedentes de zonas más meridionales de la costa africana, como Mauritania, Senegal o Guinea, y se diversifican las nacionalidades, con un incremento de personas originarias del África subsahariana. La expansión de las llegadas a las costas de Gran Canaria, Tenerife y las islas más occidentales del archipiélago se vincula directamente con estos enclaves de salida más al sur. Para estos trayectos considerablemente más largos y peligrosos, que pueden superar las dos semanas, se emplean los "cayucos". El cayuco es una embarcación de mayor tamaño que la patera, con capacidad para transportar a un número considerablemente más elevado de personas. En ocasiones, se han registrado cayucos con más de 200 ocupantes (Godenau, 2014). En esta segunda fase, las llegadas adquieren una destacada visibilidad mediática.

Las travesías marítimas desde los puntos de salida más al sur de la costa africana resultan especialmente dramáticas debido a las duras condiciones del viaje. Resulta difícil imaginar el tamaño de los cayucos y las condiciones en que llegan las personas. Un hombre que conozco durante el trabajo de campo llega a Tenerife en un cayuco de 21 metros de largo por 4 de ancho, con 141 personas a bordo, tras una travesía marítima de ocho días desde Senegal. Así describe un guardia civil su experiencia con este tipo de llegadas:

(Al llegar), la gente tiene quemaduras, cortes, hay pateras con vómitos o gente muerta. (...) Lo que no se puede captar en los documentales ni en las fotos es el olor; el olor de la pobreza y la miseria empeora toda la experiencia. Es una mezcla de olor a quemado y putrefacción. Hay que considerar que algunas personas llegan después de un viaje de 7, 8 o más días, y ese olor es algo que las imágenes no pueden transmitir. A veces llegan cuerpos de personas muertas. Yo, cuando he hecho rescates, identifico diferentes tipologías de personas: vivas, más vivas que muertas, más muertas que vivas, y muertas. (Diario de campo, 2023)

Imagen 11. Embarcaciones en el Puerto de Arguineguín, Gran Canaria



Fuente: Trabajo de campo, 2023.

Durante el tercer periodo, comprendido entre 2009 y 2017, la migración marítima irregular disminuye notablemente y Canarias deja de ser, de forma temporal, un nodo central en las rutas migratorias afro-europeas. La crisis de 2008, junto con las estrategias de control fronterizo pre-frontera, en frontera y post-frontera implementadas como respuesta al incremento de las llegadas, son factores que frenan la llegada de migración marítima irregular (Godenau, 2012; Godenau & López-Sala, 2016; López-Sala, 2015). Según (Godenau, 2012), la disminución de los flujos debe entenderse como una “vuelta a la normalidad”, siendo extraordinario el uso de la Ruta de África Occidental, dado los grandes riesgos, costes y desventajas que conlleva frente a las otras rutas.

En 2018 es cuando comienza la cuarta fase, que sigue abierta en 2024. La Ruta de África Occidental se reactiva en 2018, con un ligero repunte en las llegadas que adquiere una intensidad considerable a partir de 2020, con la pandemia. En 2023 se registra un récord histórico con 39.910 llegadas irregulares a Canarias, lo que supera la cifra alcanzada en 2006. Como explican Godenau & Zapata Hernández (2022), durante esta fase la diversidad constituye una característica fundamental de la ruta. Esta se manifiesta en los puntos de partida, en las travesías, en las nacionalidades de quienes migran, en sus perfiles y en sus

motivaciones (se tratan de flujos mixtos)¹¹³. Durante esta cuarta fase también se observa una intensa movilización social en el archipiélago en torno a las llegadas, que incluye tanto expresiones de solidaridad como de rechazo, manifestadas de forma presencial y a través de redes sociales (Buraschi & Aguilar-Idáñez, 2023; Godenau et al., 2020; Zapata Hernández, 2021).

A pesar de esta diversidad, entre 2018 y 2023 existen dos elementos que tienden a homogeneizar las llegadas marítimas. En primer lugar, Canarias es, para la mayoría de las personas, un lugar de tránsito. A pesar del breve período de inmovilidad propiciado por el contexto de la pandemia (Defensor del Pueblo, 2021b; Gazzotti, 2023), frecuentemente las personas que utilizan esta ruta marítima terminan fuera del archipiélago, ya sea por las deportaciones (en los momentos en que son posibles), los traslados a la península o la propia voluntad de llegar a la Europa continental (Godenau, 2014, p. 133; Godenau & Zapata Hernández, 2022, pp. 50-51). En contraposición al uso de islas como espacios de detención y contención de la migración no deseada (Mountz, 2011), el archipiélago canario, a partir de 2018, se caracteriza más bien por constituir un espacio de tránsito, más que un lugar de destino o retención.

El segundo rasgo común de las llegadas marítimas es la constante vulneración de derechos y la existencia de múltiples irregularidades en los procedimientos administrativos de extranjería y asilo. En particular, se ha señalado la vulneración del derecho a la no devolución y a la libertad de movimiento, así como la existencia de retenciones que superan las 72 horas y de tratos inhumanos o degradantes. Igualmente, se han documentado graves deficiencias en la asistencia jurídica y la traducción (Amnistía Internacional, 2021; CEAR, 2021b; Grupo de Acción Comunitaria, 2022; Iridia y Novact, 2022, 2023; Médicos del Mundo, 2021; Rodríguez Salinas, 2022).

¹¹³ En particular, durante esta etapa se ha señalado el creciente protagonismo de mujeres, incluso embarazadas y/o con hijos e hijas de corta edad, así como de menores que viajan solos. En cuanto a las motivaciones, se entrelazan diversos factores: la pobreza, la crisis climática, ambiental y alimentaria, los efectos de la pandemia, la inflación, el reagrupamiento familiar, el capitalismo extractivista que destruye los modos de subsistencia tradicionales y las necesidades de protección internacional (Mesa-Pérez et al., 2023).

¿Quién pidió asilo en Canarias?

Es verdad que el perfil mayoritario de solicitantes que tenemos aquí no son los que entran de manera irregular por vía marítima, sino los que vienen en avión de Latinoamérica. (Abogada, entrevista, 2023)

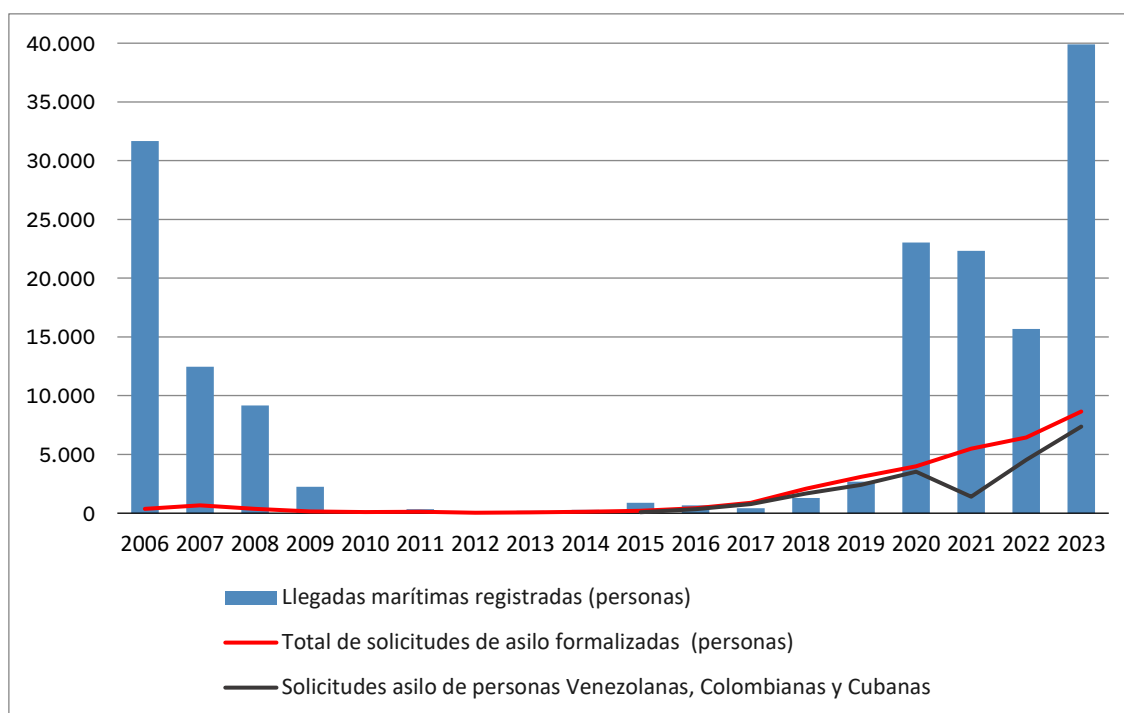
Como se puede ver en el gráfico 10 que hay más adelante, entre 2009 y 2023, las solicitudes de asilo en Canarias siguen una tendencia similar a la del conjunto del país: experimentan un incremento a partir de 2015 y, especialmente, a partir de 2018¹¹⁴. Aunque Canarias llega a situarse entre las cinco comunidades autónomas con mayor número de peticiones entre 2020 y 2023, los datos analizados de los informes Asilo en Cifras de la OAR muestran que, entre 2015 y 2023, solo recibe un 4,64% del total de solicitudes del territorio nacional (31.308 peticiones).

En el capítulo 4 vimos que, aunque la imagen del refugiado que llega por mar ocupa un lugar destacado en el imaginario colectivo a causa de la crisis europea de 2015-2016, entre 2015 y 2023 el mar constituye en España una vía de entrada minoritaria para las personas solicitantes de asilo. Esta tendencia se da no solo en España en general, sino también en Canarias. Por paradójico que pueda resultar, entre 2018 y 2023, a pesar del aumento exponencial de las llegadas marítimas, solo una parte muy reducida de estas personas llega a formalizar una petición de asilo en el archipiélago. Como se puede observar en el gráfico 10, igual que en el contexto peninsular, el aumento de las peticiones de asilo en Canarias entre 2015 y 2023 se debe, de forma muy clara, al elevado número de peticiones de personas latinoamericanas (sobre todo venezolanas, y en bastante menor medida, colombianas). Una excepción a esta tendencia ocurre en el año 2021 a causa de la pandemia, en el que se registra un aumento significativo de solicitudes de asilo procedentes de países de Senegal, Mali y Marruecos. Sin embargo, después de la pandemia, en 2022 y 2023, las solicitudes de asilo provenientes de Venezuela y Colombia continúan siendo predominantes. Según los datos analizados de los informes Asilo en cifras de la OAR, entre 2015 y 2023, Venezuela representa el 48,79% del total de solicitudes en Canarias y el conjunto de personas venezolanas, colombianas y cubas el 70,64%¹¹⁵.

¹¹⁴ Una diferencia con respecto a la tendencia nacional es que en Canarias las solicitudes no descienden en 2021 y 2022 a causa de la pandemia.

¹¹⁵ A pesar de que este hecho no entra dentro del marco temporal de estudio de la tesis, como se muestra en el gráfico 10, también existe una gran brecha entre el número de llegadas marítimas y peticiones de asilo en 2006.

Gráfico 10. Llegadas marítimas irregulares y solicitudes de asilo formalizadas en Canarias (2006-2023)



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los Balances e Informes sobre Migración Irregular del MI y de los informes Asilo en Cifras de la OAR.

Gracias al trabajo de campo constato que, a partir de 2015, el aumento de las solicitudes en toda España de asilo da lugar a una multiplicidad de discursos. Entre ellos, gana fuerza el que sostiene que el incremento de peticiones se debe a un “abuso de la institución” y a las “falsas solicitudes de asilo”, una narrativa muy similar a la que ha estado presente históricamente en otros países europeos (Akoka, 2022; Koser, 2001; Squire, 2009). Aunque en España este discurso no alcanza la misma popularidad y calado que en países como Alemania, el Reino Unido o Francia, entre 2015 y 2023 se vuelve cada vez más común, sobre todo entre profesionales del sistema. En Canarias, al igual que en otros contextos de la frontera sur (López-Sala y Moreno-Amador, 2020), bastantes actores señalan que el reducido número de solicitudes de asilo presentadas por quienes llegan a través de la Ruta de África Occidental obedece a que la mayoría carecen de motivos de asilo y migran por razones económicas: “la mayoría de gente que viene es por motivos económicos, y eso no lo recoge la protección internacional, por muy grave que sea” (Profesional, entrevista, 2023). Sin embargo, las evidencias etnográficas muestran que, entre 2018 y 2023, existen múltiples obstáculos estructurales que limitan el acceso al sistema de asilo y acogida para las personas que, tras llegar por la ruta marítima, se encuentran en el programa de atención humanitaria y desean presentar una solicitud.

La precaria gestión de las llegadas marítimas

La llegada y recepción de personas a las costas españolas involucra la intervención de numerosos agentes (Barbero, 2021a, p. 285). De acuerdo con Godenau et al. (2020), la gestión de las llegadas en Canarias se divide en tres etapas. La primera corresponde al contacto inicial, que tiene lugar cuando la embarcación alcanza la costa, habitualmente tras la intervención de algún agente de rescate. En esta fase inicial, Cruz Roja lleva a cabo una primera identificación de las personas llegadas y fallecidas durante la travesía, además de brindar una asistencia básica (alimentación y vestimenta, atención sanitaria y, cuando es necesario, derivación hospitalaria). A continuación, se inicia una segunda etapa, en la que las personas son puestas a disposición de la policía nacional para llevar a cabo los procedimientos establecidos en la ley de extranjería. En teoría, la detención en los CATES¹¹⁶ o en las comisarías no debe prolongarse más de 72 horas. La tercera etapa corresponde a los diversos desenlaces. A lo largo de las fases anteriores, las personas llegadas por vía marítima son clasificadas y trasladadas, en función de diferentes criterios, a distintos recursos (CIE, centros de menores, centros de acogida del programa de atención humanitaria, etc.). En Canarias, al igual que ocurre en otros contextos de la frontera sur (Moreno-Amador, 2021, p. 151), la gestión de las llegadas y las derivaciones presenta variaciones importantes según los factores coyunturales (Godenau et al., 2020; Godenau & Zapata Hernández, 2022). Además de la pandemia en su momento, influyen notablemente la disponibilidad de recursos policiales y humanitarios, las llegadas previas y previstas, el número de personas de la embarcación, su estado de salud y perfil (género, edad, nacionalidad, etc.) y la existencia o no de la voluntad de solicitar asilo. En Canarias, además, la gestión de las llegadas en las islas no capitalinas del archipiélago difiere notablemente de la que se realiza en las islas capitalinas, debido a la desigual distribución de recursos. De acuerdo con los profesionales entrevistados, la calidad de la intervención y el trato que reciben las personas varía significativamente entre islas.

Desde las primeras etapas de las llegadas existen diversos factores que ayudan a explicar el bajo número de solicitudes de asilo de quienes llegan a través de la Ruta de África Occidental. Como se ha documentado ampliamente, al llegar a las costas de Canarias, y

¹¹⁶ Los Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATE) son instalaciones policiales en las que se lleva a cabo actuaciones de asistencia, identificación y tramitaciones administrativas relacionadas con la llegada irregular a España (Barbero, 2021a; Boza Martínez & Pérez Medina, 2019).

una vez en los CATE, muchas personas no tienen acceso a un asesoramiento jurídico ni a una traducción adecuada (ACCEM, 2024, p. 37; Amnistía Internacional, 2021, p. 19; Defensor del Pueblo, 2021b, p. 60; Iridia y Novact, 2023). Habitualmente, las malas praxis y la baja calidad en los procedimientos y en los asesoramientos jurídicos se justifican por la “imprevisibilidad” de las llegadas y por su elevado volumen. La etnografía realizada revela que, en realidad, lo que sucede es que no hay una infraestructura sólida que garantice un asesoramiento y una acogida adecuados durante las llegadas:

Lo que no puede ser es que cada x años, cuando hay un aumento de las llegadas, se justifiquen las deficiencias diciendo que no hay recursos y que no se podía prever. Sabemos que va a pasar, el sistema debería estar preparado. No puede ser que cada vez sea la misma excusa, teniendo en cuenta, además, la crisis vivida en 2006. (Profesional, entrevista, 2023)

Durante mi estancia en Canarias, cuando una persona expresa su intención de pedir asilo en los CATE o antes de un internamiento en el CIE, en ocasiones se le entrega un documento (“diligencia”) que constata dicha intención. Algunos profesionales me explican que esta “buena práctica”, sin embargo, adolece de una gran inseguridad jurídica, porque no está estandarizada ni garantiza necesariamente un acceso ágil al procedimiento:

Luego, da igual que la persona se presente en la comisaría con la diligencia, la policía puede que te de una cita o que no te la de... En cierto momento, estas diligencias comenzaron a aplicarse también a aquellas personas que, en la audiencia de internamiento en el CIE, solicitan asilo y quedan en libertad. Pero, por ejemplo, en los últimos casos que he tenido, no les han dado ninguna diligencia. Cuando hemos dicho a la policía “oye, ¿y la cita de asilo?” han dicho, “a estos no les vamos a dar cita, porque lo único que querían era librarse del internamiento”. (Profesional, entrevista, 2023)

Después del periodo de detención policial, aquellas personas que llegan al programa de atención humanitaria se encuentran con diferentes retos para acceder al procedimiento de asilo. Sobre el papel, el programa de atención humanitaria, fuertemente externalizado a entidades del tercer sector, tiene como objetivo principal satisfacer las necesidades básicas de las personas llegadas a las costas españolas que tienen una situación de

vulnerabilidad. A través de diferentes tipologías de centros¹¹⁷, el programa ofrece servicios como atención sociosanitaria de urgencia, alojamiento, manutención y suministro de artículos de primera necesidad, como productos de higiene y ropa. Además, también proporciona orientación y apoyo social, legal y psicológico. El programa también tiene como objetivo evaluar las circunstancias individuales de las personas y realizar derivaciones a recursos específicos según sus necesidades, a menudo mediante el traslado a la España peninsular. En particular, respecto al derecho de asilo, los profesionales del programa tienen que hacer una “valoración, detección, atención y en su caso, derivación de posibles solicitantes de protección internacional a las plazas específicas de acogida del sistema de Protección Internacional”¹¹⁸.

Gracias al trabajo de campo constato que, en los centros del programa de atención humanitaria de Canarias, la tarea de “valorar, detectar, atender y derivar” los casos de asilo representa un gran desafío para el personal de las entidades sociales. Un primer motivo es la falta de especialización de los profesionales. Los profesionales del programa a menudo carecen de experiencia previa en el ámbito de la migración y el asilo, o disponen de una formación limitada para realizar dichas detecciones. Sin embargo, este no constituye el principal motivo de la falta de identificación y derivación de los casos de asilo. En la práctica, existe una imposibilidad de ofrecer un acompañamiento individualizado.

Entre 2018 y 2023, la recepción en el programa de atención humanitaria en Canarias se lleva a cabo en centros colectivos de grandes dimensiones. Muchos de estos centros atraviesan períodos de sobreocupación y, en ocasiones, ofrecen unas condiciones de acogida cuestionables (Amnistía Internacional, 2021; Defensor del Pueblo, 2021b; Zapata Hernández, 2021). Aunque la proporción entre el número de personas alojadas y el de profesionales varía considerablemente según el centro y el volumen de llegadas, en muchos casos esta proporción resulta profundamente desequilibrada. Durante mi trabajo de campo, a inicios de septiembre de 2023, según el MISSM, se encuentran abiertas en

¹¹⁷ Ver “Resolución de 29 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración, por la que se modifica la de 14 de noviembre de 2022, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones y servicios que deben atenderse dentro del programa de atención humanitaria mediante acción concertada para los ejercicios 2023-2026”, de 06/10/2023, del MISSM.

¹¹⁸ Ver ANEXO II de la “Orden ISM/680/2022, de 19 de julio, por la que se desarrolla la gestión del sistema de acogida de protección internacional mediante acción concertada”, de 21/07/2022, del MISSM.

Canarias 2.944 plazas de emergencia, de las cuales aproximadamente el 90% están ocupadas. Según el propio ministerio, la ocupación debería situarse en torno al 40%¹¹⁹. En este contexto, los profesionales reconocen que, dadas las condiciones en que trabajan y las ratios que enfrentan, resulta muy difícil llevar a cabo su labor. Un profesional del programa de atención humanitaria, entrevistado en octubre de 2023, menciona que en su centro hay 1.400 personas y solo cuatro abogados para brindar asesoramiento jurídico (en la práctica, solo tres ejercen, ya que uno ocupa el cargo de coordinador). Este profesional explica que existe una imposibilidad de atender de manera individualizada a las personas, y que lo que hacen son actividades grupales de contextualización jurídica:

En estas sesiones, algunos ya verbalizan la voluntad de pedir asilo porque se sienten identificados con las circunstancias que hemos descrito. Luego, ya se intenta entrevistar individualmente a esas personas. Pero, no obstante, como te he dicho antes, hay unos picos de los flujos que, de repente, como está ocurriendo en las últimas semanas, nos entran 1.600 personas en 24 horas en las islas. En general es imposible hacer la entrevista individual. Entonces, ya te digo, no podemos alcanzar la profundidad que tendríamos desde un programa de refugio. No tenemos un abogado que te pueda impulsar el expediente, completarlo y enriquecerlo. (...) Lo que te quiero decir es que estamos en una situación de emergencia, por los volúmenes tan elevados. No hay capacidad para dar trámite a estas peticiones de asilo. Evidentemente, hay un déficit enorme de calidad. (Profesional, entrevista, 2023)

Así, parte de la escasez de peticiones radica en las ratios desproporcionadas de profesionales/usuarios del programa de atención humanitaria. La cita siguiente recoge la experiencia de una abogada en una isla no capitalina, que reconoce que no tiene tiempo a hacer asesoramientos jurídicos adecuados:

Yo atendí hoy a 50 personas en un solo día. 50 personas que querían verbalizar su deseo de solicitar la protección internacional. Una sola abogada para tantas personas no puede explicar en detalle el procedimiento de protección

¹¹⁹ “Resolución de 29 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración, por la que se modifica la de 14 de noviembre de 2022, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones y servicios que deben atenderse dentro del programa de atención humanitaria mediante acción concertada para los ejercicios 2023-2026”, de 06/10/2023, del MISSM.

internacional. Ahora mismo tengo 400 y pico personas y estoy sola. Es verdad que la gente se mueve bastante, hace dos semanas o así no había casi nadie. Había 30 o 40 personas, y en 3 días tenemos 400. Pero vamos, que es imposible llegar. Yo baso mi trabajo en identificar, detectar, trasladar. Hablar 10 minutos con cada persona, entrar a intentar llegar al máximo de personas posibles para transmitir una información muy reducida e intentar hacer informes para determinadas personas con un perfil, digamos, más vulnerable, porque aquí todos son vulnerables. (Abogada, entrevista, 2023)

La capacidad de acogida en el programa de atención humanitaria varía a lo largo del tiempo, por lo que se abren, cierran y modifican las plazas y los centros en función de la coyuntura¹²⁰. Estos cambios estructurales afectan directamente a la calidad de la intervención de los profesionales. El personal entrevistado critica que la falta de una estructura sólida para la acogida, así como la constante improvisación y los cambios estructurales en los centros, dificulta mucho brindar una atención adecuada de calidad. Una trabajadora del programa en una isla no capitalina me explica, por ejemplo, que ella trabaja en un centro para hombres que se convierte, de la noche a la mañana, en un centro mixto, dónde empiezan a llegar mujeres, niños y niñas:

Por supuesto, no hay un protocolo de violencia de género, teniendo en cuenta que es un centro en el que conviven hombres y mujeres. Y no hay ningún tipo de lógica más allá de que hay que separar por habitaciones para que no estén hombres y mujeres en la misma habitación. No hay ningún tipo de protocolo. Tampoco hay protocolos cuando presenciamos maltrato infantil, o sea, de las madres hacia los hijos. Es un centro que estaba pensado para hombres solos. O sea, ningún tipo de cuidado hacia las condiciones del centro, porque como se entiende que los hombres se pueden quedar en la calle y todo lo que sea mejor que la calle es aceptable... Y de repente se ha reconvertido en un centro para lo que sea que nos venga. No está adaptado ni a nivel de infraestructura, ni siquiera a nivel de... Nosotros no estamos formados para trabajar con género e infancia. O sea, no se

¹²⁰ “Resolución de 8 de febrero de 2023, de la Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración, por la que se modifica la de 14 de noviembre de 2022, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones y servicios que deben atenderse dentro del programa de atención humanitaria mediante acción concertada para los ejercicios 2023-2026, de 22/02/2023, del MISSM.

valoraron unas capacidades para trabajar con género e infancia en la entrevista de trabajo, porque yo iba a trabajar con hombres. ¿Sabes? La falta de adaptación del centro se ve en todo. Cuando empezamos a tener mujeres, nadie pensó en comprar velos ¿Sabes? Hay mujeres musulmanas que se quieren cubrir la cabeza. Nadie pensó en esto. Tuvimos que hacer un taller de velos, cortando faldas. Bueno, es que al principio no teníamos ni tampones, ni compresas... Estaba diseñado para hombres, no había pañales y de repente teníamos 15 chiquillos de menos de 5 años corriendo por ahí. (Abogada, entrevista, 2023)

En el contexto descrito, algunos profesionales argumentan que, dada la forma en que se implementa el programa de atención humanitaria, no solo carecen de capacidad para detectar y tramitar correctamente los casos de asilo, sino que tampoco pueden identificar muchas otras vulnerabilidades antes de que las personas sean trasladadas a la península, como los casos de trata.

En conclusión, en esta sección hemos analizado diversos factores estructurales vinculados con la gestión de las llegadas y con el programa de atención humanitaria que ayudan a explicar el bajo número de solicitudes de asilo de quienes llegan a Canarias a través de la Ruta de África Occidental entre 2018 y 2023. En los siguientes apartados analizamos otras razones relacionadas con la gestión del procedimiento de asilo y los traslados a la península.

Citas de asilo, sistemas de cupos y deficiencias burocráticas

Antes de adentrarnos en el análisis sobre las dificultades de acceso al procedimiento de asilo en Canarias, resulta relevante mencionar dos cuestiones constatadas gracias al trabajo de campo. La primera es que es importante distinguir entre las trayectorias de quienes llegan en avión, principalmente personas latinoamericanas, y aquellas que lo hacen por la Ruta de África Occidental y son acogidas dentro del programa de atención humanitaria. Entre ambos colectivos se observan dinámicas diferenciadas. En segundo lugar, existen notables diferencias en el acceso al procedimiento de asilo entre las distintas islas de Canarias, igual que ocurre en las provincias peninsulares. La siguiente tabla sintetiza la situación en Gran Canaria y Tenerife en octubre de 2023.

Tabla 8. Acceso al procedimiento en Gran Canaria y Tenerife (octubre de 2023)

Isla	Método de acceso	Manifestación	Formalización
Gran Canaria	Presencial	El mismo día. En el caso de personas acogidas en dispositivos de Atención Humanitaria, hay cupos semanales.	2 meses aprox. En el caso de personas acogidas en dispositivos de Atención Humanitaria, 12-15 meses.
Tenerife	Por correo electrónico	9-10 meses. Posibilidad de adelanto de fechas en casos de situación de vulnerabilidad acreditada. Excepción: En el caso de personas acogidas en dispositivos de Atención Humanitaria, hay cupos semanales.	4-5 meses.

Fuente: Trabajo de campo, octubre 2023.

En octubre de 2023, para iniciar el procedimiento de asilo en Gran Canaria, en general se puede acudir presencialmente a la comisaría, mientras que en Tenerife el acceso se realiza a través de un correo electrónico. Paradójicamente, incluso en el contexto de “crisis migratoria” en que se encuentra Canarias, durante mi trabajo de campo el acceso al procedimiento en Gran Canaria es bastante directo, muchísimo más que en la mayoría de las provincias de la España peninsular. Si una persona acude presencialmente a la comisaría en el horario establecido, puede obtener el documento de manifestación el mismo día, sin necesidad de pasar por ningún sistema de cita previa. En Tenerife, en cambio, la persona debe enviar un correo electrónico y esperar una respuesta. Solo entonces se le asigna una cita para manifestar, generalmente con una espera de 9 a 10 meses. Esto implica que, a diferencia de Gran Canaria, las personas no son documentadas de manera inmediata y deben esperar durante meses para ser reconocidas como solicitantes de asilo. Durante este tiempo, al no disponer de un documento de la policía, no pueden acceder al programa estatal de acogida, lo que produce muchas situaciones de calle y desamparo:

Es verdad que contestan bastante rápido para asignarte la cita en el correo. Vale, entonces, por lo menos sí podemos, dentro del derecho, decir: bueno, tenemos un algo, tenemos un correo que efectivamente reconoce a la persona que ha manifestado la voluntad de solicitar protección internacional y ya no puede ser expulsada. Pero esto, con los criterios actuales, no te garantiza en ningún momento el acceso al sistema de acogida, porque solo pueden acceder una vez que tienen el manifiesto. (Profesional, entrevista, 2023)

En Tenerife, para casos “especialmente vulnerables”, existe la posibilidad de acelerar la manifestación, aunque solo ocurre en situaciones muy excepcionales (recordemos que la implementación del artículo 46 de la ley de asilo 12/2009 adolece de una gran discrecionalidad). En cualquier caso, la dinámica general es que en esta isla resulta muy difícil obtener el documento de manifestación, mientras que en Gran Canaria puede conseguirse el mismo día. En cada isla, además, existen diferentes tiempos de espera para formalizar: en Tenerife, unos 4-5 meses, y en Gran Canaria, unos 2-3 meses.

La situación descrita evidencia profundas desigualdades en el acceso al procedimiento y a los derechos entre las distintas islas de Canarias, algo que también ha sido corroborado por Amnistía Internacional (2021, p. 26). Al igual que en la península, las personas se enfrentan a una arbitrariedad estructural en los métodos de acceso al procedimiento, en los tiempos de espera para manifestar, registrar y formalizar la petición, así como en el trato y las excepciones aplicadas a quienes se encuentran en situaciones de gran vulnerabilidad.

Además de estos procedimientos ordinarios de acceso al procedimiento de asilo, en Canarias se implementan, entre 2018 y 2023, diversos mecanismos específicos y paralelos para manifestar y formalizar las peticiones de quienes llegan por la Ruta de África Occidental y se encuentran en el programa de atención humanitaria. Con el objetivo de facilitar el acceso al procedimiento, las entidades gestoras del programa humanitario y la policía nacional pactan un sistema de cupos, es decir, de citas “reservadas”¹²¹. La ley de asilo 12/2009 no contempla un acceso diferenciado al procedimiento para las personas llegadas a las costas españolas. Esto significa que esta práctica de reservar citas no se basa en un sistema de derechos y protocolos, sino en acuerdos realizados al margen de la ley. Al carecer de fundamentos jurídicos, los sistemas de cupos varían notablemente a lo largo del tiempo y entre las distintas comisarías. En estos términos explica un abogado el desarrollo de estos “pactos” extrajurídicos:

Negociamos unos cupos. Yo lo negociaba. Bueno, el ACNUR también se ha instalado aquí a raíz de los flujos y trataba de coordinar un poco. Nos pusimos de acuerdo con la comisaría y las diversas entidades. Como nosotros teníamos un

¹²¹ Quienes se encuentran en los centros de acogida de atención humanitaria también pueden acceder libremente al procedimiento de forma independiente mediante el método general; es decir, que no están obligados a recurrir al sistema de cupos que se analiza a continuación.

mayor número de usuarios, pues teníamos un mayor cupo de citas para ir a manifestar. Para las entrevistas, acordamos que una entidad tenía un día, el viernes, otras (entidades) dos días, y nosotros dos días también. (Abogado, entrevista, 2023)

El número de personas que las entidades del programa de atención humanitaria pueden llevar a manifestar o formalizar depende de las circunstancias. No obstante, el sistema de cupos prioriza, sobre todo, las manifestaciones. Las entidades entrevistadas disponen de un número considerable de citas para manifestar la voluntad de solicitar asilo, entre 10 y 40 diarias aproximadamente, mientras que las citas para formalizar resultan muy escasas.

Debido a la limitación de plazas y al elevado volumen de llegadas, entre 2018 y 2023 en Canarias se realizan de forma constante traslados de personas para descongestionar los centros de acogida de emergencia del programa de atención humanitaria. Los datos etnográficos de esta tesis evidencian que los traslados no responden a un patrón fijo; como también señalan otras investigaciones, dependen de la voluntad política del Estado (López-Sala & Godenau, 2024). En 2023, los traslados, ya sea entre islas o hacia la península, pueden efectuarse a los pocos días, semanas o meses de haber llegado, y el tiempo varía según el perfil de la persona y factores coyunturales, como la disponibilidad de plazas de acogida en la península o la saturación del sistema de recepción en Canarias¹²². A pesar de esta variabilidad y del sistema de cupos, quienes llegan a través de la Ruta de África Occidental en septiembre de 2023 no siempre disponen de tiempo suficiente para iniciar el procedimiento antes de ser trasladados a la península:

Están siendo trasladados de los campamentos de atención humanitaria a la península en el plazo de 30 días en la actualidad, y la media anteriormente era de 40, 45 días. No hay más solicitudes de asilo porque cuando hay muchas llegadas, la gente dura muy poquito aquí. Muchas veces no les da tiempo a manifestar, y mucho menos a formalizar. (Abogada, entrevista, 2023)

Debido a la sobresaturación de los centros y a los traslados constantes, los profesionales se ven frecuentemente obligados a priorizar ciertos perfiles, ya que no siempre hay tiempo

¹²² Muchas personas aceptan ser trasladadas a la península por razones contextuales, principalmente vinculadas a la necesidad de vaciar los centros de recepción ante la previsión de nuevas llegadas. Algunas, en cambio, desean ser trasladadas para continuar sus trayectorias hacia otros países de la UE o para llegar a la España peninsular. Otras, sin contar con planes de futuro claros, aceptan el traslado simplemente para evitar quedar atrapadas en las islas.

para que todas las personas manifiesten la voluntad de pedir asilo a través del sistema de cupos. En muchos casos, esto significa que se prioriza a las personas consideradas “más vulnerables” o a aquellas de nacionalidades con una mayor tasa de reconocimiento, como ocurre con Mali. En otras palabras, los sistemas de cupos no ofrecen las mismas oportunidades de solicitar asilo a todas las personas.

Por otro lado, al igual que en la España peninsular, en Canarias uno de los principales problemas para acceder al procedimiento es la gran espera que existe para formalizar la petición de asilo. Así, a pesar de haber manifestado, muchísimas personas son derivadas a la península sin haber podido formalizar su petición de asilo:

Aunque manifiesten, en ambos casos, en Gran Canaria y en Tenerife, se pierde la entrevista. Porque normalmente se van antes. Aquí se están haciendo cupos semanales para que al menos tengan la manifestación de voluntad. Entonces la idea es que las personas salgan de aquí al menos con la manifestación de voluntad. Aquí en Gran Canaria les dan el manifiesto con una cita de aquí a un año, siempre dan una cita ficticia de un año. Todos, automáticamente, a todos nuestros africanos, les ponen un año para la entrevista, porque ellos (la policía) saben que van a salir derivados a península y no les dará tiempo a formalizar antes del traslado. Entonces les ponen un año, para que tengan tiempo a gestionar el cambio de cita cuando lleguen al lugar de destino. O sea, no es que realmente les vayan a hacer la entrevista, es que les dan tiempo para que ellos puedan gestionar el cambio. (Profesional, entrevista, 2023).

En definitiva, a pesar del sistema de cupos, muy frecuentemente las personas llegadas a Canarias a través de la Ruta de África Occidental no tienen tiempo a manifestar y/o formalizar su petición de asilo antes de ser trasladadas a la península. Los profesionales entrevistados explican que los traslados se priorizan, de esta forma, sobre el acceso al procedimiento de asilo:

Esta semana han llegado muchas personas. Ahora mismo, hoy, por ejemplo, nos ha llegado la orden del Ministerio de que hay que sacar a todo el mundo. Tenemos ahora unas 55 personas. Mañana tienen que estar todas fuera y da igual que la semana que viene tuviéramos 10 entrevistas de asilo o citas para manifestar. Se van y las citas se pierden. (Abogada, entrevista, 2023)

En este contexto, y dada la complejidad de los casos, algunos profesionales me comentan que, en muchas ocasiones, realizan un cálculo sobre si realmente vale la pena plantear a la persona iniciar el procedimiento de asilo:

Hay veces que no iniciamos nada, yo doy un taller y digo, “en el próximo centro, después del traslado, cuando lleguéis, lo pedís”, porque no merece la pena, con lo que supone en ciertos casos que te cuenten determinadas historias... Estas abriendo melones que luego no vas a cerrar. Revictimiza un montón. (...) O sea, más o menos voy previendo cómo van a estar las llegadas y si me va a dar tiempo a formalizar el procedimiento de asilo o no (antes del traslado). Y en base a eso, aconsejo que inicien (el procedimiento) o que lo hagan luego. (Abogada, entrevista, 2023)

La etnografía me permite documentar una paradoja que tiene lugar en Canarias: aunque el sistema de cupos para las personas llegadas por vía marítima tiene deficiencias, en Tenerife y en otras islas el acceso ordinario al procedimiento de asilo es todavía más limitado y difícil. Ante esta situación, algunos profesionales señalan que las personas del programa de atención humanitaria cuentan, al menos, con citas directas para acceder al procedimiento, gracias a los acuerdos establecidos entre las entidades y la policía. En contraste, las personas de fuera del programa, en algunas islas, se enfrentan con mayores dificultades para manifestar su voluntad de pedir asilo debido a la burocracia digital, los dilatados tiempos de espera y las prácticas ilegales llevadas a cabo por la policía analizadas en el capítulo 4. Este hallazgo es relevante porque evidencia que, al contrario de lo que sugieren algunos autores (Barbero, 2021b), entre 2018 y 2023 en Canarias no existe un sistema disuasorio diseñado para dificultar el ingreso al procedimiento de asilo de quienes llegan por vía marítima. Todas las personas enfrentan dificultades para acceder al procedimiento y, en algunas islas, como he señalado, los obstáculos son aún mayores para quienes intentan iniciarlo por los cauces ordinarios.

En conclusión, entre 2018 y 2023 existe una gran desigualdad en el acceso al procedimiento de asilo en las distintas islas de Canarias. En el archipiélago se observa un patrón de arbitrariedad estructural similar al de la península, en el que la posibilidad y facilidad para presentar una solicitud de asilo y acceder a los derechos depende del lugar en que se encuentre la persona. En este sentido, y como también ocurre en la península, el procedimiento adolece de una gran inseguridad jurídica y es implementado de una manera

profundamente discrecional. Además, como hemos visto, a pesar del sistema de cupos, entre 2018 y 2023 no todas las personas que llegan a través de la Ruta de África Occidental y desean pedir asilo tienen tiempo para manifestar, y mucho menos formalizar, sus solicitudes de asilo antes de ser trasladadas a la península por el programa de atención humanitaria. En definitiva, el reducido número de peticiones de asilo de quienes llegan por vía marítima a Canarias entre 2018 y 2023 se debe, de forma primordial, a una estructura administrativa incapaz de garantizar un acceso efectivo y ágil al sistema de asilo.

La acogida, los traslados y situación en la península

En este punto, la investigación nos lleva a plantear una pregunta: ¿por qué las personas solicitantes de asilo que llegan por vía marítima no son acogidas dentro del programa estatal de acogida de protección internacional en Canarias? Básicamente, porque allí apenas existen plazas. Aunque los números varían a lo largo del tiempo, en octubre de 2023 había 148 plazas de primera acogida en Gran Canaria y 171 en Tenerife (además de 71 plazas de fase uno en Gran Canaria) (Profesional, entrevista, 2023). De este modo, en Canarias no existe ni de lejos un número de plazas suficiente para acoger a todas las personas que obtienen la condición jurídica de solicitante de asilo, ya sean llegadas por vía marítima o aérea.

Por otro lado, cuando las personas llegadas a través de la Ruta de África Occidental acceden al programa estatal de acogida en Canarias, algo poco frecuente debido a la escasez de plazas, muchas terminan igualmente siendo derivadas fuera de Canarias. Lo más habitual es que reciban una asignación de una plaza de fase uno en la península, pues en Canarias apenas existen este tipo de plazas (solo hay 71 en octubre de 2023).

En septiembre de 2023, en la península también existe una carencia de plazas en el programa estatal de acogida. Por esta razón, muchas personas que desean solicitar asilo o que ya tienen dicha condición, son trasladadas desde los centros del programa de atención humanitaria de Canarias a centros del mismo programa en la península, en lugar de ser trasladadas a centros del programa estatal de acogida de protección internacional. En agosto de 2023, ante la saturación de los centros del programa humanitario en la península, el MISSM emite una instrucción que limita temporalmente, durante la “emergencia migratoria”, la estancia ordinaria en los centros de atención humanitaria. Como norma general, tras el traslado, las personas pueden permanecer en los centros un

máximo de un mes (en lugar de tres), a contar desde la derivación a la península¹²³. Dado el elevado número de traslados¹²⁴ y la intensa rotación de entradas y salidas, los profesionales del programa de atención humanitaria en la península tampoco pueden dar una atención jurídica individual a las personas antes de que se terminen los periodos de estancia y tengan que abandonar los centros:

Entonces, claro, tampoco podemos dar una atención individualizada a cada persona que pasa por atención humanitaria. Solo atendemos a los que, pues el trabajador social nos dice, “oye, mira, por su histórico, parece un caso claro de asilo”. Entonces, claro, pues lo atendemos. Porque no hay personal, o sea, es un servicio que no está contemplado en atención humanitaria, entonces nosotros lo hacemos como extra, pero es imposible poder atender a todo el mundo de humanitaria que recibimos. (Abogada, entrevista, 2023)

La falta de atención individualizada en los centros de atención humanitaria de la península tampoco es el principal obstáculo que dificulta el acceso al procedimiento de asilo después del traslado. Las personas del programa de atención humanitaria que han podido manifestar la voluntad de pedir asilo en Canarias deben modificar su cita de formalización al llegar a la península (volver a Canarias para hacer la entrevista no es una opción). En este proceso surgen numerosas disfuncionalidades, ya que no existe un protocolo claro y generalizado que garantice la continuidad del procedimiento una vez efectuado el traslado. Muchas personas se encuentran, así, con que su expediente no se transfiere a la comisaría del lugar de destino, no se les asigna una nueva cita para la entrevista y se les indica que deben volver a iniciar el procedimiento. En contraste, en algunas provincias la entrevista se reprograma mediante mecanismos más o menos institucionalizados para estos casos, mientras que en otras cada situación se resuelve de forma *ad hoc*. Por su parte, muchos profesionales de los centros del programa de atención humanitaria en la península también enfrentan serias dificultades para garantizar el acceso al procedimiento o para gestionar el traslado del expediente:

¹²³ La instrucción aclara, no obstante, que los tiempos de estancia pueden prolongarse si se hacen prórrogas por “vulnerabilidad”. “Modificación instrucciones de procedimiento y gestión de plazas aplicables a la acción concertada para el programa de atención humanitaria 2023-2026”, de 09/08/2023, del MISSM.

¹²⁴ Según los datos que me envía el MISSM a través del Portal de Transparencia, en 2023 hay un total aproximado de 29.000 personas trasladadas de Canarias a la península a través del programa de atención humanitaria.

Se está viendo qué hacer con esas citas de asilo. Se está hablando con la policía para ver cómo se pueden gestionar, para que estas personas obtengan una cita, porque son muchas personas las que trasladan desde Canarias. Aquí, en Barcelona, lo que nos encontramos en atención humanitaria, o también ya en el programa de protección internacional, es que toda la gente que llega con el manifiesto de Canarias no puede volver allí a hacer la entrevista; es un coste que no podemos asumir. Pero claro, desde la policía (de Barcelona) nos dicen: “pues que llamen al teléfono y consigan otra vez una cita”. O sea, no nos están facilitando nada. Con lo difícil que es lograr que te cojan el teléfono para pedir cita. Bueno, es imposible. (Abogada, entrevista, 2023)

Aquellas personas que no logran manifestar la voluntad de pedir asilo en Canarias antes del traslado, o que se encuentran en una provincia de la península donde la comisaría no les garantiza una nueva cita para formalizar, enfrentan situaciones muy complicadas. Una vez trasladadas, se topan con las mismas dificultades que el resto de las personas que intentan iniciar el procedimiento en la península: una burocracia digital que impide solicitar asilo y tiempos de espera de varios meses o incluso de más de un año para poder realizar los trámites. Así, muchas personas que llegan a Canarias por la Ruta de África Occidental entre 2018 y 2023 y que desean solicitar asilo terminan en situación de irregularidad en la península debido a la falta de un acceso efectivo al procedimiento, tanto antes como después del traslado. Otras, a pesar de haber manifestado en Canarias y ser solicitantes, se enfrentan con importantes dificultades para trasladar y continuar con su procedimiento.

Las personas trasladadas de Canarias a la península que cuentan con el documento de manifestación pueden pedir acceso al programa estatal de acogida. No obstante, quienes no han podido conseguir este documento en Canarias, deben primero obtenerlo. En la práctica, en septiembre de 2023, quienes cuentan con la manifestación normalmente no llegan a obtener una plaza en el programa estatal de acogida antes de que finalice su estancia de un mes en los centros de atención humanitaria de la península (CEAR, 2024, p. 117; Defensor del Pueblo, 2024, p. 181). Tampoco lo consiguen quienes deben obtener primero la manifestación y, posteriormente, solicitar la plaza. De esta forma, muchos traslados a la península (especialmente en el caso de hombres solos sin redes de apoyo) terminan en situación de calle:

Actualmente, la estancia en el programa humanitario es de un mes. Para poder pedir protección internacional, tiene que haber citas disponibles en la policía nacional, y es raro encontrar un lugar (de la península) donde esto sea posible, y menos en ese plazo. Además, una vez manifestada la voluntad de solicitar asilo, para poder ingresar al sistema de acogida debe haber una plaza disponible en la fase 0 o en la fase 1. Por lo tanto, si no se consigue una cita para pedir asilo o no hay plazas disponibles, las personas quedan en la calle. (Abogado, diario de campo, 2023).

En síntesis, la voluntad de solicitar asilo de muchas personas que llegan por la Ruta de África Occidental entre 2018 y 2023 no logra materializarse en una petición en el momento de su llegada a Canarias debido a las deficiencias del sistema de asilo. Además, a causa de los traslados, de la ausencia de un protocolo para transferir los expedientes de asilo y de las dificultades de acceso al procedimiento en la península, muchas personas acaban desprotegidas y en situación de irregularidad, sin poder acreditar el derecho de no devolución.

Conclusiones

El capítulo ha analizado si el incremento de las llegadas marítimas a Canarias entre 2018 y 2023 provoca un aumento en el número de solicitudes de asilo. También ha examinado si, durante estos años, en el archipiélago existen prácticas restrictivas que puedan haber limitado el acceso al procedimiento de asilo, similares a las presentes en otros contextos de la frontera sur española (López-Sala & Moreno-Amador, 2020). Al dar respuesta a estas cuestiones, el capítulo contribuye a los debates académicos sobre la Ruta de África Occidental (Godenau, 2012, 2014; Godenau et al., 2020; Godenau & López-Sala, 2016; Godenau & Zapata Hernández, 2022; González García, 2022; Vives, 2016, 2017; Zapata Hernández, 2021). También contribuye a la literatura que analiza las dificultades de acceso al asilo en la frontera sur española tema (García-González, 2015; Godenau & López-Sala, 2016; López-Sala & Moreno-Amador, 2020; Martínez Escamilla & Sánchez Tomás, 2019; Valles, 2016, 2019). En particular, ha ayudado esclarecer uno de los temas más destacados de esta literatura: el históricamente bajo número de solicitudes de asilo registradas en las fronteras periféricas de España (López-Sala & Moreno-Amador, 2020).

Después de una aproximación histórica a la Ruta de África Occidental, a través de un análisis cuantitativo hemos visto que las peticiones de asilo entre 2015 y 2023 en Canarias

siguen una tendencia similar a la nacional, aumentando significativamente. El capítulo ha mostrado que, a pesar de que Canarias llega a situarse entre las cinco comunidades autónomas con mayor número de solicitudes de asilo, entre 2015 y 2023 solo recibe un 4,64% del total de peticiones del territorio nacional. Asimismo, hemos constatado que el aumento significativo de solicitudes no se debe al incremento de llegadas a través de la Ruta de África Occidental, sino a las peticiones realizadas por personas latinoamericanas. Como hemos visto, las solicitudes de personas provenientes de Venezuela, Colombia y Cuba representan el 70,64% del total de peticiones efectuadas en Canarias entre 2015 y 2023. Finalmente, el análisis cuantitativo ha evidenciado el escaso número de peticiones de asilo formalizadas de quienes llegan a través de la Ruta de África Occidental entre 2018 y 2023.

A pesar de que muchos actores sobre el terreno a menudo explican el bajo número de solicitudes argumentando que quienes llegan por la ruta marítima no tienen motivos de asilo, viajan por razones económicas o desean continuar hacia otros países de la UE, el capítulo ha evidenciado, gracias al trabajo de campo etnográfico, diferentes elementos estructurales que limitan el acceso al procedimiento de asilo en Canarias entre 2018 y 2023. En particular, ha destacado que la ausencia de un servicio adecuado de asesoramiento jurídico y de traducción en la atención en costas y en los CATE limita significativamente el acceso al derecho de asilo. Asimismo, la falta de formación de los profesionales en los centros del programa de atención humanitaria, su sobreocupación, las ratios desproporcionadas, la constante improvisación y los cambios estructurales en los centros tampoco permiten un clima que favorezca una atención específica, individual y de calidad para la detección y promoción de los casos de asilo.

Posteriormente, hemos identificado otros obstáculos estructurales vinculados al sistema de citas. Como hemos constatado, tanto la población en general como las personas que se encuentran en el programa de atención humanitaria en Canarias se encuentran con diferentes barreras para acceder al procedimiento. Entre ellas hemos destacado la burocracia digital y los prolongados tiempos de espera para manifestar y formalizar la solicitud. No obstante, la etnografía ha revelado que las dificultades para acceder al procedimiento varían significativamente entre las distintas islas. Más adelante, hemos analizado la implementación del sistema de cupos establecido a partir de 2018, creado con el objetivo de intentar garantizar el acceso al procedimiento a quienes llegan por la ruta marítima. En el capítulo hemos constatado que el sistema de cupos se implementa al

margen de la ley, por lo que no se fundamenta en un marco jurídico ni en protocolos formales, sino en acuerdos locales extralegales entre la policía y las entidades sociales que gestionan el programa de atención humanitaria. Como resultado, la implementación específica del sistema de cupos presenta variaciones significativas entre las distintas islas y a lo largo del tiempo.

En el capítulo también hemos visto que, a pesar del sistema de cupos, entre 2018 y 2023 no todas las personas que llegan a través de la Ruta de África Occidental y desean pedir asilo tienen tiempo para manifestar, y mucho menos formalizar, sus solicitudes de asilo antes de ser trasladadas a la península por el programa de atención humanitaria. Como resultado, quienes no han podido manifestar en Canarias se enfrentan, una vez en la península, a la misma situación que el resto de las personas que intentan iniciar allí el procedimiento: la imposibilidad de acceder a él por falta de citas. De este modo, muchas terminan en situación administrativa irregular. Asimismo, hemos constatado que, debido a la ausencia de un protocolo claro, quienes logran manifestar en Canarias también se enfrentan a grandes dificultades o incluso a la imposibilidad de transferir su expediente y concertar una nueva entrevista en la península. Así, algunas de estas personas se ven forzadas a iniciar de nuevo el procedimiento. También hemos visto que las entidades del programa de atención humanitaria en la península tienen serias dificultades para garantizar el acceso al procedimiento a las personas que se encuentran en sus centros. Finalmente, el capítulo ha revelado que, tras el traslado, la imposibilidad de iniciar el procedimiento y los retrasos significativos en el acceso al programa hacen que muchas personas llegadas a través de la Ruta de África Occidental entre 2018 y 2023 acaben en situación de calle y desamparo, una vez finaliza su estancia en los centros de acogida peninsulares del programa de atención humanitaria.

En conclusión, al igual que en el contexto peninsular, en Canarias existen múltiples barreras y una notable arbitrariedad estructural en torno al acceso al procedimiento de asilo. Además, como se ha evidenciado, el archipiélago cuenta con un sistema burocrático precario que no garantiza un acceso efectivo al derecho de asilo para quienes llegan por la Ruta de África Occidental. En definitiva, la voluntad de muchas de estas personas de solicitar asilo no llega a materializarse, ni en el momento de su llegada a Canarias ni tras su traslado a la península.

Como ya ha hemos mencionado en varias ocasiones, los estudios realizados bajo el “paradigma disuasorio” analizan los mecanismos formales que los Estados implementan para limitar el acceso al derecho de asilo (Gammeltoft-Hansen & Tan, 2017). En este marco, las islas y archipiélagos se han destacado por ser espacios donde los Estados instrumentalizan el aislamiento territorial para contener la migración (Bousiou, 2022; Mountz, 2011, 2020; Triandafyllidou, 2014). A pesar del periodo de inmovilidad propiciado por la pandemia, este capítulo ha revelado que Canarias entre 2018 y 2023 no constituye un ejemplo de “isla-cárcel” ni un escenario paradigmático de las practicas estudiadas por el paradigma disuasorio (Godenau, 2014, p. 133; Godenau & Zapata Hernández, 2022, pp. 50-51). Al contrario de lo argumentado por algunos autores (Barbero, 2021b), la falta de peticiones de asilo en el archipiélago por parte de quienes llegan a través de la Ruta de África Occidental no se debe a un sistema disuasorio implementado por el Estado con el objetivo de limitar las solicitudes. El bajo número de peticiones se debe, principalmente, al mismo caos, negligencia e inseguridad jurídica que predomina en la península. Aquellas personas que llegan por la Ruta de África Occidental y están en el programa de atención humanitaria ven bloqueadas y postergadas sus solicitudes por la falta de garantías en la implementación de la ley de asilo 12/2009, no porque el Estado limite formalmente el acceso mediante prácticas restrictivas. En este sentido, la etnografía realizada pone de manifiesto que el enfoque analítico del paradigma disuasorio tiene problemas para explicar el bajo número de solicitudes registradas de quienes llegan por vía marítima a Canarias entre 2018 y 2023.

Capítulo 7. Alianzas peligrosas. Resistencias y complicidades con el Estado

Durante mi investigación, la implementación de varios aspectos fundamentales de la política de asilo del Estado español, especialmente en materia de acogida, está externalizada a diferentes entidades sociales (Rué & Jubany, 2023). Como resultado, estas entidades son un intermediario clave entre quienes buscan refugio y el Estado (Borelli et al., 2023). Tal como han señalado diversos estudios, la participación de las entidades sociales en la implementación de las políticas públicas tiende a debilitar su independencia, reconfigurar sus agendas de trabajo, desradicalizar sus luchas y reforzar los mecanismos de control estatal (López-Sala & Godenau, 2019; Walters, 2011). En definitiva, la externalización hace que las entidades experimenten una constante tensión entre su rol de ejecutoras de las políticas y su condición de organizaciones autónomas con una postura crítica frente al Estado y sus acciones. Como consecuencia, el trabajo cotidiano del personal de las entidades se ve atravesado por múltiples ambigüedades y contradicciones.

Este capítulo analiza cómo los profesionales de las entidades sociales que gestionan el programa estatal de acogida responden a las políticas de asilo y acogida negligentes que predominan entre 2015 y 2023. Con este objetivo, el capítulo contribuye a los debates sobre los procesos de privatización de los servicios estatales dentro de la “industria de la migración” (Andersson, 2016; Borelli et al., 2023; Gammeltoft-Hansen & Sørensen, 2013; López-Sala, 2020; López-Sala & Godenau, 2022; Rué & Jubany, 2023). También a las discusiones sobre la discrecionalidad de los profesionales de primera línea en la implementación de las políticas públicas de asilo, migración y frontera (Darling, 2022b; Lipsky, 2010; López-Sala & Godenau, 2019; Walters, 2011; Williams, 2015).

Basándose en los hallazgos del trabajo de campo, el capítulo sostiene que los profesionales encargados de implementar el programa estatal de acogida desempeñan un papel ambiguo frente a las políticas de asilo y acogida implementadas entre 2015 y 2023. Muchos de ellos cuestionan y resisten activamente sus múltiples negligencias. Sin embargo, en tanto que responsables de su ejecución, también participan y colaboran con las ilegalidades, violencias, injusticias, discriminación y vulneraciones de derechos propiciadas por el Estado. Para dar cuenta de esto, el capítulo analiza, en primer lugar, distintas formas de resistencia y agencia desplegadas por el personal de las entidades frente a las políticas estatales. En segundo lugar, aborda diversas contradicciones y

complicidades con el Estado a través de analizar diferentes escenas cotidianas y un macroproceso: la gestión de la crisis de Ucrania en 2022.

Resistir desde dentro y fuera del marco del derecho

Ante las numerosas negligencias, problemáticas y exclusiones del sistema de asilo y acogida analizadas en los capítulos anteriores, el personal encargado de gestionar el programa estatal de acogida despliega diversos actos de agencia y resistencia. Estas prácticas de confrontación adoptan distintas expresiones según el contexto, la posición de cada profesional dentro de la estructura de la entidad y el programa, su consciencia jurídica, los recursos a su alcance o la cultura organizativa de la entidad. Como ocurre habitualmente en el ámbito (Ambrosini, 2022), algunas de estas estrategias están motivadas por ideologías abolicionistas de las fronteras; otras, en cambio, por perspectivas más reformistas centradas en la ampliación de derechos o en el control y fiscalización del Estado. Finalmente, otras son acciones meramente compensatorias, cuyo objetivo no es transformar el sistema, sino simplemente mitigar las consecuencias de su mal funcionamiento, hacer que funcione como debería o dignificar el trato ofrecido a las personas solicitantes.

Además de formas de resistencia colectivas y visibles, el personal de primera línea despliega diversas estrategias de resistencia cotidiana (J. C. Scott, 1985; Wright, 2016). Estas son tácticas individuales, sutiles y encubiertas que, sin desafiar abiertamente a la autoridad estatal, buscan influir en la situación para lograr resultados más favorables para las personas solicitantes de asilo. El trabajo etnográfico realizado me permite documentar cómo algunas de estas estrategias recurren al derecho como herramienta de lucha y negociación con el Estado, mientras que otras se articulan a través de vías extralegales¹²⁵.

Como analizamos en el capítulo 4, a partir de 2020 la imposibilidad generalizada de obtener citas a través de la página web de la policía provoca situaciones graves de desamparo. Ante esta realidad, los profesionales del programa estatal tratan de negociar con las distintas comisarías de policía la posibilidad de reservar unas citas para los casos de “especial vulnerabilidad”. A través de estas negociaciones, muchos consiguen poder

¹²⁵ Algunas de las estrategias analizadas a continuación también son empleadas por activistas y solicitantes de asilo, por lo que no son exclusivas de los profesionales de las entidades sociales.

ofrecer algunas citas para expresar la voluntad de solicitar asilo y/o formalizar la solicitud. En algunos casos, también pueden adelantar ambos trámites o facilitar la renovación de la documentación del procedimiento. Algunos profesionales explican que estos pactos son una buena práctica. Argumentan que esta vía facilita el acceso al procedimiento y al programa estatal de acogida a personas muy vulnerables¹²⁶ que, de otro modo, quedarían desprotegidas. Sin embargo, facilitar citas previas a través de las entidades sociales es una solución puntual que no resuelve el problema estructural de falta de acceso al procedimiento de asilo. Además, estos pactos entre policía y entidades agravan la arbitrariedad de un sistema ya de por sí caótico.

Para negociar y conseguir las citas reservadas, las entidades sociales utilizan habitualmente el artículo 46 de la ley de asilo 12/2009, que promueve un trato especial para los casos más vulnerables. Como se analizó en el capítulo 4, la aplicación práctica de este artículo, en ausencia de un reglamento que lo desarrolle, padece una gran inseguridad jurídica y es completamente discrecional. La falta de desarrollo del artículo propicia unos acuerdos muy dispares entre comisarías, dado que, en el fondo, la práctica de reservar citas para las entidades sociales carece de respaldo legal. Algunos acuerdos son muy informales, puntuales y poco definidos, mientras que otros constituyen sistemas desarrollados y coordinados. En algunas comisarías, por ejemplo, ciertas entidades disponen de un número fijo de citas semanales asignadas en días concretos; en otras, la gestión se realiza caso por caso individualmente. Una de las principales debilidades de esta estrategia radica en que no tiene cobertura jurídica. Por esta razón, algunas comisarías se niegan a colaborar con las entidades, alegando que no existe ninguna obligación legal al respecto:

La única manera que hemos podido conseguir citas con la policía ha sido pidiendo la aplicación del artículo 46 de la ley. Aunque esto es voluntario por parte de la policía. No hay nada escrito. Es un acuerdo extraoficial que, por suerte, existe. Si no, sería más dramática la situación. Estas citas que tenemos nosotros son puntuales, y las hemos conseguido pidiéndolas a través de la ley. Es lo único que hemos llegado a pactar con la policía. Pero eso no está escrito en ningún lugar y en otros sitios no pasa. (Abogado, entrevista, 2023)

¹²⁶ Ejemplos de casos “muy vulnerables” son mujeres solas embarazadas o con menores, o personas con enfermedades graves.

Otra cuestión crítica en torno a estos acuerdos es la distribución desigual de las citas reservadas entre las entidades. Es frecuente encontrar en las diferentes provincias que no todas las entidades sociales tienen acceso a citas. Esto es considerado injusto por parte de muchos profesionales, quienes perciben que la policía prioriza de manera arbitraria a unas entidades sobre otras. Además, algunos profesionales señalan que el acceso al procedimiento no debería recaer en las entidades sociales, ya que, en la práctica, estas se convierten en un filtro arbitrario que opera sin un criterio claro, homogéneo y transparente. Por otro lado, existe una doble discrecionalidad que genera mucha arbitrariedad en la asignación de estas citas reservadas. En primer lugar, se encuentra la discrecionalidad de los profesionales de las entidades, que imponen un filtro sobre quienes consideran que “merecen” ser priorizados; luego se encuentra la discrecionalidad de la policía, que puede aceptar o no los casos propuestos. A causa de esta doble discrecionalidad, la posibilidad de tener citas reservadas es muy incierta:

Depende que policía nos atienda, nos ayuda o no nos ayuda. No es algo cien por cien seguro, no tienen un criterio claro. A veces la policía nos dice que no. De hecho, ahora tenemos dos casos que nos están costando mucho; la abogada ya ha bajado tres veces a hablar con la policía y siguen diciéndonos que no, que no los aceptan. (Profesional, grupo focal, 2023)

Aunque la obtención de citas reservadas se articula frecuentemente mediante la invocación del artículo 46, esta no es la única vía para obtenerlas. Algunos profesionales emplean la estrategia de “hacerse amigo” de la policía para conseguir las citas o tener una mayor facilidad para realizar algunos trámites. En vez de persuadir a la policía usando el lenguaje de los derechos, muchas veces apelan a su empatía y a su vínculo con ellos para conseguir un trato más favorable. De nuevo, una debilidad de esta estrategia es su carácter coyuntural. Con la rotación del personal policial se rompe el vínculo previamente establecido, y las entidades pierden las citas reservadas y el trato más favorable que reciben:

Al final, es la relación que tú haces con la policía. Los polis cambian cada poco... Entonces, cada x tiempo volvemos a tener el mismo problema de no tener acceso a citas. Tienes que volver a empezar de nuevo, hay que reconstruir la confianza y volver a solicitar las citas (reservadas). (Trabajadora social, entrevista, 2023)

Otra estrategia que emplean los profesionales para tratar de sortear la falta de citas del procedimiento de asilo es justamente aprovechar las arbitrariedades estructurales del sistema. Como vimos en el capítulo 4, el sistema de citas telemáticas se implementa en diferentes momentos en las diversas provincias. Aprovechando esto, algunos profesionales recomiendan a las personas que nunca logran obtener una cita que se desplacen a una localidad donde el acceso sea presencial o donde, debido a una menor saturación, sea más fácil conseguirla¹²⁷. Gracias a la etnografía es posible constatar que las personas no solo se desplazan por toda la península, sino que incluso llegan a viajar hasta Canarias para solicitar asilo. Y lo hacen dos veces: una para manifestar la voluntad de pedir asilo y otra para acudir a la entrevista.

Esta estrategia de movilidad, que tampoco combate ni denuncia la falta de acceso al procedimiento, se generaliza tanto a partir de 2020 que tiene varias consecuencias. En primer lugar, propicia que el colapso de las grandes ciudades, como Madrid y Barcelona, se extienda a otras regiones. Esto, a su vez, desencadena nuevos procesos de desplazamiento:

El problema que tenemos es que en Barcelona tienen un colapso impresionante. Esto nos ha repercutido totalmente porque una parte muy importante de las personas que manifiestan aquí son gente que viene de Barcelona. Y entonces, nosotros, en esta provincia, nos quedamos sin citas. Entonces, hoy es prácticamente imposible conseguir una. La gente de aquí ha empezado a ir a otras provincias que tienen el procedimiento abierto, sin cita previa o con menos bloqueos. Pero claro, de tanta gente que va a esos sitios, en esos lugares están empezando a dar citas para la entrevista para dentro de 2 años. Y a causa de esto, las personas de esas provincias también deciden irse a otros lugares a pedir asilo. (Profesional, grupo focal, 2022).

Otra consecuencia es que algunas comisarías comienzan a restringir el acceso al procedimiento a personas que acuden desde otras provincias para solicitar asilo. Esta restricción, que no tiene amparo legal, se aplica de manera arbitraria: mientras que varias comisarías aceptan que personas de otras provincias soliciten asilo, otras las rechazan

¹²⁷ El desplazamiento entre provincias para poder acceder al procedimiento de asilo no siempre responde a una decisión deliberada. En algunos casos, las personas se trasladan a otra provincia porque es el único lugar donde han logrado obtener una cita.

sistemáticamente y algunas lo hacen “solo a veces”, dependiendo del criterio del funcionario de turno. Así, nunca existe la certeza de que, tras el desplazamiento, la persona logre finalmente obtener la manifestación o formalizar la solicitud. De esta forma, la estrategia de desplazarse tiene riesgos importantes:

Hay mucha movilidad entre provincias. Boca a boca, información, mala praxis. Eso es lo que se ha generado. Si vas a otra provincia, ¿te atenderán? A veces hay gente que ha ido a otras provincias y ha salido rebotada porque te dicen: "No, no, usted vive en Barcelona, no podemos hacerlo". Yo tengo solicitantes que están viviendo aquí en Barcelona y han hecho la entrevista en Huesca, y se lo han permitido. Tengo gente que ha ido a Madrid y algunos días les han dicho que sí, y otros días les han dicho que no. Así que, si alguien consigue cita previa en otra provincia, le digo: "Puedes probar, pero puede ser que pierdas tiempo y dinero". La gente paga por la cita, el transporte, el hotel... y llegarás allí sin la certeza de que te lo hagan. A veces la gente se inventa una dirección del sitio de destino y lo consiguen. Entonces ahí el criterio.... puede ser que sí, puede ser que no. Es totalmente arbitrario. (Abogado, entrevista, 2023)

La misma estrategia de aprovechar las arbitrariedades del sistema también se aplica cuando a los solicitantes de asilo les asignan una plaza de fase uno del programa estatal de acogida en una provincia distinta a aquella donde han pedido asilo. En el caso de solo haber hecho la manifestación, la persona sigue teniendo la entrevista en la provincia de origen. Cuando los tiempos de espera para la formalización en la provincia de destino son mucho mayores que en la de origen, los profesionales tienden a aprovechar esta diferencia y mantienen la cita original. En cambio, cuando el tiempo de espera en la provincia de destino es considerablemente menor, a veces optan por negociar con la policía una nueva cita para formalizar en el nuevo lugar de residencia. Esta gestión permite reducir de forma significativa los tiempos de espera para formalizar la solicitud: de muchos meses, e incluso más de un año, a tan solo unos pocos meses, facilitando así los procesos de inclusión de las personas¹²⁸.

¹²⁸ A veces, el traslado de la entrevista a la provincia de destino no presenta problemas. Sin embargo, en ocasiones la policía se niega a aceptar el cambio de la entrevista, tal como constato en mi trabajo de campo y también denuncia el Defensor del Pueblo (2021a, p. 269).

Esta misma estrategia se emplea también para acceder a otros derechos, como la apertura de cuentas bancarias o la obtención del certificado digital. En Barcelona, los profesionales exploran distintas entidades privadas o centros de la administración pública hasta dar con algunos que les permitan realizar los trámites. Una vez identificados, derivan sistemáticamente allí a las personas. Esta estrategia permite sortear las barreras que existen para acceder a ciertos derechos, pero no es una herramienta para forzar que se garanticen de forma generalizada.

Frente a las prácticas ilegales que realiza la policía¹²⁹, se utilizan varias estrategias. La táctica de “hacerse pesado” es una de ellas. A veces, se recomienda a las personas insistir, de manera constante y firme, que se debe cumplir con los derechos establecidos en la ley de asilo 12/2009. Aunque puede ser efectiva en algunos casos, esta práctica presenta una limitación clara:

El problema es que tú puedes recomendarle a la persona que se ponga "farruca", que se ponga firme, pida acceso a sus derechos y no se marche hasta que lo consiga. Pero la gente no hace eso. La gente tiene miedo de la policía a causa de las experiencias que tienen de su país de origen. Por mucho que les digas que hagan eso.... Mucha gente no lo hace... Te encuentras con que les piden algo ilegal como el padrón, y dicen "ah... no lo tengo" y se van... (Trabajadora social, entrevista, 2023)

Otra herramienta para combatir las prácticas ilegales consiste en el acompañamiento. Está bien establecido entre los diversos actores que una forma sencilla pero bastante efectiva de negociar la vulneración de derechos y los malos tratos es acompañar a las personas y hacer de testigo. A pesar de que suele ser una estrategia efectiva, algunos profesionales expresan que resulta muy decepcionante tener que recurrir a ella:

Es indignante el hecho de que haya que acompañar constantemente a las personas extranjeras para que puedan acceder a los derechos más básicos. Es muy triste. Es que no debería ser necesario, porque no tenemos el tiempo, y porque no debería ser así, porque se deberían cumplir los derechos.... pero es lo que toca, porque

¹²⁹ Estas prácticas han sido analizadas con detalle en el capítulo 4, en el apartado “Prácticas restrictivas no contempladas en la ley”.

sabes que el trato cambia completamente cuando las personas van acompañadas.
(Abogada, entrevista, 2023)

A pesar de los acompañamientos, en ciertos casos las vulneraciones de derechos persisten, obligando a los profesionales a recurrir a otras estrategias. Una acción recurrente para negociar la vulneración de derechos o el mal trato es la defensa verbal, ya sea recurriendo al lenguaje de los derechos o a argumentos fundamentados en otras lógicas. La posibilidad de confrontar directamente a la policía depende, en gran medida, de la sensibilidad individual de cada profesional. No todos pueden sostener de la misma manera los conflictos con ellos. Cuando, por alguna razón, prefieren no enfrentarse a la policía en directamente, recurren a estrategias más indirectas:

Ante ciertos comentarios o prácticas, yo le digo al policía que me parece que no son procedentes y le doy un corte. Pero hay que tener cierto temple y experiencia para cortarles el rollo. Si pasa en la entrevista de asilo, lo hago constar (formalmente) en la entrevista. Si no quiero que se entere la policía por algún motivo, pues se pone después en las alegaciones adicionales. (Abogado, diario de campo, 2023)

Otra estrategia utilizada por los profesionales para evitar la confrontación directa consiste en recurrir a actores de mayor rango o autoridad dentro de la jerarquía administrativa, como los altos mandos de la comisaría o la Subdelegación del Gobierno. En algunos casos, también se pide ayuda a instituciones con poder de influencia, como ACNUR. De este modo, se logra ejercer presión sobre quienes implementan las prácticas ilegales o comportamientos inapropiados, sin intervenir de forma directa.

Para combatir las malas praxis e ilegalidades, los profesionales también juegan con el derecho escrito y recomiendan a las personas llevar leída o impresa la instrucción de la policía de 2021¹³⁰, para que tengan un respaldo normativo. Otros escriben notas detalladas sobre los derechos de los solicitantes de asilo, para que estos puedan defenderse ante las autoridades.

Por otro lado, para enfrentarse a los vacíos legales presentes en la legislación nacional, el personal de las entidades recurre frecuentemente a las directivas europeas. Un caso claro

¹³⁰ Esta instrucción ha sido analizada con detalle en el capítulo 4, en el apartado “Prácticas restrictivas no contempladas en la ley”.

de esto es la acción de manifestar la voluntad de pedir asilo de formas alternativas a la “oficial”. En términos jurídicos, las directivas europeas establecen que el mero acto de formular una petición (es decir, manifestar la voluntad de pedir asilo) debe permitir a la persona acceder a todos los derechos que otorga la condición de solicitante de asilo¹³¹. En base a esto, y ante la imposibilidad generalizada de manifestar por falta de citas desde 2020, algunos profesionales comienzan a promover que las personas presenten, por registro electrónico, un escrito dirigido a la administración en el que conste expresamente su voluntad de pedir asilo. Esta es una estrategia que no tiene mucho efecto en la práctica. La mayoría de las veces, la administración no responde y, con frecuencia, este tipo de manifestaciones no se reconocen como válidas para acceder a los derechos. La pelea es, entonces, tratar de garantizar que las administraciones apliquen el derecho europeo y acepten estas manifestaciones. Aunque es cierto que la estrategia no siempre resulta efectiva, permite a la persona dejar constancia de su voluntad de iniciar el procedimiento. Esta manifestación puede resultar relevante en caso de que la persona sea detenida por la policía y se intente abrir un expediente sancionador en materia de extranjería.

Ante las restricciones ilegales de acceso al procedimiento, malos tratos y otras vulneraciones de derechos, como realizar entrevistas en público, algunos profesionales también presentan quejas formales. Estas quejas se emiten hacia la misma comisaría, la OAR, la Subdelegación del MI o al Defensor del Pueblo. A veces, la mera amenaza con hacerlo permite evitar las malas praxis:

Muchas veces ellos saben que lo que están haciendo no lo pueden hacer y al final, si hacemos presión diciendo que haremos una queja, dejan de hacerlo. (Abogada, entrevista, 2023)

Dada la constante vulneración de derechos que hay entre 2015 y 2023, las quejas formales son una herramienta ampliamente utilizada durante estos años. No obstante, muchos profesionales reconocen que las quejas no son soluciones a corto plazo para transformar estructuralmente el sistema:

No cambiará nada, pero al menos así tienen registrada la denuncia. No les van a dar citas de asilo por hacer la queja, ni van a conseguir un techo, porque no se resuelven los problemas a través de quejas. Pero, al menos, de esta forma, la

¹³¹ Considerando 27, Directiva 2013/32/UE.

administración tiene constancia. Es que estamos hablando todo el rato de temas estructurales, ¿sabes? No es que se haga una práctica concreta en un sitio, con unas autoridades en concreto. Son problemas tan generalizados que no se resuelven con quejas. (Abogada, entrevista, 2022).

Una de las formas vinculantes de negociar a largo plazo la vulneración de derechos es ir a juicio. Como veremos en la siguiente sección, las evidencias etnográficas sugieren que el personal de las entidades sociales es bastante reticente a llevar a juicio al Estado por la vulneración de derechos. Sin embargo, entre 2015 y 2023 existen diferentes pleitos estratégicos realizados por parte de las entidades y los profesionales. Algunos de ellos, por ejemplo, se dirigen contra la restricción de movilidad de los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla, una ilegalidad que se justifica con la inscripción “Válido solo en Ceuta/Melilla” en la tarjeta roja que se les entrega (Calderoni, 2019; López-Sala & Godenau, 2024). Lo mismo ocurre con las limitaciones a la movilidad desde Canarias hacia la península impuestas en el contexto de la pandemia (Gazzotti, 2023). Por otro lado, un abogado que conozco también realiza varios litigios estratégicos contra la administración por la falta de acceso al procedimiento de asilo. En uno de estos casos, representa a una mujer de 65 años que no logra obtener una cita durante más de un año.

Imagen 12. Tarjeta Roja con restricción de movilidad en Melilla



Fuente: Trabajo de Campo, 2022. SJM. Web:
https://x.com/migrantes_sj/status/1235854190091440128

Otra estrategia de resistencia ante la vulneración de derechos consiste en ofrecer formaciones jurídicas. La falta de información y la desinformación son un problema estructural del sistema de asilo y acogida entre 2015 y 2023. Aunque con los años se vuelve un poco más transparente, la información sigue siendo insuficiente, de difícil acceso, desactualizada, poco clara o redactada en un lenguaje jurídico complejo que dificulta su comprensión. Frente a esta realidad, algunos profesionales ofrecen asesoramientos jurídicos individuales o colectivos a personas de fuera del programa estatal de acogida, más allá de las exigencias del programa. De hecho, muchos también dan asesoramientos fuera de su horario laboral, algo que, en demasiadas ocasiones, acaba resultando en una sobrecarga de trabajo. Algunos incluso crean blogs en los que comparten información jurídica clave sobre el sistema de asilo y acogida¹³². Además de detallar los procedimientos, derechos y jurisprudencia, varios de estos blogs explican las vulneraciones de derechos más comunes y ofrecen estrategias para enfrentarlas, incluyendo argumentación jurídica útil para la litigación. Los blogs, así, constituyen una herramienta muy valiosa para que las personas que buscan refugio, así como sus aliados, puedan defenderse frente a dichas vulneraciones.

Fuera del marco del derecho, las entidades sociales utilizan las redes sociales y los medios de comunicación tradicionales como estrategia de denuncia. Esta práctica, además de sensibilizar a un público amplio, logra en ocasiones modificar determinadas situaciones. Además de estos canales, las entidades también tienen sus propios proyectos de sensibilización y denuncia, como los informes que publican periódicamente. Estas acciones presentan una limitación: las denuncias que finalmente se hacen, al canalizarse a través de la entidad, generalmente no reflejan la perspectiva de muchos profesionales. De hecho, algunos profesionales que conozco me comentan que, ante muchas situaciones, sus propias entidades no son “suficientemente críticas” y que no es raro que tengan que “morderse la lengua”.

Dentro del marco del programa estatal también se realizan numerosas acciones de contestación. Cabe recordar que, entre 2015 y 2023, el diseño y las directrices del programa son definidos por el Estado, mientras que, en la gran mayoría de los casos, la implementación queda a cargo de las entidades. Esta posición jerárquica hace que muchas de las normas o formas de proceder sean percibidas como injustas por los profesionales.

¹³² Por ejemplo: <https://acogidayasilo.blog/>

Esto los lleva recurrentemente a actuar en contra de las directrices estatales, de manera encubierta. Una estrategia mencionada por una trabajadora son los “descuidos”:

Lo de los criterios de 6 meses y tal para entrar al programa estatal, yo lo miro... Pero no hay nadie que lo compruebe. A veces hay gente que lleva más de 6 meses en España... Pero quizás, en algunos casos, se “obvió” ese dato. Esto no se puede hacer... Pero puede que por “descuido” se hiciera. (Trabajadora Social, entrevista, 2022)

Otra estrategia que los profesionales emplean para dignificar las estancias excesivamente largas y precarias de primera acogida es no distinguir entre personas de primera acogida y fase uno, contradiciendo las normas del programa:

Según el programa, durante la fase de primera acogida no se podía hacer aprendizaje del idioma, porque en teoría las personas debían marcharse en un mes. Pero eso es absurdo, porque no ocurría. Por eso, decidimos que pudieran asistir a clases de catalán y castellano, aunque no estuviera previsto. (...) Esto también lo hacíamos si alguien necesitaba atención psicológica o apoyo de la técnica de ocupación; los derivábamos, aunque el ministerio no lo autorizara. Al final, aprovechábamos a los profesionales sin distinguir entre fases, porque las personas lo necesitaban. (Profesional, entrevista, 2022)

Los profesionales transgreden frecuentemente numerosas normas del programa estatal de acogida. Durante el trabajo de campo puedo recoger muchísimos ejemplos de ello. Tras una denegación individual de un miembro de una familia, muchas veces permiten que la persona afectada siga viviendo en el centro de acogida junto a sus familiares, a pesar de que la normativa indique su expulsión. Cuando se deniega una solicitud de asilo a una persona o a una familia sin más alternativa que quedar en situación de calle, en muchos casos se bloquea la plaza con la excusa de estar “arreglando la habitación” o “pintándola”, de modo que pueda permanecer allí algún tiempo más. Estos y otros ejemplos evidencian que el programa estatal es un espacio en el que los profesionales de las entidades disponen de un amplio margen para resistir y ejercer agencia, dado que son responsables de su implementación.

En cuanto a las prácticas de agencia desarrolladas en este marco, cabe destacar dos críticas. La primera es que la actuación de los profesionales resulta, como consecuencia,

muy discrecional y arbitraria, lo que puede ser percibido como injusto por parte de algunos solicitantes de asilo. La segunda es, de nuevo, que se tratan de medidas que no cuestionan ni transforman el sistema, sino que simplemente juegan con él. No obstante, es cierto que muchos profesionales recurren a este tipo de estrategias después de haber presentado reiteradas quejas al ministerio sobre las normas del programa percibidas como injustas, sin que se haya producido ningún cambio.

Muchos profesionales que trabajan en entidades responsables de implementar el programa estatal también participan en movimientos activistas. Esto sucede, en parte, porque sienten que el marco institucional de las entidades sociales y del propio programa resulta, en ocasiones, encorsetador o insuficiente para realizar ciertas formas de resistencia y confrontación frente a la administración pública. En este sentido, los espacios de activismo permiten llevar a cabo acciones que difícilmente podrían tener lugar dentro de este marco, como ciertas manifestaciones, denuncias o incluso acciones ilegales, como la ocupación de viviendas vacías de bancos para destinarlas a la acogida. Por ejemplo, bajo el lema “Sin citas no hay derechos”, diversas organizaciones activistas en las que participan activamente estos profesionales denuncian persistentemente la falta de citas.

Imagen 13. Anuncio de una manifestación en Madrid contra la falta de citas



Fuente: Trabajo de campo, 2024

Imagen 14. Anuncio de una manifestación en Madrid contra la falta de citas



Fuente: Trabajo de campo, 2024

Lejos de representar una solución ideal, los profesionales subrayan que su participación en organizaciones activistas resulta extenuante. A través de estos espacios, intentan dar respuesta a las necesidades de numerosas personas excluidas de los sistemas institucionales de protección. Frecuentemente son ellos mismos quienes derivan a sus propios colectivos activistas aquellos casos que sus entidades no pueden o no quieren atender. Esto los lleva a tener que afrontar casos de gran complejidad, sin los recursos necesarios, fuera de su jornada laboral. La siguiente cita ilustra con claridad el desgaste que esto implica:

Estamos cansadas de sostener lo que debería ser responsabilidad del Estado. Preferiríamos no tener que hacerlo, pero los derechos o los reclamos no te los dan. Lo que querríamos es que la administración garantizara el cumplimiento de los derechos, y no tener que luchar para que sean una realidad. (Profesional, entrevista, 2023)

En conclusión, en este apartado hemos visto que la posición de “intermediario” del personal de las entidades sociales gestoras del programa estatal los obliga a negociar

constantemente la implementación de unas políticas que a menudo perciben como injustas o mal diseñadas y que resultan negligentes o excluyentes. En particular, hemos analizado un amplio abanico de prácticas, desde estrategias colectivas y visibles hasta prácticas individuales de resistencia cotidiana, sutiles y poco visibles. Como se ha mostrado, algunas de estas prácticas recurren al derecho como herramienta de lucha, mientras que otras se articulan a través de acciones extralegales. El apartado también ha evidenciado que el marco de las entidades y el programa estatal es limitado para ciertas prácticas de contestación o denuncia, lo que hace que algunos profesionales ejerzan su agencia fuera de él a través de organizaciones activistas. Desde una perspectiva teórica, las prácticas estudiadas en este apartado pueden conceptualizarse bajo la noción de “solidaridades desfronterizantes” (Ambrosini, 2022), ya que este término permite analizar todas aquellas acciones impulsadas por actores no estatales que buscan cuestionar y desafiar, en distintos niveles y grados, las políticas restrictivas de asilo, extranjería y frontera.

A pesar de todas estas acciones de agencia y resistencia, los profesionales y las entidades sociales también establecen ciertas complicidades con las negligencias, ilegalidades, injusticias y vulneraciones de derechos propiciadas por el Estado español, tal y como se analiza en el siguiente apartado.

¿Defensoras de derechos o gestoras de proyectos del Estado?

A continuación, analizo distintos grados de complicidad de los profesionales de las entidades sociales gestoras del programa estatal con las políticas de asilo y acogida negligentes que predominan en España entre 2015 y 2023. En primer lugar, a través de examinar diversas situaciones cotidianas, muestro cómo las entidades y profesionales colaboran o reproducen ilegalidades, violencias, injusticias y vulneraciones de derechos propiciadas por las políticas del Estado. En segundo lugar, examino su participación en un macroproceso que perciben como claramente injusto y discriminatorio: la gestión de la crisis de Ucrania.

Micro complicidades con las políticas negligentes del Estado

Como se analizó en el capítulo 5, el aumento de plazas del programa estatal de acogida entre 2015 y 2023 se produce a través de la externalización. Durante todos estos años, las entidades sociales gestoras del programa amplían de forma considerable sus equipos,

incorporando a personas con escasa formación en materia de asilo; también se incorporan al programa entidades que no tienen experiencia previa en el sector. En la práctica, esto implica que los derechos de las personas solicitantes de asilo son gestionados, con frecuencia, por profesionales que no cuentan con una preparación adecuada. La externalización implica, en este sentido, un proceso de precarización que afecta a la calidad del servicio brindado.

La falta de formación y experiencia previa influye directamente en el modo en que algunos profesionales cumplen con las prácticas ilegales que restringen el acceso al procedimiento de asilo en ciertas comisarías¹³³. Gracias a la etnografía puedo ver cómo hay profesionales que, ante la negativa de la policía de dar acceso al procedimiento sin ciertos tipos de documentación, como el pasaporte o el empadronamiento, ceden o incluso piensan que es “lo normal”. De esta forma, en vez de denunciar o presentar quejas, tratan de solventar la situación de forma pragmática, sin confrontar las prácticas ilegales.

Durante el trabajo de campo conozco a profesionales que acompañan a personas que quieren pedir asilo a las autoridades de su país de nacionalidad, para que éstas les expidan los documentos identificativos requeridos por la comisaría. Esta acción es algo que, como ya vimos, contradice un principio fundamental del sistema de asilo según el cual ninguna persona que busca refugio debería verse obligada a acudir a las autoridades de su país de nacionalidad o anterior residencia habitual, por los peligros que esto puede suponer. Ante la exigencia ilegal de presentar un empadronamiento, también me encuentro con profesionales que adoptan como estrategia entregar a las personas un documento acreditativo de domicilio del centro de acogida o de vinculación con las oficinas de la entidad.

Estos dos casos ilustran cómo, en ocasiones, los profesionales de las entidades ceden y no confrontan las prácticas ilegales llevadas a cabo en algunas comisarías, contribuyendo así, a reproducirlas. No obstante, no todos los casos de complicidad con las ilegalidades son tan evidentes; a veces, esto se hace de manera consciente. Por ejemplo, en 2023, una abogada me comenta que, en su comisaría, siempre exigen que el relato de la formalización se presente por escrito (algo ilegal). Añade, además, que las entrevistas son

¹³³ Estas prácticas han sido analizadas con detalle en el capítulo 4, en el apartado “Prácticas restrictivas no contempladas en la ley”.

realizadas principalmente por hombres, mientras que ella trabaja con mujeres. Ante esta situación, la abogada decide no protestar frente a este requerimiento ilegal:

En el momento de la entrevista, te piden que tu traigas por escrito lo que quieres contar. No sé qué pasa si no lo traes, la verdad. Esto es una práctica que se han sacado de la manga. Los casos que yo trabajo son mujeres que vienen muy traumatizadas. Suelen ser historias que conllevan mucha violencia sexual por parte de hombres, y en la comisaría son hombres los que están haciendo entrevistas. A mí me viene muy bien esto de que exijan el relato por escrito, porque entonces (las mujeres) no tienen que contar con detalle las cosas que han vivido. (Abogada, entrevista, 2023)

En este caso, la abogada cumple con un requisito ilegal impuesto por la policía y, además, no lo cuestiona ni lo denuncia. Si bien se trata de una estrategia que puede beneficiar a las mujeres de su centro, no es necesariamente positiva a largo plazo ni para el resto de las personas, porque no exige que las entrevistas sean realizadas por mujeres (algo que, de hecho, está contemplado tanto en la normativa europea como en las instrucciones internas de la propia policía).

Aunque algunos profesionales muestran actitudes similares ante otras prácticas ilegales o vulneraciones de derechos, otros adoptan una postura mucho más combativa, como hemos visto en el apartado anterior. Una abogada que entrevisto me comenta que ha hecho tantas quejas y confrontaciones contra las prácticas ilegales y malos comportamientos de la policía que ha desarrollado un nivel de conflictividad muy intenso en su comisaría. En un determinado momento, tiene que dejar de acompañar a las personas usuarias de su programa para no perjudicarlas, ya que cada vez que va a la comisaría la situación se vuelve muy tensa. Durante la entrevista que tenemos, reconoce que su comisaría ha experimentado una gran evolución gracias a las quejas, y que la situación ha mejorado mucho. Pero le indigna muchísimo que “muchas ONG no luchan lo suficiente, aceptan malas praxis y cosas contrarias al derecho” (Abogada, entrevista, 2023). Esta crítica también es compartida por muchos profesionales y activistas, quienes señalan que muchas entidades carecen de radicalidad y confrontación en su práctica cotidiana:

Las ONG podrían ser más críticas. Nosotros lo que vemos es que las organizaciones que hacen la gestión directa del programa son como trabajadores del Estado, y no

hacen suficiente crítica ni denuncia. Igual tendrán miedo a que les quiten la parte del pastel. Acabas siendo parte del Estado si no haces esa crítica, y parte del problema. (Activista, entrevista, 2023)

Esta actitud poco combativa se manifiesta con claridad en la relación que tienen las entidades sociales con las instrucciones emitidas por el MISSM. Según los propios profesionales, estas se ejecutan, en muchos casos, con escasa contestación:

A mí me sigue pareciendo que nos estamos como adaptando constantemente a las directrices e instrucciones de una forma, no sé cómo llamarla, pero muy pasiva y sumisa. (Abogada, entrevista, 2023)

La etnografía me permite documentar cómo muchas entidades sociales acatan una instrucción que consideran injusta y que es claramente contraria al derecho europeo. Como se analizó en el capítulo 5, en diciembre de 2022 el MISSM emite una instrucción que solo permite el acceso al programa estatal a aquellas personas que cuentan con un documento expedido por la policía. A raíz de este cambio, muchas personas quedan excluidas del programa por la imposibilidad de obtener una cita o por el importante retraso que existe para manifestar en algunas provincias. De acuerdo con las directivas europeas, una persona que manifiesta su intención de solicitar asilo adquiere automáticamente la condición de solicitante, con todos los derechos y obligaciones¹³⁴. A pesar de no tener el documento de manifestación, haber conseguido pedir cita previa a través de la web de la policía o mediante un correo electrónico puede entenderse como un acto de manifestación. Sin embargo, al aplicar la instrucción a rajatabla, muchas entidades de primera acogida no permiten el acceso al programa estatal a quienes se encuentran en esta situación, ya que exigen un documento expedido por la policía. Muchas tampoco aceptan otros tipos de manifestaciones alternativas, como cuando las personas expresan la voluntad de solicitar asilo a través del registro electrónico. Siguiendo el criterio (de ese momento) del MISSM, no las consideran válidas para acceder al programa estatal. Por otro lado, muchas entidades, en lugar de tramitar el acceso al programa y dejar que sea el MISSM quien resuelva la solicitud, impiden directamente que la persona la presente, negándole así la posibilidad de acogerse al derecho europeo y de negociar directamente con el Estado su admisión. En resumen, aunque esta instrucción se percibe como profundamente injusta y

¹³⁴ Considerando 27, Directiva 2013/32/UE.

muchos abogados reconocen que contraviene las directivas europeas, sigue siendo aplicada por las entidades.

La escasa resistencia de algunas entidades frente a ciertas instrucciones está también relacionada con la manera en que se gestionan las dudas sobre el programa. Cuando hay dudas, los profesionales de primera línea las trasladan a sus superiores. Si estos no las pueden resolver, se consulta al MISSM. El criterio del MISSM es posteriormente transmitido hacia los profesionales de primera línea de las entidades. Por lo general, el criterio del MISSM se acata, incluso cuando no se ajusta estrictamente a la normativa legal o contradice los manuales de gestión del programa. De esta forma, por obediencia a la jerarquía institucional, se terminan aplicando criterios que no solo resultan injustos para los profesionales, sino también contrarios al derecho.

Como se ha mostrado en el apartado anterior, los profesionales de las entidades disponen de un amplio margen de agencia al aplicar las normas del programa estatal. Sin embargo, bastantes profesionales tienden a ceñirse al marco del programa y a adoptar un rol pragmático, sin cuestionarlo demasiado. En consecuencia, no emplean todas las herramientas disponibles para defender cosas que consideran injustas, renunciando a su agencia. A veces los profesionales justifican su actitud de cumplimiento con frases como: “Yo muchas veces no estoy de acuerdo con cosas que tengo que decirle al usuario, con las normas que hay del ministerio. Pero se las tengo que decir y hacer cumplir. Es lo que hay” (Profesional, entrevista, 2023). Esta actitud, en palabras de un abogado, “es la inercia de muchas ONG, que adoptan un rol asistencialista o de gestoras de programas del Estado” (Abogado, diario de campo, 2023). En este sentido, algunos profesionales critican que sus entidades prioricen el cumplimiento de las órdenes del ministerio por encima del respeto al derecho y de sus propios objetivos organizacionales.

Por otro lado, ocurre con frecuencia que algunos profesionales han construido toda su experiencia sobre el derecho de asilo trabajando dentro del programa estatal de acogida, lo que los lleva a naturalizar sus lógicas y a reproducir los discursos de la administración. De este modo, en lugar de atribuir el mal funcionamiento del sistema de asilo y acogida a factores estructurales (como la mala gestión política, la falta de personal, formación y recursos o el precario marco regulador), reproducen narrativas que culpan a los solicitantes de asilo:

Ahora tenemos tropecientos mil demandantes de asilo. Lo que pasa es que mucha gente abusa del sistema, y ocurre que ha venido gente.... tenemos gente que no se lo merece, que se está aprovechando del sistema. (Profesional, entrevista, 2022)

En un momento determinado del trabajo de campo comienzo a preguntar a los profesionales por la posibilidad de llevar a juicio a la administración por las vulneraciones de derechos que se producen en las comisarías o por ciertas instrucciones, como la de diciembre de 2022. Al hacerlo, muchos reconocen que no llevan al Estado a juicio con la frecuencia que se debería. En relación con las vulneraciones de derechos en las comisarías, el primer motivo de la falta de denuncias judiciales que mencionan los propios profesionales es su interés en mantener una buena relación con la policía. Un caso claro de esto lo podemos encontrar en una situación que me explica una abogada en una entrevista. Ella me comenta que, en su comisaría, la policía suele tener un comportamiento inadecuado durante las entrevistas y que las realizan, de forma ilegal, en espacios que no garantizan la privacidad. Al preguntarle por qué no denuncia judicialmente esto, me dice:

Sí que es verdad que, bueno, pues al final pones mala cara o tal, pero parar como tal la entrevista... Yo, al menos, no, no lo he pedido. Un poco el problema es que, al final, tú a ese policía seguramente en dos semanas te lo vas a volver a encontrar, ¿no? El trato con los policías es delicado porque, nos guste o no, tenemos que ser muy cordiales; son personas con las que vamos a seguir trabajando. Vas a hacer una entrevista y seguramente te va a tocar repetir con ese policía, y con el intérprete también, porque al final los intérpretes, más o menos, también son los mismos... Es complicado. No puedes llegar un día y ser súper borde y confrontativa porque, al final, te va a jugar en contra. (Abogada, entrevista, 2023)

De esta forma, por tener que ser “muy cordiales”, algunos profesionales aceptan, viven con cierta laxitud y no denuncian formal o judicialmente los comportamientos que consideran inapropiados de la policía o las vulneraciones de derechos. Un segundo motivo por el cual los profesionales entrevistados dicen que no hay más denuncias judiciales es porque sienten que no pueden hacerlo, al trabajar en el marco de las entidades sociales y para el ministerio:

Abogada: O sea, bueno, al final, trabajamos en una entidad y no sé si está bien que yo misma como entidad lleve a juicio al ministerio que nos financia, ¿no?

Yo: Ya, lo entiendo, pero, entonces, no se está cumpliendo el derecho y se está colaborando en una vulneración de derechos...

Abogada: Claro, claro... o sea, es algo que nos sucede a muchos abogados, ¿no? Igual lo querríamos denunciar, pero no podemos... a no ser que fuéramos abogados autónomos, independientes y no vinculados a una entidad... Igual entonces tendríamos más facilidad para poder poner según qué tipo de denuncias. Al final, todo lo que es interponer quejas, denuncias... es verdad que al final hay que pedir permiso a la entidad. No tenemos total libertad. (Abogada, entrevista, 2023)

Un tercer factor relevante que explica la escasa judicialización es la precariedad estructural de las entidades y los profesionales. Litigar requiere tiempo y recursos que muchas organizaciones no tienen. A esta limitación se suman las condiciones laborales, por lo general muy precarias, de los profesionales: salarios bajos, contratos temporales, un trabajo emocional y mentalmente muy desgastante, sobrecarga laboral y una intensa carga burocrática derivada del propio programa. Todo ello ocurre en un contexto donde la administración genera obstáculos constantes incluso para las cuestiones más básicas: “es vergonzoso que nuestros abogados tengan que estar luchando constantemente por cosas como renovar una tarjeta roja” (Profesional, entrevista, 2022). Estas condiciones de precariedad y explotación laboral no solo provocan un elevado número de bajas, sino que también dificultan directamente la posibilidad de emprender acciones judiciales a largo plazo.

Antes de cerrar este apartado, me gustaría subrayar que, en ocasiones, los profesionales también incurren en malas praxis o reproducen la violencia institucional del Estado. Un ejemplo representativo de ello es el caso de Mónica. Ella, su marido y sus hijos menores llegan a España con la intención de pedir asilo. No tienen apenas recursos económicos y no cuentan con una red de apoyo. Ante esta situación, intentan ingresar al programa estatal de acogida. Después de mucho insistir, logran que la entidad de primera acogida les ofrezca un alojamiento provisional de urgencia en un hostel, durante un par de días, hasta conseguir las citas de asilo. Sin embargo, este tiempo no es suficiente. Además de no haber nunca citas disponibles en la web, en la comisaría les informan que sin cita previa no les van a atender. Transcurrido el plazo, la entidad quiere desalojar a la familia sin

ofrecer ninguna alternativa habitacional, alegando que no pueden atenderlos, al no ser solicitantes de asilo. Desde los servicios sociales se alega que, al tratarse de un caso de asilo, la responsabilidad es del MISSM y de la entidad. Sin opciones y con miedo a quedarse en la calle, la familia se resiste a abandonar la habitación del hostel. Antes de que se produzca el desalojo, la familia vive una situación muy violenta con una profesional de la entidad. Para forzar su salida de la habitación, esta les advierte que, si no se marchan, llamará a la policía. Añade que, en ese caso, perderán las maletas y que los agentes policiales se llevarán a los menores por un lado y a los adultos por otro (Diario de campo, 2023).

Este caso evidencia que algunos profesionales que gestionan el programa estatal de acogida incurren, en ocasiones, en malas prácticas. Al mismo tiempo, muestra cómo terminan participando en dinámicas de abandono, violencia y exclusión propiciadas por las políticas públicas que se ven obligados a implementar.

En conclusión, en este apartado hemos analizado cómo las entidades sociales y los profesionales de primera línea que gestionan el programa estatal de acogida terminan colaborando, participando o reproduciendo ilegalidades, violencias, injusticias y vulneraciones de derechos propiciadas por las políticas estatales de asilo y acogida. También hemos visto que, en determinadas situaciones, adoptan una actitud poco combativa. Para cerrar el capítulo, el siguiente apartado analiza la complicidad que las entidades establecen con el Estado a través de un proceso macrosocial percibido como claramente injusto y discriminatorio: la gestión de la crisis de Ucrania.

Emergencia Ucrania. ¿Otro sistema era posible?

A raíz de la crisis desencadenada por la guerra en Ucrania, el Estado español implementa en 2022 y 2023 una serie de políticas que garantizan a las personas ucranianas el acceso al sistema de protección internacional. El trato diferenciado que reciben se materializa en un procedimiento administrativo ágil que facilita el acceso a la protección temporal y en modificaciones excepcionales del programa estatal destinadas a garantizar el derecho de acogida. Estas medidas extraordinarias permiten que la población ucraniana eluda las barreras, exclusiones y vulneraciones de derechos a los que se enfrentan el resto de las personas que buscan refugio. Este apartado sostiene que, aunque este macroproceso de desfronterización selectivo del sistema de protección internacional es percibido por el

personal de las entidades sociales como injusto y discriminatorio, igualmente participan y colaboran activamente en su implementación.

La guerra en Ucrania iniciada en febrero de 2022 desencadena movimientos poblacionales de gran escala. En pocos meses, el volumen de desplazamientos y de solicitudes de protección en la UE supera al de la crisis migratoria de 2015-2016. Entre 2015 y 2016, la UE recibe un total de 2.383.675 solicitudes de asilo (Eurostat, 2024a). En contraste, solo en 2022 (y, en realidad, en cuestión de meses), unas 4.331.330 personas desplazadas desde Ucrania se benefician del régimen de protección temporal (Eurostat, 2024b).

España se posiciona como el cuarto país de la UE en número de concesiones de protección temporal en 2022, y el sexto en 2023 (Eurostat, 2024b). Según los datos analizados de los informes Asilo en cifras de la OAR, durante estos dos años se emiten un total de 195.016 resoluciones de concesión de protección temporal (161.043 en 2022 y 33.973 en 2023)¹³⁵. El 61,48% de concesiones es otorgado a mujeres y el 38,52% a hombres. Las personas de nacionalidad ucraniana representan el 98 % de las concesiones. Entre 2022 y 2023, las comunidades autónomas con mayor número de concesiones de protección son la Comunitat Valenciana (54.244), Catalunya (44.142), Andalucía (28.660) y la Comunidad de Madrid (27.035), concentrando conjuntamente el 79 % de las resoluciones emitidas.

Aunque entre 2022 y 2023 en los medios de comunicación y en las conversaciones cotidianas se habla constantemente de “refugiados ucranianos”, las personas que huyen de la guerra en Ucrania no son reconocidas legalmente como refugiadas, sino como “desplazadas”¹³⁶. El tipo de protección que se les otorga es la “protección temporal”, un estatuto jurídico regulado por una normativa legal específica diferente del estatuto de refugiado, la protección subsidiaria o las razones humanitarias (Costello et al., 2021, p. 678).

¹³⁵ Aunque algunas fuentes hacen referencia a “peticiones” o “solicitudes”, los datos publicados por la OAR o el MI son, en realidad, “resoluciones”. Durante la investigación no existen datos públicos sobre las peticiones de protección temporal, solo sobre las resoluciones.

¹³⁶ La normativa española considera “desplazados” a los nacionales de un tercer país no miembro de la UE o a las personas apátridas que abandonan su país o región de origen, o que son evacuadas, en particular, a causa de zonas de conflicto armado o de violencia permanente; o que han estado o están en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos. Véase el artículo 2 del Real Decreto 1325/2003.

La protección temporal en España se puede activar o bien por el propio Estado o bien por el Consejo de la UE¹³⁷. En este caso, se activa a raíz de la declaración que hace el Consejo de la UE el 4 de marzo de 2022¹³⁸. La decisión tomada incluye la protección de las personas desplazadas desde Ucrania desde el 24 de febrero de 2022 en adelante, como consecuencia de la invasión militar por parte de las fuerzas armadas rusas que comienza en dicha fecha. La iniciativa de la UE incluye la protección de:

- a) Nacionales ucranianos que residen en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022.
- b) Apátridas y nacionales de terceros países distintos de Ucrania que gozan de protección internacional o de una protección nacional equivalente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022.
- c) Miembros de las familias de las personas a las que se refieren los apartados anteriores¹³⁹.

Las directivas de la UE permiten, como ya sabemos, un gran margen de discreción en su implementación. De acuerdo con este principio, pocos días más tarde, España toma la decisión¹⁴⁰ de ampliar, de forma bastante generosa, la protección a los siguientes colectivos:

- a) Nacionales ucranianos que se encontrasen en situación de estancia en España antes del 24 de febrero de 2022 que, como consecuencia del conflicto armado, no pueden regresar a Ucrania.
- b) Nacionales de terceros países o apátridas que residieran legalmente en Ucrania sobre la base de un permiso de residencia legal válido (sea permanente u otro tipo como estudiantes) expedido de conformidad con el derecho ucraniano y no pueden regresar a su país o región.
- c) Nacionales de Ucrania que se encontraban en situación irregular en España antes del 24 de febrero y que, como consecuencia del conflicto armado, no pueden regresar a Ucrania.

¹³⁷ La directiva europea de protección temporal (Directiva 2001/55/CE) es transpuesta al ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto 1325/2003.

¹³⁸ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022.

¹³⁹ Hay limitaciones jurídicas a lo que se entiende por “miembros de la familia”.

¹⁴⁰ Orden PCM/170/2022.

d) Miembros de las familias de las personas a las que se refiere los puntos a) y b)¹⁴¹.

A partir de los criterios establecidos, se puede observar que no todas las personas desplazadas por la guerra de Ucrania son protegidas bajo el régimen de protección temporal. Entre otros, los nacionales de terceros países o apátridas residentes en Ucrania que pueden volver a sus países de nacionalidad o residencia habitual no están cubiertos, solo aquellos que pueden demostrar que su regreso no es seguro.

Tras el comienzo de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, las personas desplazadas comienzan a llegar con gran intensidad al territorio español (CEAR, 2023, p. 113). En respuesta, el MISSM elabora un plan a escala nacional para atenderlas. Desde el inicio de la crisis, pone a disposición una página web con información actualizada y traducida al ucraniano¹⁴². En ella se explica dónde solicitar la protección temporal y cómo acceder al programa estatal de acogida y a derechos como el empleo, la atención sanitaria y otros servicios básicos. También se habilita un servicio telefónico 24 horas en cada provincia para atender y canalizar de manera eficaz las demandas urgentes de información. A diferencia de la información dirigida al resto de solicitantes de asilo, generalmente escasa, fragmentada y poco clara, la ofrecida a través de estos canales es notablemente más accesible y de mejor calidad.

Por otro lado, el MISSM también crea cuatro Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE). Estos centros, ubicados en Madrid, Alicante, Málaga y Barcelona, reúnen en un mismo espacio los diferentes servicios necesarios para garantizar una primera atención a las personas desplazadas. Entre 2015 y 2023 el sistema de asilo y acogida se caracteriza por una falta clara de coordinación entre los diferentes actores institucionales implicados. No obstante, en los CREADE se logra un nivel de coordinación que antes es casi impensable. Inicialmente, los principales actores presentes en estos centros son: el MISSM, las entidades de primera acogida del programa estatal de acogida, ACNUR, la policía nacional y la Seguridad Social. De este modo, en lugar de tener que desplazarse entre distintas administraciones dispersas y descoordinadas, las personas desplazadas desde Ucrania tienen un punto único de atención en los CREADE donde pueden ejercer sus

¹⁴¹ La definición de “miembros de la familia” también presenta limitaciones similares a la de la decisión del Consejo de la UE el 4 de marzo.

¹⁴² Ver <https://ucraniaurgente.inclusion.gob.es/>

derechos y realizar los trámites esenciales de forma ágil. Las principales actuaciones que se llevan a cabo al inicio de la crisis en estos centros son: tramitación de la protección temporal, acogida de emergencia y derivación a recursos, orientación, acogida en tránsito y manutención, servicio psicológico de urgencia, servicio de traducción e interpretación, atención jurídica, médica y laboral, y tramitación del número de filiación de la Seguridad Social y la tarjeta sanitaria¹⁴³.

A diferencia de la falta de desarrollo reglamentario del procedimiento ordinario de asilo durante más de una década, en un tiempo récord se elabora una normativa específica para implementar el procedimiento de protección temporal¹⁴⁴. Según la normativa, la petición de protección temporal se puede realizar en las comisarías de policía nacional establecidas o en los CREADE. En el momento de hacer la petición se recopilan datos como el número de teléfono, la filiación o las huellas dactilares. Además, la persona tiene que documentar que pertenece a uno de los colectivos amparados por la protección temporal. Si es necesario verificar alguna información adicional o el caso presenta complejidades, se puede realizar una entrevista.

La presentación de la solicitud de protección temporal autoriza a la persona interesada a permanecer en territorio español hasta que se resuelva la demanda. También le permite acceder al programa estatal de acogida. Durante el procedimiento, las personas son documentadas con el “Resguardo de la presentación de solicitud de protección temporal para personas desplazadas”, donde consta el NIE y la autorización a trabajar a partir de las 24 horas. A diferencia de los documentos ofrecidos a los solicitantes de asilo, este resguardo está traducido a tres idiomas.

¹⁴³ Los agentes institucionales presentes y los servicios ofrecidos varían entre los distintos CREADE y también a lo largo del tiempo. Durante 2023, estos centros se consolidan como espacios de acceso general al programa estatal de acogida para toda la población solicitante de asilo. Sin embargo, en 2023 no asumen la función de gestionar el acceso al procedimiento ordinario de asilo (algo muy criticado por parte de entidades sociales y activistas) (CEAR, 2024, p. 113). Para más información sobre el CREADE de Barcelona, véase “Información sobre traslado del CREADE de Barcelona a una nueva ubicación”, de 12/05/2023, del MISSM.

¹⁴⁴ Orden PCM/169/2022.

MINISTERIO
DEL INTERIOR

DIRECCION GENERAL
DE LA POLICIA
COMISARIA GENERAL DE
EXTRANJERIA Y FRONTERAS

**RESGUARDO DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUD DE PROTECCIÓN TEMPORAL
PARA PERSONAS DESPLAZADAS**

**ДОКАЗ ПОДАВАННЯ ЗАЯВИ ПРО тимчасовий захист для переміщених осіб
PROOF OF SUBMISSION OF TEMPORARY PROTECTION REQUEST FOR
DISPLACED PERSONS
(REAL DECRETO 1325/2003)**

NIE: Y9745255-P

Identificación / Номер іноземця.

Nombre / Ім'я / Name:

Apellidos / Прізвища / Surname:

Hijo/a de / Син / ДОКЧА / Son/ Daughter of:

F. Nacimiento / Дата народження / Date of birth:

País / Країна / Country: UCRANIA

Nacionalidad / національність / Nationality: UCRANIA

Sexo / СТАТЬ / Sex:

Documento de identidad o viaje nº/ Посвідчення особи або проїзний

documento / Identity or travel document:

F. Exp / DATA ВИДАЧІ / Expedition date:

F.Cad / термін придатності / Date of expiry:

Dirección / АДРЕСА / Address:

Localidad / місто / Town:

Teléfono móvil / мобільний телефон / Mobile phone number:

Correo electrónico / електронна пошта/ email:

DATOS DEL REPRESENTANTE (Si procede)

ПРЕДСТАВНИКІ ДАНІ (Якщо є)

Nombre / Ім'я / Name:

Apellidos / Прізвища / Surname:

Documento de identidad o viaje nº/ Посвідчення особи або проїзний

documento / Identity or travel document:

Teléfono móvil / мобільний телефон / Mobile phone number:

Correo electrónico / електронна пошта/ email:

HUELLA
REPRESENTANTE

☒ El solicitante consiente el uso de medios electrónicos para la comunicación con la Oficina de Asilo y Refugio en relación con el presente procedimiento / Заявник погоджується на використання електронних засобів зв'язку з Управлінням притулку та притулку стосовно цієї процедури / The applicant consents to the use of electronic means for communication with the Office of Asylum and Refuge in relation to this procedure.

Nº EXPEDIENTE O.A.R. / Номер досьє O.A.R. / Dossier Number O.A.R:

VALIDEZ hasta / ДІЙСНІ до / VALID until date: 03/06/2023

Expedido en / Видано в / issued in

AUTORIZA A TRABAJAR a partir de las 24 horas de la expedición del presente documento.

ДАЄ ПРАВО НА ПРАЦЮ через 24 години після видачі цього документа

AUTHORISED TO WORK as from 24 hours after the date of issue of this document

ADVERTENCIAS AL DORSO - ПОПЕРЕДЖЕННЯ НА - WARNINGS ON BACK

El documento consta de 2 folios. CSV: 53422-9536-34351-47470. Dirección de consulta: <https://sede.policia.gob.es>

D. con N° Registro E 202306200100093481. Oficina 000269901 C.G.E.F. SECRETARIA GENERAL. F. Firma 03/06/2023 13:28:59. F. Registro 03/06/2023 13:28:59

Imagen 16. Resguardo de presentación de la solicitud de protección temporal



MINISTERIO
DEL INTERIOR



DIRECCIÓN GENERAL
DE LA POLICÍA
COMISARÍA GENERAL DE
EXTRANJERÍA Y FRONTERAS

ADVERTENCIAS / ПОПЕРЕДЖЕННЯ / WARNINGS:

ESTE DOCUMENTO GARANTIZA LA "NO DEVOLUCIÓN" DE SU TITULAR. ЦЕЙ ДОКУМЕНТ ГАРАНТУЄ «НЕПОВЕРНЕННЯ» ЙОГО ВЛАСНИКА. THIS DOCUMENT GUARANTEES THE "NON-RETURN" OF ITS OWNER.

Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (reglamento UE 399/2016 de 9 de marzo Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de adhesión de España al acervo Schengen). Цей документ не дійсний для перетину кордону (регламент ЄС 399/2016 від 9 березня Шенгенського прикордонного кодексу та Угода про приєднання Іспанії до Шенгенського аквізиту). This document is not valid for border crossings (EU regulation 399/2016 of March 9 Schengen Border Code and Spain's Accession Agreement to the Schengen acquis).

IMPORTANTE: Si transcurrido el período de validez de este documento no se ha notificado la resolución que proceda al interesado éste deberá comparecer ante una Comisaría de Policía u Oficina de Extranjeros al objeto de proveerse de una nueva documentación.

ВАЖЛИВО: Якщо після закінчення терміну дії цього документа про рішення не повідомлено зацікавлену сторону, вона повинна з'явитися до відділу поліції та відділу у справах іноземців для отримання нової документації.

IMPORTANT: If after the period of validity of this document the resolution has not been notified to the interested party, he must appear before a Police Station and Foreigners' Office in order to obtain new documentation.

DESCARGA RESOLUCIÓN PROTECCIÓN TEMPORAL / ЗАВАНТАЖЕННЯ ДОЗВОЛУ ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ / DOWNLOAD THE NOTICE OF RESOLUTION

En el siguiente enlace: За наступним посиланням: Via this link: https://servicio.mir.es/nfrontal/asi_desc_res.html - O en el código QR: / Або в QR-коді / Or via the QR code:



SOLICITUD DE CITA PARA LA OBTENCIÓN DE LA TARJETA DE IDENTIDAD DE EXTRANJERO (TIE) / ЗАЯВКА НА ПРИЙМАННЯ ДЛЯ ОТРИМАННЯ ІНОЗЕМНОЇ КАРТКИ / APPLICATION FOR AN APPOINTMENT TO OBTAIN A FOREIGNER'S IDENTITY CARD (TIE)

Usted podrá obtener cita previa:

- A través del siguiente enlace:

Ви можете записатися на прийом:

- За таким посиланням:

- You will be able to make an appointment:

- Via this link:

<https://icp.administracionelectronica.gob.es/icpplus/index.html>

- O en el código QR: / Або в QR-коді / Or via the QR code:



Encontrará una Guía rápida de cómo realizar la solicitud de cita para la obtención de la Tarjeta de Identidad de Extranjero (TIE) en el siguiente enlace:

Ви знайдете короткий посібник щодо того, як зробити запит на прийом для отримання посвідчення особи іноземця: - За наступним посиланням:

You will find a quick guide on how to apply for an appointment to obtain a Foreigner's Identity Card (TIE) in this link:

www.policia.es/miscelanea/destacados/ucrania/guia_solicitud_tie.pdf

- O en el código QR: / Або в QR-коді / Or via the QR code:



En contraste con el procedimiento de asilo ordinario, donde las personas deben esperar durante meses o incluso años para obtener una resolución, las resoluciones de protección temporal se emiten en un plazo de 24 horas (aunque en algunos casos pueden tardar un poco más). Además, las personas que inician el procedimiento de protección temporal no enfrentan la inquietud de una posible denegación, ya que la concesión está garantizada si se forma parte de los colectivos amparados, dado que no existe una evaluación individual del caso (en contraste con lo que ocurre con el resto de las personas). A diferencia de las resoluciones ordinarias, las de protección temporal se pueden descargar inmediatamente mediante un código QR. También es posible solicitar una cita para tramitar la TIE a través de este mecanismo. Esta resolución permite a la persona trabajar y residir en España¹⁴⁵.

A través de estos mecanismos, las personas con nacionalidad ucraniana no encuentran apenas dificultades para acceder a la protección temporal, ni en los CREADE ni en las comisarías¹⁴⁶. Los profesionales reconocen que la respuesta del Estado es prácticamente “ejemplar”. En contraposición al resto de personas que buscan refugio, las personas ucranianas no quedan desamparadas, en situación irregular, sin documentar y sin acceso a los derechos por falta de citas previas o por los largos tiempos de espera que caracterizan al procedimiento de asilo ordinario. Esta situación discriminatoria genera mucho malestar entre los profesionales y solicitantes de asilo:

Las desigualdades eran tan visibles, y decías, ¿por qué la policía nacional puede funcionar tan rápido y movilizarse tan bien? Cuando pasó lo de Ucrania, la policía llamó aquí y habló con la abogada y le decía, “envíame 40 ucranianos cada día”. Movilizamos todo, voluntarios, transporte, los llevamos a hacer fotos de carné... Y la tramitación fue expresa. Y, aun así, fue muy difícil, porque eran 2000 personas que llevar a la comisaría. El procedimiento no tiene nada que ver, o sea, la solicitud, muchísimo más rápido, casi automático, unas 24 o 48 horas. Sin ningún problema. Es una diferencia... Muchísimas más facilidades a la hora de tramitarlo, para acceder al trabajo, muchas más facilidades para todo. Eso demuestra que se

¹⁴⁵ La protección temporal se aplica por un período inicial de un año, hasta el 4 de marzo de 2023, y se prorroga automáticamente por otro año, hasta el 4 de marzo de 2024. Posteriormente, el Estado amplía la vigencia de esta protección hasta el 4 de marzo de 2025. Ver Orden INT/169/2024.

¹⁴⁶ Gracias al trabajo de campo, puedo documentar que quienes sí enfrentan dificultades para acceder al procedimiento de protección temporal son las personas nacionales de terceros países residentes en Ucrania y aquellas que no cuentan con una documentación que acredite su situación. Estas problemáticas de acceso pueden verse resumidas en ACCEM (2023b, pp. 4-5).

puede trabajar así de bien. Me da mucha rabia. Si se ha podido hacer así, ¿por qué no se hace siempre de esta manera con el resto? (Trabajadora social, entrevista, 2023)

Este tipo de narrativas sobre las desigualdades en el acceso a la protección y a los derechos son muy comunes entre el personal de las entidades durante la crisis de Ucrania. Muchos se sienten profundamente contrariados por verse obligados a participar en estas desigualdades. También se considera injusto que la protección temporal se haya aplicado exclusivamente con la crisis de Ucrania, a pesar de que la directiva está vigente desde 2001 y ha habido conflictos bélicos similares. Así, les parece mal que las personas que huyen de conflictos parecidos se encuentren con muchos más obstáculos para acceder a la protección y, en numerosos casos, con una denegación de su solicitud. Por otro lado, otro aspecto muy criticado es el acceso desigual al derecho al trabajo. Mientras que quienes solicitan la protección temporal acceden legalmente al derecho a trabajar en apenas 24 horas después de presentar su petición, el resto de las personas que utilizan el procedimiento ordinario deben esperar seis meses a partir de la formalización de su solicitud. En la práctica, como vimos en el capítulo 4, esta espera se prolonga mucho más debido a los graves retrasos administrativos, llegando en numerosos casos a superar el año.

En cuanto al derecho de acogida, la respuesta ante la crisis de Ucrania se desarrolla dentro del marco del programa estatal de acogida. En los primeros días de la crisis, el MISSM hace una nota informativa¹⁴⁷ para garantizar una primera acogida a las personas beneficiarias del régimen de protección temporal. Más tarde, en abril de 2022, envía una instrucción¹⁴⁸ más detallada. Los criterios de acceso al programa estatal establecidos para las personas amparadas por la protección temporal son muy diferentes a los del resto de solicitantes de asilo ordinarios. Según la instrucción, al programa estatal pueden acceder todas las personas amparadas bajo la protección temporal, siempre que carezcan de recursos económicos. No obstante, la instrucción permite, de manera excepcional, que aquellas que tienen recursos económicos, pero necesitan alojamiento temporal en un recurso de acogida, puedan acceder y permanecer en el programa hasta poder vivir de

¹⁴⁷ “Nota informativa 04/03/2022 sobre la acogida de personas que huyen de la guerra de ucrania o que no pueden regresar a este país a causa de ella”, del 04/03/2022, del MISSM.

¹⁴⁸ “Instrucción de la Dirección General de gestión del sistema de acogida de protección internacional y temporal, de 8 de abril de 2022, por la que se adoptan medidas de carácter extraordinario para la atención a personas desplazadas desde Ucrania”, de 08/04/2022, del MISSM.

manera autónoma. Respecto a los requisitos documentales, la instrucción aclara que las personas amparadas por la protección temporal pueden acceder aportando un documento de identidad, sin necesidad de tener acreditada la condición de solicitantes o beneficiarios de protección temporal. Solo se les exige que, dentro de los tres meses posteriores al acceso al programa estatal de acogida, firmen una declaración responsable en la que la persona manifiesta la voluntad de solicitar, tan pronto como sea posible, la protección temporal o protección internacional¹⁴⁹.

Estos criterios diferenciados son objeto de fuertes críticas por parte de los profesionales. Resulta muy injusto que las personas amparadas por la protección temporal puedan acceder al programa estatal de acogida sin estar jurídicamente documentadas, mientras que al resto se les exige contar con los documentos del procedimiento ordinario, algo que, en la práctica, resulta extremadamente difícil debido a la falta de citas. Asimismo, consideran muy discriminatorio que se permita el ingreso de personas con recursos económicos, una posibilidad que no se contempla para el resto, pues el programa está destinado a personas que carecen de ellos. Además, como se evidencia en la siguiente cita, tampoco se les aplican ninguno de los criterios temporales restrictivos que sí rigen para los demás¹⁵⁰:

Estas desigualdades generaron un ruido en los equipos... Generaban muchas incidencias en los centros (de acogida) y en la oficina (de la entidad). La gente lo veía. Los profesionales lo veían y los solicitantes también. Y tenían toda la razón. Gestionar eso a diario era muy complicado, es muy complicado. El ministerio nos decía que teníamos que ceñirnos a las instrucciones. Pero claro, aquí llegaba una familia de Colombia que no tenía nada, que llevaba meses sin conseguir una cita de asilo, y teníamos que decirle que no podíamos ayudarla, que no le podíamos dar acceso al sistema de acogida. Pero luego llegaba una familia ucraniana que acababa de llegar hacía 1 hora en coche y ya, en cero coma, les podíamos dar acceso al sistema. Actualmente es igual. El resto de las personas tienen que pedir cita, hay que esperar a estar documentado, pedir el ingreso al programa y esperar que haya plazas disponibles... No hay color. El requisito para acceder a primera acogida es no tener recursos económicos. Pero esto con lo de ucrania funcionó

¹⁴⁹ Posteriormente esta instrucción es modificada por otras, aunque se mantienen criterios de acceso similares.

¹⁵⁰ Estos criterios restrictivos han sido analizados en detalle en el capítulo 5.

diferente, era acoger a todo el mundo que viniera. Los recursos económicos no se miraban. Es que ha funcionado muy diferente. Fue una locura. No había los requisitos. O sea, los requisitos que había para acceder al sistema de acogida cuando empezó lo de Ucrania, lo de no haber estado más de 2 años en la UE o más de 6 meses en España... Los ucranianos no... esto no existía para ellos. Así funcionó y funciona el sistema. Lo de Ucrania es una injusticia. (Trabajadora social, entrevista, 2023)

En 2022 y 2023, las personas amparadas por la protección temporal pueden acceder al programa estatal de acogida a través de los CREADE o, en aquellas provincias donde no existen estos centros, a través de las entidades sociales encargadas del acceso al programa. En los CREADE, las personas pueden quedarse acogidas de manera temporal. Posteriormente, son derivadas a centros de primera acogida. Las derivaciones a las plazas de primera acogida pueden efectuarse dentro de la misma provincia o a otras, según la disponibilidad de plazas. La estancia en primera acogida está orientada a cubrir las necesidades básicas más inmediatas y debe durar el tiempo imprescindible hasta que la persona o la familia es derivada al recurso de fase uno, dos o al programa de acogida familiar. Como ocurre con el resto de las personas, estas estancias en primera acogida recurrentemente se prolongan más allá del mes establecido.

Para garantizar la acogida de las personas amparadas por la protección temporal, el Estado amplía el número de plazas del programa estatal mediante una vía especial de financiación. Además, se ponen en marcha numerosos “centros de emergencia”, creados exclusivamente para este colectivo. Según datos del MISSM¹⁵¹, en el primer mes y medio desde el inicio de la guerra en Ucrania se abren unas 25.000 plazas de acogida. Posteriormente, en pocos meses, una parte de ellas se incorpora de forma permanente al programa, como plazas estables. El incremento de plazas es posible gracias a la colaboración de las entidades sociales. Para los profesionales, la rápida expansión de los centros de acogida y de los equipos en un periodo tan breve de tiempo representa un gran esfuerzo. Un equipo entrevistado pasa de gestionar 75 plazas de primera acogida a 400. Por su parte, un coordinador de una comunidad autónoma me comenta que su capacidad de primera acogida pasa de 247 plazas a 800-900, para finalmente estabilizarse en unas 435 en 2023:

¹⁵¹ Ver Real Decreto 590/2022.

Pues fue una auténtica locura. Fueron meses en los que apenas pude descansar, ni yo ni el equipo. Fue una locura. De 247 a 800-900 plazas. Llamamos a todas las puertas posibles para encontrar espacios. Hubo que preparar todo en cero coma para poner en marcha los espacios y poder dar acogida a todas las familias de Ucrania. Ya te digo: pensiones, albergues, hoteles... Fue un trabajo muy intenso de mañana, tarde y noche. Trabajamos a todas horas para poder llegar a acuerdos con empresas, entidades e instituciones para poder dar acogida a tanta gente. (Profesional, entrevista, 2023)

El incremento y la reserva específica de plazas garantizan el acceso al programa estatal de acogida a las personas amparadas por la protección temporal. El aumento de plazas, sin embargo, no garantiza el derecho de acogida a todo el mundo. Para acceder al programa estatal de acogida, al resto de los solicitantes se les aplican filtros más estrictos y deben esperar a que haya plazas disponibles. En este contexto, muchos profesionales se ven en la difícil situación de tener que dar acceso al programa a las personas amparadas por la protección temporal, mientras que deben rechazar a buena parte de las demás personas que buscan refugio, ya sea por la “falta de plazas” o por no disponer de la documentación necesaria, al no haber podido obtener una cita previa para iniciar el procedimiento. Esta situación resulta muy dura para los profesionales:

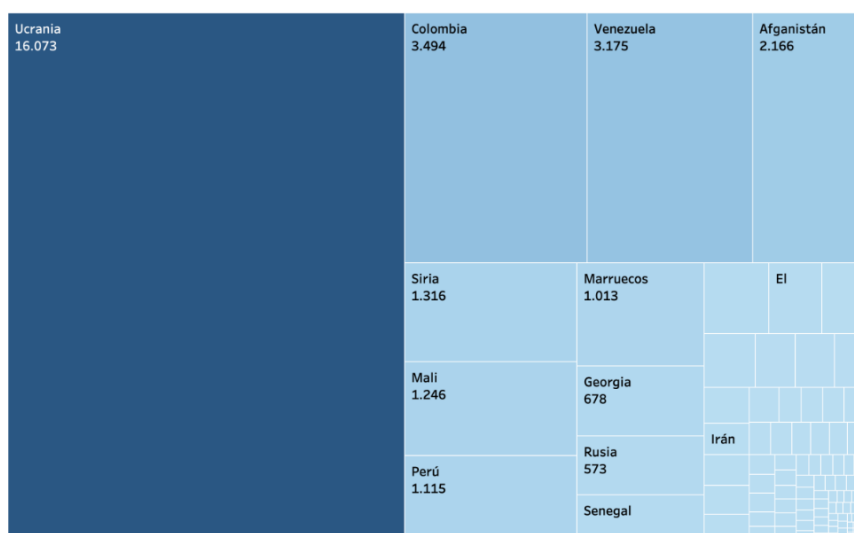
Llevamos años diciendo que faltan plazas y que hay personas solicitantes de asilo que se quedan en la calle. Y de repente se han creado miles de dispositivos de emergencia de la nada. Con ucrania había que alojar sí o sí. Cada día nos llegaban decenas e incluso cientos de derivaciones de personas ucranianas que querían entrar en primera acogida, y nosotros las alojábamos sin aplicar criterios de vulnerabilidad. Simplemente acogíamos a tantas personas como fuera posible. Las indicaciones eran "alojar a todos, nadie puede quedar en la calle". Claro, ha entrado gente al sistema de acogida que había llegado en Tesla o preguntando como se podía pedir una hipoteca en España. Y no se ha dejado a nadie en la calle. Es que se abrieron plazas exclusivamente para ellos, y luego las plazas que estaban libres también se destinaban a ellos. A todos se les daba una respuesta. Para el resto de los solicitantes de asilo, esto no fue así; denegábamos el ingreso por falta de plazas, filtrábamos por vulnerabilidad y teníamos a mucha gente en las listas de espera. Aquí sí ha habido una diferenciación. Es lo que decíamos, se ha favorecido a unos por encima de otros. Pero esto no debería ser así. No

deberíamos hacerlo. Pero, lamentablemente, funcionamos con preferencias para algunos. (Profesional, grupo focal, 2023)

En 2023, un coordinador de una entidad me dice, muy frustrado, que tiene la sensación de que, a causa de este acceso más directo y priorizado, una parte muy importante de las plazas del programa estatal está ocupada por personas ucranianas. No es solo su percepción. A fecha de 31 de marzo de 2023, un año después del inicio de la crisis, el programa estatal de acogida da cobertura a un total de 34.725 personas, el 46% de las cuales nacionalidad ucraniana (MISSM, 2023, p. 4)¹⁵².

Imagen 17. Nacionalidad de las personas atendidas por el programa estatal de acogida (marzo 2023)

Nacionalidad de las personas en el Sistema de Acogida, a 31 de marzo de 2023 (%)



Fuente: MISSM (2023, p. 6)

En 2022 y 2023, las grandes desigualdades entre las personas amparadas por la protección temporal y el resto de los solicitantes son muy evidentes para todos los actores involucrados. Estas se manifiestan tanto dentro del programa estatal de acogida como fuera de él. Dentro del marco del programa, cosas como acogida en tránsito o acogida con mascotas, que son impensables para el resto de las personas, resultan posibles (CEAR, 2023, p. 117). Fuera del programa, se observa una importante movilización de solidaridad por parte de la ciudadanía y de las entidades privadas, así como una cooperación eficaz entre los distintos niveles de la administración (CEAR, 2024, p. 113). En este contexto,

¹⁵² Al igual que ocurre con el resto de los solicitantes de asilo entre 2015 y 2023, solo una parte pequeña de las personas amparadas por la protección temporal ingresan al programa estatal de acogida en 2022 y 2023 (La Spina, 2025, pp. 132-133).

muchos profesionales no critican que las personas amparadas por la protección temporal tengan una acogida más privilegiada, sino el trato negligente que recibe el resto:

No puedo indignarme por el hecho de que haya una acogida digna. Lo que me enfada es que no se haya hecho lo mismo con los otros. Qué bueno para los ucranianos. Pero es muy injusto ver que otras personas salen de los países de origen con unas situaciones tremendas y que no pueden pedir asilo por falta de citas. O ver que pagan centenares de euros para conseguir una cita que debería ser gratuita o que tienen que esperar un año o más para formalizar. Y que unos puedan trabajar en 24 h y los otros tarden meses o más de un año. En pocos meses se hizo lo de Ucrania, y no hay ninguna persona sin documentación. La resolución de la protección es inmediata. No hay nadie en situación de calle por falta de plazas. ¿Y los solicitantes de asilo de otras nacionalidades? ¿Cuántos están en situación de calle? Muchos. Lo que más rabia me da es que, si se quiere, se puede gestionar todo de forma diferente. Es duro, es muy duro. (...) El sistema de asilo en España es un desastre, no funciona nada... y después de ver la gestión de la crisis de Ucrania. ¿Por qué es tan complicado todo lo demás? ¿Por qué hay tanta lista de espera, falta de citas, tantas complicaciones? ¿No se puede hacer eso mismo con el resto de los solicitantes de asilo? (Profesional, entrevista, 2023)

En conclusión, las medidas implementadas en 2022 y 2023 en España para gestionar la crisis de Ucrania evitan que las personas amparadas por la protección temporal se encuentren con las situaciones de desprotección y vulneraciones de derechos que padece el resto de los solicitantes de asilo. Evidentemente, las personas amparadas por la protección temporal se encuentran con dificultades en sus procesos de inclusión, especialmente en el acceso al mercado laboral y de la vivienda, así como en la cuestión del idioma (La Spina, 2025). Tampoco el sistema implementado para su recepción está exento de retos. Sin embargo, experimentan un proceso de desfronterización selectivo del sistema de protección internacional a gran escala. Como evidencia la cita anterior, a raíz de la experiencia con la crisis de Ucrania, muchos profesionales, activistas y yo mismo nos preguntamos si el sistema ordinario va a mejorar. En 2025, la respuesta es que no demasiado; sin embargo, ahora sabemos que otro sistema sí era posible.

En relación con la discusión teórica de este capítulo, este apartado ha revelado que, aunque los profesionales de las entidades gestoras del programa estatal de acogida

perciben como profundamente injustas y discriminatorias las políticas aplicadas para gestionar la crisis de Ucrania, en la práctica terminan implementándolas. Son, de hecho, una pieza clave del proceso de desfronterización selectivo del sistema de protección. Su participación en este proceso evidencia hasta qué punto la externalización los convierte, quieran o no, en cómplices de las políticas negligentes y discriminatorias del Estado español.

Conclusiones

Este capítulo ha examinado el rol ambiguo de las entidades sociales gestoras del programa estatal de acogida en relación con las políticas de asilo y acogida. El análisis se ha ubicado dentro de los debates más amplios sobre las consecuencias de los procesos de privatización de los servicios estatales dentro de la “industria de la migración” (Andersson, 2016; Borelli et al., 2023; Gammeltoft-Hansen & Sørensen, 2013; López-Sala, 2020; López-Sala & Godenau, 2022; Rué & Jubany, 2023). También se enmarca en las discusiones alrededor de la discrecionalidad de los profesionales de las entidades sociales en la implementación de las políticas públicas de asilo, migración y frontera (Darling, 2022b; Lipsky, 2010; López-Sala & Godenau, 2019; Walters, 2011; Williams, 2015).

En primer lugar, el capítulo ha examinado diversas contestaciones, estrategias y actos de agencia y discrecionalidad practicadas por los profesionales de las entidades sociales gestoras del programa estatal frente a las políticas del estado negligentes que imperan entre 2015 y 2023. A través del análisis, se ha mostrado la gran cantidad de acciones individuales y colectivas que utilizan para contestar las violencias, injusticias y vulneraciones de derechos propiciadas por las políticas estatales. En particular, hemos observado cómo algunas de estas acciones utilizan el derecho como herramienta de lucha y negociación, mientras que otras se desarrollan al margen de este. En términos teóricos, estas prácticas han sido conceptualizadas como “solidaridades desfronterizantes” (Ambrosini, 2022), justamente por ser acciones que cuestionan y negocian, en diferentes grados y con diferente efectividad, las políticas de asilo (es decir, de frontera) del Estado.

A lo largo del capítulo también hemos visto las diversas efectividades, limitaciones y consecuencias de estas prácticas de agencia y resistencia. En concreto, hemos señalado como muchas de las contestaciones del personal de las entidades tienen unos límites claros. Muchas son prácticas encubiertas de resistencia cotidiana que no tratan de cuestionar o transformar el sistema, sino influir en la situación para lograr resultados más

favorables para las personas que buscan refugio. De acuerdo con Darling (2022b) la discrecionalidad y las formas de resistencia cotidiana, aunque son efectivas para mejorar las vidas de las personas, rara vez promueven cambios estructurales. Justamente, en este capítulo hemos mostrado que el marco de las entidades y del programa estatal resulta restrictivo para determinadas prácticas de resistencia o denuncia contra las políticas estatales, lo que lleva a muchos profesionales a ejercer su agencia fuera de él, a través de organizaciones activistas.

En el segundo apartado de este capítulo hemos analizado cómo las entidades sociales y los profesionales del programa estatal, en su rol de intermediarios entre el Estado y las personas que buscan refugio, a menudo terminan colaborando, participando o reproduciendo, de manera consciente o no, las negligencias, ilegalidades, violencias, discriminaciones, lógicas excluyentes y vulneraciones de derechos propiciadas por las políticas estatales. Asimismo, también hemos visibilizado la actitud conformista y poco combativa que tienen, en determinadas circunstancias, con las políticas de asilo y acogida negligentes y las vulneraciones de derechos.

Finalmente, el análisis de la gestión de la crisis de Ucrania ha expuesto cómo en 2022 y 2023 el sistema de protección internacional experimenta un proceso de desfronterización selectivo impulsado por el Estado. Con el inicio de la crisis se implementa un procedimiento administrativo independiente al ordinario que garantiza un acceso ágil a la protección. También se garantiza, a través de un conjunto de medidas extraordinarias, un acceso al derecho de acogida. Estas medidas evitan que las personas amparadas por la protección temporal se encuentren con las situaciones de desprotección y vulneraciones de derechos que padecen el resto de las personas que buscan refugio. Como se ha mostrado, aunque los profesionales de las entidades perciben esta política como discriminatoria y profundamente injusta, en la práctica terminan siendo cómplices de su aplicación.

En síntesis, este capítulo ha evidenciado que, a pesar de la crítica y resistencia de las entidades gestoras del programa estatal de acogida frente a las políticas estatales negligentes predominantes en España entre 2015 y 2023, la externalización termina conduciéndolas a participar y colaborar en su implementación.

En relación con el paradigma disuasorio, el análisis realizado subraya la importancia de examinar empíricamente cómo se implementa la “arquitectura de repulsión” del Estado. Con demasiada frecuencia esta se examina en términos abstractos (Jubany, 2017). Sin

embargo, para tener una imagen realista de su funcionamiento y consecuencias, no se puede obviar el papel clave que tienen los actores encargados de ejecutarla; la arquitectura de repulsión no se implementa de manera mecánica, sino a través de múltiples negociaciones. Igualmente, a partir del análisis de la gestión de la crisis de Ucrania y el proceso de desfronterización del sistema de protección, resulta relevante subrayar la necesidad de que el paradigma disuasorio adopte un enfoque más matizado que no reduzca la acción estatal a un mero endurecimiento de las fronteras. Las fronteras se configuran y reconfiguran mediante procesos flexibles de fronterización y desfronterización, en función de los intereses estratégicos de los Estados. Un énfasis excesivo en la restricción del derecho de asilo corre el riesgo de invisibilizar la complejidad y complementariedad de estos procesos (Spijkerboer, 2018).

Chapter 8. Synthesis and conclusions

As discussed in Chapter 1, the main objective of this doctoral thesis has been to analyse the implementation of the Asylum Law 12/2009 between 2015 and 2023¹⁵³. In particular, it has examined in depth two of its key provisions: the right to access the asylum procedure (Article 16) and the right to access the state reception programme (Article 30). The research has also sought to determine whether these two rights were equally accessible to all asylum seekers and across the different regions of Spain. Likewise, it has aimed to identify the consequences of violating both rights for asylum seekers' daily lives and their integration process into Spanish society. A further objective of the study was to analyse how various social actors respond to the obstacles that hinder access to these rights. From a theoretical perspective, the thesis has sought to contribute to academic debates on restrictive asylum policies and on access to asylum. Specifically, it has done so by assessing the applicability of the deterrence paradigm to the Spanish asylum and reception system. As demonstrated in the preceding chapters, the thesis has fulfilled its objectives.

Chapter 1 set out the relevance of the Spanish case and the historical period under analysis in relation to the deterrence paradigm and academic debates on access to asylum and restrictive asylum policies. It also highlighted the contributions of this thesis to existing studies on the Spanish asylum and reception system. Chapter 2, in turn, contextualised the deterrence paradigm within studies on migration control and borders, showing how this theoretical approach is distinctive for its focus on analysing the multilevel and multilocal border practices through which states seek to restrict access to and protection of the right to asylum. This chapter also emphasised that this research employs the concept of "restrictive asylum policies" rather than the term "non-entry policies" to refer to the set of practices that reduce asylum protection. The former is considered more appropriate for studying the different elements that constitute states' "architecture of repulsion." Specifically, it allows for the analysis not only of practices that limit access to state territories and to asylum and reception systems, but also of those that, once inside, create exclusions, restrict rights, or weaken protection frameworks.

¹⁵³ This concluding chapter has been written in English to comply with the requirements for the "International Doctorate Certification" (Mención Internacional).

Chapter 3 detailed the methodological aspects of the research and emphasised that the study is an ethnography of the Spanish state, focused on analysing the functioning of the bureaucracy responsible for implementing the two rights under examination. Moreover, it underscored that the thesis, drawing on the theory of legal consciousness, distinguishes three analytical levels: law on the books, its implementation, and the lived experience of rights. As discussed, this multi-level analysis sought to overcome one of the weaknesses of the deterrence paradigm. Restrictive asylum policies have often been studied in abstract terms, largely because scholarship within this theoretical framework stems predominantly from the field of law and tends to adopt a macro-level perspective. By contrast, this research has sought not only to document the barriers that limited access to the Spanish asylum and reception system between 2015 and 2023, but also to analyse their implementation and consequences from the perspective of the various groups of actors involved in the system. To this end, multi-sited ethnographic fieldwork was carried out over a period of one year and ten months, from 2022 to 2024, primarily in Barcelona and Gran Canaria, with occasional fieldwork conducted in other regions of Spain. As the thesis has demonstrated, this multi-sited methodology proved essential for examining the dispersed and fragmented scenarios in which the two rights under study were managed and negotiated. It has also enabled the analysis of differences in their implementation across distinct regional contexts.

Building on this theoretical and methodological framework, the thesis then turned to the results chapters. Chapter 4 analysed the implementation of the right to access the asylum procedure between 2015 and 2023, contributing to academic debates on access to the right of asylum in Spain. It began by pointing to a paradox: during these years, asylum requests in Spain increased significantly, and applications declared inadmissible (*inadmitidas a trámite*) were practically non-existent; however, access to the ordinary asylum procedure became increasingly difficult. This chapter examined the various barriers that restricted access to the asylum procedure and showed how, particularly after 2020, this right was systematically violated. It highlighted the long queues at police stations and the extended waiting times to express, register, and formalise asylum claims. It also analysed the serious consequences of the digitalisation of the asylum procedure after 2020. In particular, it emphasised the impossibility of securing an appointment to initiate the process and how this, in turn, gave rise to a black market for asylum appointments. The chapter further documented numerous unlawful practices by the

national police that restricted access to asylum and examined several structural problems that adversely affected interviews. By examining the consequences of these barriers and dysfunctions, the study showed how, in this period, the asylum system excluded many asylum seekers, depriving them of legal rights and leaving them in conditions of abandonment and severe material precarity. Finally, another contribution was to highlight the practical consequences of the precarious legal framework regulating the asylum procedure. Ethnographic findings revealed that the lack of regulatory development of the asylum law 12/2009, together with the failure to transpose the European directives, created significant legal gaps that were subsequently filled by discretionary, inconsistent, and opaque practices and criteria. Thus, Chapter 4 concluded that the right to access the procedure was implemented in a highly negligent manner.

Chapter 5 contributed to scholarship on the right to reception in Spain by examining access to the state reception programme between 2015 and 2023. It showed that, similarly to the asylum procedure, the programme was characterised by considerable legal uncertainty during this period. It demonstrated that the fragile legal framework had a significant impact on the criteria for access, which were constantly modified and restricted over several consecutive years. It further revealed that social entities applied these criteria inconsistently. The chapter also analysed various structural barriers to accessing the programme and demonstrated how the malfunctioning of the asylum procedure and the shortage of places within the programme made it impossible to guarantee a dignified reception for all asylum seekers entitled to the programme. As a result, many individuals were left unprotected and in conditions of severe material precarity. The chapter also discussed structural factors that help explain the limited demand for access to the programme and why many people refused the reception places offered to them. Drawing on these ethnographic findings, the chapter concluded that, rather than fulfilling its stated aims of fostering inclusion and autonomy, the state reception programme—together with the malfunctioning of the asylum procedure—generated numerous paradoxes, exclusions, and processes of disintegration.

By analysing access to the asylum and reception system in the Canary Islands between 2018 and 2023, Chapter 6 contributed to scholarship on the West African Route and to academic literature addressing difficulties in accessing asylum at Spain's southern border. It examined why, during these years, the sharp increase in arrivals via the West African Route did not result in a parallel rise in asylum applications from those arriving through

this maritime route. The chapter revealed that asylum applications in the Canary Islands between 2015 and 2023 followed a trend similar to that of Spain as a whole, rising significantly. However, it also demonstrated a wide gap between irregular maritime arrivals and asylum applications filed by those who had arrived through the West African Route. It showed that most applications formalised during these years were submitted by Latin American nationals (mainly Venezuelans and Colombians). Ethnographic fieldwork made it possible to analyse the reasons behind this gap, revealing several structural factors that limited access to asylum in the Canary Islands between 2018 and 2023. It showed that the implementation of the coastal assistance, the humanitarian aid programme, and the asylum procedure itself severely hindered individuals' ability to be adequately informed, assisted, and granted effective access to the procedure. The chapter also revealed that, between 2018 and 2023, many people who arrived by the West African Route were transferred to mainland Spain without being identified as potential asylum seekers and without being able to express or formalise their claims. Once there, they encountered different barriers to transferring their asylum claims or initiating the procedure. Thus, Chapter 6 concluded that, upon arrival in the Canary Islands and later on the Spanish mainland, they faced significant obstacles in accessing asylum. As a result, many —especially men— found themselves in irregular administrative situations, facing severe material precarity and deprived of rights to which they were legally entitled. This analysis helped clarify one of the central issues in the literature on asylum access at Spain's southern border: the historically low number of asylum applications filed at peripheral borders.

One of the most relevant contributions of this thesis has been to demonstrate that the implementation of the rights to access both the asylum procedure and the state reception programme was chaotic and unequal, varying significantly across Spain's regions and among different groups of asylum seekers. Chapters 4, 5, and 6 empirically demonstrated the extent to which the implementation of these two rights between 2015 and 2023 was marked by a profound "structural arbitrariness." Far from being applied uniformly throughout the country, the implementation of both rights—like many other aspects of the asylum and reception system—was deeply arbitrary and inconsistent, both in mainland Spain and in the Canary Islands. Chapter 4 and 6 revealed marked inequalities in methods of access, waiting times, treatment of particularly vulnerable individuals, restrictive practices, and police conduct. Chapter 5 also confirmed significant differences in access

to the state reception programme across different regions of Spain. By drawing attention to this phenomenon of “structural arbitrariness”, the thesis underscored the relevance and necessity of local and comparative approaches to analysing the implementation of national asylum laws and policies.

This thesis began with an ethnographic vignette in which two asylum seekers, Carlos and María, expressed their lack of understanding of the functioning of the asylum and reception system and asked whether they had been lucky in accessing it with relative ease. In response, it can indeed be affirmed that they were lucky. Unlike most, they faced very few barriers to accessing the asylum procedure and the state reception programme. The thesis also showed that their lack of understanding—shared by almost everyone involved— was a natural consequence of a system that is structurally arbitrary and chaotic.

Finally, Chapter 7 examined the ambiguous role of social entities managing the state reception programme in relation to public asylum and reception policies. This analysis contributed to debates on the privatisation of state services and on the discretionary power of frontline professionals in implementing asylum, migration, and border policies. It first examined various strategies of resistance and acts of agency carried out by professionals in response to the negligent state policies prevailing between 2015 and 2023. It analysed numerous individual and collective actions that contested such policies, while also discussing their effectiveness and consequences. It further highlighted how some actions employed law as a tool of struggle and negotiation, while others took the form of extra-legal practices. At the same time, it found that working within the state reception programme often led professionals to participate in, and reproduce, the negligence, unlawful practices, exclusionary logics, and rights violations promoted by state policies. The chapter also analysed how this complicity materialised in the context of a macroprocess: the management of the Ukraine crisis. It was observed that, in 2022 and 2023, the Spanish asylum and reception system underwent a selective de-bordering process promoted by the state. Although professionals from social entities questioned and criticised it as profoundly unjust and discriminatory, they nevertheless became necessary actors in its implementation. In this way, by analysing the outsourcing of asylum and reception policies between 2015 and 2023, the chapter concluded by underscoring the importance of examining the agency, tensions, and contradictions constantly faced by frontline professionals, as well as the relevance of analysing how state-imposed border processes are negotiated in everyday practice.

Taken together, the results presented here sustain broader theoretical contributions. The analysis of the Spanish asylum and reception system exposed certain limitations of the deterrence paradigm. Research framed within this approach has focused almost exclusively on formal and intentional practices through which states restrict access to and protection of the right to asylum¹⁵⁴. This thesis has shown that practices analysed from this perspective do not account for the post-border barriers limiting access to the asylum and reception system between 2015 and 2023. During these years, the Spanish system did indeed exhibit elements consistent with the restrictive mechanisms analysed within the deterrence paradigm. However, ethnographic findings demonstrated that, both on mainland Spain and in the Canary Islands, the post border barriers were not primarily the result of restrictive state measures deliberately designed to curtail access. In fact, the state did not systematically apply the exclusionary legal mechanisms available to it. For example, the admissibility mechanism was not applied within the ordinary procedure. Moreover, the Canary Islands were not a case of an “island prison,” nor a paradigmatic site for studying the implementation of restrictive asylum policies. Paradoxically, as shown in Chapter 6, in 2023, it was easier to access the asylum procedure in Gran Canaria than in most Spanish provinces. The state reception programme also exhibited particularities that cannot be adequately explained by the deterrence paradigm. Unlike models in other EU countries, the Spanish programme explicitly aimed to promote the inclusion and autonomy of asylum seekers. As demonstrated, the difficulties in accessing the programme and its limitations in fostering inclusion and autonomy were not the result of restrictive policies designed to undermine integration, nor of a model oriented towards social isolation. Rather, they stemmed from problems such as a lack of available places and the malfunctioning of the asylum procedure.

These circumstances highlight the limitations of the deterrence paradigm for analysing the Spanish case between 2015 and 2023. Difficulties in accessing the asylum and reception system and situations of abandonment and destitution arose from structural deficiencies and from negligence in the application of asylum law. Whether or not these dynamics resulted from deliberate political decisions (a question to be put to policymakers themselves), the fact remains that the post-border barriers examined here cannot be fully explained through the strict application of the deterrence paradigm. In this sense, this

¹⁵⁴ Those practices are summarized in Chapter 2.

ethnographic study concludes that it is essential to analyse the barriers limiting access to the right to asylum beyond the formal and intentional practices typically examined from the deterrence paradigm. Otherwise, certain obstacles that in practice block, limit, or deter access to asylum and reception systems risk being rendered invisible.

Moreover, the deterrence paradigm proves too rigid to analyse situations and processes that restrict access to asylum but are not directly linked to state action. In this context, ethnography is a powerful methodological tool for detecting and examining in detail the informal and extra-legal barriers that limit access to asylum.

At the same time, ethnographic methodology introduces crucial nuances for the study of border processes and state action. Within the deterrence paradigm —and in other strands of research as well— there is often a tendency to simplify state policies into a linear narrative of the continuous tightening of asylum and border policies. While this approach has been productive for analysing asylum restrictions, excessive emphasis on exclusionary practices risks obscuring the complexities and contradictions of state actions and certain border processes, such as the de-bordering process observed in 2022 during the Ukraine crisis. Based on empirical evidence, this thesis calls for moving beyond this linear narrative and for developing greater sensitivity to the scope, implementation, and specific consequences of restrictive asylum policies.

Furthermore, the deterrence paradigm must give greater centrality to the gap between law on the books and the implementation of the law. The ongoing tension between the two is crucial for understanding the actual functioning of asylum and reception systems, as well as for revealing complexities that excessively formal legal analyses may overlook. The Spanish case is particularly illustrative in this regard. Between 2015 and 2023, the Spanish asylum and reception system was, on paper, less restrictive than those of other European countries, particularly with respect to reception policies. In practice, however, it proved to be profoundly exclusionary. This discrepancy is imperceptible from a strictly formal legal perspective.

In summary, for the deterrence paradigm not to be limiting, it must adopt a more flexible and open analytical perspective on border processes and state action. It must also place greater emphasis on the gap between written law and administrative practice. One possible avenue for advancing in this direction is to incorporate a more ethnographic perspective into studies framed by the deterrence paradigm, giving greater weight to how

exclusionary mechanisms are implemented in practice. Another is to integrate the analytical sensitivity and flexibility already present in the border paradigm.

In conclusion, this thesis has underscored the importance of empirically and ethnographically analysing state border processes. At the same time, it has highlighted the need to understand and analyse law as a central mechanism in the production of borders. It has also demonstrated the importance of considering the relationship between law on the books, its implementation, and its consequences. Examining these three dimensions enables a deeper understanding of the processes of inclusion and exclusion that states generate through the right to asylum and their border systems.

Drawing on the results of this thesis, several avenues for future research are proposed. First, regarding the Spanish case, it is essential to continue and deepen the analysis of the historical period that began in 2015 and extends through at least 2025. It would also be relevant to explore the consequences of the European Pact on Migration and Asylum (adopted in 2024) for the dynamics analysed in this period. It would also be important to analyse more deeply how coastal assistance and irregular migration management centres are affecting access to asylum in Spain. Likewise, a detailed study of asylum access from prisons and in relation to specific groups—such as minors or victims of human trafficking—would be pertinent. Future research could explore the factors that deterred or limited asylum applications in the Canary Islands during the “cayuco crisis” of 2006, a historical moment marked by a very high number of maritime arrivals but very few asylum applications. Moreover, further research could examine the applicability of the concept of “structural arbitrariness” to other public sectors in Spain or in other contexts. From a broader perspective, it would also be important to examine the applicability of the deterrence paradigm in Global South countries, given that this approach has predominantly been applied to Global North contexts.

Finally, this thesis invites a broader reflection on the Spanish asylum and reception system. The research has exposed the multiple rights violations, exclusions, and precarity produced by this system between 2015 and 2023. From a reformist perspective, reversing this situation requires more than simply increasing resources. Indeed, during this period, the number of agents processing asylum claims, as well as the budget, staff, and number of centres in the state reception programme, all increased significantly; yet the chaos and deficiencies that characterised the system persisted. Improving its functioning requires

tackling structural issues that go beyond mere resource shortages. These include the legal framework, transparency, institutional organisation, and staff training, all of which face significant challenges. Otherwise, the result will be a larger system, perhaps less overwhelmed, but still operating with negligence and arbitrariness. From a more radical perspective, asylum, as demonstrated, is not primarily a humanitarian concern, but rather an instrument of the state's border apparatus. In this sense, the right to asylum does not challenge the "national order of things" but rather reinforces it (Malkki, 1995b). Within its current framework, it is therefore extremely difficult to develop political projects capable of fundamentally challenging the state's monopoly over control of human mobility.

Referencias

- Abbott, K. W., & Snidal, D. (2000). Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, 54(3), 421-456.
- Abrego, L. (2011). Legal Consciousness of Undocumented Latinos: Fear and Stigma as Barriers to Claims- Making for First- and 1.5-Generation Immigrants. *Law & Society Review*, 45(2), 337-369. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2011.00435.x>
- Abrisketa Uriarte, J. (2017). La dimensión externa del derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del non-refoulement. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 119-158. <https://doi.org/https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.56.04>
- ACCEM. (2019). *Country Report: Spain - 2019 Update*. <https://asylumineurope.org/reports/country/spain/>
- ACCEM. (2023a). *Country Report: Spain - 2022 Update*. <https://asylumineurope.org/reports/country/spain/>
- ACCEM. (2023b). *Temporary Protection Spain*. <https://asylumineurope.org/reports/country/spain/>
- ACCEM. (2024). *Country report: Spain - 2023 Update*. <https://asylumineurope.org/reports/country/spain/>
- ACNUR. (2007). *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*. <https://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>
- ACNUR. (2011). *Estados Partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506.pdf>
- ACNUR. (2019). *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. <https://www.acnur.org/es-es/media/manual-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de-refugiado-y>
- ACNUR. (2022). *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado 2022*. <https://www.acnur.org/es-es/publicaciones/acnur-tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2022>
- ACNUR. (2024). *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2023*. <https://www.acnur.org/media/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2023>
- Agier, M. (2011). *Managing the undesirables. Refugee camps and humanitarian government*. Polity Press.

- Agnew, J. (2008). Borders on the mind: re-framing border thinking. *Ethics & Global Politics*, 1(4), 175-191. <https://doi.org/https://doi.org/10.3402/egp.v1i4.1892>
- Ajuntament de Barcelona. (2018). *Informe de govern: Avaluació del programa Nausica*.
- Ajuntament de Barcelona. (2019). *Memòria del pla "Barcelona, ciutat refugi" 2015-2019*. <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2019/02/29134554/Memo%C3%8Cria-Ciutat-Refugi.pdf>
- Ajuntament de Barcelona. (2022). *Memòria del servei d'atenció a immigrants, emigrants i refugiats (SAIER) i Programa Nausica. 2022*. <https://ajuntament.barcelona.cat/novaciudadania/ca/documentacio>
- Akoka, K. (2018). Réfugiés ou migrants ? Les enjeux politiques d'une distinction juridique. *Nouvelle revue de psychosociologie*, 1(25), 15-30. <https://doi.org/https://doi.org/10.3917/nrp.025.0015>
- Akoka, K. (2022). *El asilo y el exilio. Una historia de la distinción refugiado/migrante*. Editorial Hacer.
- Alba, R. (2005). Bright vs. blurred boundaries: Second-generation assimilation and exclusion in France, Germany, and the United States. *Ethnic and Racial Studies*, 28(1), 20-49. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/0141987042000280003>
- Allsopp, J., Sigona, N., & Phillimore, J. (2014). *Poverty among refugees and asylum seekers in the UK. An evidence and policy review*. University of Birmingham, Institute for Research into Superdiversity. <https://www.birmingham.ac.uk/documents/college-social-sciences/social-policy/iris/2014/working-paper-series/iris-wp-1-2014.pdf>
- Alvarez, R. R. (1995). The Mexican-US Border: The Making of an Anthropology of Borderlands. *Annual Review of Anthropology*, 24, 447-470. <https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev.an.24.100195.002311>
- Ambrosini, M. (2022). Humanitarian Help and Refugees: De-Bordering Solidarity as a Contentious Issue. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 22(3), 517-530. <https://doi.org/10.1080/15562948.2022.2059823>
- Amnistía Internacional. (2021). *Canarias: Un año de análisis, décadas de fracaso de políticas migratorias*. https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/doc?q=%3A*&start=3993&rows=1&sort=fecha%20asc&fq=norm&fv=*&fo=and&excludeBoosting=true
- Amoore, L. (2006). Biometric borders: Governing mobilities in the war on terror. *Political Geography*, 25(3), 336-351. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2006.02.001>
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Andersson, R. (2014). *Illegality, Inc. Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe*. University of California Press.

- Andersson, R. (2016). Europe's failed 'fight' against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(7), 1055-1075. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1139446>
- Aramburu, M., & Bofill-Poch, S. (2020). *Crisis y sentidos de injusticia. Tensiones conceptuales y aproximaciones etnográficas*. Edicions de la Universitat de Barcelona.
- Arboleda, E., & Hoy, I. (1993). The Convention Refugee Definition in the West: Disharmony of Interpretation and Application. *International Journal of Refugee Law*, 5(1), 66-90. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ijrl/5.1.66>
- Arrels Fundació. (2024). *Viure al carrer a Barcelona. Radiografia d'una ciutat sense llar*. <https://www.arrelsfundacio.org/informe-viure-al-carrer-a-barcelona-radiografia-duna-ciutat-sense-llar-num-5-dades-2023/>
- Artero, M., & Fontanari, E. (2021). Obstructing lives: local borders and their structural violence in the asylum field of post-2015 Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(3), 631-648. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1608168>
- Bakewell, O. (2008). Research beyond the categories: The importance of policy irrelevant research into forced migration. *Journal of Refugee Studies*, 21(4), 432-453. <https://doi.org/10.1093/jrs/fen042>
- Bakewell, O. (2021). Unsettling the boundaries between forced and voluntary migration. En E. Carmel, K. Lenner, & R. Paul (Eds.), *Handbook on the Governance and Politics of Migration* (pp. 124-136). Edward Elgar Publishing.
- Barbero, I. (2021a). Los Centros de Atención Temporal de extranjeros como nuevo modelo de control migratorio: situación actual, (des)regulación jurídica y mecanismos de control de derechos y garantías. *DERECHOS Y LIBERTADES: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, 45, 267-302. <https://doi.org/https://doi.org/10.20318/dyl.2021.6108>
- Barbero, I. (2021b). Refugiados en contención: lógicas de (in)movilidad en materia de derecho de asilo en la Frontera Sur. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 129, 179-202. <https://doi.org/doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.179>
- Barbero, I. (2024). When Return Orders Are More than Just a Deportation Receipt: Transit Migration and Socio-legal Meanings of Administrative Documents. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 22(1), 164-177. <https://doi.org/10.1080/15562948.2021.2017098>
- Barnett, L. (2002). Global governance and the evolution of the international refugee regime. *International Journal of Refugee Law*, 14(2-3), 238-262. https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ijrl/14.2_and_3.238
- Bauman, Z. (2017). *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. Tusquets Editores.

- Bel Adell, C. (1990). Extranjeros en España (II): Refugiados: una aproximación al tema. *Papeles de geografía*, 16, 101-112.
<https://revistas.um.es/geografia/article/view/43211>
- Betts, A. (2010a). Survival migration: A new protection framework. *Global Governance*, 16(3), 361-382. <https://doi.org/https://doi.org/10.1163/19426720-01603006>
- Betts, A. (2010b). The refugee regime complex. *Refugee Survey Quarterly*, 29(1), 12-37.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/rsq/hdq009>
- Betts, A. (2010c). Towards a «Soft Law» Framework for the Protection of Vulnerable Irregular Migrants. *International Journal of Refugee Law*, 22(2), 209-236.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ijrl/eeq018>
- Bishop, S. C. (2020). An International Analysis of Governmental Media Campaigns to Deter Asylum Seekers. *International Journal of Communication*, 14, 1092-1114.
<https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/11982/2979>
- Black, R. (2001). Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy. *International Migration Review*, 35(1), 57-78. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2001.tb00004.x>
- Blank, M. (2021). Bordering and Debordering Spaces of Asylum in the City of Frankfurt: Municipal Refugee Accommodation and Neighbourhood-Based Volunteering. *Antipode*, 53(6), 1639-1660. <https://doi.org/10.1111/anti.12742>
- Bloch, A. (2020). Reflections and directions for research in refugee studies. *Ethnic and Racial Studies*, 43(3), 436-459. <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1677928>
- Borelli, C., Poy, A., & Rué, A. (2023). Governing Asylum without “Being There”: Ghost Bureaucracy, Outsourcing, and the Unreachability of the State. *Social Sciences*, 12(3), 169. <https://doi.org/https://doi.org/10.3390/socsci12030169>
- Borrelli, L. M., & Andreetta, S. (2020). Introduction: Governing migration through paperwork. *Journal of Legal Anthropology*, 3(2), 1-9.
<https://doi.org/10.3167/jla.2019.030201>
- Bourekba, M., Garcés-Mascareñas, B., Güell, B., & Marín, M. (2023). *Migration narratives in media and social media. The case of Spain*. https://www.bridges-migration.eu/wp-content/uploads/2023/02/BRIDGES-Working-Papers-9_Migration-narratives-in-media-and-social-media-the-case-of-Spain.pdf
- Bousiou, A. (2022). Peripheralisation and externalisation of the EU asylum regime: implications for the right to seek asylum on the southeastern EU border islands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(19), 4586-4602.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1080/1369183X.2022.2097063>
- Boza Martínez, D., Bruquetas Callejo, M., & Claro Quintáns, I. (2016). La política de la UE en inmigración y asilo: la crisis de 2015. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016*, 80-102. <https://doi.org/https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2016.80>

- Boza Martínez, D., & Pérez Medina, D. (2019). New migrant detention strategies in Spain: short-term assistance centres and internment centres for foreign nationals. *Paix et Sécurité Internationales*, 7, 261-277.
https://doi.org/http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2019.i7.08
- Brumat, L., Geddes, A., & Pettrachin, A. (2021). Making sense of the global: A systematic review of globalizing and localizing dynamics in refugee governance. *Journal of Refugee Studies*, 35(2), 827-848.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/feab092>
- Buraschi, D., & Aguilar-Idáñez, M.-J. (2022). Fronteras morales: la construcción psicosocial de la indiferencia frente al racismo. En *Dinámicas racistas y prácticas discriminatorias. La realidad en España, Francia, Italia, Dinamarca y Finlandia* (pp. 89-107). Aranzadi.
- Buraschi, D., & Aguilar-Idáñez, M.-J. (2023). Construcción discursiva de fronteras morales en manifestaciones anti-inmigración. *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 58, 1-21.
<https://doi.org/https://doi.org/10.14422/mig.2023.001>
- Burke, M. C. (Ed.). (2013). *Human Trafficking. Interdisciplinary Perspectives*. Routledge.
- Byrne, R., Noll, G., & Vedsted-Hansen, J. (2002). *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union* (R. Byrne, G. Noll, & J. Vedsted-Hansen, Eds.). Kluwer Law International.
<https://doi.org/10.1093/jrs/16.4.445>
- Cabot, H. (2019). The business of anthropology and the European refugee regime. *American Ethnologist*, 46(3), 261-275.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/amet.12791>
- Calderoni, M. V. (2019). Libertad de movimiento restringida en ceuta y melilla: vulneración generalizada de un derecho fundamental. *Revista Crítica Penal y Poder*, 18, 163-171.
<https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/30422>
- Campesi, G. (2018). Between containment, confinement and dispersal: the evolution of the Italian reception system before and after the 'refugee crisis'. *Journal of Modern Italian Studies*, 23(4), 490-506. <https://doi.org/10.1080/1354571X.2018.1501995>
- Cantor, D., Tan, N. F., Gkliati, M., Mavropoulou, E., Allinson, K., Chakrabarty, S., Grundler, M., Hillary, L., McDonnell, E., Moodley, R., Phillips, S., Pijnenburg, A., Reyhani, A.-N., Soares, S., & Yacoub, N. (2022). Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law. *International Journal of Refugee Law*, 34(1), 120-156.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ijrl/eeac023>
- Caponio, T., & Borkert, M. (Eds.). (2010). *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam University Press.

- Caponio, T., & Jones-Correa, M. (2018). Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12), 1995-2010. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705>
- Carr, M. (2012). *Fortress Europe. Dispatches from a Gated Continent*. The New Press.
- Casas-Cortes, M., Cobarrubias, S., De Genova, N., Garelli, G., Grappi, G., Heller, C., Hess, S., Kasperek, B., Mezzadra, S., Neilson, B., Peano, I., Pezzani, L., Pickles, J., Rahola, F., Riedner, L., Scheel, S., & Tazzioli, M. (2015). New Keywords: Migration and Borders. *Cultural Studies*, 29(1), 55-87. <https://doi.org/10.1080/09502386.2014.891630>
- Castañeda, E., Danielson, M., & Rathod, J. (2023). Fortress North America: Theorizing a Regional Approach to Migration Management. En E. Hershberg & T. Long (Eds.), *North American Regionalism: Stagnation, Decline, or Renewal?* (pp. 90-118). University of New Mexico Press.
- Castles, S. (2003). Towards a sociology of forced migration and social transformation. *Sociology*, 37(1), 13-34. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0038038503037001384>
- CEAR. (2006). *La situación de los refugiados en España. INFORME 2006*. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Informe-2006-de-CEAR.pdf>
- CEAR. (2017). *Informe 2017: Las personas refugiadas en España y Europa*. <https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/>
- CEAR. (2018). *Informe 2018: Las personas refugiadas en España y Europa*. <https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/>
- CEAR. (2020). *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*. <https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/>
- CEAR. (2021). *Migración en Canarias, la emergencia previsible*. https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/04/Informe-CEAR_CANARIAS.pdf
- CEAR. (2022). *Libro blanco del sistema de protección internacional en España*. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/02/Libro-Blanco-Sistema-de-Asilo.pdf>
- CEAR. (2023). *Informe 2023: Las personas refugiadas en España y Europa*. <https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/>
- CEAR. (2024). *Informe 2024: Las personas refugiadas en España y Europa*. <https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/>
- Chakraborty, S. L., Kahmann, M., Munyegera, R. J., & Trost, M. (2015). "Europe is complicated" - Refugees perception of the Dublin System. *SURVEY*, 55(3 & 4), 1-16.
- Chatty, D. (2015). Anthropology and Forced Migration. En E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced*

- Migration Studies* (pp. 74-85). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0035>
- Chatty, D., & Marfleet, P. (2013). Conceptual problems in forced migration. *Refugee Survey Quarterly*, 32(2), 1-13. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/rsq/hdt008>
- Chimni, B. S. (2009). The birth of a «discipline»: From refugee to forced migration studies. *Journal of Refugee Studies*, 22(1), 11-29.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/fen051>
- Chua, L. J., & Engel, D. M. (2019). Legal Consciousness Reconsidered. *Annual Review of Law and Social Science*, 15, 335-353. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-101518-042717>
- Clark-Kazak, C. (2021). Ethics in Forced Migration Research: Taking Stock and Potential Ways Forward. *Journal on Migration and Human Security*, 9(3), 125-138.
<https://doi.org/10.1177/23315024211034401>
- Clínica Jurídica de Acción Social. (2021). *Informe sobre los efectos suspensivos en los recursos presentados por solicitantes de protección internacional*.
- Coello de la Rosa, A., & Mateo Dieste, J. L. (2016). *Elogio de la antropología histórica. Enfoques, métodos y aplicaciones al estudio del poder y del colonialismo*. Editorial UOC.
- Collantes, S., Astete, S., & Junquera, C. (2016). El sistema de acogida español en una crisis con rostro de niño. *Documentación social*, 180, 167-184.
- Colson, E. (2003). Forced Migration and the Anthropological Response. *Journal of Refugee Studies*, 16(1), 1-18. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/16.1.1>
- Costello, C. (2005). The asylum procedures directive and the proliferation of safe country practices: Deterrence, deflection and the dismantling of international protection? *European Journal of Migration and Law*, 7(1), 35-69.
<https://doi.org/10.1163/1571816054396842>
- Costello, C., Foster, M., & McAdam, J. (Eds.). (2021). *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford University Press.
- Cowan, D. (2004). Legal Consciousness: Some Observations. *The Modern Law Review*, 67(6), 928-958. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2004.00518.x>
- Crawley, H. (2021). The politics of refugee protection in a post-covid-19 world. *Social Sciences*, 10(3), 81. <https://doi.org/10.3390/socsci10030081>
- Crawley, H., & Setrana, M. (2021). The limits of the global refugee regime. En E. Carmel, K. Lenner, & P. Regine (Eds.), *Handbook on the Governance and Politics of Migration* (pp. 195-205). Edward Elgar Publishing.
- 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), 48-64.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1348224>
- Crisp, J. (2003). A New Asylum Paradigm? Globalisation, Migration and the Uncertain Future of the International Refugee Regime. *Working Paper No. 100*, 1-14.
<https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/2003/en/87315>
- Da Lomba, S. (2006). The threat of destitution as a deterrent against asylum seeking in the European Union. *Refuge*, 23(1), 81-93. <https://doi.org/10.25071/1920-7336.21346>
- Darling, J. (2022a). *Systems of Suffering. Dispersal and the denial of asylum*. Pluto Press.
- Darling, J. (2022b). The politics of discretion: Authority and influence in asylum dispersal. *Political Geography*, 94, 102560. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102560>
- Davies, T., Isakjee, A., & Dhesi, S. (2017). Violent Inaction: The Necropolitical Experience of Refugees in Europe. *Antipode*, 49(5), 1263-1284.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/anti.12325>
- De Genova, N. P. (2002). Migrant «illegality» and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, 31, 419-447.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.31.040402.085432>
- De Genova, N. P. (2013). Spectacles of migrant «illegality»: The scene of exclusion, the obscene of inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, 36(7), 1180-1198.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1080/01419870.2013.783710>
- de Haas, H. (2023). *How Migration Really Works. A Factful Guide to the Most Divisive Issue in Politics*. Viking.
- de la Mora González, G. (2023). La condición jurídica del solicitante de protección internacional y su compatibilidad con el Régimen General de Extranjería. *Diario La Ley*, 10309, 1-27.
https://diariolaley.laleynext.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4slAAAAAAAEAC2NQQ-CMAyFf407GsBEwqEX5GiMUeK9jAaWzE23DuHf2wBNXvqafu37JgpLSzOD9TSruDjvlje0IZFi7CJkh1LnokKh5oS28RpWbyZqsYNM-dBTqBdx7BntgyIUuYqj_91wMgOy8a7GsP00fQ9Nm0mdzIV5qtREIQoALzOQY1KjGcariDc-EgY93nEgkOT0FsYfMX7mfVMnZrnu2D3XWWkrvUGmC1py_Z77B056XdLnAAAAWKE
- De La Mora González, G. (2025). El laberinto del asilo en España: trabas, segregación y vulneración de derechos. *Revista Deusto De Derechos Humanos*, 15.
<https://doi.org/10.18543/djhr.3277>
- Defensor del Pueblo. (2016). *Informe anual 2015 y debates en las Cortes Generales*.
https://www.defensordelpueblo.es/informes/resultados-busqueda-informes/?tipo_documento=informe_anual

- Defensor del Pueblo. (2017). *Informe anual 2016 y debates en las Cortes Generales*.
https://www.defensordelpueblo.es/informes/resultados-busqueda-informes/?tipo_documento=informe_anual
- Defensor del Pueblo. (2018). *Informe anual 2017 y debates en las Cortes Generales. Volumen I. Informe de gestión*.
https://www.defensordelpueblo.es/informes/resultados-busqueda-informes/?tipo_documento=informe_anual
- Defensor del Pueblo. (2019). *Informe anual 2018. Volumen I Informe de gestión*.
https://www.defensordelpueblo.es/informes/resultados-busqueda-informes/?tipo_documento=informe_anual
- Defensor del Pueblo. (2020). *Informe anual 2019. Volumen I Informe de gestión*.
https://www.defensordelpueblo.es/informes/resultados-busqueda-informes/?tipo_documento=informe_anual
- Defensor del Pueblo. (2021a). *Informe anual 2020. Volumen I Informe de gestión*.
https://www.defensordelpueblo.es/informes/resultados-busqueda-informes/?tipo_documento=informe_anual
- Defensor del Pueblo. (2021b). *La migración en Canarias*.
https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_Canarias.pdf
- Defensor del Pueblo. (2022). *Informe anual 2021 y debates en las Cortes Generales Volumen I. Informe*. https://www.defensordelpueblo.es/informes/resultados-busqueda-informes/?tipo_documento=informe_anual
- Defensor del Pueblo. (2023). *Informe anual 2022. Volumen I*.
https://www.defensordelpueblo.es/informes/resultados-busqueda-informes/?tipo_documento=informe_anual
- Defensor del Pueblo. (2024). *Informe anual 2023. Volumen I*.
<https://www.defensordelpueblo.es/noticias/informe-anual-2020/>
- Del Valle, A. (2020). Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras. Propuestas conceptuales sobre ‘extraterritorialidad’, ‘desterritorialidad’ y ‘externalización’ de controles y flujos migratorios. *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, 2, 145-210.
<https://doi.org/https://doi.org/10.25267/REJUCRIM.2020.i2.07>
- Dimitriadis, I., & Ambrosini, M. (2022). De-Bordering Solidarity: Civil Society Actors Assisting Refused Asylum Seekers in Small Cities. *Journal of Refugee Studies*, 36(3).
<https://doi.org/10.1093/jrs/feac048>
- Domínguez-Mujica, J. (2008). El modelo turístico de Canarias. *Études caribéennes*, 9-10.
<https://doi.org/https://doi-org.sire.ub.edu/10.4000/etudescaribeennes.1082>
- Donnan, H., & Wilson, T. M. (1999). *Borders: frontiers of identity, nation and state*. Berg.

- Doomernik, J., & Glorius, B. (2016). Refugee migration and local demarcations: New Insight into European Localities. *Journal of Refugee Studies*, 29(4), 429-439. <https://doi.org/10.1093/jrs/few041>
- Dudziak, M. L., & Volpp, L. (2005). Legal Borderlands: Law and the Construction of American Borders. *American Quarterly*, 57(3), 593-610. <https://doi.org/10.1353/aq.2005.0045>
- Durán Ayago, A., & de la Mora González, G. (2023). El Tribunal Supremo y la obviedad de que las Directivas europeas sobre protección internacional deben aplicarse en España. A propósito de la Sentencia 1582 / 2022, de 29 de noviembre. *Diario La Ley*, 1-12. <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2023/03/22/el-tribunal-supremo-y-la-obviedad-de-que-las-directivas-europeas-sobre-proteccion-internacional-deben-aplicarse-en-espana-a-proposito-de-la-sentencia-1582-2022-de-29-de-noviembre>
- EASO. (2021). *Guía práctica sobre el registro. Presentación de solicitudes de protección internacional*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/practical-guide-registration-ES.pdf>
- ECRE. (2016a). *Asylum on the Clock? Duration and review of international protection status in Europe*. https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/AIDA-Briefing-Asylum-on-the-Clock-duration-and-review-of-international-protection-status-in-Europe_-June-2016.pdf
- ECRE. (2016b). *Refugee rights subsiding? Europe's two-tier protection regime and its effect on the rights of beneficiaries*. https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_refugee_rights_subsidying.pdf
- ECRE. (2019). Housing out of reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe. *European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Database (AIDA)*. <https://bit.ly/2RK0ivp>
- ECRE. (2023). *Asylum statistics and the need for protection in Europe: Updated Factsheet*. <https://bit.ly/3PtNlnc>
- Effeney, L., & Mansouri, F. (2014). Deterrence policies and asylum seekers: the case of Australia. *International Journal of Migration and Border Studies*, 1(2), 217-230. <https://doi.org/10.1504/ijmbs.2014.066309>
- El-Kayed, N., & Hamann, U. (2018). Refugees' access to housing and residency in German cities: Internal border regimes and their local variations. *Social Inclusion*, 6(1), 135-146. <https://doi.org/10.17645/si.v6i1.1334>
- Elmadmad, K. (2008). Asylum in Islam and in modern refugee law. *Refugee Survey Quarterly*, 27(2), 51-63. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdn016>
- Erdal, M. B., & 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), 981-998. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1384149>

- Escobar Hernandez, C. (1992). Asylum and Refugee Status in Spain. *International Journal of Refugee Law*, 4(1), 57-70. <https://doi.org/10.1093/ijrl/4.1.57>
- Espada Ramos, M. L., & Moya Escudero, M. (1985). La ley reguladora de asilo y condición del refugiado de 26 de marzo de 1984: ¿nacionalismo o internacionalismo? *Revista De Estudios Internacionales*, 6(1), 73-110.
- Espinar Ruiz, E. (2010). Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 5(1), 35-47.
<https://doi.org/https://doi.org/10.14198/OBETS2010.5.1.03>
- Espuche, B., & Imbert, L. (2016). De la crisis de los refugiados/as, a la crisis de Europa. *Documentación Social*, 180, 23-48.
- Esteban, V., & López-Sala, A. (2007). Breaking down the Far Southern Border of Europe: Immigration and Politics in the Canary Islands. *Migraciones Internacionales*, 4(1), 87-110.
- EUAA. (2023). *Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine. A Year in Review (March 2023)*. <https://doi.org/10.2847/02014>
- Eule, G. T., Borelli, L. M., Lindberg, A., & Wyss, A. (2019). *Migrants Before the Law. Contested Migration Control in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Eurostat. (2023). *Asylum applicants by type, citizenship, age and sex - annual aggregated data*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA__custom_9152393/default/table?lang=en
- Eurostat. (2024a). *Asylum applicants by type, citizenship, age and sex - annual aggregated data*.
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en&category=migr.migr_asy.migr_asyapp
- Eurostat. (2024b, octubre 15). *Decisions granting temporary protection by citizenship, age and sex - annual aggregated data*.
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asytpfa/default/table?lang=en
- Ewick, P., & Silbey, S. S. (1998). *The Common Place of Law. Stories from Everyday Life*. Chicago University of Chicago.
- Faist, T. (2013). The mobility turn: A new paradigm for the social sciences? *Ethnic and Racial Studies*, 36(11), 1637-1646. <https://doi.org/10.1080/01419870.2013.812229>
- Fassin, D. (2011). Policing borders, producing boundaries. The governmentality of immigration in dark times. *Annual Review of Anthropology*, 40, 213-226.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-081309-145847>
- Fassin, D. (2015). La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la «crisis de los refugiados» de 2015 en Europa. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, 70(2), 277-290. <https://doi.org/https://doi.org/10.3989/rdtp.2015.02.001.02>

- Fekete, L. (2018). Migrants, borders and the criminalisation of solidarity in the EU. *Race and Class*, 59(4), 65-83. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0306396818756793>
- Feldman, G. (2011). If ethnography is more than participant-observation, then relations are more than connections: The case for nonlocal ethnography in a world of apparatuses. *Anthropological Theory*, 11(4), 375-395. <https://doi.org/10.1177/1463499611429904>
- Feller, E. (2006). Asylum, migration and refugee protection: Realities, myths and the promise of things to come. *International Journal of Refugee Law*, 18(3-4), 509-536. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ijrl/eel016>
- Ferrándiz, F. (2011). *Etnografías contemporáneas: anclajes, métodos y claves para el futuro*. Anthropos Editorial.
- Fiddian-Qasmiyeh, E., Loescher, G., Long, K., & Sigona, N. (Eds.). (2014). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford University Press.
- Fischel De Andrade, J. H. (2008). On the Development of the Concept of Persecution in International Refugee Law. *Anuário brasileiro de direito internacional*, 2(3), 114-136.
- Fitzgerald, D. (2006). Towards a theoretical ethnography of migration. *Qualitative Sociology*, 29, 1-24. <https://doi.org/10.1007/s11133-005-9005-6>
- FitzGerald, D. S. (2019). *Refuge beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*. Oxford University Press.
- FitzGerald, D. S., & Arar, R. (2018). The sociology of refugee migration. *Annual Review of Sociology*, 44, 387-406. <https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073117-041204>
- Flores, A., Escudero, K., & Burciaga, E. (2019). Legal–Spatial Consciousness: A Legal Geography Framework for Examining Migrant Illegality. *Law and Policy*, 41(1), 12-33. <https://doi.org/10.1111/lapo.12120>
- Fontanari, E. (2019). *Lives in Transit: An Ethnographic Study of Refugees' Subjectivity across European Borders*. Routledge.
- Forina, A. (2019). *Género y políticas de asilo en el Estado español: una perspectiva antropológica*. Universidad Complutense de Madrid.
- Forina, A. (2022). Antropología, refugio y migraciones forzadas. Una breve historia. *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana*, 17(01), 37-59. <https://doi.org/10.11156/aibr.170103>
- Forina, A. (2023). Género, acogida y hospitalidad. Una perspectiva antropológica y feminista del refugio en España. *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 58, 1-21.
- Fortin, A. (2000). The Meaning of 'Protection' in the Refugee Definitio. *International Journal of Refugee Law*, 12(4), 548-576. <https://doi.org/10.2307/j.ctv287sdvw.10>

- Foster, M., & Lambert, H. (2019). *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*. Oxford University Press.
- Frelick, B., Kysel, I. M., & Podkul, J. (2016). The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants. *Journal on Migration and Human Security*, 4(4), 190-220.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/233150241600400402>
- FRONTEX. (2023). *Risk Analysis for 2023/2024*. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-risk-analysis-2023-2024-discusses-challenges-at-eu-external-borders-J6yq05>
- Fullerton, M. (1993). A Comparative Look at Refugee Status Based on Persecution Due to Membership in a Particular Social Group. *Cornell International Law Journal*, 26(3), 505-564. <https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol26/iss3/2>
- Fullerton, M. (2005). Inadmissible in Iberia: The fate of asylum seekers in Spain and Portugal. *International Journal of Refugee Law*, 17(4), 659-687.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ijrl/eei039>
- Gabrielli, L. (2017). La externalización europea del control migratorio. ¿La acción española como modelo? *Anuario CIDOB de la Inmigración 2017*, 126-152.
<https://doi.org/https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2017.126>
- Gabrielli, L., Garcés-Mascreñas, B., & Ribera-Almandoz, O. (2021). Between discipline and neglect: the regulation of asylum accommodation in Spain. *Journal Of Refugee Studies*, 35(1), 262-281. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/feab049>
- Gabrielli, M. (2023a). *Los espacios educativos y de sociabilidad de la juventud refugiada y solicitante de asilo: experiencias en Cataluña*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Gabrielli, M. (2023b). Social practices with young refugees and asylum seekers: emergency policies and shortcomings of the Spanish reception system. *Journal of Ethnic & Cultural Diversity in Social Work*, 34(1), 1-14.
<https://doi.org/10.1080/15313204.2023.2263814>
- Galli, C. (2019). The ambivalent U.S. Context of reception and the dichotomous legal consciousness of unaccompanied minors. *Social Problems*, 67(4), 763-781.
<https://doi.org/10.1093/SOCPRO/SPZ041>
- Gammeltoft-Hansen, T. (2011). *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*. Cambridge University Press.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2014). International refugee law and refugee policy: The case of deterrence policies. *Journal of Refugee Studies*, 27(4), 574-595.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/feu030>
- Gammeltoft-Hansen, T., & Ghezelbash, D. (2024). What role for law in refugee studies? Towards a transdisciplinary agenda. *Journal of Refugee Studies*, 37(4).
<https://doi.org/10.1093/jrs/feae068>

- Gammeltoft-Hansen, T., & Hathaway, J. C. (2015). Non-refoulement in a world of cooperative deterrence. *Columbia Journal of Transnational Law*, 53(2), 235-284. <https://repository.law.umich.edu/articles/1485/>
- Gammeltoft-Hansen, T., & Sørensen, N. N. (Eds.). (2013). *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*. Routledge.
- 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), 28-56. <https://doi.org/10.1177/233150241700500103>
- Gammeltoft-Hansen, T., & Tan, N. F. (2021). Extraterritorial Migration Control and Deterrence. En C. Costello, M. Foster, & J. McAdam (Eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (pp. 502-517). Oxford University Press.
- Garcés-Amaya, D. P. (2021). *Articulaciones de raza, género y nación en el sistema de asilo español: narrativas jurídicas sobre los casos de persecución por motivos de género*. Universidad de Granada.
- Garcés-Mascreñas, B. (2019). SER O NO SER: deficiencias del sistema estatal de acogida. *Notes Internacionals CIDOB*, 214, 1-5. <https://www.cidob.org/publicaciones/ser-o-no-ser-deficiencias-del-sistema-estatal-de-acogida>
- Garcés-Mascreñas, B., & Gebhardt, D. (2020). Barcelona: municipalist policy entrepreneurship in a centralist refugee reception system. *Comparative Migration Studies*, 8, 1-15. <https://doi.org/https://doi.org/10.1186/s40878-020-0173-z>
- Garcés-Mascreñas, B., & Moreno-Amador, G. (2019). The Multilevel Governance of Refugee Reception policies in Spain. *CEASEVAL. Research on the Common European Asylum System*, 18. <https://www.cidob.org/sites/default/files/2025-04/WORKING%20PAPER.%20%20No.%2018.%20Country%20Report.%20The%20Multilevel%20governance%20of%20refugee%20policies%20in%20Spain.pdf>
- Garcés-Mascreñas, B., & Pasetti, F. (2019). ¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema estatal de acogida en España desde 2015. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019*, 114-126. <https://doi.org/doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.114>
- Garcés-Mascreñas, B., & Ribera, O. (2020). Policies of destitution. Homeless Asylum Seekers in Europe. *Notes Internacionals CIDOB*, 237, 1-6. <https://www.cidob.org/en/publications/policies-destitution-homeless-asylum-seekers-europe-0>
- García Hernández, C. C. (2013). Creating Crimmigration. *SSRN Electronic Journal*, 6. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2393662>
- García Mahamut, R., & Galparsoro, J. (2010). *Régimen jurídico del derecho de asilo en la ley 12/2009*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- García Vitoria, I. (2018). Una década sin Reglamento de asilo en España: obstáculos e interpretaciones divergentes. *Anuario CIDOB de la Inmigración* 2018, 116-128. <https://doi.org/doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.116>
- García-González, J. V. (2015). Expulsiones «en caliente», devoluciones y peticiones de asilo en Ceuta y Melilla. *Revista de Administración Pública*, 196, 309-329. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-196-eneroabril-2015/expulsiones-en-caliente-devoluciones-y-peticion-de-asilo-en-ceuta-y-melilla-2>
- Gazzotti, L. (2023). As if there was a border. Bordering through excision in Melilla and the Canary Islands. *Environment and Planning D: Society and Space*, 41(3), 451-470. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/02637758231181401>
- Geissler, N. (1999). The international protection of internally displaced persons. *International Journal of Refugee Law*, 11(3), 451-478. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ijrl/11.3.451>
- Ghezelbash, D. (2018). *Refuge Lost: Asylum Law in an Interdependent World*. Cambridge University Press.
- Ghezelbash, D. (2020). Hyper-legalism and Obfuscation: How States Evade Their International Obligations Towards Refugees. *American Journal of Comparative Law*, 68(3), 479-516. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ajcl/avaa019>
- Ghezelbash, D., & Tan, N. F. (2020). The End of the Right to Seek Asylum? COVID-19 and the Future of Refugee Protection. *International Journal of Refugee Law*, 32(4), 668-679. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ijrl/eeab002>
- Ghráinne, B. N. Í. (2020). Safe zones and the internal protection alternative. *International and Comparative Law Quarterly*, 69(2), 335-364. <https://doi.org/10.1017/S0020589320000019>
- Gibney, M. J. (2002). Security and the ethics of asylum after 11 September. *Forced Migration Review*, 13, 40-42.
- Gibney, M. J., & Hansen, R. (2005). Asylum Policy in the West: Past Trends, Future Possibilities. En G. J. Borjas & J. Crisp (Eds.), *Poverty, International Migration and Asylum. Studies in Development Economics and Policy* (pp. 70-96). Palgrave Macmillan.
- 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), 214-229. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ijrl/10.1-2.214>
- Gil-Bazo, M. T. (2015). Asylum as a general principle of international law. *International Journal of Refugee Law*, 27(1), 3-28. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ijrl/eeu062>

- Gil-Bazo, M. T., & Guild, E. (2021). The Right to Asylum. En C. Costello, M. Foster, & J. McAdam (Eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (pp. 867-882). Oxford University Press.
- Giuffré, M., & Moreno-Lax, V. (2019). The rise of consensual containment: from 'contactless control' to 'contactless responsibility' for migratory flows. En S. Juss Singh (Ed.), *Research Handbook on International Refugee Law* (pp. 82-108). Edward Elgar Publishing Limited.
- Gleeson, S. (2010). Labor Rights for All? The Role of Undocumented Immigrant Status for Worker Claims Making. *Law and Social Inquiry*, 35(3), 561-602. <https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.2010.01196.x>
- Godenau, D. (2012). An Institutional Approach to Bordering in Islands: The Canary Islands on the African-European Migration Routes. *Island Studies Journal*, 7(1), 3-18. <https://doi.org/https://doi.org/10.24043/isj.260>
- Godenau, D. (2014). Irregular Maritime Immigration in the Canary Islands: Externalization and Communitarisation in the Social Construction of Borders. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 12(2), 123-142. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/15562948.2014.893384>
- Godenau, D., Buraschi, D., & Zapata, V. M. (2020). Evolución reciente de la inmigración marítima irregular en Canarias. *Factsheet OBITen*, 8, 1-16. <https://doi.org/https://doi.org/10.25145/r.obitfact.2020.05>
- Godenau, D., & López-Sala, A. (2016). Multi-layered Migration Deterrence and Technology in Spanish Maritime Border Management. *Journal of Borderlands Studies*, 31(2), 151-169. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1174602>
- Godenau, D., & Zapata Hernández, V. M. (2022). Las regiones insulares fronterizas en las rutas de la migración marítima irregular. Las Islas Canarias (España) en el tránsito africano hacia Europa. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 30(64), 43-58. <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006404>
- Godino, A., & Barrientos, D. (2024). Gobernanza y obstáculos en la acogida e integración sociolaboral de solicitantes de asilo en España. *Oñati Socio-Legal Series*, 14(4), 1177-1205. <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.2048>
- González García, I. (2022). La ruta migratoria de África occidental hacia Canarias: De la crisis de los cayucos de 2006 a la crisis migratoria 2020-2021. Análisis y valoraciones. *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2, 373-398. https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2022/05/4_GONZALEZ-GARCIA-4-RIV.pdf
- Goodwin-Gill, G. S. (2008). The politics of refugee protection. *Refugee Survey Quarterly*, 27(1), 8-23. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/rsq/hdn003>

- Goodwin-Gill, G. S. (2014). The International Law of Refugee Protection. En E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford University Press.
- Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J., & Dunlop, E. (2021). *The Refugee in International Law*. Oxford University Press.
- Gorman, C. S. (2017). Redefining refugees: Interpretive control and the bordering work of legal categorization in U.S. asylum law. *Political Geography*, 58, 36-45.
<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2016.12.006>
- Gould, J. B., & Barclay, S. (2012). Mind the gap: The place of gap studies in sociolegal scholarship. *Annual Review of Law and Social Science*, 8, 323-335.
<https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102811-173833>
- Grahl-Madsen, A. (1972). *The Status of Refugees in International Law. Volume II: Asylum, Entry and Sojourn*. AW Sijthoff.
- Greenhill, K. M. (2010). *Weapons of Mass Migration. Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*. Cornell University Press.
- Grupo de Acción Comunitaria. (2022). *El limbo de la frontera. Impactos de las condiciones de la acogida en la Frontera Sur española*.
<https://www.psicosocial.net/gac/wp-content/uploads/2022/05/El-limbo-de-la-frontera.pdf>
- Güdük, A., & Desmet, E. (2022). Legal consciousness and migration: towards a research agenda. *International Journal of Law in Context*, 18(2), 213-228.
<https://doi.org/10.1017/S1744552322000118>
- Güell, B., & Berta. (2020). ¿Es España realmente LGTBI-friendly con las personas refugiadas?. Las deficiencias del sistema de asilo español para el colectivo LGTBI. *CIDOB Notes Internacionals*, 233. https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-07/NOTES%20233_BERTA%20GU%CC%88ELL_CAST.pdf
- Guild, E. (2003). International terrorism and EU immigration, asylum and borders policy: The unexpected victims of 11 September 2001. *European Foreign Affairs Review*, 38(3), 331-346. <https://doi.org/https://doi.org/10.54648/eerr2003023>
- Guild, E. (2019). Seeking Coherence Among Member States: the Common European Asylum System. *Spanish Yearbook of International Law*, 23, 183-195.
<https://doi.org/10.17103/sybil.23.10>
- Guild, E. (2021). Schengen Borders and Multiple National States of Emergency: From Refugees to Terrorism to COVID-19. *European Journal of Migration and Law*, 23(4), 385-404. <https://doi.org/https://doi.org/10.1163/15718166-12340111>
- Gutiérrez Hernández, B., Carrillo Palacios, L., & Alboreca Fernández, B. (2018). *La situación de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas LGTBI*.
<https://www.accem.es/archivos/libro/files/downloads/Estudio-LGTBi.pdf>

- Haddeland, H. B. (2021). 'Victims not wrongdoers': the legal consciousness of rejected asylum seekers in Norway. *Journal of Law and Society*, 48(4), 645-668. <https://doi.org/10.1111/jols.12327>
- Hage, G. (2005). A not so multi-sited ethnography of a not so imagined community. *Anthropological Theory*, 5(4), 463-475. <https://doi.org/10.1177/1463499605059232>
- Halliday, S. (2019). After Hegemony: The Varieties of Legal Consciousness Research. *Social & Legal Studies*, 28(6), 859-878. <https://doi.org/10.1177/0964663919869739>
- Hannerz, U. (1997). Borders. *International Social Science Journal*, 49(154), 537-548. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-2451.1997.tb00043.x>
- Hannerz, U. (2003). Ethnography Being there ... and there ... an. *Ethnography*, 4(2), 201-216. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/14661381030042003>
- Harrell-Bond, B. (1986). *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*. Oxford University Press.
- Harrell-Bond, B., & Voutira, E. (1992). Anthropology and the Study of Refugees. *Anthropology Today*, 8(4), 6-10. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2783530>
- Harrell-Bond, B., & Voutira, E. (2007). In search of 'invisible' actors: Barriers to access in refugee research. *Journal of Refugee Studies*, 20(2), 281-298. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/fem015>
- Hathaway, J. C. (1984). The evolution of refugee status in international law: 1920-1950. *International and Comparative Law Quarterly*, 33(2), 348-380. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/iclqaj/33.2.348>
- Hathaway, J. C. (2007). Forced migration studies: Could we agree just to «date»? *Journal of Refugee Studies*, 20(3), 349-369. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/fem019>
- Hathaway, J. C. (2021a). The Architecture of the UN Refugee Convention and Protocol. En C. Costello, M. Foster, & J. McAdam (Eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (pp. 171-185). Oxford University Press.
- Hathaway, J. C. (2021b). *The rights of refugees under international law*. Cambridge University Press.
- Hernández Moreno, I. J. (2020). *Apatridia. Protección internacional y reconocimiento de su estatuto jurídico en España*. Universitat de València.
- Hinger, S., Schäfer, P., & Pott, A. (2016). The Local production of Asylum. *Journal of Refugee Studies*, 29(4), 440-463. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/few029>
- Horák, F., Lacko, D., & Kloczek, A. (2021). Legal Consciousness: A Systematic Review of its Conceptualization and Measurement Methods. *Anuario de Psicología Jurídica*, 31(1), 9-34. <https://doi.org/10.5093/APJ2021A2>
- Hupe, P. (2019). *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy. The Ground Floor of Government in Context*. Edward Elgar Publishing.

- Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-777.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>
- Iglesias, J., Bermejo, R., & Bazaga, I. (2024). Beyond the asylum-applications growth. The limits of the Spanish refugee reception program. *International Migration*, 62(2), 135-150. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/imig.13235>
- Iglesias, J., Estrada Villaseñor, C., & Pardo-Carrascal, A. M. (2022). “To the South, Always to the South”. Factors Shaping Refugee’s Socio-Economic Integration in Spain. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 21(3), 457-470.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1080/15562948.2022.2042636>
- Iglesias Martínez, J., & Estrada, C. (2018). ¿Birds of passage? La integración social de la población refugiada en España. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 7(1), 144-167. https://doi.org/https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.279
- Iglesias Martínez, J., Urrutia Asua, G., Buades Fuster, J., Estrada Villaseñor, G. C., & Vicente Torrado, T. L. (2018). ¿Acoger sin integrar? El sistema de acogida y las condiciones de integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España. <https://sjme.org/wp-content/uploads/2018/02/Acoger-sin-integrar5.pdf>
- Iridia y Novact. (2022). *Vulneración de derechos humanos en la Frontera Sur del Estado español 2021 - 2022*. <https://iridia.cat/wp-content/uploads/2023/05/CAST-informe-FS.pdf>
- Iridia y Novact. (2023). *Llegadas marítimas a Canarias: excepcionalidad y racismo*. https://iridia.cat/wp-content/uploads/2024/01/Informe-Canarias_12_2023_v3.pdf
- Janmyr, M. (2021). The 1951 Refugee Convention and Non-Signatory States: Charting A Research Agenda. *International Journal of Refugee Law*, 33(2), 188-213.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ijrl/eeab043>
- Johnson, C., Jones, R., Paasi, A., Amoore, L., Mountz, A., Salter, M., & Rumford, C. (2011). Interventions on rethinking «the border» in border studies. *Political Geography*, 30(2), 61-69. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2011.01.002>
- Joly, D. (1996). *Haven or Hell? Asylum Policies and Refugees in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Joly, D. (2001). Convergence Towards a Single Asylum Regime: A Global Shift of Paradigm. *The International Journal of Human Rights*, 5(4), 1-17.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1080/714003739>
- Jubany, O. (2002). The state of welfare for asylum seekers and refugees in Spain. *Critical Social Policy*, 22(3), 415-435.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/026101830202200303>
- Jubany, O. (2017). *Screening Asylum in a Culture of Disbelief. Truths, Denials and Skeptical Borders*. Palgrave Macmillan.

- Jubany, O. (2020). The Unspoken Legacy of Asylum: Racism, nationalism and the neocolonialist underpinnings in the social construction of asylum and asylum policies. En J. Stone, R. Dennis, P. Rizova, & X. Hou (Eds.), *The Wiley Blackwell Companion to Race, Ethnicity, and Nationalism* (pp. 349-368). Wiley Blackwell. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/9781119430452.ch21>
- Jubany, O., & Rué, A. (2021). The [dis]order of the Spanish asylum reception system. En O. Sacramento, E. Challinor, & P. G. Silva (Eds.), *Reception Responses from the Global North* (pp. 149-169). Húmus.
- Kalir, B., Achermann, C., & Rosset, D. (2019). Re-searching access: what do attempts at studying migration control tell us about the state? *Social Anthropology*, 27(S1), 5-16. <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12675>
- Karatani, R. (2005). How history separated refugee and migrant regimes: In search of their institutional origins. *International Journal of Refugee Law*, 17(3), 517-541. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ijrl/eei019>
- King, R. (2012). Geography, Islands and Migration in an Era of Global Mobility. *Island Studies Journal*, 4(1), 53-84. <https://doi.org/https://doi.org/10.24043/isj.228>
- Kissoon, P. (2010). From persecution to destitution: A snapshot of asylum seekers' housing and settlement experiences in Canada and the United Kingdom. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 8(1), 4-31. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/15562940903575020>
- Koser, K. (2001). New approaches to asylum? *International Migration*, 39(6), 85-102. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-2435.00180>
- Kowalczyk, L., & Versteeg, M. (2017). The Political Economy of the Constitutional Right to Asylum. *Cornell Law Review*, 102(5). <https://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol102/iss5/2>
- Krause, U. (2017). Researching forced migration: critical reflections on research ethics during fieldwork RSC Working Paper Series. *RSC Working Paper Series*, 123. <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/researching-forced-migration-critical-reflections-on-research-ethics-during-fieldwork>
- La Spina, E. (2016). Las condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de protección internacional: De la UE a España. En *La crisis de las personas refugiadas y su impacto sobre la UE* (pp. 273-285). Consejo Vasco del Movimiento Europeo.
- La Spina, E. (2023). El sistema de acogida en el estado español: una compleja entelequia multinivel. En G. Milios & N. Caicedo Camacho (Eds.), *El sistema de asilo y su regulación multinivel* (pp. 177-202). Editorial Comares.
- La Spina, E. (2025). Las personas desplazadas procedentes de Ucrania y su proceso de acogida en la Unión Europea y en España. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 72. <https://doi.org/https://doi.org/10.18543/ced.3249>
- La Spina, E., Vicente, T. L., Urrutia, G., & Morondo, D. (2018). Procesos de acogida e integración para la población refugiada en Bizkaia: ¿una realidad a geometría

- variable? *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 44, 31-61. <https://doi.org/https://doi.org/10.14422/mig.i44.y2018.002>
- Lacomba, J. (2020). Una revisión del Trabajo Social con migrantes y refugiados. Construyendo nuevas bases teóricas y metodológicas. *EHQUIDAD. Revista Internacional De Políticas De Bienestar Y Trabajo Social*, 14, 293-332. <https://doi.org/10.15257/ehquidad.2020.0020>
- Ładykowska, A., & Ładykowski, P. (2013). Anthropology of Borders and Frontiers. The Case of the Polish-German Borderland. En J. Wielgohs & A. Lechevalier (Eds.), *Borders and Border Regions in Europe. Changes, Challenges and Chances* (pp. 159-182). Transcript. <https://doi.org/10.1515/transcript.9783839424421.21>
- Lafuente, J. D. (2014). *El derecho de asilo por motivos de orientación sexual e identidad de género*. Universitat de València.
- Lamont, M., & Molnár, V. (2002). The study of boundaries in the social sciences. *Annual Review of Sociology*, 28, 167-195. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141107>
- Latonero, M., & Kift, P. (2018). On Digital Passages and Borders: Refugees and the New Infrastructure for Movement and Control. *Social Media and Society*, 4(1). <https://doi.org/10.1177/2056305118764432>
- Lee, L. T. (1996). Internally displaced persons and refugees: Toward a legal synthesis? *Journal of Refugee Studies*, 9(1), 27-42. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/9.1.27>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Loescher, G. (1993). *Beyond charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. Oxford University Press.
- Löfflmann, G., & Vaughan-Williams, N. (2018). Vernacular imaginaries of European border security among citizens: From walls to information management. *European Journal of International Security*, 3(3), 382-400. <https://doi.org/10.1017/eis.2018.7>
- López Martín, M., Gil Garrido, E., & Montero Orozco, C. (2016). El sistema de asilo y su protección social en España. *Servicios Sociales y Política Social*, 111, 105-115.
- López-Sala, A. (2015). Exploring Dissuasion as a (Geo)Political Instrument in Irregular Migration Control at the Southern Spanish Maritime Border. *Geopolitics*, 20(3), 513-534. <https://doi.org/10.1080/14650045.2015.1025384>
- López-Sala, A. (2020). La(s) Industria(s) de la Migración. ¿Un Nuevo Enfoque en el Análisis de la Movilidad Internacional? *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales*, 46, 45-64. <https://doi.org/10.5944/empiria.46.2020.26966>
- López-Sala, A. (2021). Los refugiados LGTBI en España: buscar protección en tiempos de control migratorio. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020*, 198-219. <https://doi.org/doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.198>

- López-Sala, A., & Barbero, I. (2021). Solidarity under siege: The crimmigration of activism(s) and protest against border control in Spain. *European Journal of Criminology*, 18(5), 678-694. <https://doi.org/10.1177/1477370819882908>
- López-Sala, A., & Godenau, D. (2017). Introducción. El estudio del control migratorio en España. En A. López-Sala & D. Godenau (Eds.), *Estados de contención, estados de detención. El control de la inmigración irregular en España* (pp. 5-27). Anthropos.
- López-Sala, A., & 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, 1-9. <https://doi.org/https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2135>
- López-Sala, A., & Godenau, D. (2022). In private hands? the markets of migration control and the politics of outsourcing. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(7), 1610-1628. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1857229>
- López-Sala, A., & Godenau, D. (2024). ‘Now they move you, now they don’t’: transferability, territory and (im)mobilities at the Spanish peripheries. *Territory, Politics, Governance*. <https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2391890>
- López-Sala, A., & 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, 1-20. <https://doi.org/https://doi.org/10.21670/ref.2006048>
- Lucassen, L. (2018). Peeling an onion: the “refugee crisis” from a historical perspective. *Ethnic and Racial Studies*, 41(3), 383-410. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1355975>
- M. Wilson, T. (2012). Revisiting the Anthropology of Policy and Borders in Europe. En D. Jagetic Andersen & M. Klatt (Eds.), *The Border Multiple. The Practicing of Borders between Public Policy and Everyday Life in a Re-scaling Europe* (pp. 77-96). Routledge.
- Malkki, L. H. (1995a). Purity and Exile. En *Purity and Exile*. The University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226190969.001.0001>
- Malkki, L. H. (1995b). Refugees and Exile: From «Refugee Studies» to the National Order of Things. *Annual Review of Anthropology*, 24(1), 495-523. <https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev.an.24.100195.002431>
- Malkki, L. H. (2005). Speechless emissaries: Refugees, humanitarianism, and dehistoricization. *Cultural Anthropology*, 11(3), 227-258. <https://doi.org/https://doi.org/10.1525/can.1996.11.3.02a00050>
- Mandal, R. (2005). *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention*. <https://www.refworld.org/reference/lpprs/unhcr/2005/en/70943>
- Marcus, G. E. (1995). Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography. *Annual Review of Anthropology*, 24, 95-117. <https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev.an.24.100195.000523>

- Marfleet, P. (2007). Refugees and history: why we must address the past. *Refugee Survey Quarterly*, 26(3), 136-148. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/rsq/hdi0248>
- Marfleet, P. (2011). Understanding 'Sanctuary': Faith and Traditions of Asylum. *Journal of Refugee Studies*, 24(3), 440-455. <https://doi.org/10.1093/jrs/fer040>
- Mariategui Valdés, L., Alonso López, A., & Martínez Ingelmo, M. (2002). El trabajo social actual en la acogida de solicitantes de asilo a su llegada a España. *Cuadernos de trabajo social*, 15, 249-259. <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS0202110249A>
- Mariño, F. (1981). Algunas observaciones sobre la futura ley de asilo española. *Revista de Estudios Internacionales*, 2(4), 955-966.
- Martínez Escamilla, M., & Sánchez Tomás, J. M. (2019). La vulneración de derechos en la frontera sur: de las devoluciones en caliente al rechazo en frontera. *Revista Crítica Penal y Poder*, 18, 28-39. <https://raco.cat/index.php/CPyP/article/view/363416>.
- Mata-Codesal, D., & Aramburu, M. (2025). En las fronteras de la autoctonía. Migrantes internos e internacionales en Barcelona (España). *Estudios Fronterizos*, 26. <https://doi.org/10.21670/ref.2502160>
- Matera, M., Tubakovic, T., & Murray, P. (2023). Is Australia a Model for the UK? A Critical Assessment of Parallels of Cruelty in Refugee Externalization Policies. *Journal of Refugee Studies*, 36(2), 271-293. <https://doi.org/10.1093/jrs/fead016>
- Mayblin, L. (2014). Colonialism, Decolonisation, and the Right to be Human: Britain and the 1951 Geneva Convention on the Status of Refugees. *Journal of Historical Sociology*, 27(3), 423-441. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/johs.12053>
- Mayblin, L. (2017). *Asylum after Empire. Colonial Legacies in the Politics of Asylum Seeking*. Rowman & Littlefield International.
- Mayblin, L., & James, P. (2019). Asylum and refugee support in the UK: civil society filling the gaps? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(3), 375-394. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1466695>
- McAdam, J. (2007). *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford University Press.
- Médicos del Mundo. (2021). *La salud naufraga en la Frontera Sur*. <https://www.medicosdelmundo.org/actualidad/publicaciones/informes/informe-la-salud-naufraga-en-la-frontera-sur/>
- Mesa-Pérez, C. U., Parreño-Castellano, J. M., & Domínguez-Mujica, J. (2023). Border control and accident rate of irregular immigration in the route to the Canary Islands (Spain) during the COVID-19 pandemic. *Hungarian Geographical Bulletin*, 72(2), 101-117. <https://doi.org/https://doi.org/10.15201/hungeobull.72.2.1>
- Mesa-Pérez, C. U., & Poy, A. (2024). Asilo y migración irregular marítima en las Islas Canarias. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, 63, 1-28. <https://doi.org/https://doi.org/10.14422/mig.2024.025>

- Mezzadra, S., & Neilson, B. (2016). *La frontera como metodo. O la multiplicación del trabajo*. Tinta Limón.
- Miežanskienė, R. (2020). Exploring Tendencies in Migrants' Legal Consciousness Research and Uncovering Factors for Socio-Legal Integration. *European Integration Studies*, 14, 26-38. <https://doi.org/10.5755/j01.eis.1.14.26774>
- Milos, G., & Camacho Caicedo, N. (Eds.). (2023). *El sistema de asilo y su regulación multinivel*. Editorial Comares.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2014). *Programa Global de Protección Internacional. Manual de Gestión. Versión julio 2014*.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2016). *Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Manual de Gestión. 1.0*.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2017). *Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Manual de gestión. 3.1*.
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. (2018). *Sistema de Acogida de Protección Internacional. Manual de Gestión. 3.3*.
- Misje, T. (2020). Social work and welfare bordering: the case of homeless EU migrants in Norway. *European Journal of Social Work*, 23(3), 401-413. <https://doi.org/10.1080/13691457.2019.1682975>
- MISSM. (2020). *Sistema de Acogida de Protección Internacional. Manual de Gestión. 4.1*.
- MISSM. (2021). *Sistema de Acogida de Protección Internacional. Manual de Gestión. Versión 5.0*.
- MISSM. (2023). *Estadística de Personas en el Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal*. <https://public.tableau.com/views/AcogidaPIyPT/Info?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#1>
- MISSM. (2024). *Informe del Sistema de Protección Internacional en España*.
- Moffette, D. (2018). *Governing Irregular Migration. Bordering Culture, Labour, and Security in Spain*. UBC Press.
- Moncriffe, J., & Eyben, R. (Eds.). (2007). *The power of labelling: How people are categorized and why it matters*. Earthscan. <https://doi.org/10.4324/9781849773225>
- Mooney, E. (2005). The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern. *Refugee Survey Quarterly*, 24(3), 9-26. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/rsq/hdi049>
- Moore, S. F. (2001). Certainties undone: Fifty turbulent years of legal anthropology, 1949-1999. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 7(1), 95-116.
- Morcillo, P. (2021). *La desnaturalización del derecho de asilo desde un análisis comprensivo del contexto nacional y europeo en materia de asilo y refugio*:

- propuestas para la mejora de la protección internacional en España*. Universitat de València.
- Moreno Vera, C. (2015). *Topología del desplazamiento forzado*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Moreno-Amador, G. (2021). *La búsqueda de asilo en España: políticas de refugio, derechos y ciudadanía*. Universidad Pontificia de Comillas.
- Moreno-Amador, G. (2023). *Refugio en disputa. Las políticas de asilo en España*. Editorial CSIC.
- Moreno-Lax, V. (2008). Must EU borders have doors for refugees? on the compatibility of Schengen visas and carriers' sanctions with EU member states' obligations to provide international protection to refugees. *European Journal of Migration and Law*, 10(3), 315-364. [https://doi.org/https://doi.org/10.1163/157181608X338180](https://doi.org/10.1163/157181608X338180)
- Moreno-Lax, V. (2017). Introduction: EU Pre-border Controls and Protection Seeker Flows. En *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law* (pp. 1–10). Oxford University Press.
- Moreno-Lax, V. (2021). Protection at Sea and the Denial of Asylum. En C. Costello, M. Foster, & J. McAdam (Eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (pp. 483-501). Oxford University Press.
- Morgades, S. (2015). La política de asilo en España en el contexto europeo: Cambios recientes y perspectivas de desarrollo normativo. *Anuario CIDOB de la inmigración* 2014, 225-248. <https://www.cidob.org/publicaciones/la-politica-de-asilo-en-espana-en-el-contexto-europeo-cambios-recientes-y>
- Morgades, S. (2016). Refugiado. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 10, 231-249. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3061>
- Morgades, S. (2021). *De Refugiados a Rechazados el Sistema de Dublín y el Derecho a Buscar Asilo en la Unión Europea*. Tirant lo blanch.
- Mountz, A. (2010). *Seeking Asylum. Human smuggling and bureaucracy at the border*. University of Minnesota Press.
- Mountz, A. (2011). The enforcement archipelago: Detention, haunting, and asylum on islands. *Political Geography*, 30(3), 118-128. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2011.01.005](https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2011.01.005)
- Mountz, A. (2020). *The Death of Asylum: Hidden Geographies of the Enforcement Archipelago*. University of Minnesota Press.
- Newman, D. (2003). On borders and power: A theoretical framework. *Journal of Borderlands Studies*, 18(1), 13-25. <https://doi.org/10.1080/08865655.2003.9695598>
- Newman, D. (2006). Borders and bordering: Towards an interdisciplinary dialogue. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 171-186. [https://doi.org/https://doi.org/10.1177/136843100606333](https://doi.org/10.1177/136843100606333)

- Noll, G. (2000). *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*. Kluwer Law International.
- Oeppen, C. (2016). 'Leaving Afghanistan! Are you Sure?' European Efforts to Deter Potential Migrants through Information Campaigns. *Human Geography*, 9(2), 57-68. <https://doi.org/10.1177/194277861600900206>
- Olesti Rayo, A. (2023). Algunas reflexiones sobre las directivas comunitarias en materia de protección internacional. En G. Milos & N. Caicedo Camacho (Eds.), *El sistema de asilo y su regulación multinivel* (pp. 103-124). Editorial Comares.
- Orchard, P. (2010). Protection of internally displaced persons: Soft law as a norm-generating mechanism. *Review of International Studies*, 36(2), 281-303. <https://doi.org/10.1017/S0260210510000033>
- Ortega Terol, J. M. (1993). Algunas cuestiones acerca del Derecho de Asilo y Refugio (Análisis jurisprudencial y perspectivas de desarrollo legislativo). *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 16, 135-158.
- Oso, L., López-Sala, A., & Muñoz-Comet, J. (2023). *Sociología de las migraciones*. Editorial Síntesis.
- O'Sullivan, M., & Stevens, D. (2017). *States, the Law and Access to Refugee Protection. Fortresses and Fairness*. Hart Publishing.
- Paasi, A. (2009). Bounded spaces in a 'borderless world': Border studies, power and the anatomy of territory. *Journal of Power*, 2(2), 213-234. <https://doi.org/10.1080/17540290903064275>
- Paasi, A. (2012). Border studies reanimated: Going beyond the territorial/relational divide. *Environment and Planning A*, 44(10), 2303-2309. <https://doi.org/https://doi.org/10.1068/a45282>
- Padilla, L. (2023). El acceso efectivo al procedimiento de protección internacional en España. Especial consideración a la situación de los menores solicitantes. En E. López Barba (Ed.), *Estudios jurídicos sobre el bienestar social para una Andalucía más inclusiva* (pp. 201-251). Dykinson.
- París Pombo, M. D. (2022). Externalizing Borders and Blocking Asylum Seekers in Northern Mexico. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 30(64), 101-116. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006407>
- Parker, N., & Vaughan-Williams, N. (2009). Lines in the sand? towards an agenda for critical border studies. *Geopolitics*, 14(3), 582-587. <https://doi.org/10.1080/14650040903081297>
- Pasetti, F. (2020). *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España, NIEM 2020*. https://www.cidob.org/es/noticias/lineas_de_investigacion_tematicas/migraciones/informe_nacional_para_espana_niem_2020_sobre_solicitantes_y_beneficiarios_de_proteccion_internacional

- Pasetti, F., Güell, B., & Jiménez García, J. R. (2022). *Informe Nacional para España, NIEM 2022. Sobre el sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. <https://www.cidob.org/sites/default/files/2025-03/NIEM%20National%20Report%202022.pdf>
- Pasetti, F., & Sánchez-Montijano, E. (2019). *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe nacional para España, NIEM 2018*. https://www.cidob.org/sites/default/files/2025-03/NIEM_Spain_National_Report_2018.pdf
- Pasqualetto, M. (2024). *Experiencing re-bordered Europe. An ethnography of the Upper Susa Valley*. Universitat de Barcelona.
- Pérez, N. (2011). El derecho de asilo y la condición de refugiado: balance de 26 años de desarrollos legislativos. *Derechos y Libertades*, 25, 269-308.
- Pfeffer, R., Barrick, K., & Galvan, T. (2023). Barriers and Facilitators to Leaving a Trafficker: A Qualitative Analysis of the Accounts of People Who Have Experienced Sex Trafficking. *Victims and Offenders*, 19(8), 1451-1470. <https://doi.org/10.1080/15564886.2023.2214814>
- Phillimore, J. (2020). Refugee-integration-opportunity structures: shifting the focus from refugees to context. *Journal of Refugee Studies*, 34(2), 1946-1966. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/feaa012>
- Phillimore, J., & Goodson, L. (2006). Problem or opportunity? Asylum seekers, refugees, employment and social exclusion in deprived urban areas. *Urban Studies*, 43(10), 1715-1736. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/00420980600838606>
- Pijnenburg, A., & Rijken, C. (2020). Moving beyond refugees and migrants: reconceptualising the rights of people on the move. *Interventions. International Journal of Postcolonial Studies*, 23(2), 273-293. <https://doi.org/10.1080/1369801X.2020.1854107>
- Piquero, A. R., Paternoster, R., Pogarsky, G., & Loughran, T. (2011). Elaborating the individual difference component in deterrence theory. *Annual Review of Law and Social Science*, 7, 335-360. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102510-105404>
- Pound, R. (1910). Law in Books and Law in Action. *American Law Review*, 44(1), 12-36.
- Poy, A. (2022). Un sistema de acogida que no acoge. Abandono, desprotección y precariedad de los solicitantes de asilo excluidos del Sistema de Acogida español. *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia*, 38(1), 53-74. <https://doi.org/https://doi.org/10.56247/qua.394>
- Poy, A., Rué, A., & Borelli, C. (2023). (Des)haciendo el asilo: etiquetajes de los flujos migratorios y categorías de refugio en disputa en el contexto español. En O. Jubany, J. Roca, & F. Mancinelli (Eds.), *Categorías desbordadas. Cuestionando etiquetas, jerarquías y alteridades* (pp. 74-105). Bellaterra Edicions. <https://hdl.handle.net/2445/202280>

- Pumares, P., Ríos-Marín, A. M., & López-Mora, C. (2021). La irrupción de la COVID-19 en el sistema de asilo en España: Almería como caso de estudio. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 129, 203-225. <https://doi.org/doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.203>
- Ramírez-March, Á. (2022). *Movimientos solidarios ante la “crisis de los refugiados”: entre el humanitarismo y las nuevas infraestructuras para la libertad de movimiento*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Reece, J., & Johnson, C. (Eds.). (2014). *Placing the Border in everyday life*. Routledge.
- Reed, H. E., Ludwig, B., & Braslow, L. (2016). Forced Migration. En M. J. White & C. Johnson (Eds.), *International Handbook of Migration and Population Distribution* (pp. 605-625). Springer.
- Restrepo, E. (2016). *Etnografía: alcances, técnicas y éticas*. Envió Editores.
- Ribera-Almandoz, O., Delclós, C., & Garcés-Mascreñas, B. (2020). *Casa nostra, casa vostra?. Condicions i trajectòries d'accés a l'habitatge de sol.licitants d'asil. Enquesta CASASIL 2019: Informe de resultats*. CIDOB edicions. <https://www.cidob.org/ca/publicacions/casa-nostra-casa-vostra-condicions-i-trajectories-daccses-lhabitatge-de-sollicitants>
- Ribera-Almandoz, O., Delclós, C., & Garcés-Mascreñas, B. (2022). 'Our home, your home?' The precarious housing pathways of asylum seekers in Catalonia. *Housing Studies*, 37(7), 1678-1701. <https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2141202>
- Rodríguez Rodríguez, F. M. (2021). Protección de los derechos de las víctimas de trata de seres humanos. *UNED. Revista de Derecho UNED*, 27, 929-965.
- Rodríguez Salinas, R. (2022). Política migratoria en las islas Canarias: violaciones de derechos humanos durante la pandemia. *Derecho PUCP*, 89, 37-75. <https://doi.org/https://doi.org/10.18800/derechopucp.202202.002>
- Rué, A. (2023). *Playing the state. The governance of migration from the Spanish asylum reception system*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Rué, A., & Jubany, O. (2023). La “desresponsabilización” del Estado. Una mirada etnográfica a la externalización del asilo desde el sistema de recepción. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, 58, 1-18. <https://doi.org/https://doi.org/10.14422/mig.2023.013>
- Ruiz Estramil, I. B. (2021). *El devenir refugiado en el procedimiento de asilo español: de la articulación humanitaria a la experiencia del demandante*. Universidad Pública de Navarra.
- Rumford, C. (2008). Introduction: Citizens and borderwork in Europe. *Space and Polity*, 12(1), 1-12. <https://doi.org/10.1080/13562570801969333>
- Rygiel, K., Baban, F., & Ilcan, S. (2016). The Syrian refugee crisis: The EU-Turkey 'deal' and temporary protection. *Global Social Policy*, 16(3), 315-320. <https://doi.org/10.1177/1468018116666153>

- Şafak Özdemir, G. (2024). Intersectional (In)visibility: experiences of irregular migrants in Barcelona. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 50(8), 1862-1885.
<https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2298351>
- Sajjad, T. (2018). What's in a name? 'Refugees', 'migrants' and the politics of labelling. *Race and Class*, 60(2), 40-62. <https://doi.org/10.1177/0306396818793582>
- Sánchez Legido, A. (2010). 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 (REEI)*, 18, 7.
- Sansone, R., & Bonanno, L. (2025). Introduction Documents, State Affects, and Imaginings at Times of Bureaucratic Impasse. *Cambridge Journal of Anthropology*, 43(1), 1-20. <https://doi.org/10.3167/cja.2025.430102>
- Santamaría, E. (2002). Inmigración y barbarie. La construcción social y política del inmigrante como amenaza. *Papers. Revista De Sociologia*, 59-75.
<https://doi.org/https://doi.org/10.5565/rev/papers/v66n0.1621>
- Santos Aguado, C. (1996). Trabajo social en el campo de actuación de inmigración y refugio. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 4, 121-134.
- Santos Olmeda, B. (2019). Las víctimas de trata en España: El sistema de acogida de protección internacional. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019*, 144-166.
<https://doi.org/doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.144>
- Sarat, A. (2017). "...the law is all over": Power, " resistance and the legal consciousness of the welfare poor. En P. Ewick (Ed.), *Consciousness and Ideology* (pp. 347-383). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315259604-12>
- Sassen, S. (2013). *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa Fortaleza*. Siglo XXI.
- Sassen, S. (2021). *Una sociología de la globalización*. Katz Editores.
- Schewel, K. (2019). Understanding Immobility: Moving Beyond the Mobility Bias in Migration Studies. *International Migration Review*, 54(2), 328-355.
<https://doi.org/10.1177/0197918319831952>
- Schuster, L. (2002). Asylum and the lessons of history. *Race and Class*, 44(2), 40-56.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0306396802044002974>
- Schuster, L. (2004). The Exclusion of Asylum Seekers in Europe. *Centre on Migration, Policy and Society Working Paper*, 1.
- Schweitzer, R., & Hinger, S. (Eds.). (2020). *Politics of (Dis)Integration*. Springer.
- Scott, J. C. (1985). *Weapons of the weak. Everyday forms of peasant resistance*. Yale University.
- Scott, J. W. (Ed.). (2020). *A Research Agenda for Border Studies*. Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/https://doi.org/10.4337/9781788972741>

- Sendhardt, B. (2013). Border Types and Bordering Processes: A Theoretical Approach to the EU/Polish-Ukrainian Border as a Multi-dimensional Phenomenon. En A. Lechevalier & J. Wielgohs (Eds.), *Borders and Border Regions in Europe: Changes, Challenges and Chances* (pp. 21-44). transcript Verlag.
<http://www.jstor.org/stable/j.ctv1fxhcq.4>
- Shacknove, A. (1985). Who Is a Refugee? *Ethics*, 95(2), 274-284.
<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/292626>
- Shacknove, A. (1993). From Asylum to Containment. *International Journal of Refugee Law*, 5(4), 516-533. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ijrl/5.4.516>
- Sharma, A., & Gupta, A. (Eds.). (2006). *The Anthropology of the State. A Reader*. Blackwell Publishing.
- Sheller, M., & Urry, J. (2006). The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 38(2), 207-226.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1068/a37268>
- Sheller, M., & Urry, J. (2016). Mobilizing the new mobilities paradigm. *Applied Mobilities*, 1(1), 10-25. <https://doi.org/10.1080/23800127.2016.1151216>
- 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, 21-49. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1900-54072010000100003
- Sigona, N. (2018). The contested politics of naming in Europe's "refugee crisis". *Ethnic and Racial Studies*, 41(3), 456-460.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1080/01419870.2018.1388423>
- Silbey, S. S. (2005). After Legal Consciousness. *Annual Review of Law and Social Science*, 1, 323-368. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.1.041604.115938>
- Skran, C. M. (1992). The International Refugee Regime: The Historical and Contemporary Context of International Responses to Asylum Problems. *Journal of Policy History*, 4(1), 8-35. <https://doi.org/doi:10.1017/S0898030600006485>
- Skran, C. M., & Daughtry, C. N. (2007). The study of refugees before «Refugee Studies». *Refugee Survey Quarterly*, 26(3), 15-35. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdi0240>
- Solanes, A. (2010a). Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 90, 77-101.
<https://vlex.es/vid/balance-tras-leyes-extranjeria-302568262>
- Solanes, A. (2010b). Un decálogo sobre la crisis del asilo en España. *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 218, 103-122. <https://fundacionsistema.com/un-decalogo-sobre-la-crisis-de-asilo-en-espana-a-decalogue-of-asylum-crisis-in-spain/>
- Solanes, A. (2014). Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española. *Anuario Facultad de Derecho*, 7, 181-210.
<https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/22057>

- Solanes, A. (2020). Protección y principio de non-refoulement en la Unión Europea. *SCIO. Revista de Filosofía*, 19, 27-62.
https://doi.org/https://doi.org/10.46583/scio_2020.19.720
- Sopf, D. (2001). Temporary Protection in Europe After 1990: The «Right to Remain» of Genuine Convention Refugees. *Washington University Journal of Law & Policy*, 6, 109-159. https://openscholarship.wustl.edu/law_journal_law_policy/vol6/iss1/4
- Spijkerboer, T. (2018). The global mobility infrastructure: Reconceptualising the externalisation of migration control. *European Journal of Migration and Law*, 20, 452-469. <https://doi.org/doi:10.1163/15718166-12340038>
- Squire, V. (2009). *The Exclusionary Politics of Asylum*. Palgrave Macmillan.
- Stolcke, V. (1995). New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe. *Current Anthropology*, 36(1), 1-24.
- Stumpf, J. P. (2006). The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. *American University Law Review*, 56(2), 367-419.
<https://digitalcommons.wcl.american.edu/aulr/vol56/iss2/3/>
- Tan, N. F. (2018). *International Cooperation on Refugees: Between Protection and Deterrence*. Aarhus University.
- Tan, N. F. (2019). International models of deterrence and the future of access to asylum. En S. Singh Juss (Ed.), *Research Handbook on International Refugee Law* (pp. 170-182). Edward Elgar Publishing.
- Tazzioli, M. (2018). The temporal borders of asylum. Temporality of control in the EU border regime. *Political Geography*, 64, 13-22.
<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2018.02.002>
- Tazzioli, M. (2020). Governing migrant mobility through mobility: Containment and dispersal at the internal frontiers of Europe. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 38(1), 3-19. <https://doi.org/10.1177/2399654419839065>
- Tazzioli, M. (2023). Digital expulsions: Refugees' carcerality and the technological disruptions of asylum. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 41(7), 1301-1316. <https://doi.org/10.1177/23996544231196680>
- Tazzioli, M., & Garelli, G. (2020). Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe. *Environment and Planning D: Society and Space*, 38(6), 1009-1027.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0263775818759335>
- Teitgen-Colly, C. (2006). The European union and asylum: An illusion of protection. *Common Market Law Review*, 43(6), 1503-1566.
<https://doi.org/https://doi.org/10.54648/cola2006132>
- Thomaz, D. (2018). What's in a Category? The Politics of Not Being a Refugee. *Social and Legal Studies*, 27(2), 200-218.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/096466391774648>

- Ticktin, M. (2015). Los problemas de las fronteras humanitarias. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, 70(2), 291-297.
<https://doi.org/https://doi.org/10.3989/rdtp.2015.02.001.03>
- Torpey, J. (2000). *The invention of the passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press.
- Triandafyllidou, A. (2014). Multi-levelling and externalizing migration and asylum: Lessons from the southern European islands. *Island Studies Journal*, 9(1), 7-22.
<https://doi.org/https://doi.org/10.24043/isj.290>
- Triandafyllidou, A., & Dimitriadi, A. (2014). Deterrence and Protection in the EU's Migration Policy. *International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 49(4), 146-162. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/03932729.2014.956280>
- Tsourdi, E. (2015). Reception conditions for asylum seekers in the EU: towards the prevalence of human dignity. *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 29(1), 9-24.
- Tsourdi, E. (2021). Regional Refugee Regimes. Europe. En C. Costello, M. Foster, & J. McAdam (Eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (pp. 352-369). Oxford University Press.
- Tsourdi, E., & Costello, C. (2021). The Evolution of EU Law on Refugees and Asylum. En P. Craig & G. de Búrca (Eds.), *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press.
- Tuckett, A. (2013). *The Ambiguities of Documentation: Migrants' Everyday Encounters with Italian Immigration Law*. London School of Economics and Political Science.
- Tuckett, A. (2015). Strategies of Navigation: Migrants' Everyday Encounters with Italian Immigration Bureaucracy. *The Cambridge Journal of Anthropology*, 33(1), 113-128.
<https://doi.org/10.3167/ca.2015.330109>
- Tunaboylu, M. S., & van Liempt, I. (2020). A Lack of Legal Protection and Limited Ways Out: How Asylum Seekers Cope with Liminality on Greek Islands: Lesbos and Chios. *Journal of Refugee Studies*, 34(2), 1560-1576.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/feaa002>
- Twis, M. K., Preble, K. M., Greenwood, D., & Kollmeyer, S. (2022). A Qualitative Analysis of Sex Trafficking Survivor-Advocates' Barriers to Exiting "The Life". *Violence and Victims*, 37(6), 820-836. <https://doi.org/10.1891/vv-2021-0079>
- United Nations. (2023a). 2. *Convention relating to the Status of Refugees Geneva, 28 July 1951*. https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en
- United Nations. (2023b). 5. *Protocol relating to the Status of Refugees New York, 31 January 1967*.
https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=V-5&chapter=5

- Valenta, M., Lønning, M. N., Jakobsen, J., & Auparić-Iljić, D. (2019). European Asylum Policies and the Stranded Asylum Seekers in Southeastern Europe. *Journal of Refugee Studies*, 32(Special_Issue_1), 1162-1171. <https://doi.org/10.1093/jrs/fey063>
- Valles, M. (2016). ¿Vallas al asilo? Apuntes sobre el sistema de protección internacional en España. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016*, 226-245. <https://doi.org/https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2016.226>
- Valles, 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, 230-240. <https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/30496>
- Van Houtum, H., & Van Naerssen, T. (2002). Bordering, ordering and othering. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93(2), 125-136. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-9663.00189>
- Vargas, J. (2018, noviembre 21). La larga y fría noche de espera para iniciar el trámite de asilo en Madrid. *Público*. <https://www.publico.es/sociedad/asilo-espana-larga-fria-noche-espera-iniciar-tramite-asilo-madrid.html>
- Vega Pascual, M. J. (1996). Fases de la intervención social con refugiados. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 4, 155. <https://alternativasts.ua.es/article/view/4002>
- Velasco, N. A. (2017). El sistema europeo común de asilo (seca) y su aplicación en España. *TSN. Transatlantic Studies Network: Revista de Estudios Internacionales*, 2(4), 155-161.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024-1054. <https://doi.org/10.1080/01419870701599465>
- Vidal, P. (2023). El acceso a la protección internacional en territorio. En G. Milios & N. Caicedo Camacho (Eds.), *El sistema de asilo y su regulación multinivel* (pp. 149-176). Editorial Comares.
- Villanueva, A. (2017). Aproximándonos al derecho al asilo en España. *Revista Lusófona de Educação*, 37, 117-130. <https://doi.org/https://doi.org/10.24140/issn.1645-7250.rle37.08>
- Vives, L. (2016). The European Union-West African sea border: Anti-immigration strategies and territoriality. *European Urban and Regional Studies*, 24(2), 209-224. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0969776416631790>
- Vives, L. (2017). Unwanted sea migrants across the EU border: The Canary Islands. *Political Geography*, 61(2), 181-192. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.09.002>
- Walters, W. (2011). Foucault and Frontiers: Notes on the Birth of the Humanitarian Border. En U. Bröckling, S. Krasmann, & T. Lemke (Eds.), *Governmentality. Current Issues and Future Challenges* (pp. 138-164). Routledge.

- Watkins, J. (2017). Australia's irregular migration information campaigns: border externalization, spatial imaginaries, and extraterritorial subjugation. *Territory, Politics, Governance*, 5(3), 282-303.
<https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1284692>
- Williams, J. M. (2015). From humanitarian exceptionalism to contingent care: Care and enforcement at the humanitarian border. *Political Geography*, 47, 11-20.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2015.01.001>
- Wilson, T., & Donnan, H. (2012). *A Companion to Border Studies*. Blackwell Publishing Ltd.
- Wimmer, A., & Glick Schiller, N. (2002). Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. *Global Networks*, 2(4), 301-334.
<https://doi.org/10.1111/1471-0374.00043>
- Wood, T. (2021). The International and Regional Refugee Definitions Compared. En C. Costello, M. Foster, & J. McAdam (Eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (pp. 625-643). Oxford University Press.
- Wright, F. (2016). Resistance. *Cambridge Encyclopedia of Anthropology*.
<https://doi.org/10.29164/16resistance>
- Yuval-Davis, N., Wemyss, G., & Cassidy, W. (2019). *Bordering*. Polity Press.
- Zapata Hernández, V. M. (2021). Migración marítima irregular y gestión de la acogida en Canarias. *Factsheet OBITen*, 10. <https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/26575>
- Zetter, R. (1988). Refugees and Refugee Studies. A Label and an Agenda. *Journal of Refugee Studies*, 1(1), 1-6. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/1.1.1>
- Zetter, R. (1991). Labelling refugees: Forming and transforming a bureaucratic identity. *Journal of Refugee Studies*, 4(1), 39-62.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/4.1.39>
- Zetter, R. (2007). More labels, fewer refugees: Remaking the refugee label in an era of globalization. *Journal of Refugee Studies*, 20(2), 172-192.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jrs/fem011>
- Zetter, R. (2019). Conceptualising forced migration: praxis, scholarship and empirics. En A. Bloch & G. Donà (Eds.), *Forced Migration. Current Issues and Debates* (pp. 19-43). Routledge.
- Zolberg, A. R. (2003). The archaeology of 'remote control'. En A. Fahrmeir, O. Faron, & P. Weil (Eds.), *Migration control in the North Atlantic world: The evolution of state practices in Europe and the United States from the French revolution to the inter-war period* (pp. 195-222). Berghahn Books.

Anexos

Anexo 1. Tabla de personas entrevistadas y grupos focales

Perfil	Lugar	Tipo	Fecha
Fase 1 del trabajo de campo			
Solicitante de asilo venezolano	Catalunya	Presencial	2021
Mujer venezolana beneficiaria de Protección por Razones Humanitarias	Catalunya	Presencial	2022
Psicólogo. Entidad Social	Catalunya	En línea	2022
Director. Programa de Acogida Complementario	Catalunya	Presencial	2022
Director. Entidad Social	Catalunya	Presencial	2022
Trabajadora Social de Fase 1. Programa Estatal de Acogida	Catalunya	Presencial	2022
Educadora. Programa de Acogida Complementario	Catalunya	Presencial	2022
Experto en Derecho de Asilo	Catalunya	Presencial	2022
Abogado. Entidad Social	Catalunya	Presencial	2022
Voluntaria. Institución Religiosa	Catalunya	Presencial	2022
Experta en Derecho de Asilo	Catalunya	Presencial	2022
Experta en Derecho de Asilo	Catalunya	Presencial	2022
Coordinadora Servicio Jurídico. Programa Estatal de Acogida	Catalunya	Presencial	2022
Coordinadora de Fase 1. Programa Estatal de Acogida	Catalunya	En línea	2022
Experta en Derecho de Asilo	Catalunya	En línea	2022
Abogada de Fase 0. Programa Estatal de Acogida	Castilla y León	En línea	2022
Experta en Derecho de Asilo	Euskadi	Presencial	2022
Abogado. Entidad Social	Catalunya	Presencial	2022
Abogada. Programa Estatal de Acogida	Catalunya	Presencial	2022
Abogada. Programa de Acogida Complementario	Catalunya	En línea	2022
Abogado. Entidad Social	Catalunya	En línea	2022
Técnica de un punto de Información y Orientación. Entidad Social	Catalunya	En línea	2022
Trabajadora Social. Programa de Acogida Complementario	Catalunya	Presencial	2022
Técnica de Servicios Sociales. Ayuntamiento	Catalunya	Presencial	2022
Trabajadora Social de Fase 0. Programa Estatal de Acogida	Castilla y León	En línea	2022
Coordinadora Estatal. Programa Estatal de Acogida	Catalunya	Presencial	2022
Directora de un Centro de Primera Acogida. Programa Estatal de Acogida	Aragón	En línea	2022
Técnico Emergencia Ucrania en CREADE	Catalunya	Presencial	2022
Abogado. Programa Estatal de Acogida	Castilla y León	En línea	2022
Trabajadora Social. Programa de Acogida Complementario	Euskadi	En línea	2022
Técnica de Proyectos. Entidad Social	Catalunya	Presencial	2022
Activista	Catalunya	Presencial	2023
Refugiado Cubano	Catalunya	Presencial	2023
Refugiada Afgana	Catalunya	Presencial	2023
Coordinador. Programa Estatal de Acogida	Euskadi	En línea	2023
Solicitante de asilo uruguayo	Catalunya	Presencial	2023
Solicitante de asilo colombiano	Andalucía	En línea	2023
Directora. Programa de Acogida Complementario	Euskadi	En línea	2023
Vendedora de citas de asilo	-	En línea	2023
Coordinador Estatal de Servicio Jurídico. Programa Estatal de Acogida	Catalunya	Presencial	2023
Trabajador Social de Fase 1. Programa Estatal de Acogida	Catalunya	En línea	2023
Coordinador Servicio Jurídico. Programa Estatal de Acogida	Catalunya	Presencial	2023
Director del Servicio de Inmigración y Refugio. Ayuntamiento	Catalunya	En línea	2023

Trabajadora Social de Fase 1. Programa Estatal de Acogida	Catalunya	Presencial	2023
Mujer venezolana en situación administrativa irregular	Catalunya	Presencial	2023
Refugiado Afgano	Catalunya	Presencial	2023
Responsable Provincial de Acogida. Programa Estatal de Acogida	Catalunya	Presencial	2023
Solicitante de asilo colombiana	Catalunya	Presencial	2023
Solicitante de asilo colombiano	Catalunya	Presencial	2023
Solicitante de asilo venezolano	Aragón	Presencial	2023
Solicitantes de asilo peruanos (entrevista a 2 personas)	Aragón	Presencial	2023
Coordinador de Fase 1. Programa Estatal de Acogida	Catalunya	En línea	2023
Solicitante de asilo peruana (mujer trans)	Catalunya	Presencial	2023
Fase 2 del trabajo de campo			
Activista	Canarias	Presencial	2023
Trabajadora Social. Programa Víctimas de Trata	Canarias	Presencial	2023
Activista	Canarias	Presencial	2023
Abogada. Programa de Atención Humanitaria	Canarias	En línea	2023
Profesional de la Administración Pública	Canarias	Presencial	2023
Trabajadora Social. Programa Víctimas de Trata	Canarias	Presencial	2023
Abogada. Entidad Social	Canarias	En línea	2023
Coordinadora. Programa Víctimas de Trata	Canarias	Presencial	2023
Técnico del Servicio de Atención a Costas. Programa de Atención Humanitaria	Canarias	Presencial	2023
Activista	Canarias	En línea	2023
Coordinador. Programa Estatal de Acogida	Canarias	Presencial	2023
Abogada. Entidad Social	Canarias	Presencial	2023
Responsable de Primera Acogida. Programa Estatal de Acogida	Canarias	Presencial	2023
Coordinadora. Programa Víctimas de Trata	Canarias	Presencial	2023
Coordinador de Servicio Jurídico. Programa de Atención Humanitaria	Canarias	Presencial	2023
Experta en políticas acogida	Canarias	Presencial	2023
Abogada. Programa Estatal de Acogida	Catalunya	En línea	2023
Trabajadora Social. Programa Víctimas de Trata	Canarias	Presencial	2023
Abogada. Programa Víctimas de Trata	Catalunya	En línea	2023
Abogada. Programa Estatal de Acogida	Canarias	Presencial	2023
Abogada. Programa de Atención Humanitaria	Canarias	En línea	2023
Responsable Provincial de Acogida. Programa Estatal de Acogida	Catalunya	Presencial	2023
Grupos focales con profesionales del programa estatal de acogida			
Abogada, Coordinadora y Trabajadora Social de Primera Acogida	Catalunya	Presencial	2022
Abogada, Director, Coordinadora de Primera Acogida y Técnica de Fase 1	Catalunya	Presencial	2023
Coordinador Provincial, Trabajadora Social de Primera Acogida y Abogada	-	Presencial	2023
Responsable provincial y Responsable de un Centro Primera acogida	Catalunya	En línea	2023

Anexo 2. Anuncio del mercado de citas

Servicio de extranjería: Asilo (Abierto) (Precios actualizados noviembre de 22)

¿Llevas mucho tiempo esperando para realizar este trámite o no dispones del tiempo suficiente? Con nosotros puedes despreocuparte.

Te aseguramos la cita previa de asilo para tramitar o renovar tu tarjeta roja por un coste de 60€ (Cualquier provincia donde sea posible)

Para tramitar asilo por primera vez tendría un coste de 60€ (Precio principal de Madrid). Se ofrece también, un servicio preferente VIP con un coste de 200€ para las provincias más colapsadas donde ponemos más de nuestros recursos a disposición del cliente donde tratamos de asegurar y garantizar con una gran probabilidad de éxito la cita mucho más pronto de lo esperado. (Aplicable especialmente en Barcelona, Valencia y Alicante, no se excluyen otras provincias donde también está habilitada esta opción) (Limitado entre 2 a 5 personas en cola por provincia, se estima un tiempo de entre 1 a 15 días hábiles para la obtención). Para los que quieran comisarías en específico en el caso de Madrid, desde al menos 200€ la cita podrá ser reservada en las que hayan sido solicitadas. Para los que quieran su cita y salir con el NIE más pronto, ofrecemos la opción de reservar la cita para la oficina de Aquiles (Madrid) la cual actualmente está soltando calendario semanal a diferencia del resto de comisarías, las cuales es posible que no se excluyan en caso de lanzar cita bajo esta modalidad. Requerimos el pago adelantado de su coste total en función de la prioridad seleccionada (desde 80€) para poder brindarle esta opción, disponemos de garantías de devolución sujetas a situaciones que puedan darse.

A continuación, se detallan las garantías de devolución que son EXCLUSIVAS para este tipo de casos:

GARANTIAS DE DEVOLUCIÓN:

- Garantizamos la devolución del pago adelantado desde el 50% hasta el 100%, si por algún motivo que requerirá ser evaluado nos solicita o tenemos que detener la gestión con usted.*
- Garantizamos la devolución del pago adelantado del 100% en cualquier caso donde se considere que hemos cometido una negligencia o no podamos gestionar la cita.*
- No habrá devolución una vez tramitada la cita con éxito o por motivos ajenos a nuestro servicio que no sean contemplados como justificados.*

Si la cita es para otras provincias de España el precio podría verse afectado por un cambio.

- Alicante: 100€*
- Barcelona: 100€ (Debido a las circunstancias y la gran demanda con la provincia fue necesario hacer esta modificación)*
- Valencia 100€ (Por las circunstancias encontradas debido a decisiones tomadas por la comisaría de la provincia, entre otras dificultades, nos hemos visto obligados a ponerle este precio ya que requiere de más recursos por nuestra parte)*
- Lleida 80€ (Precio debido a la escasez de citas lanzadas por la comisaría)*
 - Toledo 80€*
 - Castellón 60€*
 - Zaragoza 60€*

- Bilbao 55€
- Tarragona 100€
- Murcia 80€
- Málaga 40€
- Valladolid 40€
- Almería 50€
- Huesca 60€
- Sevilla 55€
- A Coruña 40€
- Segovia 55€
- Posible precio para otras provincias: 40€/55€

El pago se realiza después de obtener la cita, no hay compromiso previo salvo excepciones antes mencionadas y en las que debamos considerarlo.

Atendemos solicitudes de todas las provincias en las que sea posible realizar el trámite.

Al contratar este servicio disponemos de asesoramiento gratuito a nivel general por parte de nuestros abogados expertos en la materia, por si llegaras a necesitarlo en algún momento. Un asesoramiento más personalizado tendría un coste con descuento aplicado y exclusivo para quienes vienen a través de nosotros. Disponemos también de un servicio más completo de asilo por 300€/350€ + costo de cita, con el fin de tratar de garantizar el éxito en el trámite y evitar posibles denegaciones, donde se incluye:

- La cita
- Preparación del escrito de solicitud
- Orientación a la entrevista
- Acompañamiento a comisaría (Solo en Madrid)
- Asesoramiento en todos los aspectos posibles

Disponemos de un servicio partido del completo más económico por 120/150€ + costo de cita donde solo incluye la cita y la preparación del escrito de solicitud donde nos centramos específicamente en ayudarlo a exponer correctamente sus motivos con el objetivo final de que sea más probable que le concedan el trámite. Si estas interesado no dudes en escribirnos a través de la página o en nuestro número con whatsapp

CLAUSULAS DE SERVICIO:

PD: Realizado este servicio con éxito y con la confirmación del cliente no hay posibilidad de devolución, solo se puede ofrecer sacar la cita nuevamente sin costó en casos muy excepcionales.

PD 2: Si usted ya tiene los recursos necesarios y la seguridad de que puede sacarse la cita por otros medios no acuda a este servicio, así como preferimos que no acuda si ya tiene otras personas que se la gestionen, somos gente comprometida con las personas serias y que realmente lo necesitan.

PD 3: No nos hacemos responsables de las decisiones o los riesgos que quiera tomar el cliente, entre otras situaciones similares posibles.

PD 4: En casos excepcionales donde las circunstancias lo hayan favorecido, nos reservamos el derecho a la no devolución del dinero por trabajo ya realizado, o en caso de detectar incumplimiento previo por parte del cliente, acoso, injurias y difamación

pública que afecte a nuestro derecho al honor, entre otros supuestos, así como tomar las acciones legales pertinentes en caso de ser necesario.

PD 5: Si llegamos a sacarle nosotros la cita, habiendo detectado que mientras duraba el proceso le ha enviado datos a otros gestores, es posible que se aplique una penalización que provoque el incremento del precio debido a la falta de compromiso, tome conciencia de avisarnos con antelación o no mentirnos cuando le preguntamos algo que consideramos importante y tenga respeto por nuestro trabajo.

Fuente: Trabajo de campo, 2022.