

(Des)haciendo el asilo

Etiquetajes de los flujos migratorios y categorías de refugio en disputa en el contexto español

ARNAU POY. INVESTIGADOR PREDOCTORAL, GENI, UNIVERSITAT DE BARCELONA.

ALÈXIA RUÉ. INVESTIGADORA POSTDOCTORAL, UNIVERSITAT DE BARCELONA.

CATERINA BORELLI. MARIE SKŁODOWSKA-CURIE RESEARCH FELLOW, UNIVERSITÀ CA' FOSCARI (VENEZIA) Y THE NEW SCHOOL FOR SOCIAL RESEARCH (NEW YORK)¹.

Introducción

En su empeño para 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 (Torpey, 2000). Las categorías administrativas empleadas por los Estados para este propósito, lejos de ser unívocas, universales y de fácil aplicación, son múltiples, contradictorias, dinámicas y complejas (La Barbera, 2015). Con demasiada frecuencia, las mismas categorías burocráticas del Estado son utilizadas para analizar los fenómenos sociales, promoviendo una comprensión sesgada y reduccionista, binaria, estática y lineal de los procesos sociales, además de homogeneizar, dividir, simplificar y colocar en casillas *ad hoc* las experiencias de las personas (Crawley y Skleparis, 2018).

En el ámbito de la protección internacional, categorías como «refugiado», «migrante forzado», «migrante económico» o «solicitante de asilo» son centrales para las políticas públicas, las legislaciones y los programas de intervención. Estas y otras etiquetas, que forman parte de los sistemas clasificatorios institucionalizados en la burocracia del Estado, son esenciales para la gestión de la institución del asilo. Sólo una vez tipificadas y catalogadas en base a una casuística de referencia, las personas devienen «legibles» para el Estado (Scott, 2008) y pueden ser sujetos de su intervención. Especialmente para los «no ciudadanos», ser clasificado dentro del abanico de categorías del Estado no es un asunto trivial, las categorías vinculan a las personas con las instituciones y operan generando elegibilidad y merecimiento con relación a derechos y servicios. Con ello,

¹ Las tres autoras han participado equitativamente en la elaboración del capítulo. Versión “pre-print” del capítulo Poy, Arnau; Rué, Alèxia; Borelli, Caterina. (Des)haciendo el asilo: Etiquetajes de los flujos migratorios y categorías de refugio en disputa en el contexto español. Jubany, Olga; Roca, Jordi; Mancinelli, Fabiola (eds.). *Categorías desbordadas. Cuestionando etiquetas, jerarquías y alteridades*. Edicions Bellaterra, 2023.

sostienen y reproducen unos sistemas estratificados de derechos, obligaciones y oportunidades (Thomaz, 2018). Es decir, promueven una desigual atención política, social e institucional de apoyo, protección y recursos. Así, generan procesos de inclusión y exclusión de los diferentes ámbitos de la sociedad receptora. En este sentido, las etiquetas administrativas, por mucho que pretendan representar o reflejar el mundo social, deben entenderse como un acto de poder del Estado, que encasillan a las personas dentro de esquemas burocráticos, produciendo y reproduciendo desigualdades y privilegios (Mountz, 2010).

En el presente capítulo analizamos la categoría «solicitante de asilo», con el propósito de contribuir al debate teórico sobre los procesos de categorización y etiquetaje en los estudios sobre asilo y refugio (Forina, 2022; López-Sala y Moreno-Amador, 2020; Colson, 2003). Haciendo particular referencia al desarrollo y distribución de esta categoría en el Estado español, mostraremos cómo se ha insertado en estructuras marcadas por relaciones de poder preexistentes y cómo se ha aplicado en diferentes momentos históricos, sin dejar de lado las disputas que han surgido a su alrededor. Este análisis revelará cómo los límites de la institución del asilo se han dibujado y desdibujado repetidamente para ofrecer protección y acogida a unos y excluir a otros, de acuerdo con los intereses del Estado y la contingencia tanto interna como internacional. El presente texto es el resultado de un esfuerzo colaborativo de los proyectos de investigación independientes de las tres autoras, los tres centrados en el análisis de las políticas de asilo y acogida desde una mirada etnográfica multisituada en diferentes enclaves del Estado español².

El texto está estructurado en tres apartados principales. El primero ofrece una aproximación teórica a la categoría «solicitante de asilo» a través de la teoría del etiquetaje y una contextualización histórica de las principales etiquetas empleadas en el marco de la institución del asilo. Argumentaremos que el debate sobre los procesos de etiquetaje en el ámbito de la protección internacional debe contemplar también la

² La investigación de Arnau Poy, actualmente en curso, ha sido financiada por el programa estatal *Ayudas para la Formación de Profesorado Universitario* del Ministerio de Universidades (FPU20/01823). La investigación de Alèxia Rué se enmarca dentro del programa de doctorado del Departamento de Antropología Social y Cultural de la Universidad Autónoma de Barcelona. El proyecto de Caterina Borelli ha sido financiado por el programa de investigación e innovación H2020-MSCA-IF-2019 Marie Skłodowska-Curie (Grant agreement n° 898276).

categoría administrativa de solicitante de asilo, para dar cuenta de la forma en que el Estado gestiona el acceso (y la exclusión) a la protección internacional y la acogida. En el segundo apartado, mostraremos empíricamente cómo la etiqueta de solicitante de asilo se ha transformado y manipulado históricamente en el Estado español para gestionar los flujos de movilidad internacional, así como los efectos y disputas que dicha categoría ha generado en diferentes actores. De esta forma, evidenciaremos cómo la forma en que se aplica la etiqueta revela las preferencias hacia unas personas solicitantes respecto a otras, excluyendo sistemáticamente a aquellas no deseadas a través del sistema burocrático del asilo. Finalmente, el capítulo termina con unas conclusiones acerca del caso analizado y su lugar dentro de la teoría del etiquetaje.

Categorías, etiquetas y su aplicación en los sistemas de asilo y acogida

La teoría del etiquetaje

En las últimas décadas la teoría del etiquetaje ha ganado fuerza como aproximación analítica en los estudios sobre migración y asilo (López-Sala y Moreno-Amador, 2020; Sajjad, 2018; Zetter, 1991, 2007). Aparecida en la década de 1960 y aplicada inicialmente al campo de la desviación y la criminalidad, esta teoría se desarrolla y populariza en la década de 1980 a partir del análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo (Wood, 1985). Según Moncrieff y Eyben (2007), la teoría del etiquetaje se rige sobre tres principios. Primero, los procesos de etiquetaje implican relaciones de poder, donde los actores más influyentes utilizan marcos y etiquetas para influenciar la manera en que determinadas problemáticas y categorías de personas son consideradas y tratadas³. En segundo lugar, las diferentes motivaciones para clasificar producen resultados variados (a veces inesperados) en los procesos de etiquetaje. Así, etiquetas generadas con la intención de proteger pueden llevar a la estigmatización y marginalización, mientras que etiquetas creadas para excluir pueden terminar inspirando procesos productivos de movilización y reclamación de derechos. Finalmente, los procesos de imposición de marcos y atribución de etiquetas suponen complejas relaciones de responsabilidad y obligaciones, complementarias y en conflicto entre sí. Esto tiene importantes consecuencias sobre la manera en que las etiquetas son negociadas por los diferentes

³ Es importante aquí la distinción analítica entre marcos y etiquetas, refiriéndose los primeros a la manera en que entendemos algo como un problema, y las segundas a cómo las personas son nombradas y/o categorizadas para reflejar dichos marcos, convirtiéndose así en «casos».

agentes implicados; sobre las disputas que pueden desencadenar o sobre los potenciales resultados (Moncrieff y Eyben, 2007: 2-3).

A inicios de la década de los 90, Roger Zetter introduce la teoría del etiquetaje al análisis de la figura del refugiado, para entender cómo esta figura legal se ha burocratizado. Siguiendo la invitación de Wood (1985: 348) a exponer lo político en los aparentemente no-políticos procesos de etiquetaje, Zetter describe el «etiquetaje» como el proceso mediante el cual diferentes aparatos y agentes (Estados, agencias internacionales, ONG, etcétera) establecen y asignan órdenes clasificatorios a las personas con el propósito de convertirlas en objetos de políticas e intervenciones (Zetter, 1991: 44). Así, el etiquetaje es presentado como un proceso de estereotipación que implica primero desagregación y diferenciación, luego estandarización de la casuística y finalmente la formulación de categorías nítidas mediante la práctica burocrática. En este proceso, las etiquetas tienden a objetivar a las personas, desvinculándolas de sus historias, transformándolas en casos estandarizados y vinculándolas con las instituciones que pretenden administrarlas.

El aporte principal del enfoque del etiquetaje en los estudios sobre la institución del asilo es el de mostrar las formas cambiantes que han adquirido las etiquetas de protección en diversos lugares y momentos. Es decir, permite analizar cómo cambian en función de factores como las conveniencias políticas, las impugnaciones legales, la mediación mediática y las limitaciones económicas. Además, es especialmente útil para analizar la institución del asilo porque revela cómo las categorías se institucionalizan y se implementan a través de políticas y leyes, y cómo funcionan en términos de relaciones de poder. De esta forma, permite ver cómo las etiquetas administrativas son manipuladas e implementadas, los efectos que producen, es decir, el impacto que tienen en las trayectorias de quienes son etiquetados, y cómo estos y otros agentes responden y contestan al etiquetaje institucional. Ello nos permite analizar las diferentes formas en que las sociedades responden a la llegada de personas que buscan refugio. Así, podemos observar cómo la aparentemente nítida separación entre las etiquetas legales –entre quién merece protección internacional y quién no– ha tendido un carácter volátil según los contextos geográficos, los momentos históricos y las diversas agendas de los Estados.

Una breve historiografía de las etiquetas del asilo

La etiqueta legal de refugiado actual encuentra sus orígenes históricos en el período entreguerras, cuando diferentes convenios internacionales auspiciados por la Sociedad de las Naciones buscaron formas de gestionar los flujos de desplazados europeos surgidos en los años veinte y treinta del siglo XX (Hathaway, 2021). Sin embargo, el origen del régimen actual de protección se sitúa en la mitad del siglo XX tras la experiencia de la Segunda Guerra Mundial. La noción legal de refugiado más extendida y aceptada hoy es la que emergió entonces, contenida en la definición de la Convención de Ginebra de 1951 (Organización de las Naciones Unidas, 1951). La Convención define al «refugiado» como toda aquella persona que «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra 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 [...] fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él».

Es importante destacar que la política de la Guerra Fría que se iba imponiendo en el momento influyó significativamente en la formación del régimen de protección de los refugiados y en cómo se atribuiría la protección internacional. Como destaca Loescher (1993), que la persecución política fuera el elemento clave de la definición de refugiado sirvió a los intereses de los Estados occidentales en su intento de demostrar la superioridad de sus regímenes democráticos, estigmatizando a los países orientales comunistas y excluyendo a colonias y antiguas colonias de esta protección (Mayblin, 2017). Por lo tanto, los disidentes de los Estados comunistas generalmente fueron bienvenidos y se les ofreció protección en Occidente sin demasiado escrutinio (Akoka, 2011), mientras que otros posibles factores de desplazamiento forzado, como la pobreza extrema, los desastres naturales, los conflictos armados, las invasiones extranjeras o ciertos motivos de persecución, no se consideraron causas legítimas para solicitar la condición de refugiado, aun siendo condicionantes de la movilidad forzada (Reed *et al.*, 2016: 619). Así, las jerarquías de clase, raciales y de género que operaban en el orden colonial desde el cual emerge la Convención de Ginebra, que marcaron su contenido y la definición legal de refugiado, continúan definiendo y afectando al derecho de asilo hoy en día (Krause, 2021).

La orientación de la Convención de Ginebra fue decididamente eurocéntrica: aunque muchos Estados optaron por la aplicación de sus provisiones a refugiados no europeos, el mandato obligatorio de protección fue limitado a refugiados que habían huido como consecuencia de eventos sucedidos antes de 1951 en Europa. Desde 1967, con el Protocolo de Nueva York, que abolió parcialmente las limitaciones temporales y geográficas (Hathaway, 2021: 54), los países firmantes la aplican, en teoría, universalmente, en base al paradigma sentado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en la que se reconocen ciertos derechos a todos los humanos por la razón de serlo. Sin embargo, el tratado se basa en una concepción de humanidad ideal con derechos de la que gran parte de la humanidad real se ve excluida discursiva y efectivamente (Mayblin, 2017). La noción de humanidad, en su doble acepción, «por un lado la generalidad de seres humanos que comparten una condición similar, y por otro lado un movimiento afectivo que atrae a los humanos hacia sus semejantes» (Fassin, 2016: 2) a la que apela, en la práctica se ve supeditada al cumplimiento de otros requisitos, como aquellos de nacionalidad o ciudadanía (Balibar, 2004).

La crisis económica de la década de 1970, los violentos procesos de descolonización, el final de la Guerra Fría, los múltiples conflictos que generaron refugiados en la década de 1980 y 1990 y el desarrollo de los medios de transporte internacionales contribuyeron a un cambio en las políticas de los Estados del Norte Global ante los movimientos migratorios internacionales (Fassin, 2015). Es desde la caída del telón de acero, finalizada la «convergencia de intereses» (Koser, 2001), que favorecía una actitud positiva a garantizar y ampliar el derecho de asilo y la protección de ciertos movimientos migratorios, que ha emergido el paradigma de gobierno actual de la institución del asilo (Joly, 2001). Este se ha centrado en una elaboración de políticas y prácticas restrictivas cuyo objetivo ha sido reducir el número de solicitantes de asilo lo máximo posible a través de bloquear, contener, filtrar, desviar y desalentar la movilidad internacional hacia el Norte Global de refugiados y otros perfiles de personas susceptibles de recibir algún otro estatuto de protección (Shacknove, 1993; FitzGerald, 2019).

A medida que los refugiados procedentes de los países excomunistas fueron perdiendo su valor político-moral y más refugiados de países pobres del Sur Global comenzaron a buscar protección en Europa, los reclamos de protección se vieron sujetos a sospechas y a un mayor escrutinio en las evaluaciones de elegibilidad (Thomaz, 2018), en lo que se ha descrito como una «cultura de la desconfianza» en las instituciones de asilo (Jubany,

2017). En este sentido, uno de los procesos relacionados con esta política excluyente ha sido la fragmentación del estatuto de refugiado en otras categorías de protección (Zetter, 2007) que ofrecen menos garantías y derechos, como la protección subsidiaria, el permiso de residencia por razones humanitarias o estatutos que solo amparan ante la deportación⁴. A nivel discursivo, se ha consolidado la distinción entre las categorías burocráticas de refugiado y solicitante de asilo, convirtiéndose esta última en uno de los principales objetos de «pánico moral» (Cohen, 2002) en el debate público⁵.

Nombrar y definir

Desde la perspectiva del etiquetaje, cabe diferenciar dos formas de uso de la etiqueta de «refugiado» por parte de los múltiples agentes sociales implicados en los sistemas de asilo y acogida: como «etiqueta de diferenciación social» y como «etiqueta legal o estatus». Como «diferenciación social», en el imaginario colectivo común, se suele entender que los refugiados son todas aquellas personas que se han visto forzadas a migrar en busca de refugio por un peligro que amenaza su vida, seguridad o bienestar. Es en este sentido que se habla, por ejemplo, de la llegada de «refugiados»; no porque se trate de personas a las que se les vaya a conceder el estatus de refugiado, sino porque se considera que huyen de sus países de origen en busca de un refugio. Así, si bien en términos amplios muchas situaciones nos permiten denominar a personas como refugiadas porque entendemos que su vida, bienestar o seguridad corren peligro, en la mayoría de las ocasiones dichas situaciones no encajan con las definiciones jurídicas establecidas⁶. Ser refugiado como

⁴ En la Unión Europea, por ejemplo, se han establecido dos formas mínimas de protección internacional, el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria (ver Directiva 2011/95/UE). En ambos casos está prevista la concesión de un permiso de residencia, de un mínimo de tres años en el caso del estatuto de refugiado, y de un mínimo de un año en el caso de la protección subsidiaria.

⁵ A pesar de la proliferación de medidas restrictivas en los países del Norte Global, en el marco legal internacional se han llevado a cabo esfuerzos para ampliar la noción de refugiado y crear otras categorías de protección. A este respecto, la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969 o la Declaración de Cartagena de 1984 son ejemplos de cómo la categoría legal de refugiado se ha ampliado. Por otro lado, países como España, han ensanchado los márgenes de la protección internacional incluyendo nuevos motivos de persecución en la definición de refugiado, como la identidad de género o la orientación sexual.

⁶ En italiano, por ejemplo, existen dos términos traducibles como *refugiado* en la lengua castellana (y *refugee* en inglés, *réfugié* en francés etcétera): uno es *rifugiato*, y hace referencia directa a la definición dada por la Convención de 1951. El otro es el más genérico *profugo*, (del lat. *profūgus*, der. de *profugēre* «buscar escape», comp. de *pro-* y *fugēre* «huir») que designa aquella persona obligada a abandonar su tierra, su país, su patria a raíz de hechos bélicos, persecuciones políticas o raciales, pero también cataclismos como erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones, etcétera. Una acepción por lo tanto más amplia que la proporcionada por la Convención, y que refleja una situación de hecho, no una etiqueta burocrática institucionalizada.

«etiqueta legal o estatuto», se refiere entonces al reconocimiento institucionalizado, formal y legal que obtiene una persona al concederle un Estado el estatuto de refugiado, reconociéndole así la protección internacional y, consecuentemente, unos derechos y obligaciones (Goodwin-Gill y McAdam, 2014; Hathaway, 2021).

La distinción anterior es relevante por varios motivos. Es importante subrayar que la definición legal de refugiado es mucho más restrictiva que la que se usa coloquialmente como forma de diferenciación social (Shacknove, 1985). Además, numerosos estudios han dado cuenta de cómo los refugiados conciben su identidad de forma muy diferente a aquella que les atribuyen los actores institucionales (Harrell-Bond, 1986; Malkki, 1995). Así mismo, la categoría institucional ha estado y está generalmente limitada por la expectativa de un refugiado ideal, o lo que Karen Akoka define como «el arquetipo soñado del refugiado», es decir, «la imagen del refugiado militante, personalmente perseguido, revisitado, glorificado, [de la cual] entre la violencia colectiva y la violencia económica, la situación de la mayoría de los solicitantes de asilo hoy en día está en gran medida desfasada» (Akoka, 2011: 16). Ello ha excluido históricamente de la etiqueta legal a todos aquellos grupos que no encajan con esta expectativa, aun teniendo necesidades de protección, «los refugiados sin derecho a refugio» (Betts, 2010).

El solicitante de asilo

Pese a las tentativas de ampliar las etiquetas y el alcance de la protección internacional, podemos apreciar que en las últimas décadas la transformación de la percepción de los refugiados, junto a las políticas restrictivas, han convertido al asilo en un recurso escaso. El asilo se ha revelado como un derecho restringido que, para ser obtenido, requiere someterse a largos y extenuantes controles cada vez más meticulosos y represivos. Es a partir de los años 70, con el refuerzo de las «políticas de no entrada», que la figura del solicitante de asilo ha cobrado protagonismo; especialmente la imagen del «falso solicitante de asilo» (Koser, 2001). En paralelo, también se han ido multiplicando las subcategorías que etiquetan los movimientos migratorios, considerados no ya como merecedores del derecho de asilo sino como objetos de un tratamiento compasivo (Fassin, 2016; Pallister-Wilkins, 2022), propiciando la percepción del asilo como una caridad, en vez de un derecho (Jubany, 2017).

En este contexto, la mayoría de los abundantes estudios que adoptan el enfoque del etiquetaje se han centrado en las diferentes interpretaciones, aplicaciones e implicaciones

prácticas asociadas a la gestión de la categoría de «refugiado» y otros estatutos de protección. Sin embargo, con la proliferación de las etiquetas referentes al asilo, se hace necesario ampliar el enfoque del etiquetaje más allá de estas. Nuestra propuesta aquí es abrir el análisis al «solicitante de asilo», una etiqueta administrativa que designa a toda aquella persona que ha abandonado su país de origen o residencia, ha solicitado protección internacional en otro país y cuya demanda aún no ha sido resuelta por el Estado receptor.

Admitido solamente a título provisional y condicional; titular de unos derechos inestables que requieren de continuas negociaciones; permanentemente a la espera de una definición de su posición legal que puede tardar años en llegar; imposibilitado por este estancamiento (*stuckedness*, tal como lo define Hage, 2009) a construir un proyecto de vida estable; constantemente puesto en duda en su legitimidad y potencialmente deportable (De Genova, 2002) en el caso de que su demanda fracase, el solicitante de asilo es una figura eminentemente liminal.

Retomando las palabras originarias de Roger Zetter: «Dentro del repertorio de los asuntos humanitarios, “refugiado” constituye ahora una de las etiquetas más poderosas. Desde el primer procedimiento de determinación del estatus –¿quién es un refugiado?– hasta los determinantes estructurales de las oportunidades de vida que esta identidad genera, las etiquetas impregnan el mundo de los refugiados» (1991: 39). Cambiemos ahora la palabra «refugiado» por «solicitante de asilo»: veremos que la frase no pierde ni en fuerza ni en sentido. Nos parece relevante, por lo tanto, examinar la evolución política, legal y discursiva de la etiqueta «solicitante de asilo»: lo haremos aquí a través de un análisis centrado en el caso específico del Estado español, donde hemos realizado nuestros trabajos etnográficos. En el próximo apartado veremos cómo el Estado ha empleado y manipulado esta categoría de diferentes formas, adaptándola para limitar el acceso a los derechos a algunos solicitantes y aplicar unas políticas restrictivas y excluyentes de acogida. Asimismo, veremos cómo esta etiqueta es utilizada y disputada a través de diferentes iniciativas prácticas y discursivas por distintos agentes.

Disputas e incertidumbres jurídicas de la etiqueta «solicitante de asilo» en el acceso al procedimiento de asilo y a los derechos

Una categoría indefinida

A primera vista, la figura del solicitante de asilo en el contexto español aparece como una categoría revestida de neutralidad burocrática; como un mero identificador para aquellas personas que han realizado una solicitud de protección internacional ante las autoridades del país. Sin embargo, un escrutinio más detallado desvela rápidamente, por un lado, el mito de esa supuesta neutralidad y, por el otro, un conjunto de prácticas, narrativas y convenciones sociales que construyen y reconstruyen la categoría más allá de sus confines legales.

Como categoría burocrática, el reconocimiento de la condición de solicitante de asilo conlleva el acceso a una serie de derechos y servicios, el principal de los cuales es la garantía de *non-refoulement*. Aunque quien solicita asilo no es aún beneficiario de protección internacional, el hecho de haberla pedido formalmente, o incluso, simplemente el haber manifestado la voluntad de hacerlo, ofrece un primer atisbo de amparo al prohibir a los Estados la deportación o retorno de este a su país de nacionalidad, residencia habitual o tránsito. En realidad, en virtud del derecho internacional, el principio de *non-refoulement* tiene vigencia ya antes de que se formalice la solicitud o incluso de que se comunique la voluntad de presentar esta solicitud (Hathaway, 2021). En efecto, cualquier persona extranjera de la que no conocemos si puede tener la voluntad de solicitar asilo debería estar también amparada por esta protección ante la devolución. Aun así, este principio no siempre es respetado. En múltiples ocasiones, por ejemplo, España ha retornado a Marruecos a personas que habían entrado en territorio español sin ofrecerles la posibilidad de manifestar la voluntad de solicitar protección internacional (CEAR, 2020), una práctica que constituye una violación de las leyes internacionales, europeas y nacionales y que no respeta el procedimiento administrativo establecido para la «devolución legal» (léase expulsión) (Martínez Escamilla, Sánchez Tomás, 2019).

Estas prácticas conocidas como «devoluciones en caliente» han sido objeto de amplias controversias políticas y jurídicas ya que, en la práctica, han impedido el acceso al procedimiento de asilo y han supuesto la vulneración del principio de *non-refoulement*. El etiquetado de la migración que transcurre por la frontera sur como un flujo meramente económico e «ilegal» y, por lo tanto, como no merecedor de recibir protección

internacional, ha sido una justificación habitual a dicha violencia de Estado (López-Sala y Moreno-Amador, 2020); «no se trata de refugiados». Sin embargo, como evidencian las investigaciones, muchas de las personas históricamente provienen de países productores de refugiados o de situaciones susceptibles de recibir algún estatuto de protección (Valles, 2019).

Ya en el territorio, algunos de los derechos y servicios dedicados a solicitantes de asilo, como el acceso al programa estatal de acogida, dependen explícitamente de una formalización mínima de la voluntad de pedir asilo. La Directiva Europea de Procedimientos (Directiva 2013/32/UE) establece, entre los principios y garantías fundamentales, que «los Estados miembros garantizarán que la persona que haya formulado una solicitud de protección internacional tenga efectivamente la oportunidad de presentarla lo antes posible». Por su parte, la Directiva de Acogida (Directiva 2013/33/UE) y la jurisprudencia europea afirman que las condiciones materiales de acogida son una obligación por parte de los Estados y un derecho de los solicitantes en todas las fases y tipos de procedimiento de asilo (La Spina *et al.*, 2017). También establece la Directiva de Acogida que estas deben garantizar un nivel de vida adecuado que les permita la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica. Sin embargo, el registro de las peticiones de asilo en España, que no está regulado en la legislación nacional de manera clara por la falta de una trasposición de la directiva y desarrollo de la ley, ha producido una sensación de inseguridad jurídica entre los trabajadores del sistema y los mismos solicitantes porque no siempre está claro, en el caso español, qué significa «presentar»⁷ una solicitud de asilo. Como explica esta trabajadora social:

El tema de quién es un solicitante, en realidad... eh... según la normativa internacional en el momento en que una persona manifiesta su intención de pedir asilo, es un solicitante de asilo. Que en noviembre la comisaría de Aluche no diese cita a las personas ni les expidiera el papelito blanco que demuestra que yo estuve aquí y que me han dado cita para tal día... no quiere decir que yo no sea solicitante de asilo. Quiere decir que la comisaría no me dio un papel. Pero es verdad que el Ministerio ha tenido una época así

⁷El artículo 6 de la Directiva 2013/32 distingue entre la formulación de la solicitud de protección internacional, el registro y la presentación de esta. A falta de una transposición clara en la legislación española, el acceso al procedimiento de asilo ha sufrido de una elevada inseguridad jurídica y hay un desconocimiento bastante generalizado sobre dichas fases y el proceso de adquisición de la condición de solicitante de asilo.

un poco ambigua de, bueno, en realidad es que todavía no lo son. A ver, si lo son (Trabajadora Social, ONG del programa estatal de acogida, 2019, R1)⁸.

A falta de un reglamento que desarrollara la Ley de Asilo 12/2009⁹, la normativa relativa al acceso a los servicios de acogida se recogió durante más de 10 años en los Manuales de Gestión: una herramienta de *soft-law* proporcionada por el ministerio competente a las ONG a las que se externaliza la gestión del programa estatal de acogida para la administración de la subvención¹⁰. En estos manuales, hasta 2018, se especificaba que: «Se considera solicitante a la persona que *desea solicitar* protección internacional y esté *pendiente de formalizar* la solicitud», cosa que «se acredita con cita previa» (Manual de Gestión, 2013-2018, énfasis nuestro). A partir de 2015, sin embargo, el sistema de acogida ya empezó a verse colapsado por la falta de plazas en relación con el número (en aumento) de solicitantes de asilo, lo que, en la práctica, conllevará el surgimiento de criterios para restringir el acceso a dichos servicios (Garcés-Mascareñas y Moreno-Amador, 2019). Es precisamente en esta coyuntura histórica cuando la especificación citada arriba desaparece de los Manuales de Gestión. La omisión de este epígrafe abre la posibilidad, como sucederá durante algún tiempo, a que se garantice el acceso al programa estatal de acogida solo a quienes han formalizado la solicitud (es decir, han hecho la entrevista), por bien que, los marcos legales europeos (Directiva 2013/32/UE, apartado 27) sostienen que para considerar a alguien solicitante de asilo este debe haber simplemente expresado la voluntad de solicitar protección internacional.

Esta incertidumbre sobre la condición de solicitante de asilo, como hemos hecho notar, no es casual. El Estado español no solo no ha desarrollado su ley mediante un reglamento, sino que tampoco ha traspuesto las vigentes directivas europeas, por lo que muchos aspectos del marco regulador no quedan claramente definidos ni amparados. Esto implica que muchos aspectos centrales, tanto por lo que respecta al procedimiento de asilo como al derecho de acogida, quedan sometidos a la interpretación cambiante y discrecional del

⁸ Para clarificar el origen del material empírico, especialmente de las entrevistas, hemos añadido unos códigos clasificatorios a las entrevistas. R1 se refiere al material empírico obtenido por el trabajo de campo realizado por Alèxia Rué y R2 de Arnau Poy.

⁹ El Sistema de Acogida es gestionado desde el año 2020 por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. En cambio, la tramitación de la solicitud de asilo es llevada a cabo por la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior.

¹⁰ No fue hasta marzo de 2022 que se publicó un reglamento del sistema de acogida (ver Real Decreto 220/2022).

Estado, lo que produce una sensación de incertidumbre legal y desamparo respecto a las normativas legales europeas que deberían aplicarse.

De hecho, esta inseguridad jurídica existente en el territorio español ha sido considerada por algunos autores como una estrategia para desviar hacia otros países las solicitudes de asilo ya que le permite al Estado, mediante estas zonas grises legales, gestionar el acceso a los derechos de una manera *ad hoc* (Barbero, 2021). No obstante, también vemos cómo esa misma vaguedad puede convertirse en una herramienta de micro-resistencias: algunos profesionales, en un contexto de políticas restrictivas del derecho de acogida, aprovechan los cambios constantes de normativas y las incertidumbres legales en favor de los solicitantes:

Es que no tiene sentido. Llevamos desde 2009 sin un reglamento de la ley, y, mientras no haya contradicciones, se sigue aplicando el reglamento anterior. ¡Pero es que el reglamento anterior es de 1995! Y ya no sirve porque no aborda las problemáticas que tenemos hoy. Además, nos han estado cambiando el Manual de Gestión cada pocos meses, con lo cual ya no sabemos si estamos aplicando la normativa correcta. Actualizarnos, nos cuesta mucho, porque la norma cambia cada poco. Ya no sé cuántos manuales de gestión hemos tenido. Esto nos produce mucho malestar y nos enfada porque nos ha pasado de decirle a una persona, tienes derecho a x ayuda, y luego, con los cambios repentinos, que a veces se aplican retroactivamente, decirle que ya no la iba a tener. A veces, no aplicamos los cambios de las normativas hasta que nos notifican algo desde el Ministerio, en favor de los solicitantes (Coordinadora, ONG del programa estatal de acogida, 2022, R2).

La indefinición de lo que significa ser solicitante de asilo en España se traduce en una vulneración de sus derechos también en relación al momento en que alguien deja de serlo, tal y como han analizado detalladamente en la Clínica jurídica de la Universidad de Salamanca (2021). De acuerdo con la normativa europea (Directiva 2013/32/UE, art. 2), una persona es solicitante hasta el momento en que se establece una «resolución definitiva», es decir hasta que se reconozca el derecho a algún tipo de protección o, en caso de negativa, hasta que se agote cualquier posibilidad de presentar recurso. Sin embargo, los tiempos del sistema de acogida no han estado alineados a los del procedimiento: entre otros motivos de exclusión del programa estatal de acogida, el Manual de Gestión impone la salida del sistema al cabo de 15 días una vez la petición haya sido denegada en primera instancia, aunque todavía se pueda recurrir. Esto ha

empujado a situaciones de grave pobreza material a personas que han interpuesto un recurso a la resolución (con medidas cautelares) y por lo tanto siguen a todos los efectos siendo solicitantes y teniendo derecho a una acogida; aun así, el Estado español considera *de facto* que no lo son, excluyéndoles del derecho de acogida mediante la práctica administrativa. También el Estado ha vulnerado muchos otros derechos a solicitantes de asilo en recurso, como a ser documentados o al trabajo¹¹. Así, la ambigüedad legal respecto a los límites de la etiqueta –es decir, cuándo alguien se convierte en solicitante de asilo y cuándo deja de serlo– ha permitido al Estado español jugar con el alcance de la categoría burocrática para ampliar o limitar el acceso a derechos y servicios.

Una etiqueta arbitraria de acceso restringido

Como han argumentado Jubany y Rué (2020), en España existe una «lotería» estructural y persistente en el sistema de protección internacional respecto al acceso a los derechos por parte de los solicitantes de asilo. Esto se ve especialmente reflejado en las numerosas arbitrariedades para acceder a la condición de solicitante. Uno de los principales problemas actuales del sistema son los tiempos, criterios y formalidades desiguales que aplican las autoridades en las diferentes provincias de España para acceder al procedimiento de asilo¹².

En primer lugar, en territorio, los tiempos de espera para formalizar esta solicitud de asilo, después de haber manifestado la voluntad, varían notablemente entre provincias. Desde 2015 estos tiempos han aumentado significativamente a causa de la falta de personal del Estado: en 2019 la media de espera para formalizar fue de 6 meses, variando de pocos meses a más de un año según el lugar.

¹¹ En algunas comunidades autónomas, como en Cataluña, se han dado algunas directivas al respecto para aclarar la situación administrativa de los solicitantes de asilo en recurso. Ver nota: <<https://acogidasalamanca.files.wordpress.com/2021/06/nota-informativa-denegacions-pi-signada.pdf>>.

¹² Es importante remarcar que el procedimiento de asilo se ha modificado en numerosas ocasiones. En marzo de 2023, el procedimiento padeció un cambio importante. La realidad descrita en este capítulo se centra en el periodo previo a ese cambio.

Provincia	Tiempo de espera para la formalización (diciembre 2021)
Salamanca	10 meses
Almería, Oviedo, Burgos, Madrid, Castellón	8-9 meses
Valladolid, Vigo	6 meses
Albacete, Vitoria	4 meses
Barcelona, Lugo	2 meses
La Coruña, Alicante	1 a 3 meses
Segovia, Cartagena	1 mes y medio
Córdoba, Cádiz, Zaragoza, Gijón, Cáceres	Menos de un mes
Málaga, Sevilla, Toledo	Variable

Tabla 1. Fuente: Accem (2021: 47)

Los diferentes tiempos de espera, que vulneran la directiva europea de procedimientos, hacen que dos solicitantes que manifiestan la voluntad de pedir asilo el mismo día en dos provincias distintas accedan a sus derechos en diferentes momentos. Además, estos diferentes tiempos de espera que transcurren entre que los solicitantes de asilo piden la cita para manifestar y formalizan su solicitud implican una cierta falta de reconocimiento de su condición de solicitante, al no poder acceder durante este periodo a algunos de sus derechos. Durante algún tiempo trajeron aparejadas una precariedad material al dilatar su entrada al programa estatal de acogida, como ya hemos visto. También alargan, por ejemplo, los tiempos de espera para acceder a su derecho a trabajar¹³. Para solventar este problema, el Estado español ha aplicado políticas reactivas intentando tapar los problemas estructurales del sistema con parches, como se ha caracterizado la política de asilo en España en general:

El plazo se ha ido haciendo cada vez más largo para formalizar. No a causa del volumen de solicitudes, sino porque aquí solo hay un funcionario para hacer las entrevistas. Los plazos se han dilatado hasta llegar a un año. La falta de personal es un problema común a todas las comisarías. Lo que pasaba es que claro, tenías a gente esperando la formalización aquí, por ejemplo, un año, y durante este tiempo, pues no tenían

¹³ El derecho al trabajo se obtiene 6 meses después de formalizar la solicitud. Todos los meses de espera previos a este paso, que varían tanto entre provincias, afectan notablemente al acceso al mercado laboral formal y, por lo tanto, inciden gravemente sobre su calidad de vida. Así, si un solicitante formaliza su solicitud de asilo en un mes, podrá acceder al mercado de trabajo a los 7 meses después de haber manifestado su voluntad de pedir asilo. Si tarda 6 meses en formalizar, tardará 1 año en poder trabajar formalmente.

acreditados los derechos. Ahora, con el nuevo documento que se ha creado que se entrega con la primera cita, la «Manifestación de la voluntad de pedir asilo», el Ministerio ya lo tiene en cuenta para acceder al sistema de acogida, aunque sea en la fase 0. Incluso en fase de acogida tenemos gente con ese documento. Lo que empezó siendo excepcional, ahora cada vez es más común, y cada vez es más común encontrar a personas con ese documento en el sistema de acogida. Ahora se está entendiendo que para entrar al sistema de acogida es con la manifestación. Antes, incluso cuando no existía la manifestación, las ONG como nosotros, para poder facilitar el acceso al sistema de acogida, como se nos pedía una certificación desde el Ministerio, llegamos incluso a registrar, a través de registro administrativo, un documento, que declaraba que la persona quería solicitar asilo y eso, a veces, junto a un informe de vulnerabilidad, permitía la entrada al sistema (Abogada, ONG del programa estatal de acogida, 2022, R2).

En las palabras de esta informante encontramos otra muestra de esas micro-resistencias de las que ya hablamos en el apartado anterior. Allá donde el marco legal se hace opaco y lagunoso, queda margen para el ejercicio de cierta discrecionalidad por parte de los agentes implicados, ya sea en sentido restrictivo o en cambio, como en este caso, para forzar el sistema hacia medidas más inclusivas.

MINISTERIO DEL INTERIOR

DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA
COMISARÍA GENERAL DE EXTRANJERÍA Y FRONTERAS
UNIDAD CENTRAL DE FRONTERAS
SECCIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD DE PRESENTAR SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

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

Nº REFERENCIA: 1

Nombre:

Apellidos:

Hijo de:

Fecha de Nacimiento:

País:

Nacionalidad:

Sexo:

Nº de Pasaporte:

F. Exp. F. Cad.

Dirección:

Cód. Postal: 37004

Localidad: SALAMANCA(SALAMANCA)

Teléfono: Móvil:

El interesado deberá comparecer el día 01/07/2020 a las 15:00 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: 01/07/2020

Expedido en: SALAMANCA, a quince de enero de dos mil veinte

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).

Ilustración n.1. Modelo de «manifestación de la voluntad».

Otro elemento que contribuye a la lotería del acceso al procedimiento es la burocracia digital. Algunas provincias, como por ejemplo Barcelona, han institucionalizado un sistema de citas a través de Internet para poder acceder a la primera cita y obtener el documento de la manifestación. Esto en realidad no ha significado una agilización del procedimiento, ya que las esperas se han simplemente trasladado de la calle, donde se formaban las largas colas físicas en la puerta de la comisaría de la policía, al mundo *online*:

De hecho, el problema ahora es peor, porque es que ni siquiera tenemos constancia de la gente que está intentando pedir citas. Antes, mira, al menos el problema era visible, porque veías las personas haciendo la cola en las comisarías por la noche, pero ahora, todo ha quedado tapado (Abogada, ONG de un programa de acogida local, 2022, R2).

Como hemos argumentado en otro lugar (Borelli, Poy y Rué, 2023), la burocracia digital da lugar a una retracción selectiva de la presencia del Estado y conduce a nuevas formas de fronterización del asilo. En este contexto, la progresiva digitalización de la burocracia en el sistema de asilo ha creado un escenario en el que los solicitantes ya no solo tienen dificultades para acceder físicamente a los burócratas a nivel de calle, sino que ahora el bloqueo al asilo y a los derechos viene mediado por el acceso a Internet y a las citas previas, que son casi inexistentes. Desde la implementación de la burocracia digital, muchas personas que querían pedir asilo ni siquiera han podido manifestar su voluntad de hacerlo y, por tanto, se han encontrado en situación administrativa irregular durante meses, por negligencia del Estado. La situación se complica ulteriormente para ciertas personas, como aquellos que no tienen familiaridad con los medios digitales, no tienen acceso a Internet, viven en la calle o son analfabetos. Es decir, la brecha digital se ha sumado a las barreras que ya encontraban los solicitantes para sacar adelante su proceso administrativo.

Este es el mensaje con que las personas que quieren solicitar asilo se encuentran día tras día, imposibilitadas de facto a acceder al procedimiento de asilo, y a la condición de solicitante de asilo y a los derechos que por ley deberían tener:



Ilustración n.2. Fuente: Foto del trabajo de campo, 9-9-2022, R2. Web: <<https://icp.administracionelectronica.gob.es/icpplus/index.html>>.

La extrema dificultad para obtener citas en la plataforma digital del Gobierno ha llevado al crecimiento de un mercado clandestino de citas. Así, diferentes actores han generado un negocio, beneficiándose de las dificultades producidas por el sistema. Los solicitantes desesperados, que no pueden obtener citas, utilizan este mercado cotidianamente. Paradójicamente, aquellos que no se lo pueden permitir económicamente y que, por lo tanto, se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, son los que tienen adicionalmente mayores dificultades para acceder al procedimiento.

A pesar de todas las trabas empleadas por el Estado para restringir los derechos de los solicitantes, el «pensamiento legal creativo» (Gammeltoft-Hansen, 2011) que ya hemos podido observar en las micro-resistencias que aprovechan la vaguedad legal para forzar el acceso al sistema, también se emplea en la práctica cotidiana de las organizaciones formales e informales que apoyan a los solicitantes:

Vale, entonces nosotras recomendamos a nuestros usuarios, que están durante semanas intentando solicitar la primera cita en la web de la policía, pero que no pueden conseguirlas porque no hay citas disponibles, que hagan una foto de la web en los diferentes días que lo intentaron. Como sabemos que el Estado es el responsable de que no puedan pedir asilo, por negligencia, si algún policía para a estos chicos a los que atendemos, al menos pueden decir que están intentando solicitar asilo, para que no les pase nada. Así tienen un mínimo de seguridad documental hasta que consiguen una cita. Incluso recomendamos solicitar cita en provincias donde sabemos que hay menos colas de espera para que puedan solicitar asilo allí. Luego, lo que también hacemos es

denunciar esta situación; mandamos una queja al Defensor del Pueblo y también a la Oficina de Asilo y Refugio con los intentos de pedir cita, para que quede constancia. No cambiará nada, pero al menos así tienen registrada la denuncia (Abogada, ONG que ofrece servicios jurídicos gratuitos, 2022, R2).

Por otro lado, otras agencias en resistencia de actores no estatales también deben ser tenidas en cuenta en el acceso a la condición de solicitante de asilo. Ante la situación descrita, diferentes activistas han creado prácticas que facilitan gratuitamente el acceso a las citas, como la iniciativa «te cedo una cita», donde personas voluntarias intentan conseguir las citas de forma gratuita.



Ilustración n.3. Fuente: Foto del trabajo de campo, 10-11-2022, R2. Web:

<<https://votaresunderecho.es/tecedounacita>>.

Por otro lado, organizaciones como CEAR (2020: 76) llevan años denunciando que existen diferentes criterios aplicados en el acceso a la protección internacional dentro del territorio. Si no en todas las provincias se ha implementado el sistema de citas *online*, pueden existir otras problemáticas que dificulten el acceso al procedimiento. Como expone una abogada de una ONG del programa de acogida estatal:

A nosotros no nos pasa esto de Barcelona que tenemos que pedir una cita previa por Internet, tenemos esta ventaja. Antes, simplemente íbamos presencialmente, nos daban un documento con la cita previa de la formalización y, ahora, la manifestación de la voluntad de que la persona quiere pedir asilo. No hay cola de espera para este trámite.

Pero sí que nos encontramos con un problema y es que en la comisaría les exigen el pasaporte y el empadronamiento, que en teoría no se debería exigir por ley. Si no tienen los documentos, porque algunas personas no los tienen... ahí tenemos bastantes discusiones con la policía (Abogada, ONG del programa estatal de acogida, 2022, R2).

Esta misma abogada comentaba también que, la policía solía exigir con mayor rigidez el documento de empadronamiento a aquellos solicitantes que no iban de parte de la ONG, teniendo «mayor flexibilidad» con los que iban derivados de la entidad. En respuesta a ello, la ONG había puesto diferentes quejas por el trato diferencial y discriminatorio entre solicitantes, además del hecho de exigir más documentos de los que se requieren por ley para el acceso al procedimiento.

Como se ha visto, el etiquetaje de la condición de «solicitante de asilo» no es un proceso directo e igual para todas las personas. En España existen múltiples barreras que impiden acceder a la etiqueta. Pero, además, existe una flagrante desigualdad procedimental ya que los solicitantes encuentran diferentes barreras según el lugar del territorio en que se hallen, lo que convierte el acceso al procedimiento y a sus derechos en una «lotería». También hemos podido apreciar, sin embargo, que el pensamiento legal creativo y las resistencias tanto de actores estatales como no estatales pueden operar como paliativo en este proceso e incluso permitir abrir brechas en las barreras burocráticas erigidas alrededor del asilo y la acogida.

Una categoría contestada

En su uso de diferenciación social, los diferentes actores del sistema producen, reproducen y contestan los usos burocráticos de la etiqueta «solicitante de asilo». Desde los programas de acogida, los trabajadores de primera línea le otorgan distintos significados que les permiten dar sentido a los dilemas morales que derivan de la gestión de un sistema desigual y con una clara falta de recursos ante la demanda. En este sentido, la etiqueta toma un amplio alcance en el que se inscriben desde instancias hiperinclusivistas en la línea de los movimientos abolicionistas de las fronteras hasta ideas reduccionistas que, en base a la idea del «refugiado ideal», distinguen entre solicitantes de asilo «de verdad» de otros:

Filtrando bien, a lo mejor tendríamos un número más acotado a la realidad de solicitantes de asilo «de verdad» (Abogado, ONG del programa estatal de acogida, 2018, R1).

Existen otros actores, tanto estatales como no estatales, que para evitar el uso de las categorías jurídicas o burocráticas emplean las suyas propias, porque entienden que el trato que da el Estado a través de estas categorías es discriminatorio, negligente y arbitrario:

Nosotros no utilizamos estas categorías. Atendemos a personas que tienen problemas de salud mental graves, y si las utilizáramos deberíamos dejar de prestar esos servicios a personas que las necesitan. A muchas personas les deniegan el asilo, pero necesitan apoyo porque vienen de situaciones politraumáticas. Les apoyamos a pesar de que «dejen de ser solicitantes de asilo» y sean personas en situación irregular. El Estado decide que no son refugiados, pero necesitan apoyo. Nosotros utilizamos el concepto de exiliado, que es más genérico y nos permite atender a más personas (Psicólogo, ONG del programa estatal de acogida, 2022, R2).

En definitiva, como refleja esta última cita, estos distintos significados que los operadores jurídicos y otros actores usan en su vida cotidiana juegan un papel central en el tipo de servicio que recibe un solicitante, el apoyo que se le ofrece y el acceso y derivación a otros servicios. Como vemos, el significado social atribuido, aunque a veces pueda ser crítico con los proyectos de Estado, otras veces no lo es tanto y reproduce esa cultura de la desconfianza y la idea de abuso del sistema.

Una etiqueta que revela taxonomías jerárquicas

Finalmente, cabe destacar que la estrategia del Estado de postergar o mantener la ambigüedad del momento de acceso a los derechos también se ha implementado en paralelo con formas de etiquetaje rápidas y diferenciales de la condición de «solicitante de asilo» o de «estatutos de protección» hacia ciertos perfiles de personas. Si bien algunos solicitantes en territorio encuentran, como hemos visto, dificultades para acreditar que efectivamente lo son y acceder o avanzar en el procedimiento y a sus derechos, no es así en todos los lugares y momentos. Algunas personas sí son identificadas muy rápidamente como solicitantes de asilo. En espacios cercanos a la frontera sur, una vez ya dentro del territorio español, se ha aplicado de manera fraudulenta el procedimiento de frontera a personas que se encuentran en el territorio. En teoría reservado para la entrada por puertos, aeropuertos o zonas habilitadas, se trata de un procedimiento más rápido, que ofrece menos garantías a los solicitantes y otorga mucha mayor discreción a la autoridad

que lo aplica para desestimar una solicitud y acelerar la posible devolución o expulsión (Barbero, 2021: 187).

Sin embargo, el etiquetaje rápido no debe entenderse como algo que se produce solamente en un sentido excluyente de contracción de la frontera del Estado, sino que también puede servir para abrirlas selectivamente a según qué grupos, dependiendo de las circunstancias y la conveniencia política. Un ejemplo de ello lo encontramos en 2018, cuando el recién elegido Gobierno socialista ofreció un puerto español para desembarcar a un grupo de más de 600 náufragos rescatados frente a las costas de Libia por el buque Aquarius de la ONG de salvamento SOS Méditerranée y a quienes se les había negado el desembarco en puertos malteses e italianos. A su llegada a España, a los que solicitaron protección internacional se les garantizó el acceso inmediato al programa estatal de acogida, a pesar de que en ese momento había meses de espera para entrar. Como explica este trabajador social, esto supuso un incremento significativo en los tiempos de espera para todos los demás y provocó una percepción de arbitrariedad sobre los criterios de acceso a los derechos sociales ligados a la solicitud de protección internacional:

Se quiso acoger a un número de personas para las que el sistema no estaba preparado [...], si te entran 700 personas de golpe por un compromiso político, has quitado 700 plazas a la gente que estaba esperando. Mi compañera de Castellón, después del Aquarius me decía: «tengo 200 personas en primera acogida esperando, pero primero van los del Aquarius». Entonces yo asumí a gente de Castellón de primera acogida porque allí no podían. [...] O creas las plazas, asumiendo el coste económico, o no acoges a 700 personas. Pero tampoco puedes crear 700 plazas de un día para otro, es alquilar pisos, contratar a profesionales, etcétera (Coordinador, ONG del programa estatal de acogida, 2018, R1).

Una situación similar la encontramos con la llegada de solicitantes de protección internacional de Venezuela a los que el Estado decidió denegar el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria, concediéndoles sin embargo en paquete y de forma discrecional la protección por razones humanitarias, un estatus que escasamente había sido utilizado en el caso español (García Vitoria, 2018). Lo que llama la atención también en este caso no es tanto el otorgamiento de unos derechos (aunque notablemente menores respecto al

estatuto de refugiado o a la protección subsidiaria)¹⁴, sino lo que en la jerga se conoce como el procesamiento «en bulto»: ya no hay una evaluación con lupa y caso por caso, sino la asignación de la etiqueta «razones humanitarias» por defecto en base a la procedencia del solicitante, incluso cuando existirían razones para atribuir otros de los estatutos más garantistas.

Por otro lado, ha suscitado perplejidad entre los trabajadores del sistema la repentina aplicación de la Directiva Europea de Protección Temporal después de la invasión rusa en Ucrania. La Directiva 2001/55/CE, aprobada por la Unión tras los conflictos en la antigua Yugoslavia como «procedimiento de carácter excepcional que garantiza la protección inmediata y temporal en casos de afluencia masiva o afluencia masiva inminente de personas desplazadas de terceros países que no puedan regresar a su país de origen» (art. 2), nunca se había aplicado hasta marzo de 2022. El trato diferenciado que se ha dado a los ucranianos en comparación con, por ejemplo, a la llegada de refugiados sirios o afganos en el período 2015-2016, ha puesto en evidencia las distinciones jerárquicas que se dan dentro del sistema de asilo y acogida. Unas distinciones que responden seguramente a un interés del Estado y a un sentimiento común europeo de solidaridad, es decir, de «solidaridad selectiva», hacia los pueblos más cercanos geográfica y culturalmente, y que, sin embargo, no logran alejar la sospecha de que sigan también criterios de clase, género y raza, o lo que Balibar llama la «línea del color» (Balibar, 2012: 82). Además, las trabajadoras de los programas de acogida perciben como injusto que algunos colectivos puedan disfrutar de un carril preferencial, sin apenas barreras¹⁵, reservando el tedioso, largo e incierto procedimiento administrativo de asilo a todos los demás¹⁶:

¹⁴ Por ejemplo, les priva del derecho de acogida y consecuentemente han sido expulsados del sistema estatal de acogida, porque no son considerados beneficiarios de protección internacional; o, por ejemplo, la duración de dicho estatus es solamente de un año y no de cinco.

¹⁵ Con la activación de la protección temporal, en España se creó un procedimiento específico, separado del procedimiento “ordinario” de protección internacional. Las personas amparadas por la protección temporal en España en 2022 pudieron acceder a dicho procedimiento sin grandes barreras, al permiso de trabajo en pocos días y no hubo problemas para que se encontraran documentados y quedaran cubiertos inmediatamente por el Sistema de Acogida.

¹⁶ No obstante, algunas trabajadoras denuncian el carácter restrictivo de la protección temporal. Tal y como se ha aplicado, ésta ofrece un estatuto *prima facie*, sin apenas revisión, a las personas con nacionalidad ucraniana y a ciertos perfiles de personas muy concretas. Sin embargo, muchos otros perfiles de personas sin la nacionalidad pero que residían en Ucrania quedaron excluidos; han sido precisamente aquellos que no tenían la nacionalidad los que han recibido una revisión más exhaustiva de sus solicitudes y no se les ha ofrecido este estatuto si no aportaban o no poseían

Es que llevamos años con todos estos problemas que te he comentado. No entendemos por qué no se aplicó la Directiva de Protección Temporal antes, en 2015-2016. Bueno, si lo entendemos, pensando mal, por una cuestión de racismo e interés. Tenemos, por un lado, solicitantes de asilo en las mismas situaciones que los de Ucrania o peor, esperando meses y años para tirar adelante su procedimiento, y ahora con Ucrania todo parece posible. Desde hace años llevamos recibiendo ucranianos a los que muchos les han denegado sus solicitudes de asilo. Pero como de golpe ahora importan... El argumento de que no hay recursos ya no es válido para justificar el no hacer nada con todos los demás solicitantes de asilo. Si se quiere, se hace posible, ya se ha visto (Coordinadora, ONG del programa estatal de acogida, 2022, R2).

En estos casos, vemos cómo, con la concesión «exprés» –y su consiguiente acceso derechos y servicios– a ciertos grupos de personas, se recupera el valor político-moral que se atribuía a los refugiados de los países comunistas durante la Guerra Fría. Al mismo tiempo, en cambio, los demás solicitantes se encuentran con trabas físicas, legales y burocráticas para que se les reconozca como merecedores de pertenecer a alguna categoría que les permita avanzar con sus vidas. Al igual que la etiqueta de refugiado, la de solicitante de asilo demuestra así una vez más su maleabilidad y contingencia ante los intereses estatales.

Conclusiones: etiquetajes de Estado y sus disputas

Típicamente, los estudios sobre el etiquetaje se han centrado en analizar cómo diferentes agencias distribuyen el estatuto de refugiado u otros estatutos de protección a través de sus sistemas burocráticos. La aportación del presente capítulo ha sido extender el alcance de esta herramienta teórica al estudio de la propia condición de «solicitante de asilo». Ser etiquetado como tal es un paso esencial que permite ejercer el derecho a buscar asilo y, por lo tanto, un pasaje clave en la trayectoria de quienes buscan refugio en otro país. Sin embargo, como se ha demostrado, las fronteras de la etiqueta son difuminadas y ambiguas: la poca claridad en relación con el reconocimiento y el cese de la condición de solicitante de asilo en España revela las numerosas barreras impuestas por el Estado para el acceso al procedimiento y a los derechos provisionales que otorga la institución del asilo.

la documentación necesaria para justificar su residencia legal o si se consideró que podían volver a sus países de origen.

Nos hallamos, pues, ante una categoría cambiante en la que se reflejan disposiciones políticas y que, por ello, lejos de ser neutral en su aplicación, revela las categorizaciones jerárquicas que subyacen a la gobernanza de las migraciones en general, y del asilo en particular. Así, como hemos evidenciado, la distribución de la etiqueta de solicitante de asilo también delata las preferencias hacia unos colectivos de personas que cruzan la frontera sobre otros. Más que ser un proceso claro y unívoco, el proceso de etiquetaje de la condición de solicitante de asilo en España se ha caracterizado por una falta de seguridad jurídica y una profunda negligencia prolongada con la que el Estado juega deliberadamente, lo que en la práctica implica, en un sistema fuertemente externalizado, numerosas problemáticas y disfuncionalidades para los actores encargados de gestionar esta categoría y para los propios solicitantes de asilo. Sin embargo, lejos de ser un proceso vertical sin contestación, las diferentes agencias de los actores estatales y no estatales han problematizado y contestado este etiquetaje ciertamente selectivo, arbitrario y negligente mediante el pensamiento legal creativo y prácticas de resistencia. Se han mostrado, a lo largo del texto, diferentes ejemplos que evidencian la necesidad de estudiar estas agencias en los procesos de etiquetaje estatales, pues tienen la capacidad de influir en ellos de una manera directa, aunque sutil y limitada, facilitando el acceso a los solicitantes a los recursos y derechos que el Estado les niega.

Bibliografía

- Accem (2021), *Country Report: Spain. Update 2021*, en https://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=63760.
- Akoka, K. (2011), «L'archétype rêvé du réfugié», *Plein droit*, 90(3), pp. 13-16.
- Balibar, É. (2012), *Politics and Its Other Scene*, Verso Trade, London.
- Barbero, I. (2021), «Refugiados en contención: lógicas de (in) movilidad en materia de derecho de asilo en la Frontera Sur», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 129, pp. 179-202.
- Betts, A. (2010), «Survival migration: A new protection framework», *Global Governance*, 16(3), pp. 361-382.

- 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.
- CEAR (2020), *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, en <https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/>.
- Clínica Jurídica de Acción Social (2021), *Informe sobre los efectos suspensivos en los recursos presentados por solicitantes de protección internacional*, en <https://acogidasalamanca.files.wordpress.com/2021/06/2021.-informe-clinica-juridica-usal.-efecto-suspensivo-recursos-asilo-en-la-ue.pdf>
- Cohen, S. (2002), *Folk Devils and Moral Panics*, Routledge, Abingdon.
- Colson, E. (2003), «Forced Migration and the Anthropological Response», *Journal of Refugee Studies*, 16(1), pp. 1-18.
- Crawley, H. y D. Skleparis (2018), «Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe’s “migration crisis”», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(1), pp. 48-64.
- De Genova, N. (2002), «Migrant “illegality” and deportability in everyday life», *Annual Review of Anthropology*, 31, pp. 419-447.
- 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), pp. 277-290.
- Fassin, D. (2016), *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- FitzGerald, D. S. (2019), *Refuge beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*, Oxford University Press, Oxford.
- Forina, A. (2022), «Antropología, refugio y migraciones forzadas. Una breve historia», *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana*, 17(01), pp. 37-59.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2011), *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Garcés-Mascareñas, B., y Moreno-Amador, G. (2019), «The Multilevel Governance of Refugee Reception policies in Spain», *CEASEVAL. Research on the Common European Asylum System*, 18.
- García Vitoria, I. (2018), «Una década sin reglamento de asilo en España: obstáculos e interpretaciones divergente», *Anuario CIDOB de la Inmigración*, pp. 116-128.
- Goodwin-Gill, G. S., y McAdam, J. (2021), *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Hage, G. (2009), «Waiting out the crisis: on stuckedness and governmentality», en G. Hage (ed.) *Waiting*, Melbourne University Publishing, Carlton, pp. 97-106.
- Harrell-Bond, B. (1986), *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*, Oxford University Press, Oxford.
- Hathaway, J. C. (2021), *The rights of refugees under international law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jubany, O. (2017), *Screening Asylum in a Culture of Disbelief. Truths, Denials and Skeptical Borders*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Jubany, O., y Rué, A. (2020), «The [dis]order of the Spanish asylum reception system», en O. Sacramento, E. Challinor y P. G. Silva (eds.), *Reception Responses from the Global North*, Húmus, Famalicão, pp. 149-169.
- Koser, K. (2001), «New approaches to asylum?», *International Migration*, 39(6), pp. 85-102.
- Krausel, U. (2021), «Colonial roots of the 1951 Refugee Convention and its effects on the global refugee regime», *Journal of International Relations and Development*, 24(3), pp. 599-626.
- La Barbera, M. (2015), «Identity and migration: An introduction», En *Identity and migration in Europe: Multidisciplinary perspectives*, Springer, Cham, pp. 1-13.
- La Spina, E., Vicente, T. L., Morondo, D. y Urrutia, G. (2017), *La población refugiada en Bizkaia y su proceso de integración*, Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao.
- Loescher, G. (1993), *Beyond charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, University of Oxford, Oxford.

- Malkki, L. H. (1995), «Refugees and exile: From “Refugee Studies” to the national order of things», *Annual review of anthropology*, 24(1), pp. 495-523.
- Martínez Escamilla, M. y Sánchez Tomás, J. M. S. (2019), «La vulneración de derechos en la frontera sur: de las devoluciones en caliente al rechazo en frontera», *Revista Crítica Penal y Poder*, 18, pp. 28-39.
- Mayblin, L. (2017), *Asylum after empire: Colonial legacies in the politics of asylum seeking*, Rowman y Littlefield, Lanham.
- Moncrieff, J. y Eyben, R. (2007), *The power of labelling. How people are categorized and why it matters*, Routledge, New York.
- Moreno-Amador, G. (2023). *Refugio en disputa: las políticas de asilo en España*. Editorial CSIC, Madrid.
- Morgades, S. (2016), «Refugiado», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 10, pp. 231-249.
- Mountz, A. (2010), *Seeking Asylum. Human smuggling and bureaucracy at the border*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Organización de las Naciones Unidas (1951), *Convención sobre el estatuto de los refugiados*, en <<https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>>.
- Pallister-Wilkins, P. (2022), *Humanitarian Borders: Unequal Mobility and Saving Lives*, Verso Books, New York.
- Reed, H. E., Ludwig, B. y Braslow, L. (2016), «Forced migration», En M. J. White (ed.), *International handbook of migration and population distribution*, Springer, New York, pp. 605-625.
- Sajjad, T. (2018), «What’s in a name? “Refugees”, “migrants” and the politics of labelling», *Race and Class*, 60(2), pp. 40-62.
- Scott, J. C. (2008), «Seeing like a state», En *Seeing Like a State*, Yale University Press, New Haven.
- Shacknove, A. (1985), «Who Is a Refugee?», *Ethics*, 95(2), pp. 274-284.
- Thomaz, D. (2018), «What’s in a Category? The Politics of Not Being a Refugee», *Social and Legal Studies*, 27(2), pp. 200-218.

Torpey, J. (2000), *The invention of the passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge University Press, Cambridge.

Unión Europea (2001), *Directiva 2001/55/CE del Consejo relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida*, en <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32001L0055>>.

– (2011), *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición)*, en <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32011L0098>>.

– (2013a), *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (versión refundida)*, en <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013L0032>>.

– (2013b). *Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición)*, en <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>>.

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», *Crítica Penal y Poder*, 18, pp. 230-240.

Wood, G. (1985), «The politics of development policy labelling», *Development and change*, 16(3), pp. 347-373.

Zetter, R. (1991), «Labelling refugees: Forming and transforming a bureaucratic identity», *Journal of Refugee Studies*, 4(1), pp. 39-62.

– (2007), «More labels, fewer refugees: Remaking the refugee label in an era of globalization», *Journal of Refugee Studies*, 20(2), pp. 172-192.