



Refugio en disputa Las políticas de asilo en España

Gracia Moreno-Amador

2023. Editorial CSIC.

222 páginas.



Arnau Poy
Universitat de Barcelona

El libro *Refugio en disputa* de Gracia Moreno-Amador es una lectura fundamental para cualquier persona interesada en comprender los orígenes modernos y la evolución que ha experimentado el derecho de asilo en España. De forma crítica y cuidadosa, el libro examina la evolución de las políticas de asilo y acogida desde la transición democrática hasta finales de la década de 2010. Con esta mirada retrospectiva, proporciona al lector un análisis de las continuidades y discontinuidades que ha experimentado el derecho de asilo.

Una de las contribuciones más valiosas del libro al debate académico actual sobre el derecho de asilo en España es precisamente ofrecer una investigación sólida, de interés para cualquier disciplina de las ciencias sociales, sobre los hitos más importantes de todos estos años. Además, con el objetivo de caracterizar el modelo español, la autora ofrece una mirada no solo a elementos normativos, sino también a la práctica administrativa. Este doble análisis resulta central para entender los procesos examinados, pues especialmente en materia de asilo y extranjería, lo escrito y lo practicado tienen disonancias considerables.

El libro está dividido en seis apartados. En la parte introductoria se plantean los objetivos de investigación. La autora se propone investigar, fundamentalmente, cómo se ha construido y evolucionado el derecho de asilo en España y su relación con el modelo migratorio; los procesos de etiquetado de las categorías de protección; la política estatal de acogida y los derechos sociales de las personas solicitantes de asilo; y las contestaciones, resistencias y negociaciones que diferentes actores han realizado respecto a la gestión del refugio. En este sentido, este libro contrasta con otros análisis que se centran en el presente, en periodos muy limitados en el tiempo, o bien en aspectos muy específicos del sistema de asilo. *Refugio en disputa* ofrece una perspectiva amplia y situada históricamente sobre una gran variedad de temas a lo largo del tiempo.

En la primera sección introductoria también presenta la metodología empleada en su investigación. La autora movilizó diversas estrategias metodológicas, llevando a cabo un enfoque mixto que incorpora el análisis de material empírico cualitativo y cuantitativo. En primer lu-

gar, realizó un profundo trabajo de archivo en diferentes centros de documentación y una extensa exploración de datos estadísticos, algunos de difícil acceso, como el número de plazas del propio programa estatal de acogida. Sus aportaciones empíricas también se basan, no obstante, en un trabajo de campo cualitativo realizado en dos fases, la primera entre 2015 y 2016 y la segunda entre 2017 y 2019. Este trabajo de campo fue multisituado y se desarrolló no solo en territorio peninsular sino también en ubicaciones alrededor de la frontera sur española, abarcando espacios como Madrid, Barcelona, Melilla, Ceuta, Málaga, Tarifa y Algeciras, así como la ciudad marroquí de Nador. Para observar empíricamente sobre el terreno los procesos estudiados, visitó escenarios como la Oficina de Asilo y Refugio, centros de acogida, espacios de ONGs o la oficina de asilo de la frontera terrestre de Beni Enzar. Este trabajo se complementa con un total de 90 entrevistas a una multiplicidad de actores: solicitantes de asilo, miembros de la comunidad internacional, movimientos sociales y de la sociedad civil, activistas, letrados, profesionales de organizaciones del tercer sector y de diferentes niveles de la administración pública, etc. Las entrevistas, que incluyen perfiles de difícil acceso, como funcionarios y trabajadores sociales de la Oficina de Asilo y Refugio o la policía nacional, proporcionan a la investigación una mirada compleja sobre los hechos estudiados desde la propia heterogeneidad de los protagonistas. Pese al reto que implica el uso de fuentes tan diversas, la autora es capaz de ofrecer una descripción clara y sintetizada de la gestión del refugio en las últimas décadas. Esto representa un logro, ya que aborda un sistema que en muchos sentidos es opaco, enormemente complejo y dinámico que presenta numerosos desafíos tanto analíticos como metodológicos.

Finalmente, en la última subsección del capítulo introductorio, la autora nos conduce en una primera aproximación al derecho de asilo en España a través del análisis de los datos cuantitativos entre 1995 y 2019. Esta reconstrucción se fundamenta en diversas variables como la evolución del número total de solicitudes de asilo, las decisiones sobre solicitudes admitidas e inadmitidas, las áreas geográficas y países de origen de los solicitantes, el lugar de presentación de la solicitud o el reconocimiento de resoluciones conforme con el Estatuto de Refugiado, la Protección Subsidiaria o Razones Humanitarias.

En el segundo capítulo del libro se presentan las aproximaciones teóricas de la investigación. Su obra discute y se fundamenta en la literatura teórica del etiquetado, explorando los trabajos de autores como Geof Wood, Roger Zetter o Nando Sigona. Asimismo, también lo hace con la aproximación teórica de la economía moral y del gobierno humanitario, principalmente de la mano de Didier Fassin. Las preguntas de investigación y las aportaciones empíricas del libro están vinculadas estrechamente a estas aproximaciones, por lo que las contribuciones a dichos marcos son directas.

El tercer capítulo está centrado en el análisis de la evolución histórica del marco legal y la práctica administrativa del derecho de asilo. Una contribución de las más importantes del libro es justamente la periodización y caracterización de diferentes períodos históricos, examinando los procesos de etiquetado de las categorías de protección en cada una de estas etapas. El primer período (años 70 y 80) se caracteriza por la institucionalización moderna del derecho de asilo en España. Durante estos años se implementó la primera ley de asilo en 1984 y se puso en marcha el programa estatal de acogida para personas solicitantes de asilo y refugiadas. El segundo período (años 90), está caracterizado por la modificación normativa de la primera ley de asilo. El cambio legislativo en 1994 introdujo ciertos mecanismos restrictivos al procedimiento de asilo, como la inadmisión a trámite, limitando significativamente el acceso. El tercer período (2000-2014) lo divide en dos etapas, la primera entre 2000 y 2007, y la segunda entre 2008 y

2014. Respecto a la primera, la autora destaca que, a pesar del intenso flujo de inmigración presente en los años anteriores a la crisis de 2008, las oportunidades de regularización ofrecidas por el régimen de extranjería y la coexistencia de unas políticas restrictivas de asilo disuadieron o imposibilitaron a potenciales refugiados la adquisición del estatuto de refugiado. En este sentido, no es que hubiera pocas personas refugiadas en España, sino que, debido a procesos inherentes al propio sistema, era una vía poco accesible y existía una gran dificultad para ser identificado como tal. La segunda fase (2008-2014), se caracteriza por la disminución de flujos como consecuencia de la crisis económica de 2008, y la aprobación de la ley de asilo de 2009. Esta ley, entre otros aspectos, modificó el proceso de admisión a trámite y transformó las dinámicas de acceso al procedimiento de la década anterior. El último período (2015-actualidad), se caracteriza por un incremento exponencial en las solicitudes de asilo, con un acceso facilitado por el cambio legislativo. Durante este periodo, inicialmente los solicitantes eran principalmente de Siria y Ucrania, pero pronto predominaron las nacionalidades latinoamericanas. Las personas solicitantes de asilo del continente americano procedían mayoritariamente de Venezuela y Colombia, y de países centroamericanos como El Salvador, Honduras y Nicaragua. Este perfil predominante cuantitativamente durante los últimos años diferencia a España de otros países europeos, dónde han prevalecido solicitudes de países como Siria, Afganistán e Iraq. En suma, este capítulo diferencia y caracteriza detalladamente cada una de estas fases, estableciendo fundamentos sólidos para futuras investigaciones sobre el derecho de asilo en España, tanto aquellas centradas en temas contemporáneos como del pasado.

En el cuarto capítulo presenta el contexto inicial y la evolución de las políticas de intervención social y de acogida destinadas a las personas solicitantes de asilo y refugiadas, así como el desarrollo de sus derechos sociales y laborales. Además, también examina sincrónicamente el programa estatal de acogida a través de las (por aquel entonces) cuatro fases: fase inicial, recepción, integración y autonomía. Moreno-Amador vincula el análisis de estas políticas de asistencia con temas centrales del debate teórico de la economía moral y el gobierno humanitario, subrayando las posturas ideológicas, de merecimiento, represión o compasión que las impulsaron. También destaca las exclusiones del programa y los obstáculos prácticos que enfrentaban las personas solicitantes de asilo en sus trayectorias vitales en el país de destino. A lo largo del capítulo se abordan también temas relevantes para el análisis de lo que está sucediendo hoy con el sistema de acogida de protección internacional, como la externalización y el aumento de plazas de acogida a partir de 2015.

Es importante señalar que, en ambos capítulos, los temas tratados no solo se centran en aquello que sucede dentro del territorio peninsular, sino también en contextos fronterizos. Así, sus análisis exploran también el acceso al procedimiento de asilo y los procesos de recepción en enclaves como Ceuta y Melilla a través de diferentes dispositivos humanitarios y securitarios: centros de atención temporal de extranjeros (CATE), centros de internamiento para extranjeros (CIE), centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) o programa de atención humanitaria a inmigrantes (PAHI). De esta forma, evidencia la necesidad de considerar como las trayectorias de quienes piden asilo están condicionadas por procesos locales que influyen en el etiquetado y los diferentes circuitos institucionales de recepción y exclusión.

En el quinto capítulo, la autora examina acciones y estrategias que han desafiado las políticas restrictivas del Estado en materia de asilo y acogida. Así, analiza diversas negociaciones asimétricas y actuaciones llevadas a cabo tanto por las propias personas refugiadas y solicitantes de asilo, como por otros actores como la sociedad civil, letrados y organizaciones de apoyo. En este apartado profundiza más en las experiencias de las personas que solicitan protección in-

ternacional, analizando sus encuentros y negociaciones con la burocracia del asilo. A partir del análisis de escenarios como los CIE, el aeropuerto de Madrid-Barajas o la oficina de Beni Enzar, la primera parte del capítulo abarca las disputas entorno a la entrada al territorio y al procedimiento de asilo, abordando temas como la calidad del asesoramiento jurídico o el procedimiento de frontera. En la segunda parte, se centra más en las negociaciones que ocurren una vez que las personas están dentro del sistema de asilo, analizando acciones de apoyo como la preparación de las entrevistas o formas de protestas y denuncias que ocurren tanto dentro como fuera del ámbito judicial. Dicho con otras palabras, analiza acciones individuales y colectivas que cuestionan y transforman, en diferentes grados, los proyectos estatales y las políticas restrictivas de asilo.

Para terminar, en el sexto capítulo se recopilan las aportaciones empíricas, las conclusiones, las contribuciones del libro y algunas futuras posibles líneas de investigación.

En resumen, la lectura del libro proporciona una perspectiva profunda y contextualizada históricamente sobre la gestión del refugio en las últimas décadas. De manera creativa, explora los procesos de etiquetado de las diversas categorías de protección en diferentes escenarios; y ofrece reflexiones pertinentes sobre su interacción con los procesos de irregularización, así como con los marcos teóricos del gobierno humanitario y la economía moral. La obra aborda estas cuestiones de una manera clara y bien articulada, tanto a nivel macro como microsocioal. Además, al mantener constantes vínculos con el contexto europeo, la autora logra su objetivo de caracterizar el modelo español. En definitiva, este libro representa una contribución significativa, propositiva y sólida al campo de los estudios sobre el derecho de asilo en España.