

# Introducción

## 1. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Las migraciones, también las migraciones forzosas, se han dado a lo largo de toda la historia de la humanidad. Durante siglos, y antes de la aparición del derecho internacional de asilo tal y como lo entendemos en la actualidad, existió una «tradicción» mucho más antigua que ofrecía protección a aquellas personas que huían de sus lugares de origen, escapando de la persecución y la violencia. El origen etimológico del término procede del latín *asylum*, que significa «lugar inviolable» (Gortázar, 1997; Mariño, 1996) y este, como indica el *Diccionario de la lengua española*, a su vez del griego *ásylos*. Si se remonta a la Antigua Grecia, a Roma, y más tarde a la Europa medieval. En todas estas épocas existían lugares que aseguraban refugio, seguridad o protección, como eran los lugares de culto, los templos o las iglesias (Gil-Bazo, 2015; Marfleet, 2011). Este principio de protección emanaba del propio derecho canónico, en el que las autoridades religiosas garantizaban «refugio».

Desde finales del siglo xv, con la construcción de los Estados-nación emergentes, su forma de organización territorial y su afán en la gestión de las poblaciones, las autoridades políticas comenzaron a poner en práctica la cuestión del asilo (Gortázar, 1995a; cf. Gil-Bazo, 2015; Marfleet, 2007). La protección —o no— de las personas extranjeras se estableció en base a la potestad soberana de las autoridades del Estado. La conformación de esta estructura que incorporaba a una determinada población, en un determinado contorno territorial y bajo una autoridad política, incorporó medidas de regulación de la movilidad humana a través de las fronteras estatales. De esta forma los movimientos de las personas migradas —también exiliadas y refugiadas— quedaron intrínsecamente vinculados tanto a la conformación de las fronteras nacionales, como a su jurisdicción política.

Posteriormente, tras la Segunda Guerra Mundial, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) creó la categoría legal de «refugiado», siendo un hito dentro del derecho internacional de asilo. No hay que olvidar, sin embargo, que las primeras convenciones y los primeros intentos para construir esta

categoría jurídica se fraguaron en el período de entreguerras.<sup>1</sup> El propósito de esta Convención era, en última instancia, garantizar la seguridad y proteger los derechos de aquellas personas que no tenían garantizada dicha protección en sus respectivos países de origen (o de anterior residencia). Sin embargo, esta protección —el estatus de refugiado— se ciñó a la definición que exponía la Convención de Ginebra, que recogía específicamente cinco causas de persecución: por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. A esto se unió, posteriormente, la adopción paulatina de una interpretación restrictiva del término en las legislaciones nacionales de muchos Estados, particularmente los europeos. Por ello, es posible afirmar que la definición de *refugiado* dejó fuera a muchas personas desplazadas de manera forzosa que migraban por otras causas; que quedaron excluidas, por tanto, de los marcos de protección que estableció el régimen internacional de asilo (Gortázar, 1995a; cf. Bruce-Jones, 2018; Castles, 2003; Tuitt, 1996, 2004).

Asimismo, hay que recordar que, la Organización para la Unidad Africana (OUA) adoptó la Convención sobre refugiados de Adís Abeba en 1969. Posteriormente, en la región latinoamericana, se aprobaría la Declaración de Cartagena en 1984, aunque esta última no tenía carácter vinculante. Tanto la Convención de Adís Abeba como la Declaración de Cartagena, además de incorporar el concepto de refugiado establecido en la Convención de Ginebra, recogían una acepción más extensa del refugio, como han sido las amenazas por violencia generalizada o la violación masiva de los derechos humanos, que abarcaba una concepción más amplia, y no ceñida exclusivamente a la persecución individual, como la acordada por la Convención de Ginebra (v.g. Gortázar, 1995a; Serrano-Sanguilinda, 2011).

Desde la creación del régimen internacional de asilo, las personas que buscan asilo no han cesado, siendo, como sostienen algunos de los más importantes pensadores de las ciencias sociales, un rasgo que caracteriza a las sociedades contemporáneas (Bauman, 2008; Fassin, 2016).<sup>2</sup> Según los datos más recientes proporcionados

---

<sup>1</sup> Respecto a la cuestión del refugio, en julio de 1922, en una Conferencia internacional convocada por el Alto Comisionado para los Refugiados adoptó un acuerdo relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos, más conocido como «pasaportes Nansen». En 1924, esta expedición de certificados se amplió también a los refugiados armenios, y posteriormente a los refugiados de origen alemán (Gortázar, 1995a, p. 564). Para un análisis más detallado sobre los debates en torno a cómo se construyó la categoría jurídica de «refugiado» durante ese período histórico y su plasmación en la Conferencia de Ginebra de 1951, véanse Gortázar, 1995a, 1997; cf. Kobelinsky, 2003.

<sup>2</sup> En las últimas décadas se ha asistido a diversos conflictos políticos que han producido importantes flujos de refugiados. A modo de ejemplo se encuentran, por nombrar algunos de ellos, los desplazamientos provocados por la descolonización de numerosos países africanos (Argelia, Angola, Ruanda), los conflictos derivados de la Guerra Fría (Afganistán, Camboya, Mozambique), las dictaduras del Cono Sur latinoamericano, las guerras civiles centroamericanas, la guerra de Yugoslavia o los conflictos en Israel y el Sáhara que han provocado la cronificación del exilio del pueblo palestino o saharauí. Más recientemente cabe mencionar el caso de los refugiados procedentes de Siria, Sudán del Sur o Ucrania. Para un análisis en profundidad, véase Gatrell, 2013.

por la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR) en 2021, había 89,3 millones de personas desplazadas de forma forzosa en el mundo, incluyendo 4,6 millones de solicitantes de asilo.

Si bien las causas estructurales que ocasionan los desplazamientos forzosos a nivel internacional son muy complejas, no hay que olvidar, como señalan algunos autores (Castles y Miller, 2009; Molinero *et al.*, 2017; Sager, 2018; Sigona, 2009; Zamora, 2019, 2020), que las raíces de una gran parte de los desplazamientos que terminan en territorio de los países occidentales son resultado de un orden socioeconómico y político desigual e injusto, que origina empobrecimiento, desigualdad y conflictos en el seno de la estructura global del capitalismo; un orden en el que están implicados, como actores influyentes, muchos de los países receptores de las migraciones forzosas (a través, entre otras, de su participación en el comercio internacional de armas, las industrias extractivas o el apoyo a determinados regímenes militares). Esto revela la ambivalencia de muchos Estados en el seno de la comunidad internacional, países, que directa o indirectamente, en muchos casos, propician la conformación de movimientos migratorios forzosos (o involuntarios) y, por otro lado, tratan de garantizar y defender los derechos humanos mediante regímenes de protección para los refugiados. Adicionalmente, a pesar del peso político y de la importancia que la cuestión del asilo ha llegado a adquirir en las sociedades occidentales en las últimas dos décadas, hay que recordar que alrededor del 85 % de las personas refugiadas residen en países del Sur, frente al 15 % que vive en el Norte global (ACNUR, 2020).

A pesar de la relevancia de la cuestión del refugio en Europa, en el caso español, que es donde se sitúa este estudio, este tema no había ocupado un lugar central hasta mediados de la década del 2010. El asilo en España había recibido escasa atención en el discurso público, los medios de comunicación y la agenda política.<sup>3</sup> A nivel institucional, destaca, por ejemplo, el modesto trabajo realizado por los dos ministerios competentes en esta materia: Interior y Asuntos Sociales. Adicionalmente, solo unas pocas organizaciones sociales se especializaron en el campo del asilo e incorporaron esta área en sus agendas de intervención.

En el ámbito académico, los estudios sobre refugio habían sido abordados principalmente por las ciencias jurídicas (*v.g.* De Lucas, 1995; Escobar-Hernández, 1992; Gil-Bazo, 1998; Gortázar, 1995b, 1997; Mariño, 1981, 1996; Morgades, 2015; Sánchez-Legido, 2010; Solanes, 2014). Por el contrario, resultaba exiguo su abordaje desde las ciencias sociales, donde, hasta 2015, había escasísimos estudios que se hubieran centrado en esta materia, a diferencia de lo observado en el campo de los estudios migratorios que en el caso español experimentó un amplio desarrollo en las

---

<sup>3</sup> El escaso volumen de los estudios sobre el refugio en España contrasta, sin embargo, con la amplitud de las investigaciones sobre el exilio y los refugiados españoles en el exterior, que sí ha sido ampliamente abordado por la literatura académica (Adámez-Castro, 2016; Alted-Vigil, 2005; Cervera-Gil, 1998; Dávila-Valdés, 2007; López-García, 2007; Piñol-Lloret, 2020; Schwarzstein, 1990; Velázquez-Hernández, 2012).

últimas tres décadas (1990-2019). La escasa literatura existente en las ciencias sociales (principalmente desde las disciplinas del trabajo social y la sociología) se produjo a principios de la década de los noventa, coincidiendo con el período en que España recibió un mayor número de solicitudes en su todavía corta historia como país receptor de flujos (*v.g.* Colchero *et al.*, 1995; Entrena *et al.*, 1994; Escalona, 1995; Escobar y Gascón, 1996; Gómez-Olave, 1995; Martagón y Morán, 2007; Martínez-Sánchez, 2010; Santos-Aguado, 1996; Vega Pascual, 1996).

Sin embargo, la realidad del caso español cambia radicalmente con la llegada de refugiados, tanto a Europa como a España, a partir de 2015, con la llamada «crisis de los refugiados», preferiblemente entendida como la «crisis de las políticas migratorias europeas» (Bojadžijev y Mezzadra, 2015) o «crisis del refugio» (Sacramento, Silva y Challinor, 2020). En el último lustro España pasó de estar entre los países europeos que menos solicitudes de asilo había recibido a situarse entre los primeros. Así, como indican los datos proporcionados por Eurostat, en 2019 España ocupaba la tercera posición en Europa como receptor de solicitantes de asilo solo por detrás de Alemania y Francia. Aunque este trabajo termina su análisis en 2019, es importante mencionar que esta tendencia se mantuvo entre 2020 y 2022. Según los últimos datos de ACNUR España se engloba dentro de los diez primeros países de los principales flujos de solicitudes individuales de asilo registradas (ACNUR, 2021).

La dinámica de estos números no refleja, sin embargo, la realidad social, ya que, a pesar de esta evolución en las cifras, España sí había recibido a personas que huían de países en conflicto y que habían escapado buscando asilo y protección en otros territorios. Sin embargo, una parte muy importante de quienes migraron forzosamente a España no llegaron a convertirse en refugiados *de iure*, es decir, no obtuvieron la protección formal por parte del Estado, bien por las dificultades para acceder al procedimiento, bien porque sus decisiones de estancia y permanencia no se ajustaron o no siguieron los «caminos del refugio» como se explicará posteriormente. En otras palabras, aunque no se reflejen en las cifras, se encuentran en el caso español refugiados *de facto*, esto es, personas que se asilaron y buscaron «refugio» en España, aunque esta dinámica social haya quedado invisibilizada o no se hubiera visto reflejada en los datos. Como resultado, en gran medida, de muchas de las dinámicas que explicaremos posteriormente. Por ejemplo, ya en los ochenta se afirmaba que en España «solo existían cinco o seis mil refugiados de jure, mientras se reconocía a la vez la existencia de treinta o cuarenta mil refugiados de facto» (Colectivo IOÉ, 1987, p. 87). Esta demarcación se equipara a la distinción que se sostiene a lo largo del libro.

El incremento del número de solicitantes de asilo a partir de 2015 con alrededor de 15 000 solicitudes, 31 740 en 2017 y 118 446 en 2019 (OAR, 2015-2019). Aunque esta transformación es el resultado de una combinación de variables en juego, hay que destacar que los factores jurídicos y, más en concreto, los cambios en la legislación de asilo de finales de la década de dos mil han tenido una influencia des-

tacada a través de la mejora de las posibilidades de acceso al procedimiento. La transformación observada hasta el último período estudiado (2015–2019) permite sostener, por tanto, que se ha sido testigo recientemente de un profundo cambio, en el que el asilo pasó de la invisibilidad a centrar gran parte del debate público y en donde se observa no solo un incremento significativo de las solicitudes, sino también lo que se puede denominar una «ampliación de las posibilidades de protección». Hay que aclarar que este libro enmarca el análisis de las políticas de asilo hasta el año 2019, debido principalmente porque a partir del año 2020 las dinámicas de movilidad y asilo cambiaron con la interrupción del covid-19.

Este interés conllevó, a su vez, un renovado interés por los estudios sobre refugio que han aumentado decididamente durante el último quinquenio de la década del dos mil diez y principios de la década del dos mil veinte, y que lo han transformado en el centro de nuevas líneas de investigación (*v.g.* Barbero y López-Sala, 2021; Forina, 2018, 2023; Garcés-Mascareñas, 2019; Garcés-Mascareñas y Moreno-Amador, 2020, 2022; Iglesias-Martínez y Estrada, 2018; Iglesias-Martínez *et al.*, 2022; Moraes y Romero, 2019; Moreno-Amador, 2023; Lacomba, 2020; López-Sala, 2021; López-Sala y Moreno-Amador, 2020; Poy, 2022; Ruiz-Estramil, 2019, 2022).

### 1.1. Propósito y objetivos de la investigación

Este libro se enmarca en este contexto, caracterizado por un renovado interés en el análisis de las dinámicas y la gestión de los movimientos de refugiados; aunque es importante subrayar que este estudio no solo hace hincapié en los cambios recientes, sino que tiene un alcance temporal más amplio. Del mismo modo, este estudio también se detiene en los antecedentes de la última década del 2010 a través del análisis de la construcción de las políticas y las prácticas administrativas e institucionales del asilo desde los años setenta y, de forma más decidida, desde la década de los ochenta. Se trata, por tanto, de una investigación que incorpora un análisis retrospectivo, pero que, a la vez, trata un tema novedoso, que viene a abordar específicamente el campo de los estudios sobre refugio, tal y como se ha señalado previamente. Además, esta investigación contribuye a proporcionar un enfoque analítico en este campo desde una perspectiva interdisciplinar desde las ciencias sociales, que incluye las visiones tanto de la sociología como del trabajo social.

Este estudio incorpora dos elementos claves para entender el refugio en el caso español. El primer elemento es la consideración del contexto sociopolítico en el que se inicia la construcción de las políticas de refugio y el comienzo de la normativa de asilo a partir del período democrático. Las razones que explican el análisis desde la década de los ochenta hasta 2019 son que no existen estudios desde las ciencias sociales que analicen cómo se constituyó, cómo se creó el sistema de asilo —incluyen-

do no solo su normativa, sino sus prácticas administrativas, institucionales y sociales— y cuál ha sido su evolución a lo largo de las últimas décadas, permitiéndonos, por un lado, trazar los cambios y permanencias, y, por otro lado, caracterizar el modelo de asilo español.

El segundo elemento es que se analiza la gestión del asilo tanto dentro de territorio español, como en sus fronteras territoriales externas, en particular, en la frontera sur española, un aspecto que no había suscitado suficiente interés. A excepción de los estudios dentro de las ciencias jurídicas y los trabajos e informes elaborados por las organizaciones pro-migrantes que trabajan en estos espacios. El propósito ha sido examinar cómo se «operacionaliza» (*modus operandi*) la cuestión del refugio en estos espacios y cuáles son los procesos y las prácticas que posibilitan o dificultan el acceso, teniendo en cuenta las particularidades de cada espacio geográfico.

Tras la revisión de la literatura especializada como consecuencia del trabajo de campo con los diferentes actores —sociales y estatales— vinculados de una u otra forma con el sistema de asilo, se proporcionan nuevos conocimientos sobre la materia. Cabe destacar, la incorporación en el análisis no solo de quienes establecen, diseñan e implementan las políticas de asilo, sino también de la sociedad civil y de los propios solicitantes de asilo.

Los conceptos empleados y las contribuciones teóricas en las que se encaja este libro aspiran a proporcionar un marco útil para la reflexión y el debate en torno a las políticas de refugio, la estructura del Estado del bienestar, los derechos y la ciudadanía en el caso español. Entre sus objetivos destaca el desarrollo de una comprensión teórica sobre la cuestión del refugio en España, explorando los procesos de etiquetado y categorización del refugio («refugiado») a lo largo de las últimas décadas. De igual modo, examinar la situación y las experiencias de los solicitantes de asilo en relación con la protección social, las instituciones del bienestar y las políticas de recepción y protección social y cómo se articulan la atribución —o no— de sus derechos dentro del régimen de asilo. Otro de los objetivos centrales de este libro es estudiar y arrojar luz sobre el papel y las acciones que llevan a cabo los solicitantes de asilo y la sociedad civil, acciones orientadas a la construcción de nuevas vías de apoyo y acceso a derechos en base a la noción de pertenencia y ciudadanía. Las preguntas principales que han guiado este trabajo y que este libro trata de dar respuesta a las siguientes cuestiones:

1. ¿Cómo se ha construido el modelo de asilo español y cómo ha evolucionado a lo largo de las últimas décadas? y, en especial, ¿qué características presenta en la última década del dos mil diez? ¿Cómo se relaciona, de manera más amplia, la gestión del asilo y el modelo migratorio español?
2. ¿Cómo se ha construido la categoría de «refugiado» en el contexto español? Es decir, ¿cómo han sido los procesos de etiquetado, las prácticas institucionales y los

factores que articulan (o no) esta categoría tanto en el acceso como en la resolución del asilo?

3. ¿Qué características tiene el sistema de recepción estatal español? Y, en segundo lugar, ¿Cómo se han conformado los servicios públicos, los derechos y restricciones según la posición que ocupan los solicitantes de asilo en el marco del Estado de bienestar español?
4. ¿Qué acciones, individuales y colectivas, llevan a cabo los solicitantes de asilo y sus aliados de la sociedad civil, para negociar y contestar las restricciones y las políticas excluyentes del sistema de asilo?

Para responder a las anteriores preguntas se ha empleado una metodología que ha combinado la recopilación y el análisis de fuentes secundarias y la producción de datos primarios, mediante el análisis de corte cualitativo de la información compartida mediante las noventa entrevistas en profundidad. Las entrevistas se realizaron a solicitantes de asilo, así como a actores pertenecientes a la sociedad civil, como colectivos, redes, asociaciones en defensa de los derechos humanos, ONG y representantes y miembros de los colegios de abogados. Estas entrevistas se extendieron también a los actores pertenecientes al ámbito gubernamental, como son, técnicos y funcionarios de las agencias y ministerios con competencia en materia de asilo, técnicos de ayuntamientos, policías, etc. Los motivos para realizar entrevistas a los diversos actores responden, en primer lugar, al objetivo de comprender y recoger los diferentes posicionamientos, visiones y acciones que interactúan dentro del sistema de asilo. Y, en segundo lugar, a conocer cómo se ha configurado el sistema de asilo español, en especial, desde la condición que ocupan los solicitantes de asilo y la sociedad civil.

Si bien el principal material objeto de análisis proviene de las entrevistas, el análisis de estas se han combinado con el análisis de otras «fuentes» secundarias (documentos oficiales, boletines, revistas elaboradas por la administración y las organizaciones sociales, que desde sus comienzos trabajan en el ámbito del asilo). El propósito es recopilar y trazar la genealogía de las políticas, discursos y prácticas relativas al refugio, entender cómo se ha construido la cuestión del asilo en España y analizar y comprender el sistema de asilo durante la última década (2010-2019).

## 1.2. Estructura del libro

El libro se estructura en seis apartados. La primera parte introductoria, que se divide en tres secciones. La primera sección, que se ha explicado previamente en el apartado anterior, está conformada por el contexto y los antecedentes sobre la cuestión del refugio y los objetivos de este estudio. En la segunda sección, «Apuntes metodológicos», se explica el desarrollo metodológico que articulan el propósito de

esta investigación y está conformado por dos apartados. En el primer apartado, «Material empírico: de los archivos a los encuentros en el trabajo de campo», se detalla la metodología aplicada, que es una metodología que incluye la recopilación, elaboración y explotación de datos secundarios, así como la producción de datos cualitativos mediante la realización de entrevistas en profundidad realizadas a los diferentes actores implicados en el sistema de asilo. En el segundo apartado, «La recopilación y análisis de los datos estadísticos «disponibles» se describe sucintamente cómo se han obtenido los datos para presentar la tercera y última sección, «Evolución del asilo en España: una aproximación a través de los datos». En él se presenta un panorama sobre los datos más relevantes del asilo con el propósito de presentar una fotografía lo más completa posible de sus dinámicas entre la década de los noventa y el 2019.

En el primer capítulo se desarrolla los elementos teóricos para analizar los estudios sobre refugio, se analizan en profundidad dos de las principales corrientes teóricas utilizadas para analizar el material empírico generado en esta investigación sobre el asilo en España: el enfoque del etiquetado y el enfoque de la economía moral del asilo y gobierno humanitario. El corazón del debate en la teoría del etiquetado se centra en cómo las etiquetas y las categorizaciones trazadas en las políticas funcionan en términos de relaciones de poder, los efectos que producen y el impacto en las trayectorias de quiénes son etiquetados (Sigona, 2009; Wood, 1985a; Zetter, 2007). También se detiene en cómo estas categorizaciones impactan en el reconocimiento y/o restricciones de los derechos dentro del régimen de asilo y el régimen de soberanía del Estado-nación receptor. En relación con el segundo enfoque, se presentan algunos de los principales conceptos y planteamientos sugeridos por Didier Fassin, en particular, el concepto de «economía moral del asilo», sus antecedentes en el campo del refugio y cómo el asilo se construye como «un problema» en las sociedades actuales. De igual forma, se recoge y desarrolla la noción de «gobierno humanitario» que propone este autor, cuya concepción sirve para comprender cómo se administra, regula y asiste a las personas refugiadas que llegan a los países occidentales. Estos dos enfoques teóricos se emplean como marco interpretativo para caracterizar y profundizar en el análisis del refugio en el caso español.

En el segundo capítulo, «En busca de asilo en España», se analiza cómo se ha constituido y conformado la cuestión del asilo a lo largo de las últimas décadas en el caso español, desde los inicios de la transición democrática hasta finales de la década del 2010. Para ello se traza un breve panorama de las políticas de asilo, estableciendo cuatro períodos según los cambios legislativos y las diferentes dinámicas observadas. Una primera etapa comprendida entre los años setenta y ochenta, donde se estudia el nacimiento de la institución del asilo desde el marco institucional político y normativo. Una segunda etapa en la década de los noventa, caracterizada por el cambio restrictivo en la normativa de asilo en concordancia con las políticas en materia de asilo y migración en Europa. Un tercer período, que transcurre entre 2000 y 2014,



que comprende, a su vez dos fases. La primera fase (2000–2007) definida por la llegada de un volumen muy importante de personas migrantes a España, convirtiéndose en uno de los principales países de destino en Europa. Esta etapa se caracteriza por la necesidad de mano extranjera, combinándose, a su vez, con la implementación y ampliación de las políticas de control migratorio. Y una segunda fase (2008–2014) marcada por la crisis económica y por una ralentización de los flujos migratorios hacia España. Por último, una etapa final que comienza a partir de 2015, definida por la intensificación de la llegada de personas refugiadas tanto a Europa, como a España. En esta etapa España, por primera vez en su historia migratoria reciente, se transforma y consolida como uno de los principales países de recepción de solicitantes de asilo y refugiados en el panorama europeo.

En el tercer capítulo, «Políticas sociales y dispositivos de intervención social en el marco del Estado de bienestar español», aborda la evolución de los programas de recepción y asistencia social para los refugiados que han llegado y se han establecido en España desde mediados de los ochenta, tras la aprobación de la primera ley de asilo, hasta el 2019. En segundo lugar, se estudia la protección social y los derechos en el seno de estos programas de recepción y su encaje en las políticas sociales y dentro de la estructura del Estado del bienestar español. Este apartado presenta también un análisis del modelo de acogida español, caracterizado por una gestión mixta entre el Estado y las ONG, y se profundiza en algunos de sus rasgos distintivos. Por último, el capítulo profundiza en la estructura y gestión del programa social y el sistema de recepción estatal dirigido a los solicitantes de asilo, deteniéndose también en la gestión de estos programas de recepción en la frontera sur española.

En el cuarto capítulo, «Navegando en el sistema de asilo: contestando los límites y fronteras desde —y más allá— de las políticas de refugio», se estudia cómo los solicitantes de asilo se adaptan, contestan y desafían los múltiples obstáculos que tienen que atravesar dentro del sistema de asilo —desde el acceso al procedimiento hasta la resolución de asilo—. En particular, se profundiza en las diversas acciones, tanto individuales como colectivas, de los solicitantes y sus aliados de la sociedad civil para retar las estructuras de control migratorio tanto en las fronteras externas como dentro del territorio. También se detiene en la movilización y negociación de los apoyos, servicios, particularmente en las reclamaciones de sus demandas orientadas hacia la extensión de los procesos de inclusión, distribución y reconocimiento de determinados derechos, tratando de desafiar, de esta manera, la soberanía y las nociones de pertenencia inscritas, con y más allá del marco de protección.

En último lugar, en el último apartado, se recogen los principales hallazgos de esta investigación y se explica cómo este libro contribuye a la literatura de los estudios sobre refugio y las políticas de asilo en España. Para terminar, se presentan algunas observaciones finales y posibles líneas de investigación para futuros trabajos.

## 2. APUNTES METODOLÓGICOS

Este trabajo se ha basado en la explotación de datos secundarios y en el diseño y aplicación de una metodología cualitativa que se ha sostenido en la realización de entrevistas en profundidad a actores que han participado en el diseño y la gestión del asilo en distintos contextos institucionales y geográficos. En el siguiente epígrafe se detallarán la recogida del material empírico, por un lado, los diversos archivos y fuentes consultadas y las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo. Y, por otro lado, la recopilación y análisis de los datos estadísticos «disponibles».

### 2.1. Material empírico: de los archivos a los encuentros en el trabajo de campo

#### FUENTES DOCUMENTALES ANALIZADAS

A lo largo del desarrollo de este estudio se consultaron documentos de diversas instituciones vinculadas, de una u otra forma, con el sistema de asilo. La consulta, selección y recopilación de las «fuentes secundarias» han servido para sistematizar y profundizar las diversas actuaciones a lo largo del tiempo. Este análisis ha permitido detenerse en los discursos, las prácticas de los diferentes actores y organizaciones que participan en el ámbito del asilo en España. Se han recogido documentos de la Biblioteca Central, el Servicio de Documentación del Ministerio del Interior y el Centro de Documentación de la Subdirección General de Asilo. En segundo lugar, se consultaron algunos archivos y libros de la Biblioteca y Centro de Documentación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En tercer lugar, se recopilieron documentos del Centro Estatal de Documentación e Información de Servicios Sociales (CEDISS), perteneciente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Y, por último, se han podido consultar archivos históricos de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Estos documentos compilados solo están accesibles en papel (véase el listado en bibliografía).

En el CEDISS es donde se ha encontrado un mayor número de series documentales, principalmente publicaciones tales como los *Estudios del Centro del Servicio Social de Refugiados, Asilados y Desplazados* (CESERAD) (1984-1988), el *Boletín Inmigración y Refugio* (1992-2000) pertenecientes al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, memorias y revistas elaboradas por diversos órganos de la Administración y entidades sociales, y otros documentos históricos, como libros, artículos y folletos. El análisis de estos documentos ha tenido una función importante de cara a sistematizar y caracterizar las políticas, discursos y prácticas llevadas a cabo por diversos organismos entre la década de los ochenta y principios de la década de dos mil.

También se han recopilado y seleccionado otros documentos, tales como las Actas del Congreso de los Diputados para el período 1979- 2019. De igual modo, se han compilado informes, planes estratégicos y documentos (informes de foros y memorias) producidos tanto por la Administración como por las entidades sociales que han participado en la gestión del asilo a lo largo de las dos últimas décadas (2000-2019). Todos estos documentos han podido consultarse personalmente en distintas bibliotecas, registros, así como a través de su localización en búsquedas realizadas en páginas webs institucionales.

## ENTREVISTAS

Una gran parte del desarrollo, y de las conclusiones, de este trabajo se ha basado en la realización de un extenso trabajo de campo. En concreto, se han llevado a cabo noventa entrevistas en profundidad a los diferentes actores clave involucrados en el sistema de asilo en España. El trabajo de campo se llevó a cabo en dos fases: una primera fase que comprende el período entre 2015 y 2016, y una segunda fase que se extendió entre 2017 y 2019. Este diseño en dos fases ha permitido un constante diálogo entre la dimensión teórica y la dimensión empírica, así como una revisión continuada de la información recopilada para ajustar y enfocar la posterior recogida de información cualitativa (véase Anexo II. *Listado de entrevistas*).

Este número de entrevistas ha respondido a la pluralidad de perfiles identificados en el proceso de investigación que implicó la elaboración de perfiles-tipo, pero también a la «identificación» de actores clave. Para la selección se siguieron los habituales criterios de heterogeneidad y accesibilidad (Valles-Martínez, 1999, p. 91 y p. 212) con el objetivo de recopilar información procedente de los distintos actores, en distintos momentos y en diversos escenarios en los que se pone en práctica «la gestión del asilo». En primer lugar, se realizaron entrevistas a los diferentes actores sociales (pertenecientes a la esfera de la sociedad civil) que han participado en el ámbito del asilo y la migración, como colectivos de defensa de los derechos humanos, redes de apoyo de personas refugiadas, migrantes y pro-migrantes más o menos formalizadas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales (en adelante, ONG) y juristas del turno de oficio de varios colegios de abogados. Asimismo, se han realizado entrevistas a responsables y técnicos de distintos ministerios implicados en materia de asilo, entre otros, funcionarios y miembros de los cuerpos de seguridad del Estado encargados de tramitar las solicitudes de asilo, y responsables y técnicos de organizaciones internacionales. Y, por último, se han llevado a cabo entrevistas a personas que han solicitado asilo en España.

El motivo de realizar entrevistas a los diversos actores responde al objetivo de recopilar, por un lado, y comprender, por otro, las distintas perspectivas aportadas

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

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

A grandes rasgos, se establecen tres grandes grupos de organizaciones cuyos miembros han sido entrevistados a lo largo del trabajo de campo. En primer lugar, estarían aquellas organizaciones sociales que tienen carácter internacional o nacional, con presencia en buena parte del territorio y financiadas por el Estado, que proveen de servicios profesionalizados y con un marcado carácter asistencial. Por otra parte, estaría otro grupo compuesto por colectivos de refugiados, migrantes y pro-migrantes que forman parte de algunos movimientos sociales, particularmente perteneciente a los movimientos feministas, antirracistas y anti-fronteras, que no reciben financiación estatal y que se han centrado en la denuncia y la incidencia política en esta materia. Y por último, un tercer grupo que se puede considerar mixto cuya acción se ha centrado en el apoyo social y legal de los solicitantes, pero en cuya agenda de

actuación se incorpora también la denuncia y sensibilización. Estas últimas organizaciones suelen tener un componente más local y una financiación más heterogénea.

Las entrevistas a determinados interlocutores que llevaban implicados en el ámbito del asilo y las migraciones entre diez y treinta años, y por tanto con una extensa trayectoria en este ámbito, nos han proporcionado una mejor comprensión del sistema de asilo a lo largo de las últimas décadas permitiéndonos un análisis de los hitos principales y, por tanto, un análisis que transcendía la crisis migratoria de 2015 en Europa. Este conocimiento compartido durante las entrevistas se ha puesto en diálogo y discusión con la información extraída a través del análisis documental, pudiendo, en definitiva, caracterizar y contextualizar como se ha conformado el sistema de asilo en el caso español y facilitando la detección de algunos de los principales hitos, y conocer los cambios y permanencias a lo largo del tiempo.

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

En estas organizaciones sociales, debido a su tamaño, el grado de institucionalización y jerarquización, así como a su composición (distintos departamentos y áreas de especialización), se han realizado entrevistas a trabajadores de distintas áreas, como son acogida, jurídica o incidencia. Además, las personas entrevistadas ocupaban diferentes posiciones dentro de una misma organización, incluyendo a responsables o coordinadores en distintas escalas —nacional, autonómico, local— de distintos programas en materia de asilo, así como a distintos perfiles profesionales, entre ellos trabajadoras sociales, mediadoras, psicólogas y voluntarias.

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

diferentes narrativas «desde dentro», que, en ocasiones, mostraban conflictos en el seno de las entidades.

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

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

En cuanto a los solicitantes de asilo entrevistados procedían de distintas geografías: así, por ejemplo, Carlos procedía de Colombia, Abdel del Territorio Ocupado Palestino, Samir de Siria, Victoria, Tagge y Braima de países del África Central y Occidental y Zhara y Farhanaz de países del Asia Meridional. Todos los nombres son seudónimos. En algunos casos no se especifica el país de procedencia, solo la región con el objetivo de preservar el anonimato. Todos ellos se desplazaron a España en diferentes momentos de sus vidas, aunque la mayoría se encontraba en una franja de edad entre los veinte y los cuarenta años en el momento de ser entrevistados. Su tiempo de residencia en España era muy variado, incluyendo tanto a personas que habían llegado recientemente y llevaban menos de seis meses, hasta quienes habían residido en España más de diez años. Adicionalmente, habían solicitado asilo en diferentes lugares, como en el aeropuerto de Madrid-Barajas, la Oficina de Asilo y Refugio (en adelante, OAR) en Madrid o en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (en adelante, CETI) en Melilla.

Además, los solicitantes entrevistados se encontraban en diferentes fases del proceso. En el caso de aquellos que llevaban más años residiendo en España, todos habían obtenido una respuesta a su solicitud por parte de la OAR. Abdel, Zhara y Farhanaz habían obtenido el estatuto de refugiado, y Samir la protección subsidiaria.

En el caso de Carlos, después de cuatro años de espera, su solicitud de protección había sido denegada, quedando en situación administrativa irregular.<sup>4</sup> Aquellos que llevaban menos de medio año, como Victoria, se encontraba en el proceso de evaluación de su solicitud. Los casos de Tagge y Braima muestran también una realidad mucho más compleja y las diferentes trayectorias posibles. Tagge, por ejemplo, se encontraba a la espera de poder solicitar asilo (un proceso que en los últimos años se demoró enormemente debido al colapso del sistema). Por otro lado, Braima, a pesar de cumplir con los requisitos necesarios y de poder ser considerado, en términos sociológicos, un refugiado, prefirió no realizar la solicitud ni entrar en el sistema de asilo, manteniéndose como migrante («irregularizado»). Braima se abstuvo de ingresar «por esta vía» debido a las restricciones a la libertad de movimiento que supone la solicitud en ciertos enclaves, como Ceuta y Melilla.<sup>5</sup> En medio de todas estas variaciones, el denominador común de todos ellos fueron sus experiencias y relación con el sistema de asilo.

Siguiendo las reflexiones de Maja Sager (2011) respecto a la producción de conocimiento en este campo. Esta autora se pregunta «¿quién puede producir conocimiento, sobre quién, sobre qué y cómo?» En este sentido, argumenta que el conocimiento experiencial de las comunidades o grupos de las personas que ocupan posiciones oprimidas es un conocimiento tratado generalmente como un conocimiento marginal, que, sin embargo debe ponerse en el centro. Del mismo modo, esta autora señala que el conocimiento académico no es ‘mejor’ que otros conocimientos producidos desde los grupos y los movimientos sociales. El conocimiento académico producido dentro de un contexto institucional y puesto de una determinada manera permite ser aceptado en contextos donde, por ejemplo, el conocimiento generado por las prácticas y experiencias cotidianas, a menudo, se consideraría incompleto (Sager, 2011, p. 96, *énfasis original*; cf. véase también Casas-Cortés, 2009).<sup>6</sup> De ahí, la necesidad de comprensión sobre las distintas formas en que el poder social y político moldean la producción y la construcción del conocimiento, como inciden las autoras posestructuralistas feministas, poscoloniales y de los pueblos originarios (Collins, 1997; Smith, 1997).

Las entrevistas se llevaron a cabo en Madrid, Barcelona, Melilla, Nador (la ciudad colindante marroquí), Ceuta, Málaga, Tarifa y Algeciras (ambas en Campo de Gibraltar). La selección de estas localizaciones se realizó teniendo en cuenta tanto

---

<sup>4</sup> Aunque después de un tiempo sin permiso de residencia, pudo regularizar su situación a través de la residencia comunitaria, a la que le dio derecho el nacimiento de su hijo.

<sup>5</sup> La cuestión de la movilidad y el asilo está estrechamente ligada tanto en el interior del territorio como en «las zonas de espera fronterizas». En el caso de algunas conversaciones mantenidas con personas refugiadas prefirieron no optar por esta vía debido, entre otras razones, a que la obtención del estatuto de refugiado conllevaba la imposibilidad de regresar a su país si las circunstancias sociales y políticas cambiaban, o bien, «quedarse anclado», «bloqueados» mientras estaban a la espera de la resolución. Sobre esta cuestión véanse también De Genova, 2010a, 2010b; Madison, 2005; Mbembe, 2008; Young, 2016.

<sup>6</sup> Todas las traducciones de textos del inglés u otro idioma al español han sido realizadas por la autora.



ciudades de «destino final» como ciudades de primera recepción, consideradas habitualmente como ciudades en tránsito para quienes migran. Los motivos para realizar las entrevistas en estas ciudades se debieron, además, a que se encontraban entre las principales en número de solicitudes de asilo. En el caso específico de la frontera sur española se buscaba explorar la gestión del refugio en un espacio geográfico que había sido escasamente estudiado previamente. Melilla tuvo una gran importancia para abordar este objetivo: cuando en el año 2015 se convirtió en la segunda ciudad que más solicitudes de asilo había recibido, solo por detrás de Madrid. Además, Melilla fue la principal puerta de entrada para los refugiados durante el año 2015. Málaga y el Campo de Gibraltar son zonas fronterizas de la costa andaluza, y, por lo tanto, vía de entrada de personas refugiadas a través de la frontera marítima. Son además puntos de conexión con las ciudades fronterizas de Melilla y Ceuta, a través de las comunicaciones marítimas. Resultaba, así, importante contemplar las dinámicas y los procesos entre ambos puntos de enlace, debido a los programas de traslados, permitiendo conocer cómo opera el asilo en diferentes espacios, así como a la posibilidad de detectar algunos cambios que han ocurrido en el último período estudiado (2015-2019).

También se realizaron visitas a algunas de las principales instituciones e infraestructuras del sistema de asilo español, como la OAR. De igual manera, se visitaron varios centros de recepción y alojamientos pertenecientes a diversas organizaciones sociales y a uno de los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) en Madrid. En la ciudad de Melilla se visitó la oficina de asilo habilitada en la frontera terrestre de Beni Enzar, adjunta a la comisaría de policía. Asimismo, se visitaron algunos lugares clave como, el puerto marítimo de Melilla, desde donde se realizan los programas de traslado en ferri con destino a Málaga, además de los puertos marítimos de Algeciras, Tarifa y Ceuta en donde desarrollan su labor en esta materia algunas de las organizaciones. Al mismo tiempo, se realizaron diversas visitas a la ciudad de Nador, tanto en la primera como en la segunda fase del trabajo de campo. Estos desplazamientos fueron clave para entender las actuaciones y procesos que ocurren no solo en las zonas fronterizas y post-fronterizas, sino también las dinámicas pre-fronterizas. En Nador se visitó una organización que trabaja en apoyo al tránsito de personas refugiadas y migrantes, a la espera del cruce a territorio europeo.

Gran parte de las entrevistas se realizaron en las sedes o «lugares de encuentro» de las organizaciones de la sociedad civil, en las oficinas de las entidades y en los propios organismos de la administración donde trabajaban los sujetos entrevistados. Esto brindó una mayor comprensión de las actuaciones y de los procesos *in situ*. Así, por ejemplo, algunas observaciones en las entidades sociales o en la OAR han servido para tener una idea más ajustada del complejo proceso burocrático que suele caracterizar al ámbito del asilo y «la dimensión de la espera», como un aspecto esencial al que tienen que hacer frente las personas refugiadas en su vida diaria (Conlon, 2011; Jacoben, 2017; Ruiz-Estramil, 2018).



Algunas entrevistas se englobaron en un tipo de entrevista conversacional, teniendo un carácter más espontáneo. La complementariedad de estas entrevistas junto a las charlas y conversaciones mantenidas durante el trabajo de campo, fuera de la entrevista más formal, o bien, en determinados momentos, compartiendo acciones conjuntas, fue especialmente relevante. Un buen número de las entrevistas realizadas a activistas o solicitantes de asilo se situaban más en este tipo de entrevista conversacional y en algunos casos, no se limitó a una sola reunión, sino que hubo varios encuentros. Como Schatzman y Strauss (1973) apuntaron a diferencia de las entrevistas formales, las entrevistas conversacionales propias del trabajo de campo cualitativo pueden «suspensas» más que «terminadas», activándose cómodamente una y otra vez» (p. 74, énfasis original). La duración de estas entrevistas osciló desde los treinta minutos hasta varias horas, adoptando un carácter más de diálogo (Martínez, 2002). Estos reiterados encuentros discursivos permitieron una mayor comprensión de las perspectivas que tienen los sujetos respecto de sus vidas, experiencias o situaciones (Taylor y Bodgan, 1998, p. 101).

En este caso, como señala Paloma Moré, las entrevistas deben ser comprendidas como un proceso de *intercambio* y *reciprocidad* y no como mera *succión* de información para nuestro propio beneficio como investigadoras, de tal manera que la ética atraviesa toda la investigación (Moré, 2017; cf. Del Olmo, 2010; Abad, 2016). En esta misma línea, Begoña Abad (2016) indica que la investigación cualitativa, centrada en procesos, solo puede resolver sus dilemas éticos desde una ética *situada* que obliga a la persona investigadora a la reflexión constante sobre la responsabilidad ética de su trabajo (2016, p. 101; cf. Téllez-Delgado, 2010; Simons y Usher, 2000).

Además, como apunta Soufian Marouan (2018), el investigador o investigadora está situada en un contexto socio-histórico y porta una historia a partir de la cual construye la realidad. Asumir esta posición es ser consciente de que, como sujetos sociales, construimos la realidad desde un determinado punto de vista (p. 15), aunque este autor aclara y precisa que el concepto de *subjetividad* no debe ser confundido con el concepto de *arbitrariedad*. El concepto de *arbitrariedad* apunta a la imposición de una verdad sin garantías científicas desde la posición de poder del investigador (Saavedra, 2003).

Por otra parte, junto con la recopilación, el estudio de las fuentes secundarias y la realización de entrevistas, se ha llevado a cabo un análisis de los datos estadísticos disponibles sobre asilo y refugio desde los años noventa hasta 2019.<sup>7</sup> En el siguiente apartado se explica brevemente cómo se han obtenido los datos estadísticos, y seguidamente en la siguiente sección, «Evolución del asilo en España: una aproximación a través de los datos», se presenta la evolución y el perfil sociodemográfico de las tres

---

<sup>7</sup> Hay que señalar que los datos analizados en este capítulo se centran hasta 2019, período en el que finaliza esta investigación. No obstante, en el momento de escribir este apartado la OAR dispone del último informe en 2021 y datos e información estadística provisional hasta 2023.

últimas décadas con el propósito de presentar una fotografía lo más completa posible, pero a la vez, lo más ajustada posible, de las dinámicas del refugio en España. Esto ha supuesto la presentación de una fotografía del asilo descriptiva y, a su vez, necesaria para presentar su alcance y caracterización.

## 2.2. La recopilación y análisis de los datos estadísticos «disponibles»

Se ha realizado un análisis a través de los datos disponibles del Ministerio del Interior mediante las memorias de asilo anuales tanto en papel como electrónico. Para ello, se han consultado y recogido los datos registrados en la Oficina de Asilo y Refugio (OAR). Estos datos se han obtenido de la Biblioteca Central y el Servicio de Documentación del Ministerio del Interior, y el Centro de Documentación de la Subdirección General de Asilo.

Al principio, antes de la creación de la OAR, la Comisaría General de Documentación de la Dirección General de la Policía era el órgano encargado de registrar los datos estadísticos de una forma mecanizada o informatizada (véase Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 1993, p. 89). Sin embargo, es importante mencionar que durante la década de los setenta y ochenta no existía un registro oficial y existían discrepancias sobre las cifras según las diversas fuentes consultadas. Como ha señalado la jefa de Área de Documentación, Estudios e Informes de la Subdirección General de Asilo del Ministerio del Interior, María Teresa Muñoz Benavente, «a pesar de que existían registros de los primeros expedientes de reconocimiento de refugio desde finales de los setenta, no se contaba con datos estadísticos sobre los primeros expedientes que se tramitaron; habría que esperar hasta los primeros años de la década de los ochenta para conocer dichas cifras» (Muñoz, 2006, p. 153). A esto se unía también la existencia de la doble figura de «asilado» y «refugiado» que contemplaba la primera ley de asilo de 1984. Estas dos figuras llevaron a los solicitantes a tener que formular diversas solicitudes, simultáneas o sucesivas, con las consiguientes complicaciones de tramitación, retraso y difícil cómputo estadístico (Rodríguez, 1988, p. 9). Es con la creación de la OAR en 1992 cuando la recogida de datos estadísticos comenzó a ser más rigurosa. Así como con la modificación de la Ley 5/1984 por la Ley 9/1994, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, doble figura en una única denominada «refugiado». De ahí que la elección del período para el análisis presentado se centre entre 1995 y 2019. A excepción de los datos de la evolución del número de solicitudes de asilo en España que se tiene en cuenta el número total de solicitudes desde la década de los ochenta, cuando se aprobó la primera ley de asilo (Ley 5/1984). Como se observa, la evolución de los datos estadísticos ha estado marcada por las legislaciones en materia de asilo. Estas normativas se analizarán con mayor profundidad en el capítulo 2.

Después del trabajo de recopilación y la obtención de una serie continua de datos, se ha elaborado un análisis de la evolución del número de solicitudes y el perfil sociodemográfico de quienes han efectuado estas solicitudes, que ofrece un panorama general sobre los solicitantes de asilo, así como el número de solicitudes «admitidas» e «inadmitidas» dentro del procedimiento de asilo, el lugar de presentación de las solicitudes y su distribución geográfica por Comunidades Autónomas y provincias más significativas. Por último, se detiene en el análisis de las concesiones de protección, que incluye tanto el reconocimiento del estatuto de refugiado, como la protección subsidiaria y las concesiones por razones humanitarias, presentándose su distribución según zona geográfica, sexo y edad.

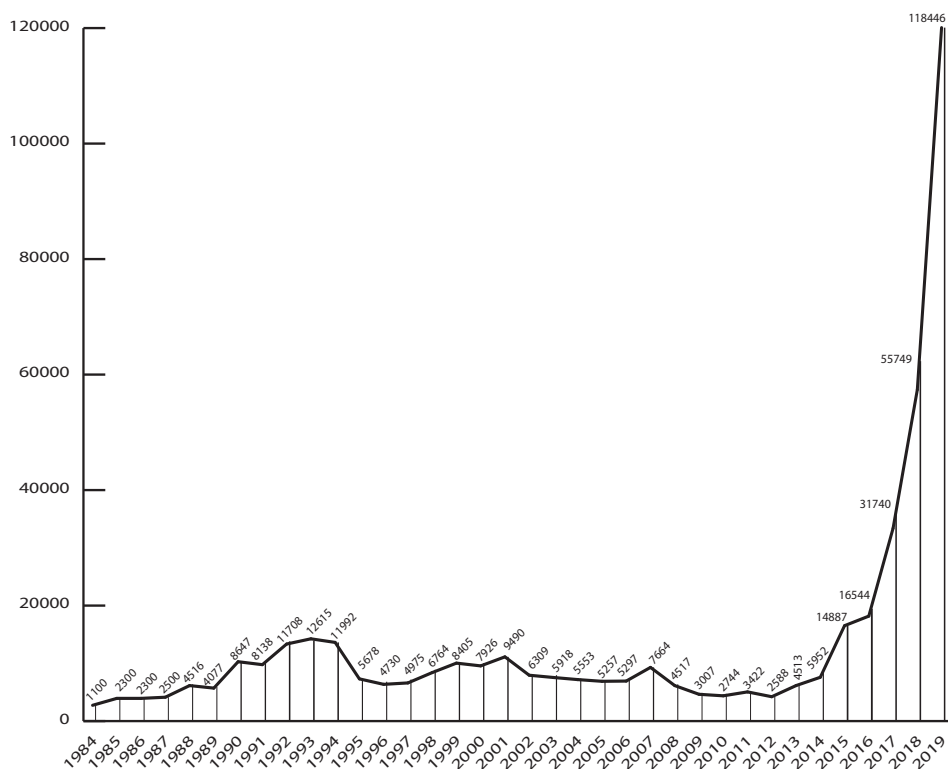
### 3. EVOLUCIÓN DEL ASILO EN ESPAÑA: UNA APROXIMACIÓN A TRAVÉS DE LOS DATOS

España ha recibido casi 418 000 solicitudes de asilo entre 1984 y 2019. A grandes rasgos, y atendiendo a la distribución anual de las cifras, se puede observar tres períodos en la dinámica del asilo en nuestro país. Un primer período que comprende de 1984 a 1994, correspondiendo con la vigencia de la primera Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (Ley 5/1984). En general el número total de solicitudes de refugiados y asilados aumentó progresivamente a lo largo de los años que conforman esta primera etapa (véase gráfico 1). Hubo 1100 solicitudes en 1984, 4516 en 1988 y 11708 en 1992. Los años donde se recibió un mayor número fueron 1992, 1993 y 1994 superando las 11500 solicitudes. Sin embargo, a partir de 1995 se observa un agudo descenso en el número de solicitudes debido a la modificación de la Ley 5/1984 por la Ley 9/1994. Esta última ley incluyó varios cambios fundamentales, entre ellos, el establecimiento de un procedimiento de «inadmisión a trámite». Este procedimiento consistía en que aquellas solicitudes de los peticionarios de asilo que las autoridades considerasen que no merecían ser tramitadas o estudiadas, o bien aquellas solicitudes que no correspondían a España (según el Reglamento de Dublín), directamente fueran inadmitidas en una pre-fase al procedimiento (*v.g.*, Fullerton, 2005; Jubany, 2002). De manera que los solicitantes no podían ingresar en el procedimiento, ni tener la oportunidad de que sus casos fueran estudiados en detalle.

El segundo período se extendería entre 1995 y 2014, manteniéndose una media de 5500 solicitudes anuales, a excepción de dos repuntes en 2001 y 2007 con 9490 y 7664 solicitudes respectivamente, en los que se aprecia un leve crecimiento. Sin embargo, esta tendencia empezó a cambiar a partir del año 2015 cuando España recibió casi 15 000 solicitudes, representando la cifra más alta de los últimos treinta años. Desde 2015, el número de solicitudes continuó incrementándose

anualmente con 16 544 solicitudes en 2016, 31 740 en 2017, 55 749 en 2018 y 118 446 en 2019. En este tercer período, puede observarse un significativo ascenso en el número de peticiones, alcanzándose más de 237 000 entre 2015 y 2019. Este incremento se ha debido, por un lado, a la llegada de nacionales procedentes de Siria en 2015, coincidiendo con la llegada de refugiados a Europa. No hay que olvidar que en el año 2015 se registraría la cifra más elevada de llegadas de refugiados a Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Y, por otro lado, obedece asimismo al aumento en la llegada de nacionales procedentes de la región Latinoamericana, mayoritariamente provenientes de Venezuela a partir de 2016.

GRÁFICO 1. Evolución del número de solicitudes de asilo en España (1984-2019)



Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior (1995-2019)

### 3.1. Solicitudes por áreas geográficas y países de procedencia

Las solicitudes incluyen alrededor de noventa nacionalidades, existiendo una amplia disparidad respecto a sus países de origen a lo largo del tiempo. En el caso de los continentes africano y asiático es donde existe una mayor diversidad de procedencias, mientras que en América y Europa se aprecia una menor heterogeneidad. Si bien las nacionalidades de los solicitantes han ido variando, dependiendo de la situación del país de origen, otras nacionalidades se han mantenido desde 1990 hasta 2019.

En relación con el continente africano, a principios de los años noventa, las solicitudes provenían principalmente de personas de Angola, Liberia, Nigeria y Senegal. A partir de mediados de los noventa procedían de Argelia, República Democrática del Congo (en adelante, R.D. Congo) y Sierra Leona. Y desde el inicio de la década de dos mil, el mayor número de solicitantes eran nacionales de Argelia, Nigeria y, en menor medida, de R. D. Congo. Los nacionales de estos tres países se han mantenido prácticamente hasta 2019. Asimismo, ha habido solicitudes de otros nacionales, pero sus cifras han ido variando en función de la situación del país de origen desde la década de dos mil. La mayoría de quienes han solicitado asilo proceden de la región del África occidental (Costa de Marfil, Guinea, Mali, Sierra Leona) y, posteriormente, del África central (Camerún, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana o R.D. Congo) y del África oriental (Somalia). A partir del año 2015, Marruecos se ha situado como uno de los principales países de origen de donde proceden los peticionarios de asilo.

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

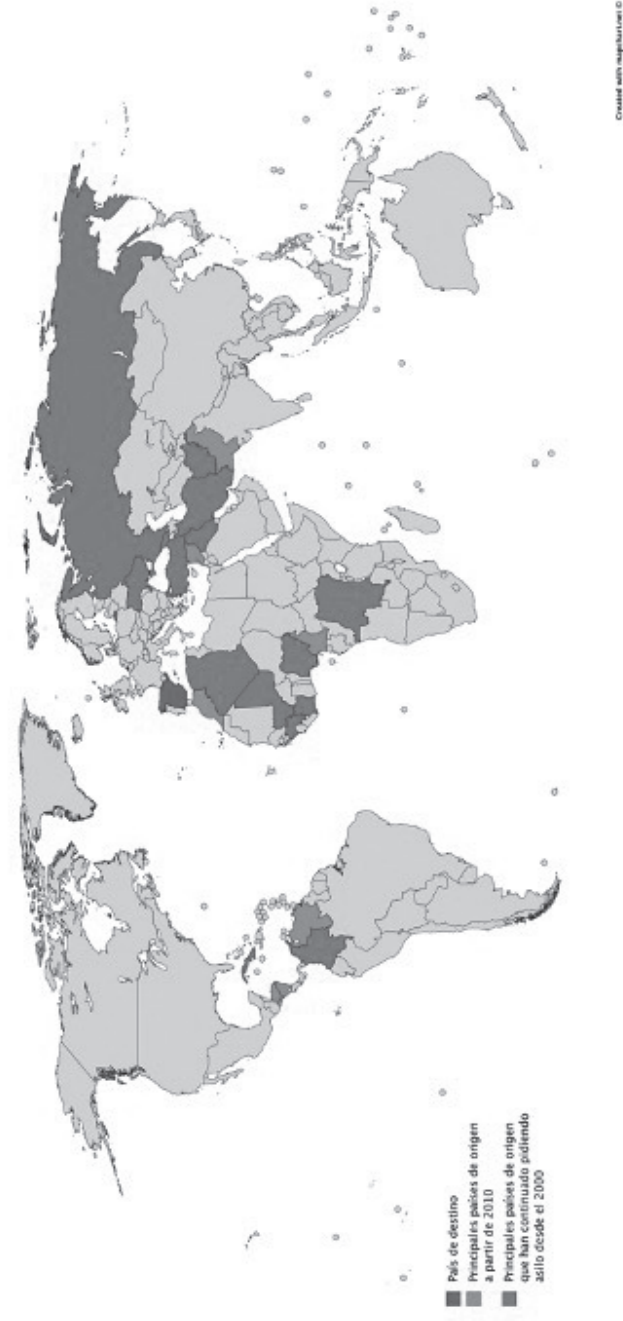
En cuanto al continente asiático, en la década de los noventa, los solicitantes procedían de Irán, y en menor grado, de Iraq. A partir de mediados de los noventa, los ciudadanos de Armenia se situaron también entre los principales países de origen. Posteriormente, junto a Armenia, Georgia e Iraq han sido las principales nacionalidades durante la primera década del dos mil, con números significativos de demandantes procedentes de Pakistán, y en menor grado, de Afganistán. Sin embargo, Siria ha sido el principal país desde 2011. En este caso, si bien el número de peticionarios ha descendido, sigue manteniéndose entre los principales países de origen hasta 2019.

En cuarto y último lugar, gran parte de los solicitantes europeos<sup>8</sup> procedían de los países de la Europa del Este, principalmente de Polonia y Rumania en la década-

---

<sup>8</sup> Con respecto al continente europeo, se refiere a países de Europa central y del este, otros Estados de Europa, como Turquía y países pertenecientes a la Unión Europea. En el caso de estos últimos, los Estados miembros de la Unión Europea se consideran países de origen seguros a todos los efectos jurídicos y prácticos en relación con cuestiones de asilo. De modo que un nacional de la UE no sería reconocido como solicitante.

ILUSTRACIÓN 1. Solicitudes de asilo por países de procedencia entre 2000 y 2019



Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior (2000-2019)

da de los noventa. Posteriormente de Rusia y, en menor medida, de Bielorrusia, Bosnia, Turquía y Ucrania en la década de dos mil. A partir del año 2014, Ucrania se situó como el principal país de origen por delante de Rusia. Por lo tanto, las personas nacionales procedentes de Rusia y Ucrania han sido quienes más solicitudes han realizado desde la década de dos mil hasta el 2019, si atendemos a los datos agregados.

En el anterior mapa (ilustración 1), el color gris claro nos da una imagen más cercana en el tiempo y refleja las principales nacionalidades que han solicitado asilo en España en la última década (entre 2010 y 2019): Argelia, Camerún, Colombia, El Salvador, Honduras, Palestina, Marruecos, Nicaragua, Pakistán, Siria, Ucrania y Venezuela (OAR, 2010-2019). El color gris oscuro muestra una fotografía de la continuidad mostrando las procedencias por países de los que han continuado solicitando asilo desde el año 2000. Destacan así, de Europa del Este, Rusia, Ucrania<sup>9</sup>, Turquía y Georgia; del continente africano, Argelia, Nigeria y D. R. Congo y, en menor escala, Mali, Costa de Marfil y Guinea; del continente asiático, Afganistán, Irak e Irán; y de América Latina, Colombia y Cuba.

### 3.2. Solicitudes de asilo admitidas e inadmitidas a trámite

En cuanto a las decisiones sobre solicitudes admitidas e inadmitidas, se puede establecer dos períodos, coincidiendo cada uno de ellos con un cambio de ley en materia asilo (véase tabla 1). Un primer periodo, entre 1995 y 2009, donde una media del 60 % de las solicitudes fueron inadmitidas, debido a la incorporación precisamente de la figura de inadmisión con la modificación de la Ley 9/1994. Y un segundo período, entre 2010 y 2019, donde menos del 20 % de las solicitudes fueron inadmitidas, coincidiendo con la aprobación de la última ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en 2009 (véase gráfico 2). En este segundo caso la razón del bajo número de inadmisiones se debió a que la figura de inadmisión apenas se aplicó en aquellas solicitudes presentadas dentro de territorio español. En cambio, sí continuó implementándose en las solicitudes presentadas en puestos fronterizos (artículo 21 de la Ley 12/2009).

---

te de asilo en otro Estado miembro de la UE, salvo en casos excepcionales. Entre otros, como, por ejemplo, que el Estado miembro se declarase en estado de excepción. Véase Protocolo (n.º 24) sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (9 de mayo de 2008).

<sup>9</sup> Como se observa, las y los ciudadanos procedentes de Ucrania ya solicitaban asilo en España. Sin embargo, es a partir de la invasión rusa, el 24 de febrero de 2022, y el estallido la guerra cuando se produce un aumento significativo del exilio del pueblo ucraniano a otros Estados europeos, entre ellos, España.

TABLA 1. Evolución del número total de solicitudes de asilo según admisión (1995-2019)

Año	Total	Inadmitidos	%	Admitidos	%
1995	5.678	3.334	58,72	2.308	40,65
1996	4.730	2.668	56,83	1.979	41,84
1997	4.975	3.384	68,02	1.554	31,24
1998	6.764	3.780	55,88	2.794	41,31
1999	8.405	4.128	49,11	3.943	46,91
2000	7.926	4.960	62,58	2.551	32,19
2001	9.490	6.535	68,86	3.026	31,89
2002	6.309	4.532	71,83	2.034	32,24
2003	5.918	4.229	71,46	1.718	29,03
2004	5.553	4.623	83,25	1.370	24,67
2005	5.257	3.303	62,83	2.507	47,69
2006	5.297	2.423	45,74	3.392	64,04
2007	7.664	4.201	54,81	3.456	45,09
2008	4.517	2.557	56,61	2.455	54,35
2009	3.007	1.801	59,89	1.729	57,50
2010	2.744	476	17,35	2.322	84,62
2011	3.422	534	15,60	2.807	82,03
2012	2.588	476	18,39	2.056	79,44
2013	4.513	475	10,53	3.919	86,84
2014	5.952	791	13,29	4.897	82,27
2015	14.887	1066	7,16	13.539	90,95
2016	16.544	981	5,93	15.245	92,15
2017	31.740	1.555	4,90	29.343	92,45
2018	55.749	2.044	3,67	47.747	85,65
2019	118.446	4.659	3,93	86.707	73,20
Total	348.075	69.535	19,98	245.398	70,50

Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (1995-2005) y Anuario Estadístico del Ministerio del Interior (2006-2019)



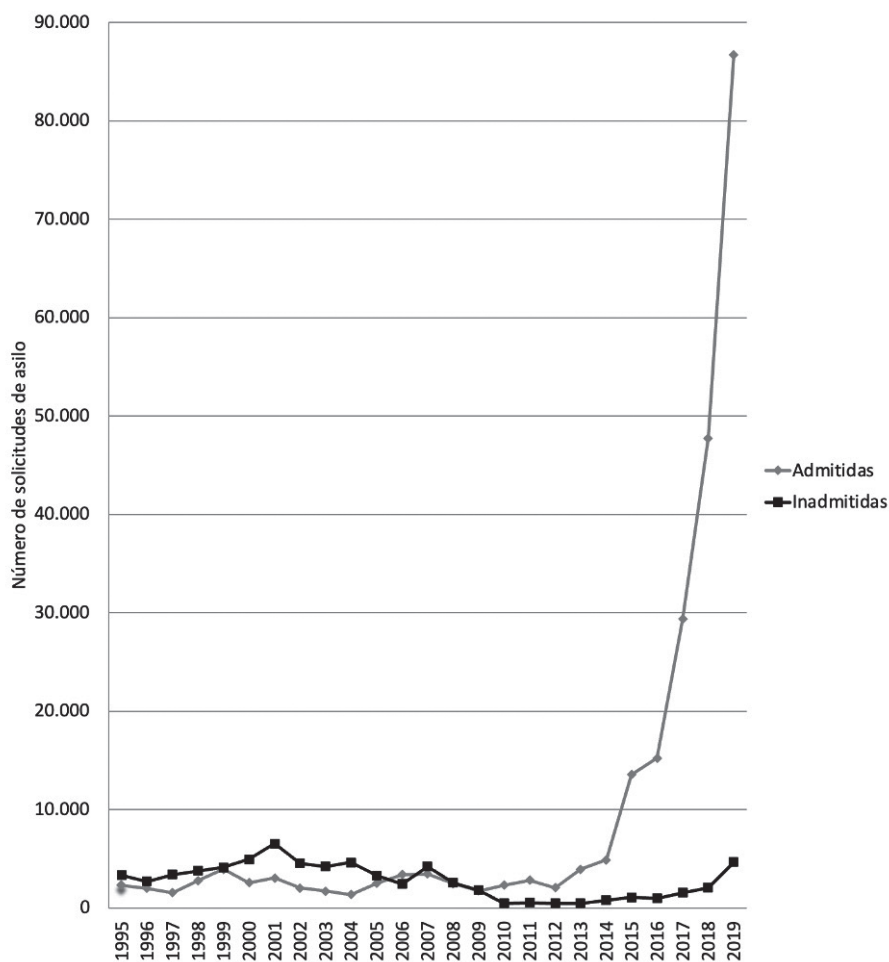
Según se observa en la tabla anterior, los años donde más inadmisiones se produjeron fueron en 1997, entre 2001 y 2005, y posteriormente, en 2009. La mayoría de las solicitudes que fueron inadmitidas coincidieron, a su vez, con las principales nacionalidades que solicitaron asilo durante esos años. A continuación, se especifica el porcentaje de inadmisiones según el país de origen. La rotundidad de estos datos muestran la imposibilidad de acceso al sistema de asilo español, particularmente de determinadas poblaciones procedentes del continente africano, con unas cifras elevadísimas de inadmisibilidad, entre el 90-100 %.

En el año 2001, el 68% de las solicitudes que fueron inadmitidas, más de la mitad de las inadmisiones correspondieron a las cuatro principales nacionalidades de los solicitantes de asilo de ese año: Cuba (95% inadmitidos), Colombia (53%), Nigeria (98%) y Sierra Leona (80%). Al año siguiente en 2002, el 71% de las solicitudes inadmitidas correspondieron a las mismas nacionales que el año anterior, incluyendo también Argelia. Nigeria y Cuba con un 94% de inadmisiones respectivamente cada uno, Colombia (57%), Sierra Leona (77%) y Argelia (90%). En el año 2003, el 71% de las solicitudes fueron inadmitidas, de los cuales la mitad de los inadmitidos correspondieron a ciudadanos procedentes de Colombia (78%). Este año, más del 50% de las solicitudes se efectuaron en el puesto fronterizo aéreo del aeropuerto de Madrid-Barajas. En 2004, el 83% de las solicitudes inadmitidas correspondió a las personas nacionales procedentes de Nigeria (93%), Argelia (96%) y Colombia (28%). Y en menor medida, los solicitantes de asilo procedentes de Mali (100%), Guinea (95%), R.D. Congo (70%), Costa de Marfil (67%), Guinea Bissau (97%) y Sierra Leona (88%). En el año 2005, el 62% de las solicitudes inadmitidas correspondió a los nacionales procedentes de Nigeria (96%), Colombia (35%), Argelia (100%). Y en menor grado, los solicitantes de asilo procedentes de Mali (99%), Guinea (100%) y Guinea Bissau (94%). Por último, en 2009 hubo un 59%, a mayoría correspondió a los nacionales procedentes de Nigeria (91%), Costa de Marfil (55%), Colombia (51%), Argelia (69%), Guinea (54%), Camerún (59%) y R.D. Congo (55%) (Anuario Estadístico de Extranjería, 2001, p. 208; 2002, p. 418; 2003, p. 602; 2005, pp. 435-436; 2009, pp. 271-277).

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

Adicionalmente, a partir de la Ley 12/2009, las solicitudes presentadas en CIE fueron tramitadas por el procedimiento *acelerado*, es decir, las solicitudes fueron consideradas, en términos administrativos, como solicitudes efectuadas «en frontera» (artículo 25.2 de la Ley 12/2009) pese que las personas estaban dentro de territorio. Esto ha implicado que las peticiones de los solicitantes en los CIE han tenido menores garantías en el procedimiento de asilo en comparación con las solicitudes tramitadas por el procedimiento *ordinario*.

GRÁFICO 2. Evolución del número de solicitudes de asilo admitidas e inadmitidas (1995-2019)



Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (1995-2005) y Anuario Estadístico del Ministerio del Interior (2006-2019)<sup>10</sup>

La mayoría de las solicitudes inadmitidas en realidad han sido solicitudes denegadas entre 2010 y 2019. La Ley 12/2009 incorporó la figura de *denegación*, uniéndose a la ya existente figura de inadmisión. Las causas de denegación se establecieron en dos supuestos: a) para aquellas personas que constituyan, por razones fundadas, un

<sup>10</sup> Las sentencias estimatorias de la admisión a trámite por sentencia judicial no están incluidas. Los datos de las sentencias estimadas y desestimadas están disponibles en las memorias de la OAR.

peligro para la seguridad de España; b) y para aquellas personas que, habiendo sido objeto de una condena firme por delito grave constituyan una amenaza para la comunidad (artículo 9 la Ley 12/2009; *cf.* Solanes, 2010). En definitiva, las solicitudes «denegadas» ha significado, por un lado, la privación del derecho de asilo, sin que la persona haya tenido la oportunidad de que se estudie su caso. Y por otro lado, implica un giro securitario, que relaciona abiertamente asilo y amenaza a la soberanía nacional. A partir de la Ley 12/2009 el sistema de registro de los datos estadísticos incluyó de manera conjunta tanto las solicitudes *inadmitidas* como las solicitudes *denegadas*. Del 20% de las solicitudes que fueron inadmitidas, en realidad, alrededor del 90% fueron solicitudes denegadas (OAR, 2010–2019).

Los solicitantes de asilo que se les ha denegado la solicitud procedían principalmente del continente africano: Argelia, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Guinea, Marruecos, Nigeria, R.D. Congo, Sahara Occidental; así como de la región latinoamericana, en su mayoría de Colombia. En menor medida, y en función del año, también provenían de Armenia (2010), Ucrania (2014), República Dominicana (2015), Siria (2015 y 2016) y Venezuela (2016). Aunque se desconoce los datos desagregados de las solicitudes de asilo en cada puesto fronterizo (aéreo, puerto y terrestre), probablemente la gran mayoría de las peticiones en puestos fronterizos corresponderían a solicitudes presentadas en aeropuertos, y en menor medida, en CIE, como se indicará en la siguiente sección.

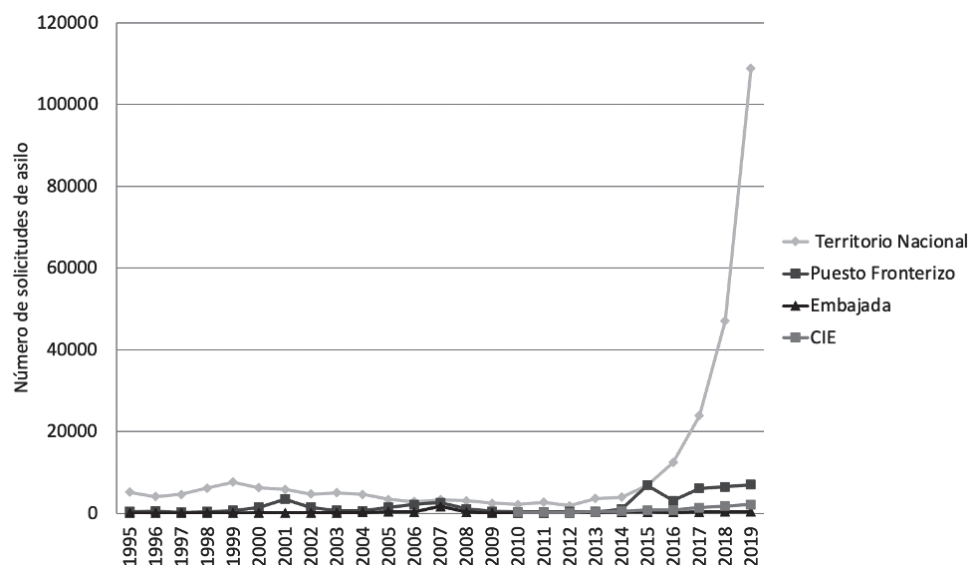
Si se observan ambos períodos, entre 1995 y 2009 y entre 2010 y 2019, las inadmisiones siguen afectando a las principales nacionales que solicitan asilo en España, existiendo semejanzas en ambos períodos. La mayoría de la población procede del continente africano y de la región latinoamericana.

### 3.3. Solicitantes de asilo por lugar de presentación de la solicitud

Tal y como se observa en el gráfico 3, alrededor del 81% de la presentación de las peticiones de asilo se solicitaron en territorio nacional, un 14,34% en puestos fronterizos, casi un 2% en embajadas, y un 2,41% en CIE entre 1995–2019.

En la práctica, las solicitudes efectuadas en puestos fronterizos corresponden en su gran mayoría a solicitudes presentadas en aeropuertos, debido a que es donde se produce el mayor volumen de tránsito de personas. En las memorias de la OAR a partir de 2015 no aparecen datos del lugar de presentación de solicitantes de asilo según puesto fronterizo. Sin embargo, sí se encontraron datos para el período anterior (1995–2004). Como se observa en la tabla 2, en torno al 83% de las solicitudes se efectuaron en el aeropuerto de Madrid-Barajas, seguidas de las realizadas en el aeropuerto de Las Palmas con un 9%, Barcelona con un 3,64% y el resto de las provincias con un 3,48% (OAR, 2004, p. 48).

GRÁFICO 3. Lugar de presentación de solicitudes de asilo (1995-2019)



Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (1995-2019)<sup>11</sup>

En el año 2001, principalmente los solicitantes procedentes de Cuba con un 66,81 % y de Colombia con un 24,04 % del total según datos de la OAR; mientras que, en 2007, los nacionales de Colombia alcanzaron un 84,11 %. Es importante destacar que el aeropuerto de Madrid-Barajas ha sido el principal lugar de presentación de solicitudes en puestos fronterizos a lo largo del tiempo, a excepción del año 2015, en que este primer puesto pasa a ser ocupado por la frontera terrestre de Beni Enzar en Melilla debido a la llegada de ciudadanos procedentes de Siria. Esto se debió a que la población siria tuvo la posibilidad de solicitar asilo en este puesto fronterizo. Este aumento explica, en gran parte, una excepcionalidad en la distribución observada durante el año 2015, en el que las cifras de solicitudes tanto en territorio nacional como en puesto fronterizo son muy similares, representando cada una de ellas un 46 % del total (véase gráfico 3).

<sup>11</sup> Las solicitudes de asilo en consulados y embajadas se incluyen las solicitudes de extensión familiar.

TABLA 2. Evolución del número de solicitantes de asilo en puestos fronterizos según provincias más significativas (valores absolutos y porcentajes) (1995-2004)

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

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

En cuanto a las solicitudes presentadas en embajadas o consulados, su número ha sido muy reducido durante los últimos veinte años, excepto en el año 2007, cuando se presentaron casi 1500 solicitudes de nacionales procedentes de Irak. Aunque más del 90 % de estas solicitudes fueron inadmitidas (Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2007, p. 311).<sup>12</sup> Entre 1995 y 2015, las principales nacionalidades, y en este orden, fueron Colombia, Cuba, Irak, Palestina, Siria, Sudán, Sierra Leona, Afganistán, Pakistán, R.D. Congo y Somalia. En el año 2016 fueron los nacionales de Siria con 87 peticiones, Somalia con 65 y Pakistán con 43 (OAR, 2016, pp. 25-26). En 2017 la distribución fue la siguiente: Siria con 152 peticionarios, Somalia con 46, Pakistán con 38 y Palestina con 36 (OAR, 2017, pp. 29-30). En 2018, Siria con 169, Palestina con 61 y Somalia 39 (OAR, 2018, pp. 28-32). Por último, en

<sup>12</sup> En 2007, los nacionales procedentes de Irak fueron la segunda nacionalidad que más solicitó asilo en España. El 92 % de las solicitudes se presentaron en Misiones Diplomáticas, en la Embajada de España en el Cairo (Egipto) y en el Consulado General de España en Alejandría (Egipto). Como señaló entonces el personal de la OAR, «las solicitudes presentadas en las Misiones Diplomáticas, a excepción de los casos de extensión familiar, serán rechazadas, en coincidencia con la opinión del ACNUR, debido a que los solicitantes se encuentran en terceros países donde tienen garantizada la protección y la no devolución» (OAR, 2007, p. 34). Pese a la guerra de Irak (2003-2011) y la participación de España en el conflicto. El Gobierno del Partido Popular y su entonces presidente, José María Aznar, quien apoyó la intervención bélica junto con el presidente estadounidense, George Bush, y el presidente británico, Tony Blair.

2019, Siria con 134, Afganistán con 88 y Palestina con 73 solicitudes (Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2019, pp. 137-140).

En términos de solicitudes realizadas en los CIE, los datos se desglosan solo a partir del 2010. No se debe olvidar que la aprobación de la Ley 12/2009 supuso un cambio importante para el registro de estos datos (OAR, 2009, p. 20). Así las solicitudes en los CIE pasaron de ser registradas como solicitudes «en territorio» a ser consideradas solicitudes «en frontera». Entre 2010 y 2019, más de 8400 solicitudes se presentaron en los CIE<sup>13</sup> (OAR, 2010-2019). Si se tiene en cuenta el último quinquenio (2015-2019), la mayoría de las personas proceden del continente africano, principalmente de Argelia, Marruecos, y en menor grado, del Sahara Occidental; así como del África Subsahariana, de Camerún, Costa de Marfil, Guinea, Mali, Nigeria y Senegal; del continente americano, mayoritariamente de Colombia y del continente asiático, de Pakistán.

### 3.4. Solicitudes de asilo por Comunidades Autónomas

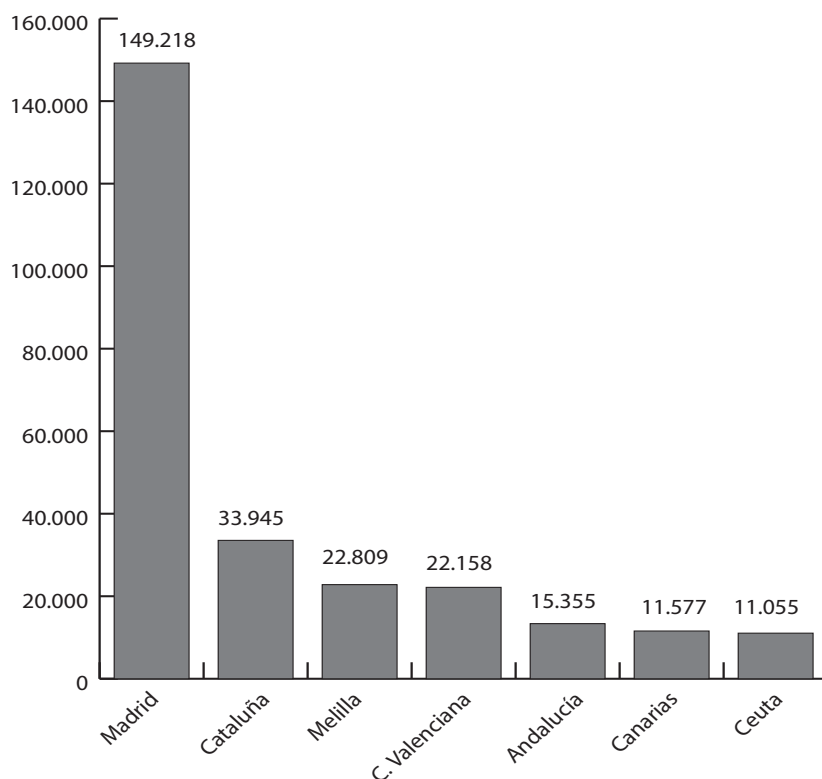
Respecto a la distribución territorial de las solicitudes de asilo por Comunidades Autónomas, más del 76% se presentó principalmente, y por este orden, en la Comunidad de Madrid (42,87%), Cataluña (9,75%), Melilla (6,55%), Comunidad Valenciana (6,37%), Andalucía (4,41%), Canarias (3,33%) y Ceuta (3,18%) entre 1995 y 2019, como se muestra en el gráfico 4. Como CEAR señalaba en un informe específico sobre asilo y refugio en la Comunidad de Madrid, los principales motivos para solicitar asilo en Madrid podrían deberse a: las conexiones internacionales del aeropuerto de Madrid-Barajas, la ubicación de la OAR y de otras administraciones estatales para la realización de las gestiones administrativas (presentación y renovación de documentación, homologación de estudios, etc.), una amplia red de servicios sociales y la existencia de redes familiares o de amigos (CEAR, 2003, pp. 57-58).

Respecto a las provincias que han recibido un mayor número de solicitudes en este mismo período han sido, y en el orden indicado, Madrid, Melilla, Barcelona, Valencia, Ceuta, Málaga, Las Palmas de Gran Canaria, Vizcaya, Sevilla, y Cádiz.

---

<sup>13</sup> Ni en el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior ni en la OAR aparecen los datos desagregados según en el CIE en que se realizó la solicitud. Solo se disponen, por tanto, de datos agregados.

GRÁFICO 4. Solicitudes de asilo por Comunidades Autónomas más significativas.  
Datos acumulados (1995-2019)



Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (1995-2019)

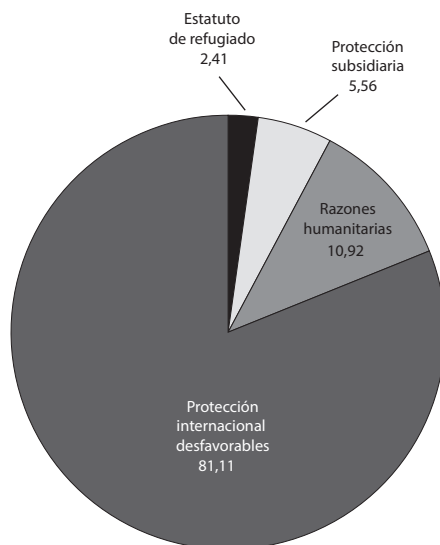
### 3.5. Resoluciones de Estatuto de Refugiado, Protección Subsidiaria y Razones Humanitarias

España recibió un total de 348 075 solicitudes de asilo entre 1995 y 2019, pero durante ese período solamente una media del 18,89% respecto al total de solicitudes ha obtenido algún tipo de reconocimiento favorable, teniendo en cuenta, por un lado, la protección internacional, que incluye el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria, y por otro lado, la protección por razones humanitarias.<sup>14</sup> Más concreta-

<sup>14</sup> Además de la protección por razones humanitarias, se permitía la regularización a aquellas personas a se les concedía «otra protección» que comprendía tanto a los «desplazados» como los casos de concesiones de «trato más favorable» o como «familiar de asilado», según el Reglamento de asilo (Real Decreto 203/1995).

mente, un 2,41 % han obtenido el estatuto de refugiado, un 5,56 % protección subsidiaria, y un 10,92 % protección por razones humanitarias mientras que el 81,11 % fueron desfavorables, como se observa en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 5. Evolución del número total de resoluciones favorables y desfavorables (porcentajes) (1995-2019)



Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (1995-2019)

Respecto a «especial consideración de los desplazados» se entendía que el Gobierno, por razones humanitarias o a consecuencia de un acuerdo o compromiso internacional, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y oída la Comisión Interministerial de Extranjería, podría acoger en España grupos de personas desplazadas que, a consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hubieran visto obligadas a abandonar su país de origen o no pudieran permanecer en el mismo. «Se les dispensaría protección en los términos de la presente disposición adicional hasta tanto que se resolviera el conflicto, o existieran condiciones favorables al retorno, o voluntariamente decidieran trasladarse a un tercer país (Disposición Adicional Primera del Real Decreto 203/1995). En relación con las «excepciones a la extensión familiar del asilado», se concedía otra protección cuando el matrimonio o convivencia estable se hubiera constituido con posterioridad al reconocimiento de la condición de refugiado. El interesado no podría solicitar la extensión del asilo para sus dependientes, sino el trato más favorable con arreglo a la normativa vigente de extranjería (artículo 34.1. del Real Decreto 203/1995). Posteriormente, España transpondría la Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio, con el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. Esta es la protección que se ha concedido a la población desplazada procedente de Ucrania, alrededor de 168000 protecciones temporales entre el 10 de marzo de 2022 hasta el 21 de febrero de 2023 (La Moncloa, 2023).



Los datos proporcionados por la OAR permiten hacer algunas aclaraciones. El período en el que España otorgó menos reconocimientos en términos de porcentaje fue entre 2001 y 2007, período que coincide con la etapa en la que España recibió un mayor número de migrantes según la tabla 3. Posteriormente, entre 2008 y 2014, son los años en que España recibió menos solicitudes, coincidiendo con la crisis económica. Sin embargo, a pesar de este bajo número de solicitudes existió un mayor porcentaje de reconocimientos de protección durante este período. Esta etapa se correspondió con la aprobación de la Ley reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria en 2009, aunque no sería hasta el año 2015 cuando el número de solicitudes aumentó progresivamente como se ha señalado previamente. Sin embargo, a pesar del incremento de peticiones desde 2015 y de las transformaciones observadas a nivel legal, el porcentaje de reconocimientos de protección internacional se ha mantenido muy bajo. A excepción del 2016 que se concedió un 41 % de reconocimientos por protección subsidiaria, mayoritariamente a ciudadanos procedentes de Siria. Y la protección por razones humanitarias apenas se reconoció, a excepción del año 2019, cuando se reconoció casi un 30 %, principalmente a ciudadanos procedentes de Venezuela.

TABLA 3. Evolución del número total de solicitudes y de resoluciones favorables según estatuto de refugiado, protección subsidiaria y razones humanitarias (1995-2019)

Año	Total	Estatuto de refugiado	Protección Subsidiaria	Razones humanitarias	Total de Resoluciones favorables	%
1995	5.678	463		209	672	11,84
1996	4.730	243		193	436	9,22
1997	4.975	156		205	361	7,26
1998	6.764	238		758	996	14,73
1999	8.405	280		442	722	8,59
2000	7.926	394		250	644	8,13
2001	9.490	278		252	530	5,58
2002	6.309	157		107	264	4,18
2003	5.918	215		124	339	5,73
2004	5.553	161		163	324	5,83

Año	Total	Estatuto de refugiado	Protección Subsidiaria	Razones humanitarias	Total de Resoluciones favorables	%
2005	5.257	202	124	0	326	6,20
2006	5.297	168	188	0	356	6,72
2007	7.664	225	345	0	570	7,44
2008	4.517	151	126	0	277	6,13
2009	3.007	179	162	8	349	11,61
2010	2.744	245	350	15	610	22,23
2011	3.422	337	630	21	988	28,87
2012	2.588	233	287	12	532	20,56
2013	4.513	203	325	4	532	11,79
2014	5.952	384	1.199	2	1.585	26,63
2015	14.887	218	802	0	1.020	6,85
2016	16.544	369	6.500	0	6.869	41,52
2017	31.740	626	4.192	0	4.818	15,18
2018	55.749	620	2.558	0	3.178	5,70
2019	118.446	1.659	1.569	35.235	38.463	32,47
Total	348.075	8.404	19.357	38000	65.761	18,89
%	348.075	2,41	5,56	10,92	65.761	18,89

Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (1995-2019)

Como se observa en la anterior tabla, el número de estatutos de refugiados concedidos se mantiene a lo largo del tiempo con una media anual de casi 300, excepto en 1995 que se reconoce más de cuatrocientos estatutos, y en 2017 y 2018, con más de 600. A mediados de los noventa, las nacionalidades en que este reconocimiento se resolvieron favorablemente en mayor porcentaje fueron Angola, Argelia, Bosnia, Cuba, Guinea Ecuatorial, Irán, Israel, Perú y Zaire (Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 1995, p. 257). Esta distribución ha cambiado significativamente. En 2017, Palestina con un 20%, Eritrea con un 19% y Marruecos con un 9,5% fueron las nacionalidades donde este reconocimiento fue más cuantioso, mientras que, en 2018, fueron Palestina con un 14%, Ucrania con un 12% y Marruecos con un 10%

(OAR, 2017, pp. 66-67; OAR, 2018). Y en 2019, fueron El Salvador con un 14,76%, Honduras con un 13,62%, Marruecos con un 11,57% y Nicaragua con un 10% (OAR, 2019, pp. 47-49).

Con respecto a la figura de protección subsidiaria, hay que tener en cuenta que, aun no reconociéndole el estatuto de refugiado al solicitante, esta figura autoriza la residencia permanente en España, puesto que el retorno a su país de origen supondría un riesgo real para su vida o su integridad física según la legislación. Según la Ley 12/2009, «el derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir daños como: a) la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material; b) la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante; c) las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno. Y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley» (artículos 4 y 10). Esta figura se empezó a otorgarse a partir del año 2005, aunque no se recogió normativamente hasta la ley de asilo en 2009.<sup>15</sup> El año con más concesiones fue 2011, mayoritariamente a solicitantes procedentes de Cuba con un 74% del total, seguido por el período entre 2014 y 2019, en el que casi alrededor del 70% de los reconocimientos de protección subsidiaria se concedieron a personas nacionales procedentes de Siria (OAR, 2014, p. 61; OAR, 2015, p. 48; OAR, 2016, p. 55; OAR, 2017, p. 70; OAR, 2018, p. 75; OAR, 2019, p. 50).

Por último, respecto a la autorización por razones humanitarias, entre 1995 y 2004 se concedieron alrededor de 2500 autorizaciones. Los años donde hubo un mayor número de reconocimientos fueron 1998 y 1999. En 1998, la mitad se reconoció a argelinos con un 53% del total, iraquíes con un 5% y georgianos con un 4%. Y en 1999, más de la mitad se otorgaron a argelinos con un 60%, somalíes con un 7,8% y sierraleoneses con un 4%. Entre 2005 y 2018 se concedieron solo 62 reconocimientos, no reconociéndose ninguna protección por razones humanitarias en los últimos cuatro años. De tal manera que durante esta etapa se convertiría en un mecanismo excepcional. Sin embargo, a partir de marzo de 2019, habría un cambio de tendencia,

---

<sup>15</sup> La protección subsidiaria comenzó a otorgarse en España un año después de la aprobación de la Directiva Europea 2004/83/CE del Consejo, el 29 de abril de 2004, por la que se establecían normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitaran otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida. La Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004 quedó refundada por la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011.

y el Ministerio del Interior propondría la concesión de autorización temporal de residencia por razones humanitarias, mayoritariamente, a solicitantes de asilo procedentes de Venezuela. De acuerdo con el Ministerio del Interior, «las personas nacionales de Venezuela a las que se les hubiera denegado la protección internacional con anterioridad a febrero de 2019, siempre que sus solicitudes hubiesen sido presentadas y denegadas con posterioridad al 1 de enero de 2014, podrían beneficiarse de la autorización de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional, en caso de que cumplieran determinados requisitos» (Nota del Ministerio del Interior, 5 de marzo de 2019). Mientras que entre 2016 y 2018 el 99% de las resoluciones fueron desfavorables, en el año 2019, con la aprobación de la protección por razones humanitarias por parte del Ministerio del Interior, el 86% recibió esta protección.

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

Según los datos disponibles, entre 2001 y 2019 las personas que han solicitado asilo han procedido, y por este orden, del continente americano con un 58,72 %, del continente africano con un 20,74 % del total, del continente asiático con un 13,34 %, y, por último, del continente europeo con un 7,20 %, como se observa en la tabla 4. Los demandantes de asilo que provienen de estos cuatro continentes representan casi la totalidad de las solicitudes. El 3 % restante pertenece a solicitudes correspondiente a apátridas, o categorizadas como nacionalidad desconocida, territorios desconocidos, Estados no reconocidos, Oceanía o no consta. Por lo tanto, para el análisis descriptivo solo se ha tenido en cuenta los cuatro continentes.

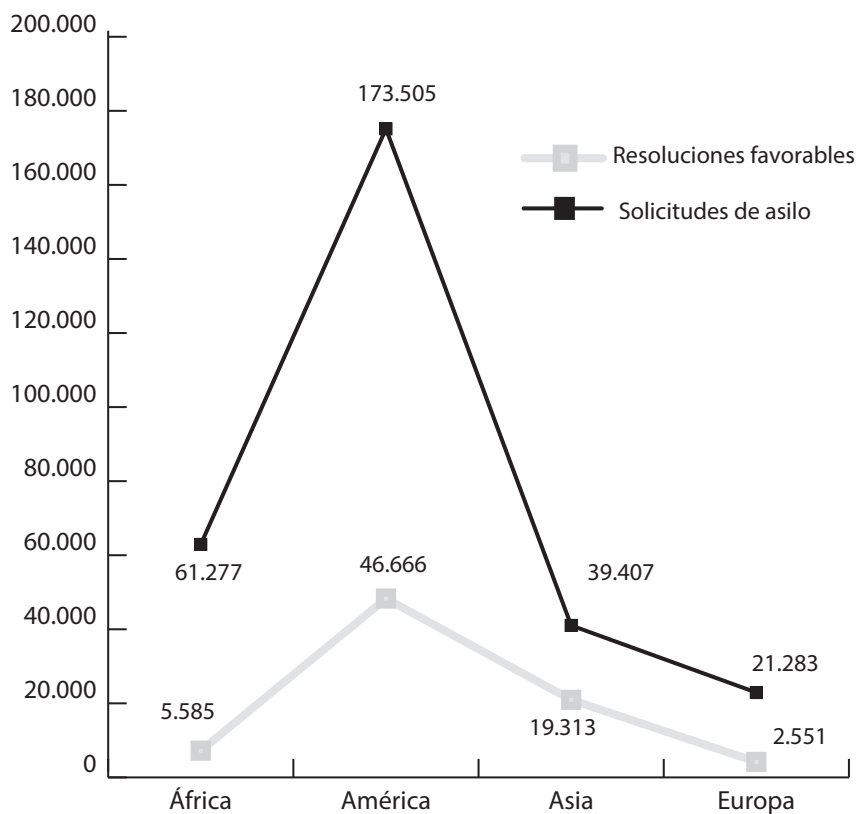
TABLA 4. Número de solicitudes de asilo y resoluciones favorables según zona geográfica (2001-2019)

	Solicitudes de asilo	%	Resoluciones favorables	%
África	61.277	20,74	5.585	9,11
América	173.505	58,72	46.666	26,90
Asia	39.407	13,34	19.313	49,01
Europa	21.283	7,20	2.551	11,99

Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico de Inmigración del OPI (2001-2006) y OAR (2008-2019)

A pesar de que el continente africano es el segundo continente de donde proviene un mayor número de solicitantes de asilo, son los nacionales de los países que lo conforman los que menos concesiones han obtenido en términos comparados: tan solo el 9,11%. Respecto a la primera zona geográfica, el continente americano, se observa un porcentaje de concesión más alto, con un 26,90%. Los ciudadanos procedentes del continente asiático son los que reciben un mayor porcentaje de resoluciones favorables con un 49,01%. Por último, en cuarto lugar, se ubica el continente europeo, que, pese a que representa la cifra más baja en número de solicitudes, se ha situado en tercer lugar con respecto a la obtención de resoluciones positivas, con casi un 12%.

GRÁFICO 6. Evolución del número de solicitudes de asilo y resoluciones favorables según zona geográfica (2001-2019)



Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico de Inmigración del OPI (2001-2006) y OAR (2008-2019)

Teniendo en cuenta que desde la incorporación de la figura de inadmisión con la Ley 9/1994 más de la mitad de las solicitudes fueron inadmitidas entre 1995 y 2009, independientemente de la zona geográfica de origen, si se atiende de forma más pormenorizada a los datos se extrae que la primera y principal conclusión es que las personas procedentes del continente africano sufren, manifiestamente, una mayor discriminación tanto en el acceso como en el reconocimiento al asilo. Esto significa que la gestión de las etiquetas y las categorías, de quién es —o no— solicitante de asilo, o bien, refugiado, están condicionadas por los Estados receptores que regulan los movimientos de las personas refugiadas, encubriendo mediante estas categorías a quien se admite o desea dentro del país receptor.

Tal y como se abordó en el apartado 3.2, «Solicitudes de asilo admitidas e inadmitidas a trámite», las solicitudes de las personas procedentes de África recibieron el porcentaje más alto de inadmisiones. A esto se une que, aquellas solicitudes que fueron admitidas a trámite tan solo un número bajísimo obtuvieron algún tipo de reconocimiento favorable. En el caso del continente africano, los países donde hubo más peticiones de asilo no han solido coincidir con las nacionalidades donde se concedieron una mayor proporción de resoluciones favorables. A continuación, se muestra algunos ejemplos. Entre 2001 y 2005, los principales reconocimientos se otorgaron a los solicitantes de R.D. Congo, Guinea Ecuatorial y Etiopía. Así, pese a que estos dos últimos países no estaban entre las principales nacionalidades, obtuvieron un mayor nivel de reconocimiento (OPI, 2001, p. 208; OPI, 2002; OPI, 2003, p. 520; OPI, 2004, p. 549; OPI, 2005, p. 717). En cambio, la mayoría de las solicitudes de asilo de nacionales procedentes de Sierra Leona, que se encontraba entre las cinco primeras nacionalidades en España entre 1998 y 2002, fueron inadmitidas.<sup>16</sup> Posteriormente, entre 2006 y 2012, destacó Costa de Marfil como uno de los principales países de origen donde hubo más peticionarios. Sin embargo, el número de concesiones favorables varió significativamente a lo largo de estos seis años. Por ejemplo, en 2006 y 2007 se obtuvo un mayor grado de reconocimiento favorable, con un 32% y un 57% del total respectivamente (OAR, 2006, p. 75; OAR, 2007, p. 83). Sin embargo, este porcentaje descendió entre 2008 y 2011,<sup>17</sup> y posteriormente, volvió a ascender con un

---

<sup>16</sup> Alrededor de tres mil sierraleoneses solicitaron asilo en España entre 1998 y 2002. A pesar de que durante ese período el país estaba en guerra civil (1991-2002), la mayoría de las solicitudes fueron inadmitidas, por lo que ni tan siquiera tuvieron la oportunidad de ingresar en el procedimiento de asilo. Ningún ciudadano obtuvo la protección más garantista, el estatuto de refugiado y solo un 4% recibió protección por razones humanitarias en 1999 en el momento de mayor reconocimiento internacional del conflicto.

<sup>17</sup> La guerra civil en Costa de Marfil se produjo entre septiembre de 2002 y marzo de 2007. Y posteriormente, entre noviembre 2010 y abril 2011. A los ciudadanos de Costa de Marfil se les concedió protección subsidiaria en 2006 y 2007. Hasta que ACNUR actualizó sus directrices sobre el país. Y a partir de 2008 y 2009 apenas se concedió. «Las ONG interesadas observaron que los casos presentados ante la OAR por ciudadanos de algunos países en conflicto tienden a retrasarse cuando no está claro cuánto tiempo durará el conflicto» (Consejo de Europa y el Consejo Europeo para los Refugiados, 2014, p.10). Esto es lo que se conoce más popularmente como «criterio de prudencia» cuando la OAR se basa en este criterio y paraliza durante mucho

53% de concesiones positivas en 2012. Aunque posteriormente Costa de Marfil no se sitúa entre los principales países que solicitan asilo, siguió obteniendo algunos reconocimientos favorables entre 2013 y 2015. A principios de la década pasada Guinea también estuvo entre las principales nacionalidades en número solicitudes, en concreto en 2010 y 2011, pero los reconocimientos fueron inexistentes, al igual que sucedió entre 2013 y 2016 con los nacionales de Mali. En este último, las personas nacionales de Mali han continuado solicitando asilo en los tres últimos años (2017-2019), pese a ello el reconocimiento de protección ha sido casi ínfimo, a excepción del 2019, que hay un ligero aumento en relación con el reconocimiento de la protección subsidiaria.

A partir de 2010, Somalia y Camerún han recibido concesiones favorables, y en menor medida, Eritrea. Y a partir de 2014 también se ha concedido a las personas procedentes de Marruecos hasta 2019, siendo una de las principales nacionalidades, entre los principales motivos se ha debido a razones de huida por orientación sexual e identidad de género. Así como las concesiones favorables han correspondido a nacionales procedentes de Camerún, Eritrea, Mali, Nigeria, R. Centroafricana, R.D. Congo y Somalia entre 2016 y 2019.

Respecto a los solicitantes procedentes del continente americano, las concesiones se han otorgado a las personas nacionales de los dos principales países de origen de los solicitantes, Cuba y Colombia. A partir de 2016, Venezuela ocupó el primer país de origen, mientras que entre 2016 y 2018 el 99% de las resoluciones fueron desfavorables, en el año 2019, con la aprobación de la protección por razones humanitarias por parte del Ministerio del Interior el 86% recibió esta protección. El índice de no reconocimiento ha sido también muy elevado en comparación con el número solicitudes efectuadas por personas nacionales de Colombia y de países centroamericanos como El Salvador, Honduras y Nicaragua. En el caso del continente asiático, la mayoría de los reconocimientos ha recaído sobre las personas y sus familias procedentes de Siria, y en menor medida, de Palestina. Y, por último, en el caso europeo, las nacionalidades a quienes se ha concedido un mayor reconocimiento han sido Rusia y Ucrania, coincidiendo con aquellas con un mayor número de solicitudes.

En el año 2017 el principal reconocimiento del estatuto de refugiado y protección subsidiaria fue para los ciudadanos de Siria (3548), Ucrania (300), Palestina (267), Eritrea (126) e Irak (109); mientras que, en el año 2018, las cifras de concesiones fueron: Siria (2027), Palestina (209), Ucrania (195), Yemen (82) e Irak (67). En el año 2019, el principal reconocimiento fue para Siria (1081) El Salvador (245), Honduras (226), Marruecos (196), Nicaragua (167), y en menor grado, Palestina (102), Yemen (102), Irán (84), Rusia (66), Somalia (66) y Mali (56).

---

tiempo las instrucciones de los solicitantes para no tener que reconocer resoluciones favorables. Como señala CEAR (2015) esto ha ocurrido en diversos períodos y con diferentes nacionalidades como, por ejemplo, con nacionales de Costa de Marfil, Mali o Ucrania, antes del estallido de la guerra en 2022.

En torno al reconocimiento del estatuto de refugiado y protección subsidiaria por sexo y edad se presenta una serie de conclusiones generales también a partir de los datos de la OAR entre el período 2010 y 2019. Así, el 57,50% de las solicitudes han sido efectuadas por hombres, mientras que el 42,49% fueron efectuadas por mujeres. Sin embargo, como se observa en la siguiente tabla el reconocimiento de protección internacional es mayor en el caso de las mujeres, reconociéndose un 9,23% frente al 8,97% en hombres.

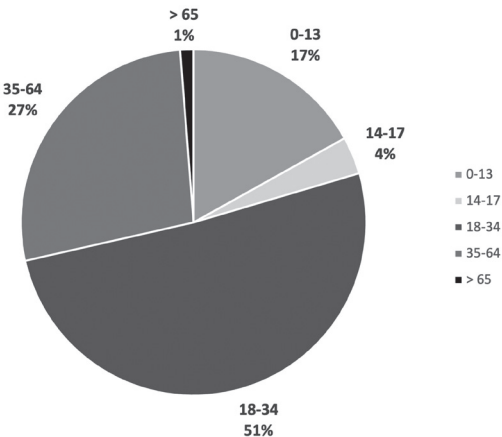
TABLA 5. Evolución del número de solicitudes de asilo y resoluciones favorables según sexo (2010-2019)

	Solicitudes de asilo	%	Resoluciones favorables	%
Hombres	147.499	57,50	13.232	8,97
Mujeres	109.005	42,49	10.069	9,23
Total	256.504	100,00	23.301	

Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (2010-2019)

Por último, en cuanto a la distribución por edad, para el período 2010-2019, el principal grupo, en cuanto al número de solicitudes, corresponde a la franja de 18-34 años con un 51%; en segundo lugar, de 35-64 años con un 27%; en tercer lugar, de 0-13 años con un 17%; en cuarto lugar, de 14-17 años con un 4% y, por último, los mayores de 65 años con un 1%. En relación con el reconocimiento el principal grupo ha sido la franja de edad de 18-34 años, seguida de los 0-13, 35-64, 14-17, y por último mayores de 65.

GRÁFICO 7. Evolución del número de solicitudes de asilo y resoluciones favorables según edad (2010-2019)



Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (2010-2019)



Una vez obtenida la fotografía de las cifras de asilo y sus dinámicas entre la década de los noventa y el 2019. A continuación, se explicarán los elementos teóricos y conceptuales para analizar los estudios sobre refugio; en concreto, el enfoque del etiquetado y el enfoque de la economía moral del asilo y gobierno humanitario. Estas herramientas analíticas servirán para estudiar la gestión del asilo y las políticas de refugio en el caso español.