



Revista CIDOB d'Afers Internacionals
ISSN: 1133-6595
ISSN: 2013-035X
publicaciones@cidob.org
Barcelona Centre for International Affairs
España

Barbero, Iker
Refugiados en contención: lógicas de (in)movilidad en materia de derecho de asilo en la Frontera Sur
Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 129, 2021, Octubre-Diciembre, pp. 179-202
Barcelona Centre for International Affairs
España

DOI: <https://doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.179>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=695776703010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Refugiados en contención: lógicas de (in)movilidad en materia de derecho de asilo en la Frontera Sur

Refugees in containment: patterns of (im)mobility and the right of asylum at the Southern Border

Iker Barbero

Profesor agregado, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV-EHU).
Iker.barbero@ehu.eus. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5450-3776>

Cómo citar este artículo: Barbero, Iker. «Refugiados en contención: lógicas de (in)movilidad en materia de derecho de asilo en la Frontera Sur». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129 (diciembre de 2021), p. 179-202. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.179

Resumen: Ante la llegada de personas migrantes a España, proliferan espacios de contención de migrantes, cerrados –Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) y Centros de Atención Temporal a Extranjeros (CATE)– o semiabiertos –Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI)–. Los procedimientos de solicitud de asilo y la praxis gubernamental en cada uno de estos contextos hacen que haya significativas diferencias geográficas y por nacionalidades respecto a las cifras de la demanda de protección internacional. A partir de un análisis cuantitativo, normativo y documental de las solicitudes formuladas en los últimos años, focalizado principalmente en la Frontera Sur española, se argumenta que el actual régimen de control fronterizo, a través de los dispositivos de contención/confinamiento creados a tal efecto, condiciona la solicitud de asilo con el fin de acelerarla cuando la voluntad gubernativa es la inmediata deportación, la disuasión de su formalización o su traspaso a otro Estado europeo.

Palabras clave: espacios de contención, protección internacional, migrantes en tránsito, fronteras, COVID-19, Frontera Sur, España

Abstract: Spaces for containing migrants arriving in Spain have proliferated, whether closed – Foreigner Internment Centres (CIE, in its Spanish acronym) and Centres for Temporary Assistance to Foreigners (CATE) – or semi-open – Temporary Stay Centres for Immigrants (CETI). Asylum application procedures and government practice in each of these settings mean that significant geographical and national differences exist in terms of numbers of requests for international protection. Based on a quantitative, normative and documentary analysis of the requests made in recent years, above all at the Spanish southern border, it is argued that via the containment/confinement mechanisms in place the current border control system conditions asylum applications in order to accelerate them when the government seeks immediate deportation, to discourage their formalisation or transfer to another European state.

Key words: containment spaces, international protection, migrants in transit, borders, COVID-19, Southern Border, Spain

Introducción: Younoussa pidió asilo lejos de la primera frontera

Younoussa Barry, un muchacho de Guinea Conakry de 20 años, llegó al puerto de Algeciras en octubre del 2019, tras ser rescatada su patera por Salvamento Marítimo. Durante tres días permaneció recluido en el Centro de Atención Temporal a Extranjeros (CATE), donde se procedió a su reseña policial e inmediatamente se le incoó un procedimiento de devolución por entrada irregular en el territorio. No fue hasta el último día que «vinieron unas chicas diciendo que eran abogadas, pero apenas hablamos nada. La policía también nos dijo que podíamos pedir asilo, pero no nos explicaron muy bien lo que había que hacer porque solo hablaban unas pocas palabras sueltas en francés»¹. Después lo mandaron a un Centro de Atención, Derivación y Emergencia de la Cruz Roja de Cádiz y, de ahí, al País Vasco en autobús. Su intención, como la de sus compañeros de viaje, era llegar a Francia, donde le esperaban unos familiares. Sin embargo, los intensos controles de la policía francesa en la frontera Irún-Hendaia le hicieron desistir, pensando que ya había cruzado demasiadas fronteras. Gracias a la labor de activistas de la Red de Acogida de Irún pudo formalizar su solicitud de protección internacional y fue finalmente derivado al centro de primera acogida de Larraña-etxea de Oñati, gestionado por el Gobierno Vasco y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), a la espera de que le asignaran una plaza desde el Sistema Nacional de Acogida e Integración de Personas Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional (SAISAR) gestionado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Según la legislación española vigente, la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, existe la posibilidad formal (que no material, como se verá) de pedir asilo sin necesidad de llegar a entrar en Europa desde embajadas o puestos fronterizos, entre otros lugares, sin la necesidad de arriesgarse a cruzar desiertos africanos o a morir en el mar Mediterráneo o Atlántico. Sin embargo, Younoussa se vio abocado a pedir asilo lejos de la primera frontera europea, y otros que le acompañaban lo pidieron en otro país como Francia o Bélgica. Un hecho insólito que se explicará en este artículo.

Una pregunta recurrente en las investigaciones sobre asilo (López-Sala y Moreno-Amador, 2020) es por qué España nunca se ha considerado un país de asilo, pero sí de inmigración y tránsito hacia otros países europeos. Entre los muchos factores que distintos autores han señalado se encuentra el escaso atrac-

1. Testimonio pronunciado durante una entrevista en profundidad realizada en septiembre del 2020.

tivo de su sistema de acogida (Garcés-Mascareñas y Pasetti, 2019), el elevado porcentaje de inadmisiones/denegaciones (CEAR, 2020), o la canalización de potenciales demandantes hacia un mercado de trabajo necesitado de mano de obra irregular (Cachón, 2002). Basta una breve mirada a la evolución legislativa al respecto para apreciar un claro desinterés político en regular el asilo, lo que tiene un efecto directo para concebir el régimen de asilo como una herramienta más del control de la inmigración y no como un compromiso internacional con los derechos humanos. La legislación de asilo, ya desde su primera ley de 1984, como mantuvo Gil-Bazo (1998), siempre ha estado al servicio de una política europea de control fronterizo y prevención de un uso fraudulento de la protección internacional. En este sentido, se pueden señalar dos mecanismos legales al servicio de la lógica de la sospecha: «la inadmisión a trámite» y los procedimientos acelerados que, como se verá, juegan un papel determinante en muchos de los centros a los que nos referiremos en este artículo.

Ha pasado más de una década sin que se haya cumplido el mandato de desarrollo reglamentario de la ley de asilo de 2009, por lo que se sigue aplicando, cuando no hay contradicción, el reglamento anterior (Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero), incrementando considerablemente la discrecionalidad policial y, por ende, la inseguridad jurídica de los solicitantes (García Vitoria, 2018). A esto hay que añadir el cada vez más deficiente marco jurídico (Solanes Corella, 2014; Garcés-Mascareñas y Moreno-Amador, 2019), especialmente en lo que refiere a la necesidad de ampliar la ya obsoleta definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951, así como la complicada tarea de transponer las Directivas europeas 2013/32/UE, de 26 de junio, sobre procedimientos comunes, y la 2013/33/UE, sobre las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

En este contexto, este artículo pretende añadir un elemento nuevo a la reflexión de López-Sala y Moreno-Amador (2020): la gestión que se hace del sistema de solicitud de asilo en los distintos espacios de contención a través de los cuales se gobierna la movilidad humana en la Unión Europea (UE) (Carrera *et al.*, 2019; Tazzioli, 2020). En mayo de 2015, la Comisión Europea presentaba la Agenda Europea de Migración donde se mostraba el nuevo enfoque (*hotspot approach*) para gestionar la importante llegada de migrantes a Grecia e Italia, países que calificaba de «línea del frente» y a los que se les imponía todo el entramado de agencias europeas (Frontex, EASO, Eurojust, etc.) para la difícil tarea de registrar (*register*), clasificar (*screening*) y discernir (*debrief*) entre «legítimos demandantes de asilo» —a los que había que contener en Italia o Grecia para evitar los denominados «movimientos secundarios»— y

La legislación de asilo siempre ha estado al servicio de una política europea de control fronterizo y prevención de un uso fraudulento de la protección internacional.

migrantes irregulares –a los que había que devolver de manera inmediata. Fruto de este enfoque se crearon en torno a 11 centros de primera acogida, entre los que se encontraba el tristemente célebre campo de Moria, en la isla de Lesbos. Autoras como Tazzioli y Garelli (2020) entienden estos centros como lugares de contención en fronteras exteriores y canalización de una movilidad forzada que se ve afectada por cómo se procesan los datos biométricos de las personas demandantes de asilo a través del Sistema de Información Schengen (SIS II), el Sistema de Información de Visados (VIS, por sus siglas en inglés) y Eurodac, a fin de condicionar la circulación dentro del espacio europeo.

Fruto de la exigencia de los estados miembros que más demandantes de asilo han recibido –y por vía del recién presentado nuevo Pacto sobre Inmigración y Asilo (Comisión Europea, 2020)–, la contención en «centros de control y recepción», destinados a la determinación de la condición de demandante de asilo legítimo a través de los exámenes acelerados en frontera exterior (junto con una peligrosa política de no rescate y desembarco, así como de expulsiones sumarias), ha recuperado un papel prioritario (Carrera, 2020). En definitiva, la UE está trascendiendo el paradigma del «falso solicitante de asilo versus refugiado legítimo» (Scheel y Squire, 2014), creando también una nueva categoría, la de los «los refugiados contenidos», demandantes de asilo a los que se obliga a permanecer en los márgenes geográficos (y legales) a la espera de la resolución, con el fin de impedir o dificultar su movilidad intraeuropea y alentándoles a desistir de su demanda.

Uno de los estudios que mejor captan la praxis de la nueva gestión del asilo a través del enfoque europeo es el de Giuseppe Campesi (2018), en relación con la evolución del sistema de recepción italiano, en el que hace una triple clasificación de las distintas lógicas que imperan. En primer lugar, ubica la «lógica de la contención», inspirada en los centros *hotspot* donde se realiza una primera actuación en los momentos inmediatos a las llegadas marítimas. Para este autor, el marco normativo que ampara este tipo de centros resulta extremadamente ambiguo, ya que, si bien, por un lado, se crean con una finalidad humanitaria, por el otro refuerzan el control fronterizo y la lucha contra la inmigración clandestina, lo que, en el caso italiano ha conllevado, según él, el internamiento forzoso de miles de migrantes en un clima de ausencia de garantías jurídicas. En segundo lugar, Campesi habla de la «lógica del confinamiento», entendida esta como la de aquellos centros donde los demandantes de asilo deben permanecer reclusos bajo vigilancia policial estricta durante el tiempo de procesamiento de su solicitud. Si bien no se implementan estrictas medidas de vigilancia, en estos centros predomina el denominado confinamiento humanitario, ubicándolos en lugares remotos, dificultándose el contacto con organizaciones locales e incrementándose la dependencia de las agencias humanitarias que gestionan los centros, lo que, en suma, confiere rasgos de campo de concentra-

ción. En tercer lugar, este autor menciona la «lógica de la dispersión», para referirse al reparto por el territorio del Estado donde se encuentran los demandantes de asilo con el fin de disminuir los efectos negativos derivados de la concentración en espacios concretos y promover una integración social efectiva.

En los siguientes apartados, se hará un recorrido por diversos contextos fronterizos y espacios de contención, confinamiento y dispersión, y se analizarán datos secundarios, normativa y jurisprudencia relevante en esta materia, así como informes elaborados por actores institucionales y sociales comprometidos con los derechos y garantías de los migrantes y demandantes de asilo. Concretamente, poniendo el foco en la Frontera Sur (delimitada por la frontera exterior de la UE en España) y siguiendo la noción de la «disuasión fronteriza» (Gammeltoft-Hansen, 2011; López-Sala y Moreno-Amador, 2020), se argumentará que el actual régimen de control fronterizo, a través de los dispositivos creados a tal efecto, dificulta la solicitud de asilo con el fin de desalentar su formalización o que ello se realice en otro Estado europeo (con los conflictos que esto genera a posteriori en base al Reglamento de Dublín); al tiempo que acelera los procedimientos (resolviendo negativamente de forma exprés y sin apenas garantías) cuando la voluntad gubernativa es la inmediata deportación.

El actual régimen de control fronterizo, a través de los dispositivos creados a tal efecto, dificulta la solicitud de asilo con el fin de desalentar su formalización o que ello se realice en otro Estado europeo, al tiempo que acelera los procedimientos cuando la voluntad gubernativa es la inmediata deportación.

La disuasión del asilo en el Estado español

«Alrededor del 50% de los que llegan ahora a Canarias son marroquíes y la mayoría de ellos no son refugiados. No tienen derecho a quedarse, tienen que volver a Marruecos. Este es el enfoque ahora: que los que llegan de forma irregular y no pueden aspirar a la protección internacional, vuelvan a su país de origen»

(Ylva Johanson², citada en Abril [2020]).

2. Comisaria europea de Asuntos de Interior.

En los últimos años, las principales nacionalidades de los solicitantes de asilo en España son latinoamericanas (Venezuela, Colombia, Honduras, Nicaragua y El Salvador). Llegados en avión a aeropuertos internacionales, estos formalizan la solicitud una vez acceden al territorio. Así, por ejemplo, tomando los datos de 2019 (véase la tabla 1), observamos que prácticamente la totalidad (96,7%-99,2%) de las más de 91.000 solicitudes de personas procedentes de los países latinoamericanos mayoritarios se plantearon en el territorio; en muy menor medida en puestos fronterizos (0,4%-3,1%); siendo prácticamente ausente la solicitud en centros de internamiento (a excepción de las personas procedentes de Colombia) y totalmente nula la incidencia de las solicitudes en embajadas.

Las dinámicas de solicitud de protección son, sin embargo, muy diferentes para las personas llegadas a través de la Frontera Sur, cuyo acceso al sistema de asilo se produce en unas circunstancias más extremas (cruce de frontera irregular, contención en centros de internamiento, dificultades lingüísticas, etc.) y con unos proyectos migratorios muy diferentes a los de las personas procedentes de América Latina, ya que, en gran medida, su intención no considera España como lugar de destino, sino de tránsito hacia otros estados europeos como Francia, Bélgica o Alemania. Se observa que las nacionalidades africanas son las que en mayor medida piden asilo en puestos fronterizos; sin embargo, no son tan altas como podría esperarse en tanto que su modo de acceso rara vez es a través de otro visado que facilite una posterior solicitud en territorio; en otras palabras, las fronteras africanas no son espacios para solicitar asilo. De entre las nacionalidades africanas, resalta la altísima tasa de solicitudes de tunecinos quienes, además, prácticamente todos las formulan en este contexto (91,5%). Pero un lugar donde hay un dato alarmante es en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), ya que algo más de la mitad de las solicitudes formuladas en estos centros las realizan marroquíes, y casi la mitad (44%) de todas las solicitudes que formula esta nacionalidad se dan en los CIE. Algo similar ocurre con los argelinos, un 41% del total de los cuales lo solicitan en dichos centros. Finalmente, es preciso mencionar que, aunque escasa, la cifra de solicitudes de asilo en embajada (reunificación familiar en la UE) la domina Siria, con 134 solicitudes, el 31% del total de solicitudes que se formulan en estos espacios.

Estos datos nos plantean muchos interrogantes, como por ejemplo: ¿Por qué muchas personas en situación de vulnerabilidad (La Spina, 2020) se ven abocadas a cruzar las fronteras de forma irregular para poder formalizar el asilo? ¿Cuál es el criterio para acceder a un procedimiento u otro para el caso de las llegadas a costas de la Frontera Sur? Para despejar algunas de estas incógnitas debemos examinar espacios concretos como son las fronteras externas de España-UE y los diversos dispositivos creados para la contención, categorización y deportación de personas extranjeras.

Tabla 1. Solicitudes de asilo en España, por nacionalidad y lugar de planteamiento de la solicitud (2019)

	País de origen	Total solicitud.	Territorio nacional			Puesto fronterizo			CIE			Embajada		
			Núm.	% total solíc.	% nac. por lugar	Núm.	% total solíc.	% nac. por lugar	Núm.	% total solíc.	% nac. por lugar	Núm.	% total solíc.	% nac. por lugar
1	Venezuela	40.886	39.906	36,7	97,6	979	14,0	2,4	1	0,0	0,0	0	0,0	0,0
2	Colombia	29.410	28.963	26,6	98,5	363	5,2	1,2	84	3,9	0,0	0	0,0	0,0
3	Honduras	6.803	6.580	6,0	96,7	210	3,0	3,1	13	0,6	0,0	0	0,0	0,0
4	Nicaragua	5.935	5.788	5,3	97,5	140	2,0	2,4	7	0,3	0,0	0	0,0	0,0
5	El Salvador	4.784	4.652	4,3	97,2	129	1,8	2,7	0	0,0	0,0	3	1	0,1
6	Perú	3.999	3.969	3,6	99,2	17	0,2	0,4	13	0,6	0,0	0	0,0	0,0
7	Marruecos	2.559	715	0,7	27,9	708	10,1	27,7	1.132	52,3	44	4	1	0,2
8	Siria	2.452	1.504	1,4	61,3	814	11,6	33,2	0	0,0	0,0	134	31	5,5
12	Argelia	1.357	510	0,5	37,6	289	4,1	21,3	556	25,7	41	2	0	0,1
13	Mali	1.247	1.083	1,0	86,8	83	1,2	6,7	77	3,6	6	4	1	0,3
14	Túnez	1.133	94	0,1	8,3	1.037	14,8	91,5	2	0,0	0,0	0	0,0	0,0
15	Guinea	991	798	0,7	80,5	188	2,7	19,0	5	0,2	1	0	0,0	0,0
18	Senegal	779	673	0,6	86,4	83	1,2	10,7	23	1,1	3	0	0,0	0,0
21	Costa de Marfil	565	510	0,5	90,3	30	0,4	5,3	16	0,7	3	9	2	1,6
Totales		118.446	108.837	%		7.014			2.164			431		

Fuente: Ministerio del Interior (Asilo en Cifras, 2019).

El difuso concepto de la solicitud de asilo en frontera

En España, la solicitud de asilo en frontera es un concepto difuso que depende de la frontera de la que se trate. De manera genérica, la Ley de Asilo de 2009 concibe las solicitudes presentadas en puestos fronterizos (art. 21) para las personas que no reúnan los requisitos necesarios para entrar en el territorio. Lo relevante de este procedimiento es que, teóricamente, las personas aún no han entrado en el territorio y, por lo tanto, deben permanecer retenidas en unas dependencias habilitadas al efecto (art. 22) durante al menos cuatro días hábiles que dispone la Administración para dictar una resolución que acuerde la (in) admisión a trámite de la solicitud o la denegación. Ello puede alargarse más aún si, antes de que la persona sea devuelta, se planteara algún recurso contra la inadmisión o la denegación. Desde una perspectiva jurídica garantista, resulta especialmente reprochable que, por un lado, pueda entrarse al fondo de la solicitud (y no solo a la forma, como se recogía en la ley anterior) en un plazo tan breve, sin apenas una instrucción, y aquella sea resuelta por personal no siempre formado y capacitado (Defensor del Pueblo, 2017: 32); y, por el otro lado, que una persona permanezca tantos días, superando incluso el límite constitucional de 72 horas máximas de detención policial, en situación de *retención*.

Según cifras de asilo del Ministerio del Interior, mientras que, en 2018, del total de 6.518 solicitudes tramitadas en puestos fronterizos, las nacionalidades que más solicitaron asilo fueron Palestina (1.823), Siria (1.320) y Yemen (420) –y, en gran medida, en la frontera de Melilla, sobre todo procedentes de Siria y Yemen–; en 2019, de un total de 7.014, las principales nacionalidades fueron Túnez (1.037), Venezuela (979), Siria (814) y Marruecos (708). Por lo tanto, quitando algunas nacionalidades como Siria que se mantuvo en estos dos años, en el resto de los casos hubo una variación considerable. Como se verá, esto es debido a los cambios de criterio de las autoridades para ofrecer la posibilidad de acceso a los puestos fronterizos y de tramitar las solicitudes según diferentes procedimientos. Además, es preciso señalar que las circunstancias del procedimiento en frontera difieren significativamente según el puesto/contexto fronterizo de que se trate. Por eso, vamos a examinar la situación actual en tres contextos de contención diferentes: (aero)puertos, Ceuta y Melilla (Frontera Sur), y Canarias, a fin de entender algunas lógicas de solicitud (y de no solicitud) en base a este procedimiento.

Las personas extranjeras que solicitan asilo en un aeropuerto internacional (principalmente en el Aeropuerto Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat, aunque no solo) permanecen en salas de espera –salas de asilo o de rechazados– hasta que se resuelva sobre su solicitud (o admisión a trámite) y, en caso de inadmisión a trámite, se

produzca el retorno. Durante este tiempo, las personas retenidas mayoritariamente reciben el asesoramiento jurídico por parte del Turno de Oficio de los Colegios de Abogacía y de organizaciones sociales como CEAR. En este contexto, cabe resaltar las habituales observaciones que realiza el personal del Defensor del Pueblo en torno a que las salas de solicitantes de protección internacional «no cumplen los estándares mínimos exigibles» (Defensor del Pueblo, 2018 y 2019). Dadas las circunstancias, es lógico que, en la medida de lo posible, especialmente entre las nacionalidades a las que solamente se les exige visado de turista para cruzar la frontera aérea (como la venezolana, la hondureña o la nicaragüense), se opte por formular la solicitud una vez se haya accedido al territorio. En contraste, muchas solicitudes presentadas por personas que ya se encontraban dentro del territorio se han tramitado bajo el paraguas normativo de este procedimiento específico con el fin de acelerar su posible devolución. Esto se debe al amplio margen discrecional administrativo, a los cambios de criterios por parte de las autoridades cuando las entradas no se producen por puestos fronterizos habilitados, pero sí en contextos donde el componente fronterizo es determinante como son Ceuta y Melilla, las costas andaluzas mediterráneas y las Islas Canarias, principalmente.

¿Por qué muchas personas en situación de vulnerabilidad se ven abocadas a cruzar las fronteras de forma irregular para poder formalizar el asilo? ¿Cuál es el criterio para acceder a un procedimiento u otro para el caso de las llegadas a costas de la Frontera Sur?

Por otro lado, la llegada de embarcaciones a las costas y la posterior tramitación de las solicitudes de protección de sus ocupantes son un primer lugar donde la determinación discrecional del procedimiento (en frontera o en territorio) varía de manera considerable dependiendo del contexto y momento. La instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad 20/2005 del 23 de septiembre, sobre el control de la inmigración irregular que llega España en embarcaciones, refiere, por primera vez (aun existiendo este procedimiento desde la Ley de 1984), a la posibilidad de que personas llegadas en pateras puedan pedir asilo con la consideración de solicitud presentada en puesto fronterizo. Aquí hay que hacer una referencia al caso paradigmático del archipiélago de Chafarinas, así como otros islotes (Alhucemas, Perejil, Alborán, etc.) bajo soberanía española a los que también llegan embarcaciones. Si bien en un número importante de ocasiones las personas son devueltas sin procedimiento alguno (incluso antes de que la Ley de Protección de Seguridad Ciudadana de 2015, en su disposición final primera, instaurara un régimen especial de rechazo en la vallas de Ceuta y Melilla), en los casos en los que se ha estudiado la solicitud de asilo, esta se ha tramitado por el procedimiento de frontera en un contexto de difícil observancia de las garantías mínimas, dadas las situaciones geográficas extremas propias de los islotes. Sin embargo, años más tarde, se ha produ-

cido un giro procedimental. En mayo de 2016, un ciudadano de Costa de Marfil recién llegado a costas malagueñas manifestó ante su abogada de oficio la intención de solicitar asilo. La Policía Nacional tramitó la solicitud como una solicitud en frontera, a pesar de que la solicitud se había producido ya en la comisaría de Málaga ciudad, instando incluso al internamiento del solicitante a pesar de que la admisión a trámite aún estaba pendiente. La Audiencia Nacional, a través de la sentencia de 22 de marzo de 2019, confirmó que la solicitud debería haberse tramitado por el procedimiento de solicitud en territorio.

Durante la gestión de las llegadas a Canarias en 2006 y 2007, Valles Ferrero (2019) nos recuerda que las pocas solicitudes de asilo que se produjeron se registraron una vez que las personas habían sido internadas en algún CIE, de manera que no hubo constancia de cuántas fueron formalizadas en el momento del desembarco, o tal vez en ese momento no se aplicara ningún procedimiento. Más recientemente, la práctica habitual ha consistido en defensas letradas de oficio en condiciones precarias y a pie de puerto en Arguineguín, o bien información por parte de policía y fiscalía una vez se hubiera decretado y consumado el internamiento. No en vano, en 2020, el Tribunal de Justicia de la UE, en su sentencia C-36/20 PPU, de 25 de junio, tuvo que resolver la cuestión prejudicial interpuesta por la titular del Juzgado de San Bartolomé de Tirajana en el contexto del caso de diciembre de 2019 de un migrante de Malí que fue internado y posteriormente expulsado pese a haber expresado su voluntad de pedir asilo ante el juzgado. El mencionado tribunal reconoció, en virtud del Derecho Europeo, la competencia de los jueces de instrucción, en cuanto que primera autoridad judicial a la que acceden las personas extranjeras cuando se solicita su internamiento tras su llegada, no solo para informar a los migrantes de la posibilidad de pedir la protección internacional, sino también de recibir esa solicitud y dar traslado a la autoridad competente para resolverla. Entre las consecuencias prácticas e inmediatas de la sentencia europea debemos mencionar la denegación de internamiento por parte de la jueza del Juzgado de Instrucción número 4 de Santa Cruz de Tenerife en el caso de 31 malienses para los que, en septiembre de 2020, se pedía el internamiento en el CIE de Hoya Fría y que fueron finalmente derivados a un centro de acogida humanitaria en régimen abierto mientras se estudia su petición de asilo. Aunque luego volvamos a referirnos al caso de las llegadas a Canarias, es preciso mencionar la cita recogida en el informe de 2020 del Defensor del Pueblo cuando dice que «(E)n los momentos posteriores al rescate, particularmente en el contexto actual de crisis sanitaria, no parece que se den las circunstancias adecuadas para que estas personas puedan comprender la información que reciben y sus consecuencias» (Defensor del Pueblo, 2020: 57).

Si bien antes decíamos que este procedimiento de petición de asilo en frontera ya estaba previsto en la ley de 1984, han tenido que pasar tres décadas para que se

comiencen a registrar solicitudes en los puestos fronterizos terrestres de Ceuta y Melilla. Las Oficinas de Asilo y Refugio ubicadas en los pasos fronterizos de las dos ciudades autónomas fueron inauguradas en marzo de 2015 bajo el mandato del ministro del interior Fernández Díaz, quien precisamente había legalizado las devoluciones en caliente (Martínez-Escamilla y Sánchez-Tomás, 2019) y había dicho aquello de que «lo cierto es que las personas que intentan entrar ilegalmente en España a través de los perímetros fronterizos no piden asilo porque saben que no tienen derecho a asilo, son inmigrantes por razones económicas y sociales, que es dramático, pero no les legitima para pedir asilo». Parte de este argumento fue tristemente ratificado por la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en su sentencia sobre el caso *N.D y N.T contra España*, de 13 de febrero de 2020, al determinar, a favor de España, que el artículo 4 del protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos no es aplicable a este caso (dos muchachos africanos que fueron interceptados intentando saltar la valla fronteriza de Melilla y devueltos inmediatamente a Marruecos sin procedimiento de expulsión alguno, y mucho menos, sin opción de solicitar asilo), ya que fueron los propios demandantes quienes se posicionaron en una situación de ilegalidad al no utilizar las vías de acceso establecidas por la ley, como es la solicitud de asilo en las embajadas o en el puesto fronterizo, al que manifiestamente no podían acceder. Además del carácter regresivo en la defensa de garantías básicas que supone esta sentencia, ya que condiciona la titularidad de derechos básicos a situaciones de conductas meramente administrativas (no delictuales), es también un acto paradigmático de la deriva española y europea en materia de control de fronteras y protección de derechos fundamentales de las personas migrantes y refugiadas. Entre mayo y junio de 2021, tras la dejación de las labores de control fronterizo por parte de las autoridades marroquíes, en torno a 7.000 personas cruzaron a Ceuta y muchas de ellas pidieron asilo a España. Algunas, principalmente marroquíes, acabaron siendo trasladadas a la península tras la formalización de la solicitud de asilo. Pero otras muchas, tal y como constató el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), acabaron siendo devueltas de manera forzosa y, en algunos casos, con violencia, a pesar de haber manifestado su voluntad de pedir asilo. Una prueba más de que es imposible hacer «devoluciones en caliente» con garantías previstas legalmente.

Desde su apertura, la oficina de asilo de Beni Enzar en Melilla ha atendido más de 15.000 solicitudes, en su mayoría de personas provenientes de Siria, Irak, Palestina, Yemen o Túnez, que lograban llegar a la oficina tras pasar el primer filtro fronterizo de la Policía marroquí con pasaportes falsos, previo pago de cantidades importantes de dinero. Sin embargo, el acceso a estas oficinas ha continuado vetado para personas provenientes del África Subsahariana, abocadas a entrar de forma irregular para luego solicitar asilo en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI)

o en las oficinas policiales de la ciudad autónoma. Por el contrario, la oficina de asilo de Ceuta, El Tarajal, no ha estado operativa hasta septiembre de 2019. Aun así, las admisiones a trámite en este puesto siguiendo el procedimiento de frontera están siendo especialmente bajas. En primer lugar, es importante reseñar el desequilibrio en lo que a solicitudes se refiere, por un lado, entre el puesto fronterizo de Beni Enzar, que es junto a Barajas el puesto fronterizo con más solicitudes en España, y el de El Tarajal, que apenas recibe solicitudes. En segundo lugar, en lo que respecta a los espacios de contención, Valles Ferrero (2019) nos llama la atención de que la apertura de esta oficina no solo se realizase a través de una nota de prensa, sino que además la propia nota de prensa venía a modificar los términos legales en lo que a dependencias de retención se refiere. Dicha nota de prensa altera el criterio marcado por el artículo 22 («se alojarán en dependencias habilitadas al efecto», en el puesto fronterizo) anunciando que «los solicitantes no tendrán que permanecer en los espacios habilitados sino en el territorio de Ceuta y Melilla, bien en el CETI, bien en alojamiento privado»³. En la práctica, si bien mejora las condiciones de habitabilidad que una sala de espera reducida podría suponer, también se crea cierta confusión entre la figura de «retención mientras se estudia la admisión» y la «entrada a territorio tras la admisión», que luego se traduce en dilaciones indebidas y resoluciones o poco estudiadas o no individualizadas, lo que siempre constituye mala praxis jurídica y conculcación de derechos, como se verá a continuación.

Los CETI: el confinamiento laxo

Los dos Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de la Frontera Sur —el de Melilla, desde 1999, y el de Ceuta, desde 2000— están insertos dentro de una red pública de «centros de migraciones» (art. 264 y ss. del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social [RLOEx]), dependientes del Ministerio de Migración, Trabajo y Seguridad Social, a los que acceden organizaciones convenidas como CEAR o la Cruz Roja. Estos centros están concebidos como dispositivos de primera acogida provisional y están destinados a dar servicios y prestaciones sociales básicas a migrantes y demandantes de protección internacional llegados a estas ciudades autónomas (del norte de África) mientras

3. Véase: http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/2765345

realizan los trámites de identificación y chequeo médico. No obstante, tanto por su arquitectura como por la propia fortificación de los enclaves, estos centros producen la sensación de campo de detención y esto queda reflejado en la lógica de confinamiento que impera en sus instalaciones (Ferrer-Gallardo, 2008).

En este contexto, cabe subrayar, en primer lugar, que si bien el tiempo de estancia en estos centros (al igual que sucede en los sobreocupados centros de menores donde se alojan los solicitantes menores no acompañados)⁴ es ilimitado y discrecional, dependiendo de la sobreocupación⁵, la coyuntura política o la nacionalidad, algunas personas son inmediatamente devueltas a su país de origen o a Marruecos (en aplicación del acuerdo bilateral de readmisión entre España y Marruecos de 1992), mientras que otras son trasladadas a la península para ser liberadas (con una orden de devolución o solicitud de asilo). Como asegura CEAR (2020: 83 y ss) en su informe sobre el 2019, una práctica histórica ha sido mantener retenidas a las personas que solicitan protección internacional en los CETI mucho más tiempo que a las personas que no lo hacían (a las que se les incoaba una orden de devolución). La alta discrecionalidad/arbitrariedad de la Administración a la hora de determinar los requisitos técnicos, los estatus jurídicos y la documentación válida para el viaje a la península ha servido para que algunos colectivos hayan permanecido cientos de días, incluso años, atrapados en estos espacios (Barbero, 2020).

En este sentido, son ya varias, y muy recientes, las sentencias del Tribunal Supremo⁶ que confirman –de «interés casacional»– que «cualquier persona que, habiendo solicitado protección internacional en Ceuta o Melilla, tiene derecho a la libertad de movimiento, y a fijar su residencia en cualquier otra ciudad, sin que pueda limitarse dicho derecho por la Administración por su condición de solicitante de la protección internacional y siempre con la obligación del solicitante de comunicar a la Administración dicho cambio de domicilio». La línea jurisprudencial concreta que los controles policiales, amparados en la excepción al Convenio de Schengen incluida en el Acuerdo de Adhesión de España, se limitan a los controles de identidad, debiendo permitirse el tránsito a las perso-

4. A este respecto es preciso llamar la atención sobre la estrategia a la que se ven abocados algunos menores a autopresentarse en frontera o ante la policía como mayores con el fin de evitar el rígido (y en ocasiones desvirtuado) sistema de acogida institucionalizada a menores no acompañados.

5. Según las Preguntas parlamentarias 184/6212 y 184/6211, de 9 de marzo de 2020, Ceuta estaba al 140% en 2018, y Melilla al 205% en 2019.

6. STS 173/2021, de 10 de febrero de 2021, que resuelve un caso promovido por el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) en Melilla y STSS 1130/2020 y 1128/2020, ambas del 29 de julio de 2020, que resolvían casos promovidos por CEAR en Ceuta y por el SJM en Melilla, respectivamente.

nas que estén debidamente documentadas a través del documento que acredita la admisión a trámite de la solicitud, entre otros documentos. En este sentido, especialmente desde el inicio de la pandemia en 2020 (momento en el que se habilitaron incluso plazas de toros como centros de confinamiento sanitario, como sucedió en Melilla), el Defensor del Pueblo ha solicitado en reiteradas ocasiones al Ministerio del Interior que facilitara el traslado a la península de los solicitantes de asilo más vulnerables frente al COVID-19 que se encontraran internos en el CETI de Melilla. Para ello, el Defensor del Pueblo ha invocado la Directiva de acogida 2013/33 y las Directrices COVID-19 de la Comisión Europea sobre asilo y retorno y el reasentamiento, de 17 de abril de 2020, así como otras normas de derecho internacional de protección del menor.

Pese a todo, una situación similar se reproduce desde 2020 en las Canarias, donde además hay que tener en cuenta que, a diferencia de Ceuta y Melilla, no se aplica la excepción al Acuerdo de Schengen. La limitación de la movilidad aquí se ejerce basándose en otros criterios de control policial, como el empleo de documentación falsa o las medidas estatales y autonómicas sanitarias. Si bien durante un tiempo se han empleado hoteles para alojar (e implementar confinamientos por COVID-19) a muchas de las personas llegadas, la creación, por parte del Ministerio del Interior y del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de una red de recintos de naturaleza jurídica indeterminada (Barranco Seco, Las Raíces, Canarias 50, El León, etc.) está conformando una macroinfraestructura destinada a alojar en un régimen de semilibertad y en condiciones de habitabilidad precarias a las miles de personas llegadas en los últimos meses. Si bien la política de traslados oficial se limita a personas vulnerables y demandantes de asilo, una vez más, la lentitud en la concesión de primeras citas en la Policía, así como el bloqueo de solicitantes de asilo que ya han formalizado el manifiesto, a diferencia de otros perfiles vulnerables, desalientan cualquier intención de demandar asilo en las Islas Canarias.

medidas estatales y autonómicas sanitarias. Si bien durante un tiempo se han empleado hoteles para alojar (e implementar confinamientos por COVID-19) a muchas de las personas llegadas, la creación, por parte del Ministerio del Interior y del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de una red de recintos de naturaleza jurídica indeterminada (Barranco Seco, Las Raíces, Canarias 50, El León, etc.) está conformando una macroinfraestructura destinada a alojar en un régimen de semilibertad y en condiciones de habitabilidad precarias a las miles de personas llegadas en los últimos meses. Si bien la política de traslados oficial se limita a personas vulnerables y demandantes de asilo, una vez más, la lentitud en la concesión de primeras citas en la Policía, así como el bloqueo de solicitantes de asilo que ya han formalizado el manifiesto, a diferencia de otros perfiles vulnerables, desalientan cualquier intención de demandar asilo en las islas (Defensor del Pueblo, 2021).

Por lo tanto, se puede afirmar que, tanto en Ceuta y Melilla como en las Islas Canarias, se constata una estrategia de disuasión, que encaja perfectamente con lo que se ha denominado «políticas de extenuación» (de Vries y Guild, 2019), para referirse al efecto de cansancio, incertidumbre y desesperación conseguido con el cotidiano alargamiento de los tiempos de resolución de solicitudes de asilo o traslados a otras instalaciones o territorios. Estas circunstancias hacen, a menudo, que se produzcan desistimientos de la demanda de protección para facilitar el traslado, o bien se aguarde a formular la solicitud a estar en la península dentro de los programas de ayuda humanitaria o incluso en un CIE como paso previo a la expulsión.

Los CIE: la solicitud en total confinamiento

Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), desde su creación legal en 1985, pasando por su desarrollo reglamentario (Real Decreto 162/2014) y hasta la actualidad, han sido espacios de reclusión por excelencia en materia de extranjería y control de fronteras (Solanes Corella, 2016; Matínez Escamilla, 2009; Fernández-Bessa, 2021). Según datos del Ministerio del Interior, entre 2009 y 2019 han sido internadas en estos centros al menos 107.659 personas. Ahora bien, debido a su ubicación geográfica específica, determinados centros se han convertido en lugares especializados en expulsiones, como los de Madrid, Murcia o Valencia, con altas tasas de expulsabilidad; mientras que otros se han limitado a ser utilizados para la primera contención de personas llegadas por vías marítimas, como son los casos de Las Palmas, Tenerife y Algeciras. En la práctica, como se verá, la gestión de las solicitudes de protección internacional es distinta en cada caso dependiendo del contexto de internamiento.

Tal como muestra la tabla 2, la cifra de solicitudes de asilo formuladas en los CIE se vio incrementada de manera considerable en los últimos años, pasando de las 1.783 solicitudes en 2017 a las 2.155 en 2019. A pesar de que, en 2020, el cierre temporal de los CIE debido al COVID-19 hizo que solo se formularan 776 solicitudes, las 81 que fueron formuladas solo en el mes de enero de 2021 muestran la tendencia al alza que se mencionó antes. Observando, específicamente, el año 2019, llama la atención que las 441 solicitudes de asilo en Algeciras representan el 68,6% del total de internamientos (643). Una posible interpretación es que muchas de las personas de origen marroquí y argelinas interceptadas al intentar llegar por vía marítima fueron internadas en este CIE como paso previo a su devolución (SJM, 2019). Es necesario recordar aquí que las solicitudes formuladas en los CIE se tramitan siguiendo el procedimiento de solicitud en frontera, es decir, con un recorte sustancial de los plazos y una tramitación diferente, con una capacidad discrecional por parte de las autoridades responsables de estos centros para decretar la inadmisión de la solicitud, por entender que esta es una estrategia para evitar la expulsión. En 2018, en respuesta a las quejas presentadas por numerosos colectivos, como Pueblos Unidos o CEAR, contra las expulsiones de demandantes que no habían tenido acceso al procedimiento, el Defensor del Pueblo formuló a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, órgano responsable de la gestión de los CIE, la recomendación de habilitar un procedimiento de presentación, registro y anotación en el Libro de Registro de Peticiones, Quejas, y Sugerencias de los CIE, derivada de la normativa de procedimiento administrativo común. De esta manera, el solicitante debería recibir un justificante con constancia de la fecha y hora de registro de su solicitud (Queja núm. 18000504).

Tabla 2. Solicitudes formuladas y admitidas a trámite en CIE (2017-2019)

CIE	2017			2018			2019		
	Formuladas	Admitidas a trámite	%	Formuladas	Admitidas a trámite	%	Formuladas	Admitidas a trámite	%
Algeciras	170	90	52,9	220	61	27,7	441	23	5,2
Barcelona	364	44	12,1	293	73	24,9	258	20	7,8
Madrid	346	123	35,5	409	115	28,1	467	84	18
Murcia	220	43	19,5	316	58	18,4	339	40	11,8
Las Palmas	25	15	60	39	18	46,2	4	0	0
Tenerife	11	9	81,8	227	143	63	471	135	28,7
Valencia	213	70	32,9	265	74	27,9	175	24	13,7
Archidona*	34	4	11,8	7	1	14,3	0	0	0
Total	1.383	398	28,8	1.776	543	30,6	2.155	326	15,1

*Este centro solamente estuvo en funcionamiento entre el 21 de noviembre de 2017 y el 10 de enero de 2018.

Fuente: *Mecanismo para la Prevención de la Tortura*. Informes 2017, 2018 y 2019 (Defensor del Pueblo).

Si bien en 2017 y 2018 las cifras de admisión a trámite de las solicitudes rondaban el 30%, si examinamos el 2019, de las 2.155 solicitudes formuladas en estos centros (el 33% del total de personas internadas), solo 326 (un 15%) fueron admitidas a trámite; el resto no fueron consideradas por, según las autoridades del centro, carecer de fundamento y ser inverosímiles o fraudulentas. En este sentido, resulta desalentadora la sentencia 3410/2009 del Tribunal Supremo, donde se juzgaba la pertinencia de la solicitud de asilo formulada en el CIE de Aluche en Madrid por un ciudadano argelino, ya que dicha solicitud se formuló cinco meses después de la entrada en territorio por Melilla. El tribunal se centró en lo que denomina «uso fraudulento del asilo» para prevenir la expulsión, abriendo peligrosamente la puerta a que sean los policías del CIE, y no los órganos competentes quienes presuman fraude de ley de manera generalizada y decreten directamente la inadmisión, de difícil revisión posterior. Es preciso recordar que, como recordaba el Defensor del Pueblo, en determinadas ocasiones, la decisión de formular la demanda de asilo responde a una reflexión por parte del potencial demandante que requiere conocer el alcance de las vicisitudes técnicas del procedimiento, y ello no se produce hasta que se entra en contacto con un servicio de asesoría jurídica como los implantados en varios CIE, a cargo de los Colegios de Abogacía (Barbero, 2019). Precisamente, no podemos olvidar

la sentencia *A. C. y otros contra España*, de 22 de abril de 2014, por la que el TEDH condenó a España por no respetar el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho a un recurso efectivo. En este caso concreto, se pretendía ejecutar la expulsión de 30 ciudadanos saharauis desde Canarias a Marruecos, aun cuando todavía cabía la posibilidad de interponer recurso judicial. En palabras textuales, el tribunal dejaba claro que «el concepto de la tutela judicial efectiva requiere la posibilidad de suspender la ejecución de una orden de expulsión cuando la persona que se enfrenta a la deportación se susceptible de ser expuesta a un riesgo de malos tratos, de tortura y a la violación del derecho a la vida». Se trata de una sentencia relevante en cuanto que reconoce una protección que no se recogía en la ley de asilo española.

Con todo, los CIE son una institución en evidente decadencia, al menos cuantitativamente hablando; frente a las 17.203 personas que fueron internadas en 2009, prácticamente un tercio (6.473 internamientos) lo fue en 2019. Subrayando la ingente labor realizada por instituciones garantes de derechos (como los juzgados de control y el Defensor del Pueblo, además de operadores jurídicos y movimientos sociales que han vigilado y litigado durante años contra internamientos no ajustados al derecho), coincido con Fernández-Bessa y Brandariz (2016) en la idea de que, en aras de una efectividad impuesta en el contexto del giro gerencial en materia de control migratorio, se está produciendo una «política de gestión gerencial» a través del internamiento selectivo con el fin de garantizar la expulsión, complementada con la consolidación de una infraestructura más ágil para gestionar la reseña policial ante las llegadas a la Frontera Sur y Canarias: los CATE.

Los CATE: la contención informalizada

Los Centros de Atención Temporal a Extranjeros (CATE), a diferencia de los CIE y los CETI, no están previstos en la LOEx, ni mucho menos desarrollados ni en el reglamento de la LOEx ni en el de los CIE. La Secretaría de Estado de Seguridad los define como «instalaciones concebidas para realizar las primeras actuaciones en un tiempo máximo de estancia de 72 horas, mientras se tramitan las diligencias iniciales de identificación y comprobación de antecedentes para después ser derivados a CIE o a disposición de las ONG» (Resolución de 23 de julio de 2018). Tienen dependencia orgánica de la plantilla policial donde se hallan localizados, por lo que «la naturaleza jurídica de dichos centros es la misma que la dependencia policial a la que se encuentran adscritos» (Respuesta del Gobierno del Estado en sede parlamentaria (184/481), de 21 de julio de 2019).

A diferencia de los *hotspots* italianos y griegos, y a pesar de que la agencia Frontex también está presente para tareas de indagación y apoyo en las reseñas, los CATE no son mencionados en documentos europeos.

Si bien es difícil determinar cuántas instalaciones se emplean bajo esta definición y cuál es su capacidad, podemos decir que en la actualidad los más reconocidos se ubican en San Roque-Cádiz (con capacidad para 450 personas), en Málaga (300 personas), en Motril-Granada (90 personas), en Almería (180 personas) y, más recientemente, los ubicados en Canarias (Arguineguín, Barranco Seco en Gran Canaria; El Hierro; Muelle de Puerto del Rosario en Fuerteventura, y Adeje en Tenerife, con una capacidad indeterminada) (Barbero, 2021). Esta falta de transparencia también se traslada en la cifra de personas que han sido detenidas en este tipo de instalaciones; aunque, hasta el 10 de diciembre de 2019, se puede afirmar que al menos 33.619 personas habían estado detenidas, de las cuales más de 3.000 eran menores de edad y, según el informe del Defensor del Pueblo (2021) para Canarias, unas 8.000 personas han sido detenidas desde que se comenzaron a utilizar estas instalaciones en las islas a finales de 2020 y hasta el 1 de febrero de 2021.

De la lectura de los últimos informes del Defensor del Pueblo (2018, 2019 y 2020) –en calidad de mecanismo para la prevención de la tortura–, se observa que las deficiencias principales que ha denunciado esta institución han sido, entre otras, las precarias condiciones habitacionales, la ausencia de elementos de garantía de derechos como libros de registro y custodia de detenidos (obligatorios en comisarías), así como lecturas de derechos y asistencias letradas colectivas y en condiciones adecuadas para garantizar las privacidad entre detenido y letrado. Respecto a esto último, también suele estar presente un equipo de la CEAR (gracias a un acuerdo desde 2018 con ACNUR) para informar de forma colectiva sobre protección internacional y, en algunos lugares, asiste Save the Children por si hubiera niños y niñas menores no acompañadas.

Aunque, en algunos momentos, las solicitudes de protección internacional se tramitaban como solicitudes en frontera, en la actualidad, y especialmente tras la ya mencionada sentencia de 22 de marzo de 2019, las solicitudes de protección internacional que se formalizan en los CATE siguen el procedimiento previsto para la solicitud en territorio, y no en frontera o en los CIE. Este cambio de criterio con respecto a otros contextos fronterizos es en gran medida debido a que el límite de 72 horas establecido como máximo para la detención en el CATE no permite la retención de cuatro días a la que se sometería si se tramitara por procedimiento en frontera. Además, si bien en algunos CATE ya se concertaba la cita para la formalización de la solicitud en la Oficina de Extranjería estando la persona aún detenida, ante la alta demanda de citas, y en vista de que muchas personas optaban por continuar la ruta hacia el norte de Europa sin hacer uso de

esa cita, se optó por retrasar la reserva de cita dentro del plazo del mes establecido legalmente en el procedimiento de solicitud en territorio. En cierto modo, esto ha generado que no haya una excesiva insistencia por parte de las autoridades y otros operadores en formalizar la solicitud, aun cuando, en aplicación del Reglamento de Dublín, existe el deber de solicitar asilo en el primer país europeo de entrada, pudiendo derivar en la *duplicación* de nuevo al Estado español.

Los traslados, acogida y la lógica de dispersión

Los traslados a la Península desde Ceuta y Melilla o desde Canarias generalmente se realizan o con destino a un CIE, para materializar la expulsión, o bajo algún programa de la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones cuando se trata de personas vulnerables (mujeres solas o con menores, familias, etc.) y, en algunos casos, demandantes de asilo, «siempre y cuando la Comisaría General de Extranjería y Fronteras autorice este traslado y previo cumplimiento del protocolo COVID para este tipo de operaciones». Esta ha sido la postura más reciente del Gobierno español con el fin de mostrar consenso con la política europea enunciada en el Pacto sobre Inmigración y Asilo. Estos traslados, según las respuestas gubernamentales en sede parlamentaria (184/31909 y 184/31910), tienen como destino las 5.185 plazas de acogida integral dispersas por todo el Estado y gestionadas por entidades sociales subvencionadas que se harían cargo de las personas dentro de sus programas de acogida (184/28975 y 184/28978).

A esta estructura habría que añadir la decena de Centros de Acogida, Emergencia y Derivación (CAED), ubicados principalmente en Andalucía y Extremadura, y gestionados por entidades como Cruz Roja y CEAR. Creados bajo el concepto legal de «Centro de migraciones», entre 2018 y 2019, por el entonces Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad, tienen como objetivo dar una continuidad de alojamiento y atención temporal a las personas que, tras permanecer detenidas en los CATE o comisarías, son puestas a disposición de las entidades que los gestionan. Finalmente, hay que señalar el sistema de plazas de primera acogida dependientes del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, gestionados por distintas organizaciones sociales entre las que destacan CEAR, Cruz Roja, Fundación Cepaim o ACCEM (Asociación Católica Española de Inmigrantes). Se pueden ubicar en esta estructura de plazas los Centros de Acogida a Refugiados (CAR, centros de migraciones de la LOEx).

En gran medida, se trata de implementar lo que Campesi (2018) denomina la «lógica de dispersión», es decir, el reparto de personas solicitantes de asilo por todo el territorio estatal para, por un lado, descongestionar los principales lugares de llegada y, por el otro, facilitar una mayor posibilidad de atención de calidad, dentro de la precaria situación actual del sistema. Sin embargo, algunos de los inconvenientes más relevantes de esta dispersión son, por ejemplo, que esta se rige por el criterio estatal de disponibilidad de plazas (aun cuando exista el criterio de redes de apoyo, familiares o sociales), pudiendo entorpecer ciertos lazos sociales ya existentes; o el hecho de que el sistema de asignación de plaza no prevé la posibilidad de continuar por decisión autónoma el proyecto migratorio hacia otro lugar de Europa, lo que obliga a las personas que así lo deciden a abandonar de manera formal el sistema de acogida. El litigio estra-

Se trata de implementar la «lógica de dispersión», es decir, el reparto de personas solicitantes de asilo por todo el territorio estatal para, por un lado, descongestionar los principales lugares de llegada y, por el otro, facilitar una mayor posibilidad de atención de calidad, dentro de la precaria situación actual del sistema.

tégico impulsado por las organizaciones Refugees Fighting for Rights, la Red Solidaria de Acogida, Coordinadora de Barrios y el Grupo de Acción Comunitaria motivó el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (sentencias de 20 de noviembre y el 7 de diciembre de 2018), que declaró nula de pleno derecho la denegación de reingreso

al sistema de acogida en su condición de solicitante de protección internacional de los demandantes de asilo (un joven sirio retornado desde Alemania y un joven palestino *dublinado* desde los Países Bajos).

Conclusiones

Ante las llegadas irregulares a través de la Frontera Sur, principalmente de personas provenientes del África Subsahariana o del Magreb, se ha construido un régimen de disuasión en torno al asilo, fundamentado en el paradigma del «falso solicitante de asilo versus legítimos refugiados» (Scheel y Squire, 2014). Esta lógica de «mecanismos de filtrado selectivo» (Godenau y López-Sala, 2016), no solo ha impregnado toda la política de control fronterizo exterior, sino que se ha trasladado también a los múltiples centros destinados a la contención y la acogida de demandantes de asilo. Una de las consecuencias más relevantes de la implantación de lo que hemos considerado una «lógica de la disuasión» es que no hay intención de consolidar un sistema jurídico sólido y garantista

(información, recursos materiales y humanos) de acceso al régimen de asilo, sino más bien lo contrario, generar las condiciones negativas para desalentar, postergar y condicionar la solicitud en otros lugares, incluso fuera del territorio estatal. El efecto disuasorio pretende, en última instancia, cerrar rutas migratorias lanzando el mensaje de que, para quien cruce de forma irregular, la acogida no será inmediata, sino que aún habrá que sortear duros obstáculos o, incluso, la deportación.

Una segunda consecuencia es que la implementación de las lógicas de contención, confinamiento y dispersión mientras dure la determinación del estatus jurídico (refugiado versus migrante irregular), en la línea de lo dictado por la Comisión Europea y el nuevo Pacto sobre Inmigración y Asilo, ha convertido y sigue convirtiendo esos territorios (Ceuta, Melilla, las Islas Canarias) en macro-centros de detención. Pese a la crítica pública desde los gobiernos del sur de Europa, España quiere demostrar su capacidad de haber sido, ser y seguir siendo, un buen guardián de la Frontera Sur. Y una tercera consecuencia es el impacto que, en la estancia o tránsito por el territorio, puede tener la categorización oficial-policial de «migrante irregular» o «demandante de asilo», especialmente en lo que refiere al acceso a programas y centros de acogida. En este sentido coincido con Tazzioli y Garelli (2020) cuando afirman que la contención no es solo mantener retenidos a los migrantes en un espacio concreto, sino que es una forma de gobernar su movilidad.

En conclusión, este artículo ha analizado cómo el acceso al procedimiento de asilo está muy condicionado por factores tales como la nacionalidad y la discrecionalidad administrativa; una estrategia que busca, como ya se ha mencionado en varias ocasiones, fomentar la movilidad en el territorio y entre centros de contención, detención y acogida, a fin de predeterminar la formalización de la solicitud de asilo en el contexto geográfico que más interés sobre la base de criterios operativos gubernamentales y, al mismo tiempo, cerrar rutas, impedir cruces irregulares y desalentar a migrantes cuya estrategia para permanecer en la UE pasa por tener concedida la condición de refugiado.

Referencias bibliográficas

- Abril, Guillermo. «Ylva Johansson, comisaria de interior de la UE: “canarias no va a ser un nuevo moria”». *El País*, (12 de septiembre de 2020) (en línea) <https://elpais.com/espana/2020-12-09/ylva-johannson-comisaria-de-interior-de-la-ue-canarias-no-va-a-ser-un-nuevo-moria.html>
- Barbero, Iker. «Los turnos de abogados de extranjería en el debate de la industria de las migraciones». *Política y Sociedad*, vol. 56, n.º 2 (2019), p. 451-471.

- Barbero, Iker. «Cuando el derecho a fugarse subvierte el neo-orientalismo». *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales*, n.º 46 (2020), p. 93-113.
- Barbero, Iker. «Los Centros de Atención Temporal de Extranjeros como nuevo modelo de gestión migratorio: Situación actual, (des) regulación jurídica y mecanismos de control de derechos y garantías». *Derechos y Libertades*, n.º 45 (2021), p. 267-302.
- Cachón, Lorenzo. «La formación de la “España inmigrante”: Mercado y ciudadanía». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 97 (enero-marzo 2002). <https://doi.org/10.2307/40184366>
- Campesi, Giuseppe. «Between containment, confinement and dispersal: the evolution of the Italian reception system before and after the ‘refugee crisis’». *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 23, n.º 4 (2018), p. 490-506. <https://doi.org/10.1080/1354571X.2018.1501995>
- Carrera, Sergio. «Whose Pact ? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum». *CEPS Policy Insights*, n.º 2020/22, (septiembre de 2020) (en línea) <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2020/09/PI2020-22-New-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf>
- Carrera, Sergio; Stefan, Marco; Cortinovis, Roberto y Luk, Ngo Chun. «When mobility is not a choice Problematising asylum seekers’ secondary movements and their criminalisation in the EU». *CEPS Paper*, n.º 2019/11, (diciembre de 2019) (en línea) <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/12/LSE2019-11-RESOMA-Policing-secondary-movements-in-the-EU.pdf>
- CEAR-Comisión Española de Ayuda al Refugiado. *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: CEAR, 2020.
- Comisión Europea. «Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo». *Comisión Europea*, (2020) (en línea) https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es
- De Vries, Leonie A. y Guild, Elspeth. «Seeking refuge in Europe: spaces of transit and the violence of migration management». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n.º 12 (2019), p. 2.156-2.166.
- Defensor del Pueblo. *Mecanismo para la Prevención de la Tortura. Informe anual 2017*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2018.
- Defensor del Pueblo. *Mecanismo para la Prevención de la Tortura. Informe anual 2018*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2019.
- Defensor del Pueblo. *Mecanismo para la Prevención de la Tortura. Informe anual 2019*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2020.
- Defensor del Pueblo. *La migración en Canarias Estudio*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2021.
- Fernández-Bessa, Cristina. *Los centros de internamiento de extranjeros (CIE): Una introducción desde las Ciencias Penales*. Madrid: Iustel, 2021.

- Fernández-Bessa, Cristina y Brandáriz-García, José A. «Transformaciones de la penalidad migratoria en el contexto de la crisis económica: El giro gerencial del dispositivo de deportación». *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 4 (2016), p. 1-25 (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2020] <https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/1247.pdf>
- Ferrer-Gallardo, Xavier. «Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, no. 51 (2008), p. 129-149.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas. *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Garcés-Masareñas, Blanca y Moreno-Amador, Gracia. «The Multilevel Governance of Refugee Reception policies in Spain». *CIDOB, CEASEVAL Working papers*, no. 18 (2019) (en línea) https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/project_papers/ceaseval/the_multilevel_governance_of_refugee_reception_policies_in_spain
- Garcés-Masareñas, Blanca y Pasetti, Francesco. «¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema estatal de acogida en España desde 2015». *Anuario CIDOB de la Inmigración*, (2019), p. 114-126.
- García Vitoria, Ignacio. «Una década sin Reglamento de asilo en España: obstáculos e interpretaciones divergentes». *Anuario CIDOB de la Inmigración*, (2018), p. 116-128.
- Gil-Bazo, María Teresa. «The role of Spain as a gateway to the schengen area: Changes in the asylum law and their implications for human rights». *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, n.º 1-2 (1998), pp. 214-229.
- Godenau, Dirk y López-Sala, Ana. «Multi-layered Migration Deterrence and Technology in Spanish Maritime Border Management». *Journal of Borderlands Studies*, vol. 31, n.º 2 (2016), p. 151-169.
- La Spina, Encarnación. *La vulnerabilidad de las personas refugiadas ante el reto de la integración*. Cizur Menor: Aranzadi, 2020.
- López-Sala, Ana y Moreno-Amador, Gracia. «En busca de protección a las puertas de Europa: refugiados, etiquetado y prácticas disuasorias en la frontera sur española». *Estudios Fronterizos*, vol. 21, (2020), p. 1-20 (en línea) <https://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/848>
- Martínez-Escamilla, Margarita. «Para que el derecho no se detenga a las puertas de los CIE: análisis del régimen jurídico del internamiento de extranjeros». *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, vol. 62, n.º 1 (2009), p. 253-281.
- Martínez-Escamilla, Margarita y Sánchez-Tomás, José. «La vulneración de derechos en la frontera sur: de las devoluciones en caliente al rechazo en frontera». *Crítica Penal y Poder*, n.º 18 (2019), p. 28-39.

- Scheel, Stephan y Squire, Vicki. «Forced Migrants as ‘Illegal’ Migrants». En: Fiddian-Qasimiyeh, Elena; Loescher, Gil; Long, Katy y Sigona, Nando (eds.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 188-201.
- SJM-Servicio Jesuita a Migrantes. «Informe CIE 2018. Discriminación de origen». *CIE del Servicio Jesuita a Migrantes*, (2019) (en línea) <https://sjme.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-CIE-2018-SJM.pdf>
- Solanes Corella, Ángeles. «Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española». *Anuario de la Facultad de Derecho*, n.º 7 (2014), p. 181-210.
- Solanes Corella, Ángeles. «Un análisis crítico de los centros de internamiento de extranjeros en España: normativa, realidad y alternativas». *Revista telemática de filosofía del derecho (RTFD)*, n.º 19 (2016), p. 37-76.
- Tazzioli, Martina. «Governing migrant mobility through mobility: Containment and dispersal at the internal frontiers of Europe». *Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 38, n.º 1 (2020), p. 3-19.
- Tazzioli, Martina y Garelli, Glenda. «Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe». *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 38, n.º 6 (2020), p. 1.009-1.027.
- Valles Ferrero, María. «Acceso al asilo y otras formas de protección internacional de personas que llegan por mar o por tierra a Ceuta, Melilla y costas españolas». *Revista Crítica Penal y Poder*, n.º 18, (2019), p. 230-240.

Este artículo se enmarca dentro del proyecto de investigación Universidad-Sociedad «TRANSEUS: La acogida de migrantes en tránsito en el País Vasco/Euskadi: diagnóstico y propuestas desde una perspectiva garantista» (US 19/08): www.transiteus.eus.