

EL ASILO CONFINADO **129**

ACCESO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y LA ACOGIDA EN LA ERA COVID-19

Blanca Garcés-Mascareñas y Ana López-Sala (coord.)

La COVID-19 y los solicitantes
de refugio venezolanos en Perú

*Marta Castro Padrón y
Luisa Feline Freier*

Desplazamiento forzado de mujeres mexicanas
hacia Estados Unidos

*Aida Silva Hernández y
Beatriz Alfaro Trujillo*

La doble lógica de la externalización europea:
protección y deportación en Marruecos

*Daniela Lo Coco y
Eloísa González Hidalgo*

Impacto de la COVID-19 en la población
refugiada palestina

Òscar Monterde Mateo

La trayectoria coercitiva del régimen europeo de asilo

Emmanuel Comte

El sistema europeo de acogida y sus condiciones
en tiempos de COVID-19

Encarnación La Spina

Refugiados en contención en la Frontera Sur

Iker Barbero

La irrupción de la COVID-19 en el sistema de asilo
en España: Almería como caso de estudio

*Pablo Pumares, Alexandra M^a
Ríos-Marín y Clara López-Mora*



ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 2021

CLAVES PARA
INTERPRETAR LA
AGENDA GLOBAL

Las nuevas tecnologías ¿Serán fuente de bienestar o motivo de inquietud? ¿Lograremos mantener nuestra privacidad y autonomía en el mundo hiperconectado? La Unión Europea ¿puede salir reforzada de la pandemia de COVID-19? ¿Qué nuevos escenarios geopolíticos se configuran en el mundo en transformación? Estas y otras muchas preguntas encuentran su respuesta en la nueva edición del Anuario Internacional CIDOB, una publicación que en 2021 se centra en tres grandes ejes. En primer lugar, los riesgos y las oportunidades que conllevan las nuevas tecnologías disruptivas en nuestras sociedades. En segundo, la recuperación de Europa tras más de un año de pandemia y su futuro en el orden global. Y en tercer y último lugar, el debate acerca de las nuevas geopolíticas, aparecidas fruto de una multiplicidad de actores internacionales y factores como la globalización, la revolución tecnológica o la emergencia climática. Entrevistas en profundidad, artículos de reflexión e infografías para abordar en profundidad la actualidad, y el futuro, del sistema internacional.

EDITA

CIDOB

Elisabets, 12, 08001

Barcelona

www.cidob.org

DISTRIBUYE

Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis,

08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

CON LAS CONTRIBUCIONES DE:

- | | |
|------------------------------|---|
| Urvashi Aneja | Directora fundadora de Tandem Research e investigadora asociada de Catham House |
| Anna Ayuso | Investigadora sénior, CIDOB |
| Bertrand Badie | Profesor en el Institut d'Études Politiques, París |
| Rosa Balfour | Directora de Carnegie Europe |
| Pascal Boniface | Director del Institut de Relations Internationales et Stratégiques |
| Carme Colomina | Investigadora principal especializada en Unión Europea, desinformación y política global, CIDOB |
| Klaus Dodds | Profesor de Geopolítica, Royal Holloway, University of London |
| Alicia García Herrero | Investigadora sénior asociada de Bruegel e investigadora asociada no residente del Real Instituto Elcano |
| Michele Gilman | Catedrática de Derecho, University of Baltimore |
| Daniel Gros | Miembro del Patronato e investigador distinguido, Center for European Policy Studies (CEPS) |
| Ingrid Guardiola | Profesora de la Universidad de Girona, ensayista, realizadora audiovisual e investigadora cultural |
| Marcello Ienca | Investigador sénior asociado del Departamento de Ciencias de la Salud y Tecnología del ETH Zürich, Suiza |
| Lorena Jaume-Palasi | Directora ejecutiva de Ethical Tech Society |
| Julie Klinger | Profesora del departamento de Geografía y Ciencias Espaciales de la Delaware University |
| Luuk van Middelaar | Historiador y filósofo |
| Scott M. Moore | Director del Programa sobre China e investigador sénior, University of Pennsylvania |
| Eulàlia Rubio Barceló | Investigadora sénior, Jacques Delors Institute, París |
| Eduard Soler i Lecha | Investigador sénior, CIDOB |
| Franck Umbach | Director de investigación, European Cluster for Climate, Energy and Resource Security, University of Bonn |
| Carissa Véliz | Profesora en el Institute for Ethics in AI, Oxford University |
| Rafael Vilasanjuan | Director de análisis y desarrollo de ISGlobal |

EL ASILO CONFINADO **129**

ACCESO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y LA ACOGIDA EN LA ERA COVID-19

Diciembre 2021

Coordinadoras científicas:
Blanca Garcés-Mascareñas y Ana López-Sala

*Esta publicación ha recibido el apoyo
del proyecto National Integration Evaluation Mechanism (NIEM)*



*Proyecto cofinanciado por el Programa Nacional Polaco
del Fondo de Asilo, Migración e Integración*



El contenido de esta publicación no refleja necesariamente la opinión oficial de la Comisión Europea y del Ministerio del Interior y Administración de Polonia. La responsabilidad exclusiva de las opiniones expresadas recae en los autores.

Director/Editor-in-chief: Pol Morillas
Editora/Managing Editor: Elisabet Mañé
Editora de sección/Section Editor: Isabel Verdet

Consejo editorial/Editorial Board:

Anna Ayuso (CIDOB), Clàudia Canals (CaixaBank), Oriol Costa (UAB), Blanca Garcés (CIDOB), Robert Kissack (IBEI), Marga León (UAB), Salvador Martí Puig (UdG), Jordi Vaquer (OSIFE).

Consejo asesor/Advisory Board: Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego; Caterina García Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (GlobeMance); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Martín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Diego Muro, University of St Andrews; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

CIDOB

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11€

Suscripción anual: España: 31€ (Europa: 39€) (Resto países: 44€)

Impresión: Bookprint/Prodigitalk

ISBN: 978-84-92511-99-0 • **ISSN:** 1133-6595 • **E-ISSN** 2013-035X

DOI: doi.org/10.24241/rcai

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona www.ed-bellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells

Revisión por expertos: Héctor Sánchez Margalef

Web y soporte técnico: Silvia Serrano

Suscripciones y envíos: Marta Lizana

Esta revista es miembro de:



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición, del Ministerio de Cultura y Deporte, para su difusión en las bibliotecas públicas del Estado, para la totalidad de los números del año



Patrones de CIDOB



Los artículos expresan las opiniones de los autores.

"Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra".

afers

revista cidob d'
internacionals

129
Diciembre 2021

ISSN: 1133-6595
ISBN: 978-84-92511-99-0
www.cidob.org

© CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

Academic Search Complete-EBSCO

CAHRUS Plus+ (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)

Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana)

DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)

DOAJ (Directory of Open Access Journals)

DULCINEA (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)

ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)

ESCI-Web of Science (Clarivate Analytics)

IPSA (International Political Science Abstracts)

ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades (CSIC)

Latindex (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)

MIAR (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)

PIO (Periodicals Index Online)

REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)

RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)

Scopus

ULRICH'S (Global serials directory)

Indexada en:
Scopus®



Certificada por la FECYT:



SUMARIO

El asilo confinado: acceso a la protección internacional y la acogida en la era COVID-19

Blanca Garcés-Mascareñas y Ana López-Sala	7
Introducción. Inmóviles, varados y excluidos: los efectos de la COVID-19 en el régimen internacional de asilo	
Marta Castro Padrón y Luisa Feline Freier	31
¿Invisibles o invisibilizados? La COVID-19 y los solicitantes de refugio venezolanos en Perú	
Aída Silva Hernández y Beatriz Alfaro Trujillo	57
Huida inmovilizada en Tijuana: desplazamiento forzado de mujeres mexicanas hacia Estados Unidos	
Daniela Lo Coco y Eloísa González Hidalgo	79
La doble lógica de la externalización europea: protección y deportación en Marruecos	
Óscar Monterde Mateo	107
Permanentemente confinados: el impacto de la COVID-19 en la población refugiada palestina	
Emmanuel Comte	131
La consolidación de la trayectoria coercitiva del régimen europeo de asilo hasta la pandemia	
Encarnación La Spina	155
El sistema europeo de acogida y sus condiciones en tiempos de COVID-19: gatopardismo y efecto placebo	
Iker Barbero	179
Refugiados en contención en la Frontera Sur: lógicas de (in)movilidad en materia de asilo en España	
Pablo Pumares, Alexandra M^ª Ríos-Marín y Clara López-Mora	203
La irrupción de la COVID-19 en el sistema de asilo en España: Almería como caso de estudio	

Reseñas de libros (temas)

Alèxia Rué	227
¿Hay asilo sin refugiados? Los límites al asilo y cómo limitar a quienes (lo) limitan	
Sergio Maydeu-Olivares	229
De la clandestinidad a la visibilidad	
Oriol Puig Cepero	231
Migraciones y cambio climático: debates complejos y tomas de posición	
Lorenzo Gabrielli	233
Mujeres porteadoras en Ceuta: la frontera como recurso, estigma y jaula	
Alfredo Crespo Alcázar	236
Un análisis de la COVID-19 más allá de la dimensión sanitaria	

Listado de revisores 2021	239
--	-----

CONTENTS

Asylum in lockdown: access to international protection and reception in times of COVID-19

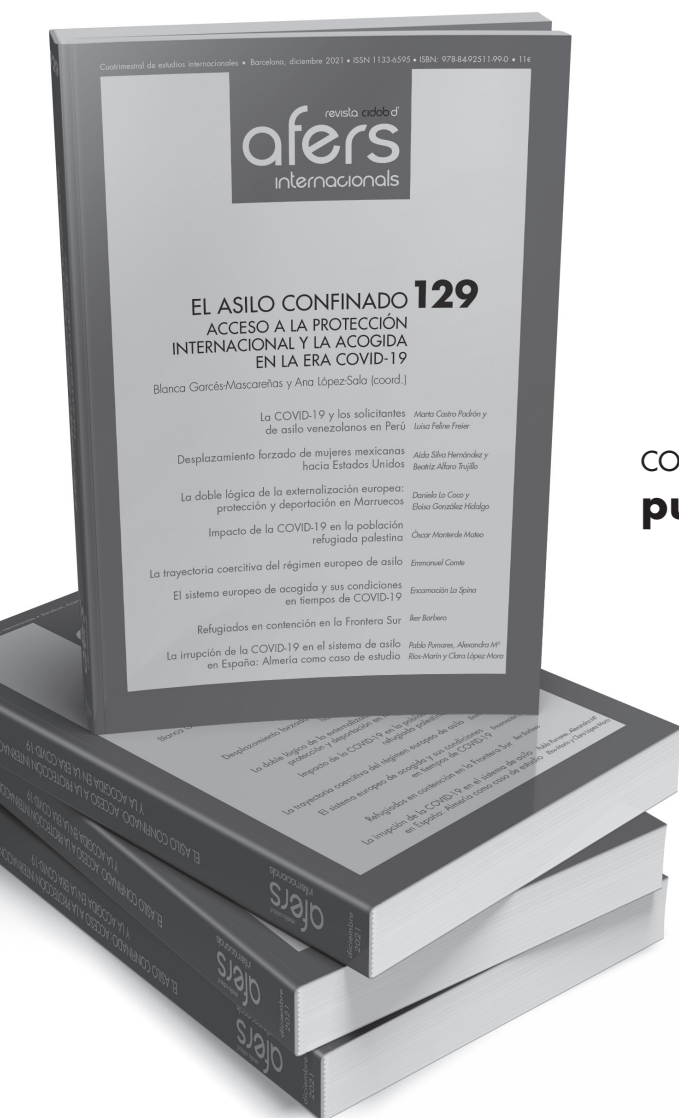
Blanca Garcés-Mascareñas and Ana López-Sala	7
Introduction. Immobile, stranded and excluded: the effects of COVID-19 on the international asylum system	
Marta Castro Padrón and Luisa Feline Freier	31
Invisible or ignored? COVID-19 and Venezuelan asylum seekers in Peru	
Aída Silva Hernández and Beatriz Alfaro Trujillo	57
Immobilised flight in Tijuana: Mexican women forcibly displaced to the United States	
Daniela Lo Coco and Eloísa González Hidalgo	79
The dual logic of European externalisation: protection and deportation in Morocco	
Òscar Monterde Mateo	107
Permanently locked down: the impact of COVID-19 on the Palestinian refugee population	
Emmanuel Comte	131
Consolidating the European asylum regime's coercive trajectory until the pandemic	
Encarnación La Spina	155
The European reception system and its conditions in times of COVID-19: <i>gatopardism</i> and the placebo effect	
Iker Barbero	179
Refugees in containment: patterns of (im)mobility and the right of asylum at the Southern Border	
Pablo Pumares, Alexandra M^a Ríos-Marín and Clara López-Mora	203
The irruption of COVID-19 in the Spanish asylum system: Almería as a case study	

Book reviews (subjects)

Alèxia Rué	227
Can asylum exist without refugees? The limits of asylum and how to limit those who limit the right to asylum	
Sergio Maydeu-Olivares	229
Out of hiding into sight	
Oriol Puig Cepero	231
Migration and climate change: complex debates and taking stances	
Lorenzo Gabrielli	233
Women porters in Ceuta: the border as resource, stigma and cage	
Alfredo Crespo Alcázar	236
An analysis of COVID-19 beyond health concerns	

List of reviewers 2021	239
-------------------------------------	-----

revista cidob d' afers internacionals



Suscríbete

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO
EN LA DIRECCIÓN QUE NOS
INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA
39 € EUROPA
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:
publicaciones@cidob.org

PRÓXIMOS NÚMEROS

- 130 Derechos humanos y conflictos socioambientales en Áreas Naturales Protegidas de América Latina
- 131 Digitalización de la UE: aportes teóricos y empíricos
- 132 La recuperación de las tradiciones autoritarias

Inmóviles, varados y excluidos: los efectos de la COVID-19 en el régimen internacional de asilo

Immibile, stranded and excluded: the effects of COVID-19 on the international asylum system

Blanca Garcés-Mascareñas

Investigadora sénior, CIDOB. bgarcés@cidob.org.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4039-3964>

Ana López-Sala

Investigadora científica, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
ana.lsalas@cchs.csic.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2756-7042>

Cómo citar este artículo: Garcés-Mascareñas, Blanca y López-Sala, Ana. «Inmóviles, varados y excluidos: los efectos de la COVID-19 en el régimen internacional de asilo». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129 (diciembre de 2021), p. 7-29. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.7

Resumen: La pandemia de la COVID-19 ha tenido un impacto disruptivo en las dinámicas de la movilidad internacional, afectando de forma particularmente severa a los refugiados. Este artículo analiza el impacto de la crisis sanitaria en la protección internacional, deteniéndose en sus efectos sobre distintas fases del proceso: el acceso al territorio, el acceso al procedimiento, así como la acogida y sus condiciones. A través de un análisis comparado que incorpora las dinámicas observadas en distintas geografías, el artículo profundiza en los efectos de la pandemia en la consolidación de un nuevo régimen global de asilo que hunde sus raíces en las transformaciones observadas desde los años noventa del siglo pasado. Se sostiene que la pandemia ha actuado como un acelerador de algunas de las tendencias observadas que marcan una deriva aún más exclusionista y restrictiva en este régimen global de (des)protección.

Palabras clave: régimen internacional de asilo, COVID-19, refugiados, acceso a protección internacional, fronteras, acogida

Abstract: The disruptions to international mobility dynamics caused by the COVID-19 pandemic have affected refugees particularly severely. This article analyses the impact of the health crisis on international protection, particularly its effects on specific phases of the process: access to the territory, access to the procedure, and reception and its conditions. Using comparative analysis that incorporates the dynamics observed in several different places, the article takes an in-depth look at the pandemic's effects on the consolidation of a new global asylum system whose roots lie in the transformations observed since the 1990s. It argues that the pandemic has accelerated certain trends that are symptomatic of an even more exclusionary and restrictive turn in the global system of so-called protection.

Key words: international asylum system, COVID-19, refugees, access to international protection, borders, reception

La pandemia por COVID-19 ha tenido un efecto drástico y disruptivo en las dinámicas de la movilidad humana a escala global. El cierre de las fronteras y las restricciones de viaje impuestas para contener la transmisión del virus han limitado o demorado el desplazamiento de millones de migrantes laborales y refugiados en todas las regiones del mundo. Estas restricciones han llegado a producir una crisis de inmovilidad en muchos puntos del planeta, con millones de migrantes y refugiados bloqueados, varados en tránsito o en destino, sin poder avanzar o regresar a sus países de origen (Martin y Bergman, 2021). Asimismo, más allá de esta crisis de inmovilidad, la pandemia ha impactado de forma severa en cada una de las etapas que caracterizan la trayectoria de toda persona refugiada. Primero, el cierre de fronteras ha dificultado el acceso a la protección internacional, que en la mayoría de los casos exige haber llegado al país de destino para poderse efectuar. Segundo, el cierre (total o parcial) de las oficinas de asilo y las demoras administrativas en general han limitado el acceso a los procedimientos de asilo y acentuado los tiempos de espera. Tercero, la pandemia ha empeorado las condiciones de acogida, ya sea por el cierre efectivo de los campos de refugiados, las limitaciones en los servicios de atención o por las dificultades de muchas personas refugiadas para sobrevivir en el día a día.

Este número de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* analiza el impacto de la pandemia en la protección internacional desde una perspectiva comparada. Su objetivo es doble: por un lado, generar conocimiento sobre un tema poco abordado por su carácter extremadamente reciente (más allá de los primeros informes); por el otro, entender cómo la pandemia ha contribuido a configurar el nuevo régimen internacional de asilo, cuyos orígenes se remontan a inicios de la década de los noventa del siglo pasado. Sin embargo, más que buscar diferencias, el análisis comparado de los distintos casos pretende echar luz sobre una tendencia que entendemos es global; al mismo tiempo, la singularidad de cada caso sirve para poner en evidencia cómo este régimen internacional de asilo, imbricado con un régimen migratorio también en proceso de cambio, se manifiesta de forma distinta según el contexto y el lugar que se ocupa dentro del conjunto.

En este contexto, este artículo introductorio quiere ser también una conclusión. Además de plantear las preguntas que articulan el número, apunta unas primeras conclusiones, apoyándose en el conjunto de los artículos del monográfico, y presenta a modo exploratorio cómo la pandemia de la COVID-19 ha impactado en el asilo. De esta forma, en la primera sección, a partir de los informes de balance publicados por distintas organizaciones internacionales, se hace un breve repaso de las cifras sobre movilidad y asilo durante el primer año de la pandemia. A continuación, se revisan los principales cambios en materia de migración y asilo de las últimas dos décadas, algo

que no es fortuito: entendemos que los efectos de la COVID-19 en el asilo han acabado profundizando en los cambios que ya venían apreciándose desde hacía décadas. Aunque la literatura académica se centra principalmente en el Norte Global, la intención aquí es ir más allá de estas geografías y analizar estas tendencias desde una perspectiva global. En los siguientes dos apartados, se examina el impacto de la pandemia en el asilo, poniendo el foco primero en el acceso a la protección internacional y segundo en la acogida. Si bien la perspectiva de este artículo es global, los artículos de este número se centran en Europa, Oriente Medio, Norte de África y América Latina. Finalmente, en la conclusión se vuelve a las principales tendencias analizadas durante estos primeros dos años de pandemia y se apuntan las cuestiones que quedan pendientes de ser analizadas o de ver como aquellas se acaban consolidando en el futuro inmediato.

In(movilidad) en tiempos de COVID-19

El impacto de la pandemia en la movilidad a escala global –aunque desigual si atendemos a los diversos tipos de flujos de personas en distintos escenarios geográficos– ha sido ampliamente documentado en los informes internacionales que cada año hacen un diagnóstico del «estado de la movilidad». Así, las estimaciones realizadas por la División de Población de las Naciones Unidas indicaban que, a mediados de 2020, el número total de migrantes internacionales se había reducido en dos millones, lo que supuso una disminución de aproximadamente un 27% en el crecimiento esperado entre julio de 2019 y junio de 2020 (Naciones Unidas, 2020). Por su parte, el informe anual que elabora la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) subrayó que los flujos migratorios permanentes a los países que forman parte de esta organización habían descendido a la mitad en los seis primeros meses de 2020. Durante este mismo período, la emisión de permisos y de visados se había reducido en un 46% respecto a 2019. Se trataría, según esta organización, del descenso más acusado en las series elaboradas desde que existen registros (OCDE, 2020).

A mediados de julio de 2020, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estimaba que la pandemia había dejado varados a más de 2,7 millones de migrantes en todo el mundo, en muchos casos en condiciones extremadamente vulnerables y sin posibilidad de acceso a servicios consulares o a recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas (OIM, 2020; Benton *et al.*, 2021). En cuanto a las deportaciones forzosas, los infor-

mes del Migration Policy Institute (MPI) señalan algunas tendencias mixtas. Así, mientras algunos países han acelerado los procesos de expulsión como resultado de las medidas adoptadas para contener la pandemia, sometiendo en muchos casos a los trabajadores migrantes a situaciones que han puesto en riesgo su salud, en otras zonas del mundo, como en Europa, se suspendieron las deportaciones hasta el verano de 2020 y, desde entonces y hasta bien entrado el 2021, se han mantenido en niveles muy inferiores a lo observado en años previos (Benton *et al.*, 2021).

El cierre de fronteras también ha cercenado la capacidad de los desplazados forzosos para buscar protección. Los datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) indican que durante la primera mitad de 2020 el número de nuevas solicitudes disminuyó un tercio res-

En 2020, la llegada de nuevos refugiados y solicitantes de asilo descendió de forma aguda hasta alcanzar un total de 1,5 millones menos de personas respecto al volumen estimado en ausencia de crisis sanitaria. Cifras similares ofrece Europa, donde el número de solicitudes de asilo se redujo en un 34% respecto al año anterior. Sin embargo, la cifra total de desplazados, por el aumento de los desplazamientos internos, se incrementó a nivel global.

pecto al mismo período de 2019. A lo largo de todo el 2020, la llegada de nuevos refugiados y solicitantes de asilo descendió de forma aguda hasta alcanzar un total de 1,5 millones menos de personas respecto al volumen estimado en ausencia de crisis sanitaria (ACNUR, 2021: 5). Cifras similares ofrece Europa. Según Eurostat (2021), el número de solicitudes de asilo se redujo en un 34% respecto al año anterior; sin embargo, la cifra total de des-

plazados se incrementó a nivel global durante 2020 como consecuencia del aumento de los desplazamientos internos (ACNUR, 2021). En los primeros meses de la pandemia, tanto ACNUR como la OIM suspendieron los programas de reasentamiento debido a las restricciones fronterizas. Aunque estos programas se reanudaron en la segunda mitad del año, a lo largo de 2020 solo 34.400 personas refugiadas fueron reasentadas en terceros países, lo que supuso un agudo descenso (69%) respecto al año anterior, en un momento en el que se estimaba que alrededor de 1,4 millones de personas refugiadas lo necesitaban (ibídem: 7).

Aunque es todavía pronto para tener conclusiones más robustas sobre los efectos de la pandemia en la movilidad internacional a medio plazo y en su potencial para cambiar dinámicas más o menos asentadas, varios de estos organismos internacionales han previsto que la movilidad internacional puede tardar un tiempo en recuperarse, no solo por el mantenimiento de las restricciones en amplias zonas del mundo debido a los desiguales niveles de

vacunación y la bajada de la demanda laboral internacional, sino también por el impulso de las alternativas a la movilidad, como el teletrabajo o la formación a distancia, aspectos que afectan especialmente a las migraciones laborales y de estudiantes (OCDE, 2020). Más incertidumbre existe sobre las futuras dinámicas del refugio, aunque la aparición de nuevos conflictos o el agravamiento de los ya existentes hacen pensar que es previsible un incremento de los desplazamientos forzados. Como ha indicado el propio ACNUR, la pandemia no ha frenado el desplazamiento, sino que lo ha bloqueado, en origen y en tránsito, induciendo una intensificación del desplazamiento interno (Naciones Unidas, 2021).

Hacia un nuevo régimen de asilo

Tras la Segunda Guerra Mundial, la aprobación de la Convención de Ginebra en 1951 dio lugar a la construcción de un nuevo régimen de asilo que, en una Europa dominada por la culpa de la guerra y un mundo dividido en dos, ponía el derecho a la protección internacional por encima de todo. Este régimen (ahora viejo) combinaba unas políticas de entrada liberales con unas condiciones de llegada y residencia relativamente generosas. No había grandes limitaciones para acceder al territorio nacional y, por lo tanto, a los procedimientos de asilo. Desde el primer día, los solicitantes de asilo eran considerados como refugiados potenciales, con lo que disfrutaban casi de los mismos derechos sociales que los ciudadanos (Guillon, 1992). De hecho, las políticas de asilo se orientaron a garantizar la recepción e integración de los refugiados, con la asunción de que habían llegado para quedarse (Joly, 1996). La protección internacional se daba casi invariablemente bajo la forma del estatuto de refugiado, con todas las implicaciones que ello suponía en términos de residencia indefinida y de derechos sociales, prácticamente equiparables a los que disfrutaban los nacionales.

A partir de la década de 1970, el contexto cambió. Por un lado, la crisis económica de 1973 llevó a un cierre progresivo de las fronteras que, en el caso europeo, culminó en la década de 1980 con la construcción de una frontera exterior común y la desaparición de las fronteras internas dentro del Espacio Schengen. Por otro lado, el colapso de la Unión Soviética en 1991 hizo que los países occidentales dejaran de competir moral e ideológicamente con los países del antiguo bloque del Este como garantes de libertades y derechos (Goodwin-Gill, 2008). En este contexto, el discurso cambió radicalmente: mientras que antes había una actitud (de políticos, medios de comunicación

y opinión pública) mayoritariamente favorable a la acogida de refugiados, a partir de entonces los refugiados empezaron a verse como una carga económica y un posible problema de convivencia. En términos de políticas, el cierre de fronteras (con la introducción de visados y sanciones a las compañías de transporte) dificultó el acceso a la protección internacional. En cuanto a la acogida, los solicitantes de asilo pasaron a verse progresivamente bajo sospecha (como falsos refugiados) hasta que no se demostrara lo contrario. Además, la Convención de Ginebra pasó a interpretarse de forma cada vez más restrictiva, con la creciente fragmentación de los estatutos de protección (refugio, protección subsidiaria, humanitaria, etc.) bajo formas cada vez más precarias y temporales. Con el objetivo de evitar la integración y así facilitar las repatriaciones, se fueron limitando también los derechos sociales de aque-

Desde inicios de la década de 2000, este nuevo régimen internacional de asilo ha experimentado algunas transformaciones adicionales a través de la intervención en frontera, especialmente con la externalización de las políticas migratorias a terceros países y la *fronterización* del asilo.

llos con solicitudes pendientes de resolución o con formas limitadas y temporales de protección (véase Joly, 2001).

Desde inicios de la década de 2000, este nuevo régimen internacional de asilo ha experimentado algunas transformaciones adicionales a través de la intervención en

frontera, especialmente con la externalización de las políticas migratorias a terceros países y la *fronterización* del asilo. Respecto a la externalización, en las últimas décadas se han perfeccionado los mecanismos jurídico-políticos al servicio de la contención del acceso. Descrito a finales del siglo pasado como un «régimen de no entrada» (Chimmi, 1998), o más recientemente como un sistema conformado para «repeler» la llegada de solicitantes (Fitzgerald, 2020), se han desarrollado distintos instrumentos para la prevención de la salida desde los países de origen, el bloqueo del tránsito y el procesamiento deslocalizado, la limitación del acceso al territorio y al sistema de protección o la disuasión selectiva del destino (Vedsted-Hansen, 1999; Hataway y Gammeltoft-Hansen, 2015; Hirsch, 2017; Gammeltoft-Hansen, 2011; Gammeltoft-Hansen y Tan, 2017; Giuffré y Moreno-Lax, 2019; Fitzgerald, 2019). Esta externalización del asilo, articulada a través de la manipulación del territorio y de la jurisdicción, ha transformado los enclaves externos y prefronterizos de los países de destino en salas de espera y en espacios de inmovilización y contención de las personas en busca de protección. Más allá de los casos más conocidos, como el australiano, uno de los ejemplos recientes más expresivos ha sido la aplicación del programa Protocolos de Protección a Migrantes (PPM), también llamado en inglés *Remain in Mexico* («Quédate en

México»), que obliga a los extranjeros que solicitan asilo en Estados Unidos desde su frontera sur a permanecer en territorio mexicano mientras esperan el resultado de su resolución (Mena y Cruz, 2021).

Esta externalización de las políticas migratorias ha tenido efectos múltiples en las dinámicas observadas en los países de tránsito, básicamente por la replicación en estos países de las lógicas del Norte Global. Así, la introducción de (nuevas) políticas migratorias y de asilo ha supuesto la producción de (semi)estatutos legales precarios de nuevo corte o anómalos, como «peticionario no residente provisional», visados humanitarios o concesiones de cédulas de residencia provisional. Como no podía ser de otra manera, la propia formalización de estos *estatutos legales* ha ido acompañada de la construcción de la irregularidad. Dicho en otras palabras, al definir la regularidad (con sus distintos estatutos) se ha construido automáticamente la irregularidad, con sus múltiples implicaciones. La externalización de la protección internacional ha supuesto también un incremento de las infraestructuras de acogida, que en algunos casos garantizan cierta protección y en otros muchos son deficientes y provisionales. En este sentido, podemos concluir que, mientras que la externalización ha llevado a replicar políticas de tipo restrictivo, también ha acabado impulsando la condición receptora de muchos países tradicionales de tránsito, como Marruecos, México o Turquía.

Paralelamente, y como tendencia más reciente, hemos asistido también a la intensificación de los procesos de fronterización del asilo. En los confines del Norte Global, se han multiplicado los dispositivos dirigidos a la disuasión, clasificación, detención y contención de la movilidad de los solicitantes. En este contexto, han jugado un papel fundamental los sistemas de extracción y circulación de datos biométricos, que han permitido la *dataficación* de la movilidad (Sandvik *et al.*, 2014: 3) e intensificado el control de fronteras en manos de actores internacionales (como ACNUR, la Unión Europea [UE], el Grupo del Banco Mundial) y empresas privadas (como IrisGuard, Accenture) (Lemberg-Pedersen y Haioty, 2020; López-Sala y Godenau, 2020). Mientras que sobre los ciudadanos el uso de datos biométricos busca maximizar la provisión de servicios y la utilidad económica, sobre los considerados «otros», estos mismos datos a menudo se traducen en mayor control y más restricciones de derechos (Muller, 2010). Incluso cuando la intención es buena, el uso de la inteligencia artificial como herramienta para aumentar la eficiencia de las políticas migratorias y de asilo ha acabado llevando a menudo al sacrificio de derechos fundamentales (Nalbandian y Triandafyllidou, en prensa).

En el caso europeo, un epítome de estos procesos de fronterización del asilo ha sido el denominado enfoque *hotspot* (que incorpora la gestión coordinada en zonas de primera llegada)¹ en el Mediterráneo. En España esto se ha traducido en prácticas de limitación de la movilidad interna, por ejemplo, con el cautiverio burocrático de los solicitantes de asilo en las ciudades de Ceuta y Melilla. Dentro de la UE, la cuestión del asilo ha tenido también una amplia repercusión en lo que respecta a la gestión de las fronteras intracomunitarias. Las dinámicas observadas desde 2015 han convertido la lucha contra los movimientos secundarios en un objetivo central de la acción de los estados miembros que ha dado lugar, como alternativa, no solo a la suspensión temporal del acuerdo de Schengen, sino a una creciente gestión policial de las fronteras internas (van der Woude, 2020) que mantiene a los refugiados «en movimiento» o «en circulación» (Khosravi, 2019; Tazzioli y Garelli, 2020), genera formas de violencia estructural² (Ansems de Vries y Guild, 2019) y refleja procesos de externalización interna (Barbero y Donadio, 2019).

Acceso a la protección internacional en tiempos de pandemia

La crisis sanitaria ha acelerado algunas de las tendencias observadas en el régimen global de asilo. El cierre de fronteras dirigido a contener la transmisión de la enfermedad ha implicado el reforzamiento de las políticas de no-llegada. Esto ha tenido una doble consecuencia. Primero, cuando las causas que impulsan los desplazamientos forzosos se mantienen y las fronteras internacionales permanecen cerradas, solo cabe la posibilidad de desplazarse a espacios más seguros, pero en el interior de los propios estados. En otras palabras, ante el cierre de fronteras, han aumentado en términos relativos los

-
1. Para más información, véase: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI\(2018\)623563_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf)
 2. Esta forma de violencia ha sido descrita a través del concepto de «políticas de extenuación» que como definen de Ansems de Vries y Guild (2019: 2.157) «hace referencia a los efectos prolongados a lo largo del tiempo de una combinación de movilidad fracturada, violencia cotidiana e incertidumbre» y que, como indican estas autoras muestra «el carácter cada vez más coercitivo de las estrategias de gestión de la inmigración en los espacios de tránsito, tanto informales como institucionalizados, que han convertido de facto estos espacios en lugares de rechazo, detención y devolución» [traducción libre].

desplazamientos internos. Segundo, el cierre fronterizo durante los primeros meses de 2020 supuso la «extinción efectiva» del derecho de asilo en amplias geografías del Norte Global (Ghezelbash y Tan, 2020).

El sellado fronterizo se implementó, en algunos casos, usando leyes de emergencia de salud pública, como las aplicadas en Australia, Estados Unidos y algunos países europeos durante la primavera de 2020 (Fanjul, 2021). Estas medidas incluyeron no solo la contención del acceso, sino también el rechazo en frontera –utilizando procedimientos rápidos–, como las «devoluciones en caliente» (Ramji-Nogales y Lang, 2020). Algunos informes internacionales han indicado, además, el incremento de los recursos humanos y materiales destinados al control fronterizo, lo que hace temer que muchas de las acciones excepcionales justificadas por los gobiernos como medidas temporales de seguridad sanitaria puedan llegar a convertirse en permanentes (Akkermann, 2020). Es paradigmático el caso de Italia y Malta, cuyos gobiernos declararon los puertos «inseguros» para el desembarco de personas rescatadas en el mar mientras durara el estado de emergencia nacional por COVID-19 (Ní Ghráinne, 2020). De forma similar, Austria autorizó el rechazo de solicitantes de asilo que no pudieran presentar un certificado médico.

En los países de tránsito, este cierre de fronteras tuvo un efecto inmediato. En Marruecos, por ejemplo, tal y como señalan Lo Coco y González-Hidalgo en este número, el cierre de las fronteras terrestres con Ceuta y Melilla produjo el desplazamiento de los itinerarios migratorios hacia el sur a través de la ruta canaria, llevando a Marruecos a desplegar los mismos mecanismos y prácticas de control (redadas, detenciones, desplazamientos forzados y deportaciones) en esta región. En este contexto, las medidas sanitarias contra la COVID-19 fueron utilizadas de forma discriminatoria para justificar más redadas y detenciones. En México, según Silva Hernández y Alfaro Trujillo –también en este volumen–, el cierre de la frontera con Estados Unidos reforzó la «huida inmovilizada» de muchas mujeres desplazadas forzadas dentro del país. Esta inmovilidad producida por la suspensión total de los procesos de asilo en Estados Unidos, tras una «movilidad intempestiva, perentoria, de huida» (Salazar, 2014), generó más vulnerabilidad, precariedad e inseguridad. Ante un estado que dio la espalda a los que huían (Estados Unidos) y otro que no creó mecanismos de protección (México), solo quedaron los servicios de acogida proporcionados por la sociedad civil local y los organismos internacionales, en su intento por resarcir los vacíos que estos dejaron.

El confinamiento y la limitación de la movilidad ha agravado también las condiciones en los espacios fronterizos ya confinados, como en los campos de refugiados enclavados en las fronteras europeas o latinoamericanas. La paralización de los procedimientos administrativos y de los traslados solo ha exa-

cerbado las ya extremadamente precarias condiciones sanitarias de muchos de estos campos³. Así, por ejemplo, Médicos sin Fronteras acusó al Gobierno griego de negligencia en la segunda mitad del 2020 no solo por su falta de acción, sino también por las condiciones en que se pusieron en práctica las medidas de confinamiento de las personas que contrajeron la enfermedad. En el caso español, el Defensor del Pueblo recomendó reiteradamente el traslado a la península de los solicitantes que residían en los Centros de Estancia Temporal de Ceuta y Melilla en donde resultaba imposible, dado el tamaño de las instalaciones, mantener las medidas de distanciamiento social⁴.

Por su parte, Iker Barbero señala en este número cómo en el contexto de pandemia las medidas sanitarias facilitaron la contención de los refugiados en los márgenes geográficos (y legales), básicamente limitando su movilidad a la

La crisis sanitaria ha acelerado algunas de las tendencias observadas en el régimen global de asilo. El cierre de fronteras dirigido a contener la transmisión de la enfermedad ha implicado el reforzamiento de las políticas de no-llegada. El cierre fronterizo durante los primeros meses de 2020 supuso la «extinción efectiva» del derecho de asilo en amplias geografías del Norte Global.

espera de la resolución. Este «confinamiento humanitario» (Campesi, 2018), si bien estaba presente mucho antes del inicio de la pandemia, ha acabado reforzando la «lógica de la disuasión», que no pretende consolidar un sistema jurídico sólido y garantista de acceso al régimen de asilo, sino más bien lo contrario, generar condiciones negativas para desalentar, postergar y condicionar la solicitud de asilo en otros lugares,

incluso fuera del territorio estatal. Teniendo en cuenta que el efecto disuasorio pretende en última instancia cerrar unas rutas migratorias, con el mensaje de que quien cruce de forma irregular no será acogido de forma inmediata ni podrá acceder al resto del territorio nacional, no es de extrañar –tal y como indican Lo Coco y González-Hidalgo– que parte de las rutas migratorias hacia España se reconfiguraran en estos primeros meses de pandemia.

3. Véase: MSF. «Una respuesta a la COVID-19 negligente y peligrosa agrava el riesgo para los refugiados del campo de Vathy en Samos» (26.10.2020) (en línea) <https://msf-spain.prezly.com/una-respuesta-a-la-covid-19-negligente-y-peligrosa-agrava-el-riesgo-para-los-refugiados-del-campo-de-vathy-en-samos#>

4. Véase: Defensor del Pueblo. «Recomendación» (29.07.2020) (en línea) <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/facilitar-el-traslado-del-ceti-de-melilla-a-la-peninsula-de-los-residentes-solicitantes-de-asilo-y-en-situacion-de-especial-vulnerabilidad-como-personas-de-riesgo-frente-a-la-covid-19-familias-con/>

El empeoramiento de las condiciones de acogida afectó, asimismo, a los dispositivos de control interno, como los centros de internamiento, que han sido también objeto de controversia durante esta crisis porque, de nuevo, en muchos casos, las medidas adoptadas para evitar los contagios han sido igualmente muy limitadas. La crisis sanitaria ha producido también un incremento generalizado de la securitización y de la vigilancia de la población, que ha sido especialmente acusado en el caso de migrantes y refugiados (Carrera y Chun Luk, 2020). El resultado ha sido una intensificación del control interno y de la «movilidad vigilada» en el interior de los estados (ibídem) y, en el caso de la Unión Europea, una creciente vigilancia policial de los territorios y de las fronteras internas en donde la división entre controles sanitarios y controles migratorios se ha ido difuminando.

En términos de gobernanza europea del asilo, el artículo que presenta Emmanuel Comte pone de manifiesto cómo la pandemia ha acabado por consolidar esta tendencia coercitiva, tanto hacia los solicitantes de asilo y entre estados miembros, como en las fronteras exteriores de la UE. Si bien estas tres formas de coerción ya se daban desde mucho antes, la pandemia ha facilitado el cierre efectivo de las fronteras exteriores, un acuerdo para transferir a solicitantes de asilo de forma más permanente a países de Europa Central y Oriental, así como las devoluciones rápidas en frontera. Comte concluye que, aunque la propuesta de migración y asilo de la Comisión Europea está todavía en discusión, la dirección política parece ahora más clara que nunca.

Acogida bajo condiciones de confinamiento

Uno de los interrogantes al inicio de la pandemia era si en el nuevo contexto primarían las medidas de inclusión o exclusión. Por un lado, desde el principio resultaba evidente que cualquier política de salud pública o política social que quisiera ser eficiente necesitaba de la inclusión del conjunto de la población (Garcés-Mascreñas, 2020). En pocas palabras, situaciones de hacinamiento, exclusión residencial o precariedad laboral podían facilitar la propagación del virus y, por lo tanto, aunque afectaran inicialmente a unos cuantos, podían acabar impactando al conjunto de la población. Por otro lado, históricamente, los contextos de crisis sanitaria han tendido a asociarse con la estigmatización del «otro», asociando determinadas minorías, grupos raciales o comunidades con la propagación de virus y, en consecuencia, llevando a más discriminación y exclusión (Bieber, 2020; Gover *et al.*, 2020).

En el ámbito del asilo y en el contexto de la pandemia por la COVID-19, las primeras investigaciones apuntan de forma clara a un giro hacia políticas más

excluyentes, con una mayor diferenciación entre ciudadanos y no ciudadanos y una tendencia creciente a poner a solicitantes de asilo y refugiados del lado de los no ciudadanos. La primera razón es común a todos los países estudiados y tiene que ver con la paralización (al menos en los primeros meses de la pandemia) de la maquinaria administrativa y, por lo tanto, la demora de la gestión de asilo en sus distintas fases. En la práctica, estos retrasos no solo limitaron el acceso al procedimiento o a los servicios y recursos asociados, sino que implicaron también la prolongación de los períodos de espera en las resoluciones y, por lo tanto, el incremento de la incertidumbre. Además, con la excusa de suplir las carencias de un estado semiconfinado, se llegaron a aplicar sistemas de cuotas (ya empleados en algunos casos antes de la pandemia, como el sistema del *metering* en la frontera entre México y Estados Unidos)⁵ y mecanismos de atención tele-

En el ámbito del asilo y en el contexto de la pandemia por la COVID-19, las primeras investigaciones apuntan de forma clara a un giro hacia políticas más excluyentes, con una mayor diferenciación entre ciudadanos y no ciudadanos y una tendencia creciente a poner a solicitantes de asilo y refugiados del lado de los no ciudadanos.

mática que han introducido barreras administrativas adicionales (Mena y Cruz, 2021; Gilman, 2020).

Esta retirada *física* del Estado y su posterior vuelta bajo formas cada vez más digitalizadas ha afectado al conjunto de la población, pero de forma especial a aquellos cuya existencia legal, y por lo tanto el «derecho a tener derechos», dependía de este recono-

cimiento administrativo. Nada que no pasara antes. En Sudáfrica, por ejemplo, aunque las leyes de asilo son de las más progresistas del mundo, en la práctica las limitaciones en el acceso a los procedimientos de asilo y los retrasos administrativos han llevado a muchos refugiados a permanecer en situación irregular (Amit, 2018, Masuku, 2020; Mukumbang *et al.*, 2020) y, como consecuencia, sin acceso a derechos fundamentales (Crush *et al.*, 2017; Alfaro-Velcamp, 2017; Willie y Mfubu, 2016). Con la pandemia, esta omisión o retracción del Estado en sus obligaciones administrativas se ha convertido en práctica habitual en la mayoría de los países. Un ejemplo es Perú, donde casi 400.000 venezolanos solicitantes de asilo permanecen a la espera de una cita para obtener el carné que los acredite como tales. Tal como señalan en este volumen Castro Padrón

5. El *metering* es la práctica implantada por el Gobierno de Estados Unidos de limitar el número de personas que pueden solicitar asilo en la frontera sur cada día. Este sistema administrativo implica que los potenciales solicitantes tengan que inscribirse en unas listas de espera y permanecer en México hasta que les llegue su turno para realizar la demanda.

y Feline Freier, a estos retrasos se suma el escaso o nulo reconocimiento de los documentos provisionales y, en consecuencia, la irregularidad de facto que viven aquellos que quedan en espera.

En el caso español, tal y como apuntan Pumares, Ríos-Marín y López-Mora en este número, el inicio de la pandemia también supuso una paralización de los procesos administrativos. Si bien esta paralización se acompañó de la prórroga de la validez de los documentos, la ralentización de los procesos y, de nuevo también aquí, la falta de reconocimiento por parte de las entidades y actores involucrados (desde administraciones públicas a bancos o empleadores) acabó precarizando la situación de aquellos en espera (CEAR, 2021). Al mismo tiempo, a pesar del cierre físico de las oficinas y de este parón inicial, en 2020 el Ministerio del Interior duplicó su capacidad para resolver las solicitudes de asilo (de 55.601 en 2019 a 116.528 en 2020). Teniendo en cuenta que en 2020 el 60% de las concesiones fueron desfavorables y el 35% de protección humanitaria, esto implicó que unos pasaron a la irregularidad y otros mantuvieron la regularidad pero se vieron abocados a salir del sistema de acogida de un día para otro.

En términos de acogida, la pandemia ha tenido un impacto directo sobre las condiciones de vida y trabajo de solicitantes de asilo y refugiados en todo el mundo. En el Norte Global, aquellos que estaban dentro de los sistemas estatales de acogida vieron cómo se limitaban parte de los servicios de acompañamiento. En el contexto europeo, la propia Comisión Europea publicó una comunicación en abril de 2020 que, en caso debidamente justificado y por un período razonable, abría la posibilidad de proporcionar unas posibilidades de acogida «diferentes» de las que se exigirían en condiciones normales. Según el análisis crítico del corpus normativo europeo realizado por Encarnación La Spina en este número, se combinaron, por un lado, la precarización de las condiciones higiénico-sanitarias, el abuso de instalaciones colectivas y confinamientos sine die, y, por otro, reformas puntuales y terapéuticas (por ejemplo, acceso al mercado laboral en ciertos sectores, reducción de plazos, acciones coercitivas para evitar los movimientos secundarios) que no llegaron a resolver las deficiencias estructurales de los sistemas de acogida.

En el caso concreto de la acogida de solicitantes de asilo en la provincia de Almería, el estudio de Pumares, Ríos-Marín y López-Mora muestra cómo el contexto de pandemia dificultó los procesos de formación, acompañamiento y socialización. Esto fue especialmente así para aquellos que vivían en pisos de forma independiente. En comparación con los que estaban acogidos en centros, el confinamiento para ellos tuvo un impacto mucho más determinante, que además se agravó por la brecha digital que muchos sufren. Esta doble realidad tampoco es nueva. En España el énfasis en la autonomía de los solicitantes de asilo, que hasta 2021 se promovía a partir de los seis meses, si bien es funda-

mental para su inclusión (especialmente cuando lo comparamos con aquellos sistemas de acogida que aíslan más que integran hasta la resolución de la solicitud de asilo), puede acabar generando formas de «descuido» en un contexto de crisis económica o de paralización total como el ocasionado por pandemia. Estas formas de «descuido» (en inglés, *neglect*) incluyen situaciones de gran incertidumbre hacia el futuro, precariedad documental e inestabilidad residencial y sociolaboral (Gabrielli *et al.*, 2021).

Una situación similar de «descuido» es la que viven solicitantes de asilo y refugiados en zonas urbanas del Sur Global. En estos contextos, la falta de reconocimiento formal por parte del Estado hace que la acogida dependa de la capacidad de los refugiados para sobrevivir dentro de un grupo más amplio de inmigrantes indocumentados y ciudadanos pobres, mayoritariamente dependientes de la economía informal (véanse entre otros, Bernstein y Okello, 2007; Dryden-Peterson, 2006; Belvedere, 2007). Tal como muestra la literatura académica, la falta de regulación de la movilidad y de la acogida deja un espacio tanto para la inclusión como para la vulnerabilidad extrema. El grado y forma de esta inclusión y vulnerabilidad dependen en gran medida del contexto. Pero bajo condiciones de pandemia, el contexto se ha hecho cada vez más adverso.

En este sentido, el caso de Perú es de nuevo extremadamente ilustrativo. Como también ponen de relieve Castro Padrón y Feline Freier, la situación de los refugiados venezolanos en este país se vio agravada por dos motivos. En primer lugar, las medidas del Gobierno para atenuar las consecuencias socioeconómicas de la pandemia, especialmente para los más vulnerables, quedaron limitadas a los nacionales. La única medida que incluyó a la población extranjera fue un permiso temporal para afiliarse al Seguro Integral de Salud (SIS) en caso de sospecha o diagnóstico de COVID-19. En este sentido, la brecha entre nacionales y extranjeros se amplió. En segundo lugar, durante los primeros meses de la pandemia, muchos solicitantes de asilo perdieron sus trabajos formales y aquellos que trabajaban en el sector informal vieron cómo sus posibilidades para sobrevivir quedaban severamente limitadas⁶. De forma similar, Dempster *et al.* (2020) concluyen que, a escala global, la pandemia ha dificultado el acceso de solicitantes de asilo y refugiados al mercado laboral, servicios públicos y ayuda

6. Las condiciones para la supervivencia durante la pandemia se volvieron tan desfavorables que cabe mencionar quizás uno de los casos más extremos: el retorno de 50.000 de refugiados venezolanos, según las estimaciones de ACNUR, a su país durante el primer año de crisis sanitaria (Acosta y Brumat, 2020).

humanitaria. En Sudáfrica, las políticas de confinamiento también empeoraron las condiciones de vida de los refugiados, con un aumento del desempleo, los desahucios y la inseguridad alimentaria (Mukumbang *et al.*, 2020). Además, al igual que en Perú, solicitantes de asilo y migrantes quedaron excluidos de las medidas sociales para aliviar los efectos de la pandemia.

Pero aquellos que han sufrido más los efectos de la pandemia son, tal vez, los refugiados que viven en campos o espacios suburbanizados. La razón es clara: ya antes de la pandemia, estos campos eran espacios de confinamiento, a menudo semicerrados, donde las leyes del país no siempre aplican y donde la temporalidad indefinida y la excepcionalidad legal se conjugan a menudo para crear espacios liminales de desprotección (Ramadan, 2013). Con la pandemia, la situación en los campos empeoró sustancialmente. En el caso de los campos de refugiados palestinos, tal como muestra el artículo de Monteverde en este número, hablamos de un conjunto de crisis superpuestas (política, económica y social) donde los efectos de la pandemia han acabado agravando aún más una situación de vulnerabilidad cronificada. En este caso, no es que el Estado se retire, sino que no está y, si se manifiesta, es para cerrar aún más esos espacios confinados donde no hay ni protección ni inclusión de facto. La situación de crisis financiera sin precedentes de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés), causada en parte por la retirada de los fondos de Estados Unidos, pone también de manifiesto la fragilidad de la protección cuando esta depende de fondos internacionales.

Finalmente, aunque ninguno de los artículos de este número toca directamente esta cuestión, es ineludible hablar de la creciente estigmatización de las personas refugiadas y migrantes en el contexto de pandemia por la COVID-19. Como señala Crawley (2021: 81), en el mejor de los casos, refugiados y migrantes han sido presentados como «otro problema» que no podía esperar a ser resuelto por unos estados demasiado ocupados con la pandemia. En el peor de los casos, refugiados y migrantes han sido acusados de extender el virus y presentados como chivo expiatorio de todos los malestares. En Hungría, por ejemplo, el primer paciente de COVID-19 fue un estudiante iraní. Argumentando que la «inmigración era la responsable de la propagación del virus», el presidente

Aquellos que han sufrido más los efectos de la pandemia son, tal vez, los refugiados que viven en campos o espacios suburbanizados. La razón es clara: ya antes de la pandemia, estos campos eran espacios de confinamiento, a menudo semicerrados, donde las leyes del país no siempre aplican y donde la temporalidad indefinida y la excepcionalidad legal se conjugan a menudo para crear espacios liminales de desprotección.

Viktor Orbán⁷ ordenó deportar a los estudiantes iraníes y limitó severamente la ya muy restrictiva política de asilo húngara. En Estados Unidos, la asociación del origen del virus con China ha llevado a un incremento del racismo y la discriminación contra personas de origen chino. En todos los casos, el uso político del miedo ha llevado a legitimar políticas fronterizas más restrictivas, la suspensión del asilo o una seria limitación de las políticas de acogida.

Conclusión

El secretario general de Naciones Unidas António Guterres recordaba en 2020 que «La COVID-19 se ha asemejado a una radiografía que revela fracturas en el frágil esqueleto de las sociedades que hemos construido. Está exponiendo falacias y falsedades por todas partes: la mentira de que los mercados libres pueden proporcionar asistencia sanitaria para todos; la ficción de que el trabajo del cuidado no remunerado no es trabajo; la ilusión de que vivimos en un mundo postracista; el mito de que todos estamos en el mismo barco. Porque mientras que todos estamos flotando en el mismo mar, está claro que algunos están en super yates, mientras que otros se agarran a los escombros a la deriva» (Guterres, 2020). En el ámbito del asilo, la pandemia de la COVID-19 ha revelado que el asilo ya no es un derecho y que, más allá de lo que se diga en foros oficiales y declaraciones institucionales, prima, por un lado, la externalización y la fronterización y, por otro, la fragmentación de los estatutos y la producción de categorías cada vez más precarias.

Además de revelar tendencias ya existentes, la pandemia de COVID-19 ha acelerado o agravado otras. En términos generales, podríamos decir que la crisis sanitaria ha inducido un incremento general de la movilidad vigilada de las poblaciones, que ha sido particularmente intensa en el caso de migrantes y refugiados. No es de extrañar, pues, que las medidas sanitarias se hayan puesto al servicio del control migratorio (articulándose nuevos muros sanitarios que se superponen a los físicos y a los legales) y que prácticas que en los últimos años habían sido ampliamente aplicadas a los migrantes irregulares en espacios fronterizos han tenido ahora a los solicitantes de protección como destinatarios. La difusa frontera entre el control migratorio y el control sanitario ha sido particularmente expresiva en los límites territoriales de los estados, manteniendo a los refugiados en una forma de confina-

7. Euobserver. «How Hungary's Orban blamed migrants for coronavirus» (marzo de 2020) (en línea) <https://euobserver.com/coronavirus/147813>

miento humanitario que los condena a los márgenes territoriales y legales y que da fe de la deriva coercitiva de los regímenes de refugio, una deriva que también se ha trasladado y amplificado en los países de tránsito y en los del Sur, en donde se han replicado muchas de las prácticas del Norte Global.

A ello se ha sumado la creación de nuevas barreras administrativas en la gestión de los procedimientos, que han transformado al Estado –y a sus gestores– en una entidad distante y crecientemente inaccesible. Como decíamos, esta retirada física del Estado y su posterior vuelta bajo formas cada vez más digitalizadas han afectado sobre todo a aquellas personas cuya existencia legal dependía, por su precariedad, de este reconocimiento administrativo. Asimismo, han obligado a las sociedades civiles locales y a los organismos internacionales a intentar suplir, con pocos medios y en muchos casos de manera precaria, esta «ausencia del Estado». Aunque estos rasgos pueden parecer coyunturales en el contexto de la crisis vivida, todo apunta a que pueden tener mayor recorrido e incorporarse como rasgos caracterizadores de un régimen de asilo global que sigue reestructurándose en una dirección aún más exclusionista. De ahí las múltiples voces que hablan ya de la extinción del asilo, o que presagian la muerte del asilo.

En el ámbito del asilo, la pandemia de la COVID-19 ha revelado que el asilo ya no es un derecho y que, más allá de lo que se diga en foros oficiales y declaraciones institucionales, prima, por un lado, la externalización y la fronterización y, por otro, la fragmentación de los estatutos y la producción de categorías cada vez más precarias.

Finalmente, en términos de acogida, la pandemia ha tenido un impacto sobre las condiciones de vida y trabajo de solicitantes de asilo y refugiados en todo el mundo. En el Norte Global, durante los primeros meses de confinamiento, los solicitantes de asilo que estaban dentro de los sistemas estatales de acogida vieron cómo se limitaban los servicios de acompañamiento. En el Sur Global, las medidas para atenuar las consecuencias socioeconómicas de la pandemia e incluso el acceso a la sanidad a menudo quedaron limitadas a los nacionales, con lo que se amplió la brecha entre unos y otros. Además, solicitantes de asilo y refugiados perdieron más fácilmente sus trabajos, con lo que todavía se agravó más su situación. La literatura internacional ha destacado como un fenómeno global el incremento de las dificultades de los refugiados y los solicitantes de protección internacional para acceder al mercado laboral, a los servicios públicos, a los derechos sanitarios y a la ayuda humanitaria, así como la extensión de políticas de «descuido» (*neglect*) que les han condenado en muchas ocasiones a una vulnerabilidad extrema. En este sentido, podemos concluir que la pandemia ha agravado y amplificado la distinción entre nacionales y refugiados en términos de derechos, colocando a estos últimos al lado de los inmigrantes

irregulares, que representan el paradigma de los no ciudadanos, de los *otros*, en los regímenes migratorios. Pero donde los efectos de la pandemia se sintieron de forma más aguda fue en los campos de refugiados o espacios suburbanizados. Ahí el confinamiento se impuso sobre espacios ya confinados, donde ya antes de la pandemia no había ni protección ni inclusión de facto.

Por último, la crisis sanitaria parece haber contribuido también a la creciente estigmatización de refugiados y migrantes. Ambos colectivos, convertidos en el paradigma de «los otros», han sido señalados como culpables de la extensión de la enfermedad. Esta identificación entre extranjeros, minorías raciales y la transmisión de enfermedades, que ha sido una constante histórica, puede tener un impacto más a largo plazo en la conformación de las políticas migratorias en un futuro próximo, como han sostenido algunos especialistas (O'Brian y Eger, 2021). Esta estigmatización ha legitimado expulsiones y prácticas de deportación sin control jurídico y social y ha avivado los ataques xenófobos y nuevas formas de discriminación. Si miramos al acceso a la protección internacional, la acogida y la politización de la inmigración, el triste balance final, después de casi dos años de pandemia, parece ser más desprotección y más exclusión.

Referencias bibliográficas

- ACNUR. «Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2020». *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, (18 de junio de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2021] <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/60cbddfd4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2020.html>
- Acosta, Diego y Brumat, Leiza. «Political and legal responses to human mobility in South America in the context of the Covid-19 crisis. More fuel for the fire?». *Frontiers in human dynamics*, vol. 2, n.º 12 (2020), p. 1-6.
- Akkerman, Mark. «Covid-19 and Border Politics». *Transnational Institute, Borders War Briefing* n.º 1, (julio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2021] <https://www.tni.org/files/publication-downloads/tni-covid-19-and-border-politics-brief.pdf>
- Alfaro-Velcamp, Theresa. «“Don't send your sick here to be treated, our own people need it more”: immigrants' access to healthcare in South Africa». *International Journal of Migration, Health and Social Care*, vol. 13, n.º 1 (2017), p. 53-68.
- Amit, Roni. «(Dis) Placing the Law: Lessons from South Africa on Advancing US Asylum Rights». *Loyola Journal of Public Interest Law*, vol. 20, n.º 135 (2018), p. 1-40.

- Ansems de Vries, Leonie 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.
- Barbero, Iker y Donadio, Giacomo. «La externalización interna de las fronteras en el control migratorio en la UE». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 122 (2019), p.137-162 (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2021] cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/122/la_externalizacion_interna_de_las_fronteras_en_el_control_migratorio_en_la_ue
- Belvedere, M. Florencia. «Insiders but outsiders: The struggle for the inclusion of asylum seekers and refugees in South Africa». *Refuge: Canada's Journal on Refugees* vol. 24, n.º 1 (2007), p. 57-70.
- Benton, Meghan; Batalova, Jeanne; Davidoff-Gore, Samuel y Schmidt, Timo. *COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020*. Washington, D.C., y Ginebra: Migration Policy Institute y International Organization for Migration, 2021 (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2021] <https://publications.iom.int/system/files/pdf/covid-19-and-the-state-of-global.pdf>
- Bernstein, Jesse y Okello, Moses Chrispus. «To be or not to be: Urban refugees in Kampala». *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, vol. 24, n.º 1 (2007), p. 46-56.
- Bieber, Florian. «Global nationalism in times of the COVID-19 pandemic». *Nationalities Papers*, (2020), p. 1-13.
- 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.
- Carrera, Sergio y Luk, Ngo Chun. «In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU». *European Parliament*, LIBE committee (septiembre de 2020) (en línea) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU\(2020\)659506_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU(2020)659506_EN.pdf)
- Chimmi, Bhupinder.Singh. «The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South». *Journal of Refugee Studies*, vol. 11, n.º 4 (1998), p. 350-375.
- CEAR-Comisión Española de Ayuda al Refugiado. *Informe 2021: Las personas refugiadas en España y en Europa*. Madrid: CEAR, 2021 (en línea) [Fecha de consulta 22.11.2021] <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/06/Informe-Anual-CEAR-2021.pdf>
- Crawley, Heaven. «The politics of refugee protection in a post-covid-19 world». *Social Sciences*, vol.10, n.º 3 (2021), p. 1-14.
- Crush, Jonathan; Skinner, Caroline y Stulgaitis, Manal. «Benign neglect or active destruction? A critical analysis of refugee and informal sector policy and practice in South Africa». *African Human Mobility Review*, vol. 3, n.º 2 (2017), p. 751-782.

- Dempster, Helen; Ginn, Thomas; Graham, Jimmy; Ble, Martha; Jayasinghe, Daphne y Shorey, Barri. «Locked down and left behind: the impact of COVID-19 on refugees' economic inclusion». *Center for Global Development y Refugees International*, Policy Paper n.º 179, (julio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2021] <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/4994/locked-down-left-behind-refugees-economic-inclusion-covid.pdf>
- Dryden-Peterson, Sarah. «I find myself as someone who is in the forest': Urban refugees as agents of social change in Kampala, Uganda». *Journal of refugee studies*, vol. 19, n.º 3 (2006), p. 381-395.
- Eurostat. «First-time asylum applicants down by a third in 2020». *Eurostat*, (24 de marzo de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2021] <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210324-1>
- Fanjul, Gonzalo. «Salud y movilidad: la covid-19 es una poderosa razón (más) para reconsiderar un modelo migratorio roto». En: Soler i Lecha, Eduard (coord.). *Geopolítica de la salud: vacunas, gobernanza y cooperación*. Barcelona: CIDOB, 2021, p. 53-57.
- Fitzgerald, David. *Refuge beyond Reach. How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Fitzgerald, David. «Remote Control of Migration: Theorizing Territoriality, Shared Coercion, and Deterrence». *Journal of Ethnic and Migration Studies* vol. 46, n.º 1 (2020), p. 4-22.
- Gabrielli, Lorenzo; Garcés-Mascreñas, Blanca y Ribera-Almandoz, Olatz. «Between discipline and neglect: the regulation of asylum accommodation in Spain». *Journal of Refugee Studies*, (2021), p. 1-20.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas. *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas. y Tan, Nikolas. «The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy». *Journal of Migration and Human Security*, vol. 5, n.º 1 (2017), p. 28-56.
- Garcés-Mascreñas, Blanca. (2020). «El asilo confinado». *Opini3n CIDOB*, n.º 627, (junio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2021] https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2020/el_asilo_confinado
- Ghezelbash, Daniel, y Feith Tan, Nikolas. «The end of the Right to Seek Asylum? COVID-19 and the Future of Refugee Protection». *International Journal of Refugee Law*, vol. 32, n.º 4 (2020), p. 668-679.
- Gilman, Denise. «Barricading the Border: COVID-19 and the Exclusion of Asylum Seekers at the U.S. Southern Border». *Frontiers in Human Dyna-*

- mics*, n.º 21 (2020) (en línea) <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2020.595814/full>
- Giuffré, Maria Giulia y Moreno-Lax, Violeta. «The Raise of Consensual Containment: From Contactless Control to Contactless Responsibility for Forced Migration Flows». En: Juss, Satvinder (ed.). *Research Handbook on International Refugee Law*. Chenttenham: Edward Elgar, 2019, P. 82-108.
- Gover, Angela; Harper, Shannon y Langton, Lynn. «Anti-Asian hate crime during the COVID-19 pandemic: Exploring the reproduction of inequality». *American Journal of Criminal Justice*, vol. 45, n.º 4 (2020), p. 647-667.
- Goodwin-Gill, Guy S. «The politics of refugee protection». *Refugee Survey Quarterly*, vol. 27, n.º 1 (2008), p. 8-23.
- Guillon, Claude. «Evolution des dispositifs d'aide aux demandeurs d'asile et aux réfugiés». Actes du Colloque. Les réfugiés en France et en Europe Quarante ans d'application de la Convention de Genève 1952-1992', 11-13 juin 1992, Paris: OFPRA, pp. 279-292
- Guterres, Antonio. «Tackling Inequality: A New Social Contract for a New Era». *Nelson Mandela Annual Lecture*, Naciones Unidas (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2021] <https://www.un.org/en/coronavirus/tackling-inequality-new-social-contract-new-era>
- Hathaway, James y Gammeltoft-Hansen, Thomas. «Non-refoulement in a World of Cooperative Deterrence». *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 53, n.º 2 (2015), p. 235-285.
- Hirsch, Asher. «The Borders Beyond the Border: Australia's Extraterritorial Migration Controls». *Refugee Survey Quarterly*, vol. 36, n.º 3 (2017), p. 48-80.
- Joly, Danièle. *Heaven or Hell: Asylum policies and refugees in Europe*. Basingstoke: Macmillan, 1996.
- Joly, Danièle. «Convergence towards a single asylum regime: A global shift of paradigm». *The International Journal of Human Rights*, vol. 5, n.º 4 (2001), p. 1-17.
- Khosravi, Shahram. «What do we see if we look at the border from the other side?». *Social Anthropology*, vol. 27, n.º 3 (2019), p. 409-424.
- Lemberg-Pedersen, Martin y Haioty, Eman. «Re-assembling the Surveillable Refugee Body in the era of Data-Craving». *Citizenship Studies*, vol. 24, n.º 5 (2020), p. 607-624.
- López-Sala, Ana y Godenau, Dirk. «In Private Hands? The Markets of Migration Control and the Politics of Outsourcing». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, (2020) (en línea) <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01369183X.2020.1857229>
- Martin, Susan. y Bergman, Jonas. «(Im)mobility in the Age of COVID-19». *International Migration Review*, vol. 55, n.º 3 (2021), p. 660-687.

- Masuku, Sikanyiso. «How South Africa is denying refugees their rights: what needs to change». *The conversation*, (12 de mayo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2021] <https://theconversation.com/how-south-africa-is-denying-refugees-their-rights-what-needs-to-change-135692>
- Mena, Lorena y Cruz, Rodolfo. «Atrapados en busca de asilo. Entre la externalización fronteriza y la contención sanitaria». *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 29, n.º 61 (2021), p. 49-65.
- Mukumbang, Ferdinand; Ambe, Anthony y Adebiyi, Babatope. «Unspoken inequality: how COVID-19 has exacerbated existing vulnerabilities of asylum-seekers, refugees, and undocumented migrants in South Africa». *International journal for equity in health*, vol. 19, n.º 1 (2020), p. 1-7.
- Muller, Benjamin. «(Dis)qualified Bodies: Securitization, Citizenship and 'identity management'». *Citizenship Studies*, vol. 8, n.º 3 (2010), p. 279-294.
- Naciones Unidas. *International Migration 2020 Highlights*. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, (ST/ESA/SER.A/452) (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2021] https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesapd_2020_international_migration_highlights.pdf
- Naciones Unidas. «Forced displacement at record level, despite COVID shutdowns». (18 de junio de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2021] <https://news.un.org/en/story/2021/06/1094292>
- Nalbandian, Lucia y Anna Triandafyllidou. «An Eye for an 'I': A Critical Assessment of Artificial Intelligence Tools in Migration and Asylum Management». Documento presentado en la 18ª Conferencia Anual de IMISCOE 2021. Próximamente se publicará en: *Comparative Migration Studies* (en prensa).
- Ní Ghráinne, Brid. «Covid-19, border closures, and international law». *Institute of International Relations Prague*, (4 de mayo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2021] http://mural.maynoothuniversity.ie/13412/1/reflection_Bri%CC%81d%20Ni%CC%81_04_2020_covid-19_DEF.pdf
- O'Brien, Michelle y Eger, Maureen. «Suppression, Spikes, and Stigma: How COVID-19 Will Shape International Migration and Hostilities toward It». *International Migration Review*, vol. 55, n.º 3 (2021), p. 640-659.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. «International Migration Outlook 2021». OCDE, (28 de octubre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 22.11.2021] <https://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>
- OIM-Organización Internacional para las Migraciones. Naciones Unidas. «Immediate Action required to address needs, vulnerabilities of 2.75m stranded migrants». *IOM*, (9 de octubre de 2020) (en línea) <https://www.iom.org>

- int/news/immediate-action-required-address-needs-vulnerabilities-275m-stranded-migrants
- Ramadan, Adam. «Spatialising the refugee camp». *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 38, n.º 1 (2013), p. 65-77.
- Ramji-Nogales, Jaya y Lang, Iris. «Freedom of movement, migration and borders». *Journal of Human Rights*, n.º 19 (2020), p. 593-602.
- Salazar, Luz María. «Modalidades del desplazamiento interno forzado en México» *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, n.º 76 (2014), p. 53-81.
- Sandvik, Kristin B.; Maria G. Jumbert; John Karlsrud y Mareile Kaufmann. «Humanitarian Technology: A Critical Research Agenda». *International review of the Red Cross*, vol. 96, n.º 893 (2014), p. 219-242.
- 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.
- Van der Woude, Maartje. «A Patchwork of Intra-Schengen Policing: Border Games over National Identity and National Sovereignty». *Theoretical Criminology*, vol. 24, n.º 1 (2020), p. 110-131.
- Vedsted-Hansen, Jens. *Europe's response to the arrival of asylum seekers: refugee protection and immigration control*. Centre for Documentation and Research, United Nations High Commissioner for Refugees, 1999.
- Willie, Ncumisa y Mfubu, Popo. «No future for our children: Challenges faced by foreign minors living in South Africa». *African Human Mobility Review*, vol. 2, n.º 1 (2016), p. 423-442.

La cultura pasa por aquí



arce

ASOCIACIÓN
DE REVISTAS
CULTURALES
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2º Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

www.revistasculturales.com | www.quioscocultural.com



App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android

¿Invisibles o invisibilizados? La COVID-19 y los solicitantes de refugio venezolanos en Perú

Invisible or ignored? COVID-19 and Venezuelan asylum seekers in Peru

Marta Castro Padrón

Coordinadora de investigación, Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico (Equilibrium CenDE) (Lima, Perú). mcastro@equilibriumbdc.com.

Luisa Feline Freier

Profesora asociada de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad del Pacífico (Lima, Perú). lf.freierd@up.edu.pe. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4653-4812>

Cómo citar este artículo: Castro Padrón, Marta y Freier, Luisa Feline. «¿Invisibles o invisibilizados? La COVID-19 y los solicitantes de refugio venezolanos en Perú». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129 (diciembre de 2021), p. 31-55. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.31

Resumen: Perú es el segundo país receptor de población venezolana, tras Colombia, y el primero en el mundo en recibir solicitantes de refugio de dicha nacionalidad. Este artículo explora cómo la COVID-19 ha impactado en las condiciones de vida de esta población en Perú. Asimismo, se analiza el papel del Estado peruano en la producción de la irregularidad y cómo esta condición agudiza la vulnerabilidad socioeconómica de la población venezolana. Los resultados reflejan la participación activa del Estado en la producción de dicha irregularidad, principalmente, por restringir el acceso al sistema de refugio y no considerar la aplicación de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, lo que ha provocado mayor vulnerabilidad socioeconómica, sobre todo durante la pandemia.

Palabras clave: solicitantes de refugio, COVID-19, Perú, América Latina, irregularidad, vulnerabilidad, Sur Global

Abstract: Peru receives the second-highest number of Venezuelans after Colombia and more Venezuelan asylum seekers than any other country in the world. This article explores how COVID-19 has affected the living conditions of this group in Peru. The role of the Peruvian state in producing irregularity is analysed, as well as how this condition exacerbates the Venezuelan population's socioeconomic vulnerability. The findings show the state's active participation in producing this irregularity, mainly by restricting access to the refugee system and failing to consider applying the expanded definition of the 1984 Cartagena Declaration on Refugees, which has increased socioeconomic vulnerability, especially during the pandemic.

Key words: asylum seekers, COVID-19, Peru, Latin America, irregularity, vulnerability, Global South

«La pandemia, en realidad, sí me ha afectado mucho, porque muchos organismos tuvieron que cerrar y se ha atrasado la tramitación de las citas para el carné (...) Lo más desafiante es la espera, qué opción tenemos para regularizar más formalmente nuestra estadía, *porque con esa solicitud estamos legal pero a la vez no estamos legal*, estamos esperando así como asustados a que de repente llegue el día y nos digan “no, ustedes se tienen que ir de aquí”, y yo francamente no vuelvo a Venezuela, es imposible, allá no se puede vivir más»

(Edgar, 48 años).

El caso de Edgar –un solicitante de refugio¹ venezolano que llegó a Perú en 2019 en busca de protección internacional– visibiliza el retraso en la tramitación de citas para el carné de solicitante de refugio y la falta de comunicación por parte de las entidades gubernamentales peruanas competentes. A la vez, el retraso en la tramitación de documentos provisionales refleja el colapso del sistema de refugio peruano y las consecuencias en la precariedad legal y vulnerabilidad socioeconómica –incluidos la incertidumbre y el miedo– de la población solicitante de refugio en el país. En este caso, Edgar solicitó refugio el 5 de septiembre de 2019; sin embargo, la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) no le dio cita hasta el 5 de octubre de 2021 para poder recoger el carné que lo acredita como tal (¡más de dos años después!).

Antes de la pandemia, la CEPR había anunciado que iba a adelantar las citas, pero con la irrupción de la COVID-19 todas las gestiones se paralizaron, incluidas las de Edgar. Hasta diciembre de 2021, la emisión de carnés de solicitante de refugio aún estaba suspendida, por lo que casi 400.000 venezolanos solicitantes de refugio están a la espera de una cita para obtener su carné que los acredite con estatus de solicitante de refugio (Briceño *et al.*, 2020). Mientras tanto, residen en el país con una carta en papel firmada por la CEPR y una autorización de trabajo que no es reconocida por la mayoría de empleadores y que limita el acceso a derechos básicos (Blouin y Freier, 2019; Briceño *et al.*, 2020).

1. En este artículo usamos los términos «solicitante de refugio» y «sistema de refugio» dado que es la terminología usada en el Perú. El término «asilo» puede llevar a confusión, ya que se relaciona con la categoría legal del asilo diplomático en América Latina.

Según la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), 1,2 millones de migrantes y refugiados venezolanos –de ellos 536.100 como solicitantes de refugio [junio de 2021]– residen actualmente en Perú, lo que convierte al país en el primer receptor de solicitantes de refugio venezolanos y en el segundo receptor de población venezolana desplazada a nivel mundial. A este fenómeno de desplazamiento venezolano se ha sumado la llegada de la pandemia, la cual ha visibilizado las condiciones de vida precarias en las que vive la población migrante y refugiada, así como la necesidad de estudiar los impactos diferenciados de esta crisis en el mundo. Por ejemplo, basándose en datos de ocho países receptores antes de la pandemia, Dempster *et al.* (2020) encuentran que la población migrante y refugiada tiene un 60% más de probabilidad que la población nativa de estar trabajando en sectores fuertemente impactados por la pandemia y de experimentar mayores dificultades para acceder a redes de protección social, lo que los convierte en población especialmente vulnerable a la pérdida de ingresos y la pobreza (Banco Mundial, 2020).

1,2 millones de migrantes y refugiados venezolanos –de ellos 536.100 como solicitantes de refugio– residen actualmente en Perú, lo que convierte al país en el primer receptor de solicitantes de refugio venezolanos y en el segundo receptor de población venezolana desplazada a nivel mundial.

Perú ha sido uno de los países más afectados por la COVID-19, a pesar de ser uno de los primeros de la región en imponer medidas de aislamiento social obligatorio y cierre de fronteras. Asimismo, la pandemia ha contribuido a que haya implementado políticas migratorias cada vez más restrictivas, como lo demuestra la militarización de las fronteras para frenar los flujos migratorios y la suspensión de los sistemas de refugio, así como la exclusión de la población migrante y refugiada de las políticas de asistencia socioeconómica impulsadas por el Estado (Acosta y Brumat, 2020; Freier y Vera Espinoza, 2021; Vera Espinoza *et al.*, 2021). En este contexto, la población migrante y refugiada venezolana se ha visto particularmente afectada por la pérdida de empleos y reducción de ingresos, el limitado acceso a servicios de salud, el riesgo de ser víctimas de desalojos y el aumento de episodios de xenofobia y discriminación. Al respecto, sin embargo, es importante recalcar que la población venezolana ya vivía en condiciones de vulnerabilidad antes de la pandemia. En el ámbito socioeconómico, un 18% de las personas venezolanas en Perú estaban viviendo en condición de pobreza de ingresos (Banco Mundial, 2019), 9 de cada 10 trabajaba en la informalidad (INEI, 2019) y la mayoría ganaba hasta 37% menos por hora que la población nacional desempeñando funciones

similares (Banco Mundial, 2019). En el ámbito de salud y vivienda, para 2018, solo un 8,5% tenía afiliación a un seguro de salud (INEI, 2019) y la mayoría contaba con un acuerdo verbal sobre sus viviendas (R4V, 2021b), lo que genera mayor inseguridad y mayor riesgo de desalojo en caso de conflicto. Estas condiciones de vulnerabilidad están asociadas a la irregularidad migratoria de la población y a la precariedad de los documentos y permisos provisionales otorgados a la población venezolana, obstaculizando el goce efectivo de derechos.

Este artículo tiene como objetivo explorar el impacto de la COVID-19 en la precariedad legal y socioeconómica de la población solicitante de refugio de nacionalidad venezolana en Perú, poniendo el foco en el rol del Estado peruano en la producción de la irregularidad y cómo esta condición agudiza la vulnerabilidad socioeconómica de la población venezolana que busca protección internacional. Para ello, se aplican métodos mixtos a fin de analizar los datos primarios resultantes de dos encuestas representativas realizadas en los meses de junio y octubre de 2020, así como los resultados de entrevistas semiestructuradas a 28 solicitantes de refugio y actores clave realizadas entre noviembre de 2020 y febrero de 2021. Con ello, este estudio quiere contribuir a la literatura emergente sobre los procesos de integración y protección de solicitantes de refugio en el Sur Global, así como a la literatura sobre el impacto de la COVID-19 en los solicitantes de refugio y refugiados a escala mundial.

El artículo se divide en cuatro secciones. En primer lugar, se ofrece, por una parte, el marco teórico con una revisión de la literatura emergente sobre los impactos de las crisis, tanto económicas como sanitarias, en poblaciones migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio –y en el sistema de protección internacional, especialmente en América Latina y otros países del Sur Global– así como el rol de los estados en la configuración de la irregularidad y condiciones de vulnerabilidad; y, por la otra, la metodología. En segundo lugar, se aborda el contexto peruano, con un análisis de la política migratoria y de refugio actual dentro del contexto de instrumentos jurídicos sobre protección internacional a nivel regional e internacional, así como también medidas específicas de respuesta a la emergencia sanitaria, implementadas por el Gobierno peruano, que excluyeron a la población migrante y refugiada en el país. En tercer lugar, se presentan los hallazgos de nuestra investigación sobre el rol del Estado peruano en la producción de irregularidad y las implicaciones de esta condición en las vulnerabilidades socioeconómicas de las personas solicitantes de refugio venezolanas, agravadas por el contexto de la pandemia de la COVID-19. Por último, el artículo se cierra con una discusión y conclusiones de los resultados.

Marco teórico y metodología: una revisión de la literatura

Para desarrollar el tema del impacto de la COVID-19 en las vivencias de la población solicitante de refugio venezolana en el Perú, así como el rol del Estado peruano en la agudización de su precariedad jurídica y socioeconómica, este artículo emplea un marco analítico basado en la literatura sobre políticas de inmigración y refugio en contextos de crisis, tanto económicas como sanitarias, así como también en la reproducción de la irregularidad por actores gubernamentales.

Durante los períodos de crisis, la población migrante y refugiada tiende a enfrentarse a vulnerabilidades específicas y en mayor proporción que la población local. Para que la protección de las personas migrantes y refugiadas sea una prioridad en esos momentos críticos, se requiere adaptación y tomas de acción rápidas, lo que a su vez depende del acceso a financiamiento, información y políticas migratorias flexibles (Majidi *et al.*, 2020). Si bien sabemos que las crisis económicas tienden a causar cambios restrictivos en las políticas de inmigración y refugio, los impactos de las restricciones a la movilidad humana en el caso de las pandemias son más inmediatos y severos. Al inicio de la COVID-19, 167 países cerraron sus fronteras parcialmente o de manera total, de los que 90 no habían hecho excepciones para las personas en busca de protección internacional (ACNUR, 2020).

Con respecto a la literatura sobre las políticas de inmigración y refugio en el contexto de crisis económicas, varios autores coinciden en señalar el impacto de dichas crisis en los sistemas nacionales de refugio. Como ejemplo, encontramos la primera crisis del petróleo en los años setenta del siglo pasado (Beets y Willekens, 2009) y la recesión económica de 2008 en varios países de Europa (Trauner, 2016); crisis que derivaron en un deterioro del sistema de protección internacional (ibídem) con la adopción de legislaciones más restrictivas (Chetail y Bauloz, 2011) y la falta de políticas diferenciadas de protección hacia las personas refugiadas (Koser, 2009). Vemos, así, cómo las crisis económicas también pueden servir como pretexto para restringir los derechos de las personas solicitantes de refugio (Trauner, 2020), lo que exacerba las vulnerabilidades y episodios de xenofobia y racismo hacia las personas con necesidades de protección internacional (Beets y Willekens, 2009).

En relación con las pandemias, Dionne y Turkmen (2020) argumentan cómo a lo largo de la historia los brotes de enfermedades transmisibles –como el ébola y la viruela– han sido un caldo de cultivo para la discriminación y estigmatiza-

ción de grupos de personas migrantes, lo que, a su vez, ha dado como resultado la inacción de los gobiernos para implementar políticas inclusivas y la politización de las pandemias para avanzar en los intereses estratégicos de otras áreas de políticas, como la migración. Específicamente sobre el impacto de la COVID-19 en los sistemas de protección internacional, la literatura es todavía escasa. Varios autores explican cómo algunos países están explotando los estados de emergencia declarados durante la pandemia para suspender y limitar el derecho al refugio (Ghezelbasch y Tan, 2020) y para introducir políticas controversiales más restrictivas que limitan aún más el acceso a la protección internacional e institucionalizan la marginalización de las personas refugiadas (Crawley, 2021).

Enfocándose en países del Norte Global, un grupo de autores coincide en afirmar el impacto negativo de la crisis global de salud pública en las políticas migratorias y de refugio en países como Canadá y Grecia (Donato y Ferris, 2020; Mercier y Rehaag, 2021; Fouskas, 2020); y, en el caso del Sur Global, se evidencia la falta de un enfoque diferenciado que tome en cuenta la situación de marginalización de la población refugiada y solicitante de refugio en los planes estatales, como en el caso de Sudáfrica (Mukumbang *et al.*, 2020), y cómo esta exclusión contribuye a un mayor estigma, aislamiento y vulnerabilidad de la población refugiada, como el ejemplo de Uganda (Bukuluki *et al.*, 2020).

La falta de una perspectiva diferenciada en los planes gubernamentales para aliviar los impactos de la COVID-19 invita a pensar en el papel que juega el Estado en la construcción y profundización de la precariedad y vulnerabilidades de la población migrante, refugiada y solicitante de refugio. En este sentido, varios autores coinciden en señalar que la situación de regularidad o irregularidad pueden verse facilitadas, o impedidas, por medidas administrativas a varios niveles, así como por una miríada de burocracias que ejercen con discrecionalidad (Acosta y Freier, en prensa). Según De Genova (2002), la *ilegalidad*, o irregularidad, es un estatus jurídico producto de las leyes migratorias y de intervenciones deliberadas de los estados que han revisado y reformulado las leyes para su construcción. Fassin (2015) explora cómo los estados europeos han convertido al estatus de refugiado en un derecho abstracto e inaccesible a través del concepto de la economía moral, lo que deriva en un rechazo de solicitudes de asilo a pesar de que las condiciones que antes concedían ese estatus no han cambiado con el paso del tiempo. La configuración de esta *ilegalidad* conlleva la creación de un sistema que tiene consecuencias legales y socioeconómicas para los migrantes y refugiados, como el temor a ser detenido por las autoridades o retornado al país de origen (De Genova, 2002), así como una mayor exclusión, represión y vulnerabilidad, como reflejan Jaramillo *et al.* (2020) para el caso de Argentina y Álvarez (2020) para el de Ecuador.

En América Latina, ya antes de la pandemia, eran varias las prácticas de los estados que contribuyeron a la irregularidad migratoria. Por ejemplo, la introducción del requisito de una visa (muchas veces llamada «humanitaria») a los ciudadanos venezolanos en Chile, Ecuador, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú ha agudizado la magnitud de la irregularidad en la región (Freier y Luzes, 2021; Acosta y Freier, en prensa). La literatura reciente también evidencia cómo han empeorado las condiciones de precariedad y vulnerabilidad de las poblaciones desplazadas en América Latina debido a las medidas de prevención de la expansión de la COVID-19, como el cierre de fronteras, la inmovilización social obligatoria, la ralentización o suspenso de los procedimientos para solicitar el refugio, los requisitos documentarios y la falta de información (Vera *et al.*, 2020; Zapata y Prieto Rosas, 2020; Freier y Castillo Jara, 2021; Martuscelli, 2021)². Sin embargo, para averiguar el alcance de estas medidas, resulta necesario profundizar en el vínculo entre la irregularidad, los sistemas de refugio y los impactos de esta condición *irregular* en la población solicitante de refugio.

Si bien la literatura sobre el impacto de la COVID-19 en el sistema de protección internacional y, más específicamente, sobre los impactos desproporcionados de la pandemia en la población migrante y refugiada está en auge, se observan dos brechas en la literatura. Por un lado, hay un vacío de investigaciones que exploren la situación diferenciada de las personas solicitantes de refugio —en particular en América Latina— y, por el otro, faltan estudios que incorporen las propias experiencias y voces de esta población. Como contribución a llenar este vacío, este artículo ha escogido como caso de estudio la situación de las y los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana en Perú, por la magnitud y excepcionalidad del fenómeno en este país, donde más de 500.000 perso-

En América Latina, ya antes de la pandemia, eran varias las prácticas de los estados que contribuyeron a la irregularidad migratoria. Por ejemplo, la introducción del requisito de una visa (muchas veces llamada «humanitaria») a los ciudadanos venezolanos en Chile, Ecuador, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú ha agudizado la magnitud de la irregularidad en la región.

-
2. En el caso específico de Brasil, Hoffmann y Gonçalves (2020) exploran el surgimiento de una «ley pandémica» durante la COVID-19, que ha reconfigurado los regímenes de fronteras nacionales e internacionales poniendo en riesgo los marcos de protección hacia personas migrantes y refugiadas.

nas venezolanas residen con estatus de solicitante de refugio. De esta forma, los resultados de esta investigación buscan ser una aportación a la literatura emergente sobre la relación entre el Estado, la irregularidad y la precariedad de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio en América Latina en tiempos de COVID-19.

Metodología

Entre junio de 2020 y febrero de 2021, realizamos una recopilación de datos cuantitativos y cualitativos a través de dos encuestas a población solicitante de refugio de nacionalidad venezolana y 28 entrevistas grupales e individuales con esta población y con actores clave en el Perú. La primera encuesta se llevó a cabo en junio de 2020 –e incluía 42 hombres y 38 mujeres (N80)– y la segunda en octubre de 2020 –109 hombres y 102 mujeres (N211)–. La metodología empleada para el levantamiento de encuestas partió de un muestreo probabilístico estratificado a personas venezolanas mayores de edad migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio. Para el diseño muestral se definieron los estratos por las provincias y, en la última etapa de muestreo, se realizó una selección aleatoria por cuotas de género. Posteriormente, desagregamos los datos para incluir los resultados de las personas con estatus de solicitante de refugio. El levantamiento se realizó por medios telefónicos (junio de 2020) y en línea (octubre de 2020)³.

Un total de seis personas participaron en cada una de las dos entrevistas grupales, que se realizaron de manera virtual utilizando la plataforma Zoom. En las entrevistas individuales participaron un total de seis personas solicitantes de refugio, de las cuales cinco no disponían del carné correspondiente. También se realizaron diez entrevistas con actores clave, incluyendo funcionarios, representantes de organismos de cooperación internacional y representantes de organizaciones locales que asisten a personas migrantes y refugiadas. Las entrevistas se realizaron a través de plataformas como Google Meet y Zoom, y siguieron un protocolo semiestructurado.

3. El material recogido en este artículo forma parte de investigaciones más amplias y encuestas representativas de Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico (Equilibrium CenDE).

El Perú como caso de estudio

Para una mejor comprensión de la precariedad jurídica y vulnerabilidad socioeconómica de la población solicitante de refugio de nacionalidad venezolana en el Perú, esta sección analiza la política migratoria y de refugio actual del Gobierno en el contexto de la política internacional y los instrumentos jurídicos sobre protección internacional, así como también medidas específicas de respuesta a la emergencia sanitaria, implementadas por el Gobierno peruano, que excluyeron a la población migrante y refugiada en el territorio.

El Estado peruano como productor de la irregularidad migratoria

Especialmente delicada en la región en términos políticos, la respuesta al desplazamiento venezolano ha estado marcada fuertemente por consideraciones de política exterior: mientras ejecutivos críticos con Nicolás de Maduro, con presidentes conservadores como en Colombia y, hasta hace poco en Perú y Argentina, tuvieron una política más generosa de acogida de venezolanos, otros más afines al presidente venezolano, en especial Bolivia y hasta recientemente Ecuador, negaron una crisis migratoria o política en Venezuela (Freier y Parent, 2019). Más específicamente, el desplazamiento de personas venezolanas en América Latina ha generado un debate en torno a las categorías tradicionales de migrante y refugiado recogidas en las legislaciones internacionales y nacionales actuales (Luzes *et al.*, 2021; Acosta y Madrid, 2020), y respecto a las necesidades de protección internacional que requieren estas poblaciones.

Un ejemplo de esta controversia es la reciente nomenclatura por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para referirse a los venezolanos, a los que incluye bajo la categoría de «desplazados en el exterior» (ACNUR, 2021), sin concretar derechos o protección. Y eso a pesar de que la definición de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 considera como personas refugiadas –además de la definición tradicional de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951– a quienes huyen de su país «por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público», lo que aplica al desplazamiento venezolano (Berganza *et al.*, 2020; Freier *et al.*, 2020).

Perú ha implementado la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984 en su legislación nacional de refugio. Bajo la lógica de Cartagena, si las autoridades determinan que una persona que llega de un país concreto debe ser

reconocida como refugiada, dicho estatus debe otorgarse a personas en circunstancias similares que huyen del mismo país o región (Berganza *et al.*, 2020; Sánchez Nájera y Freier, 2021). A la vez, el Estado peruano reconoce los derechos del Estatuto de los Refugiados (art. 2 de la Ley del Refugiado), por lo que los refugiados tienen los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes conceden al extranjero residente (art. 20), como es el derecho al empleo remunerado, trabajo independiente, acceso a vivienda, educación pública y seguros sociales. El solicitante de refugio tiene el derecho a la no devolución, a transitar libremente por el territorio peruano, a la educación y a la salud, así como a trabajar provisoriamente. Ello, en teoría, compromete al Estado peruano a reconocer a las personas venezolanas como refugiadas y a brindarles acceso al sistema de protección social, lo que implicaría un alto costo político (Freier *et al.*, 2020).

Un ejemplo de esta controversia es la reciente nomenclatura por parte de ACNUR para referirse a los venezolanos, a los que incluye bajo la categoría de «desplazados en el exterior», sin concretar derechos o protección.

En este sentido, si bien el Estado peruano denuncia graves violaciones de los derechos humanos en Venezuela a través de instancias multilaterales, como el Grupo de Lima⁴ —formado por 14 países americanos y creado ad hoc para dar respuesta a la crisis venezolana—, consideracio-

nes políticas han impedido la aplicación general de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, mostrándose reticente a otorgar la condición de refugiado. A octubre de 2021, el número total de personas venezolanas reconocidas como refugiadas era de 3.824⁵ y, según la página R4V, en junio de 2021, el número de solicitudes de refugio pendientes por resolver había alcanzado las 536.100. La CEPR —órgano dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), encargado de resolver las solicitudes de reconocimiento de refugio— viene concediendo el refugio bajo la definición tradicional; y únicamente concede la protección internacional aplicando la definición ampliada de Declaración de Cartagena de manera excepcional a personas venezolanas en situación de alta vulnerabilidad, como pueden ser enfermos graves que requieren atención urgente y personas perseguidas cuya vida o integridad se encuentran en grave peligro⁶.

-
4. La Declaración conjunta del Grupo de Lima del 13 de octubre de 2020 manifiesta su «condena a las violaciones sistemáticas a los derechos humanos» y reconoce la «dimensión y complejidad de la crisis humanitaria, económica, política, social y ambiental en Venezuela».
 5. Solicitud de Acceso a la Información Pública al Ministerio de Relaciones Exteriores n.º 522. 2021.
 6. *Ibidem*.

El resultado de considerar a la mayoría de personas venezolanas como migrantes económicos conllevó la adopción por parte del Gobierno peruano de mecanismos de regularización migratoria ad hoc para esta población, como el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), creado en 2017⁷ (y vigente hasta su eliminación en octubre de 2018), y el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP)⁸. No obstante, en 2018, se produjo un cambio hacia un enfoque más restrictivo en la política migratoria y de refugio peruana (Aron Said y Castillo Jara, 2020; Seele y Bolter, 2020; Freier y Luzes, 2021), con la exigencia del pasaporte, desde diciembre de 2018, a los ciudadanos venezolanos que quisieran ingresar al país⁹. A esto se sumó el fin del PTP, la exigencia de una visa «humanitaria» para ingresar al país desde junio de 2019 –con requisitos imposibles de conseguir para la mayoría de venezolanos, como un pasaporte vigente y antecedentes penales apostillados– y la implementación de un procedimiento acelerado de las solicitudes de refugio en la frontera (Seele y Bolter, 2020; Freier y Luzes, 2021)¹⁰. Si bien la visa humanitaria tuvo como resultado una reducción de los flujos migratorios desde Venezuela por los puntos de entrada oficiales, ello ha contribuido a una mayor irregularidad y vulnerabilidad de las personas migrantes y refugiadas (Freier y Luzes, 2021).

Fue precisamente la creciente dificultad de entrar al Perú de manera regular lo que llevó a que el sistema de protección internacional se convirtiera en una alternativa de entrada legal o de regularización migratoria.

Fue precisamente la creciente dificultad de entrar al Perú de manera regular lo que llevó a que el sistema de protección internacional se convirtiera en una alternativa de entrada legal o de regularización migratoria –entre octubre de 2018 y junio de 2019 las solicitudes de refugio de nacionales venezolanos en Perú crecieron más del doble y llegaron a un total de 482.254 (Luzes *et al.*, 2021)–, lo que provocó un colapso de los servicios dedicados a resolver dichas solicitudes (Briceño *et al.*, 2020; Luzes *et al.*, 2021). Este desborde institucional ha resultado a su vez en el incumplimiento de los plazos establecidos por

7. Decreto Supremo (DS) n.º 002-2017-IN; DS n.º 023-2017-IN; DS n.º 001-2018-IN; DS n.º 007-2018-IN.

8. En octubre de 2020, la Presidencia del Consejo de Ministros publicó el Decreto Supremo n.º 010-2020-IN para que las personas extranjeras de cualquier nacionalidad, que se encuentran en situación migratoria irregular, puedan obtener un CPP.

9. Hubo algunas excepciones humanitarias a la obligatoriedad de presentar el pasaporte para el ingreso al país (Luzes *et al.*, 2021).

10. Resolución de Superintendencia Nacional de Migraciones n.º 000177-2019.

ley¹¹ y retrasos importantes en la entrega de documentación oportuna a las personas solicitantes mientras esperan la resolución de su solicitud (Briceño *et al.*, 2020).

Como ya se ha mencionado, los estados tienen un rol protagónico para dar forma a los procesos de regularización (De Genova, 2002) y en la configuración del sistema de asilo (Fassin, 2015). Estas prácticas también definen los parámetros de inclusión y exclusión de la población, así como las limitaciones a sus derechos (Jaramillo *et al.*, 2020; Álvarez, 2020). En el caso peruano, la reducción de las vías de entrada regular al país y de regularización migratoria derivó en un aumento de personas venezolanas que buscan el reconocimiento de la condición de refugiado. Sin embargo, a pesar de que las y los venezolanos deberían ser reconocidos como refugiados (Freier *et al.*, 2020), la decisión desde el Estado no ha sido la de concederles la protección internacional aplicando la definición ampliada de Cartagena, sino la de mantenerles como solicitantes de refugio¹², lo que deriva en una sensación de *ilegalidad* y desprotección que trae consecuencias negativas en los procesos de integración socioeconómica (Ukrayinchuk y Havrylchyk, 2020).

Exclusión de los planes de ayuda COVID-19

Con respecto a medidas específicas en el contexto de la COVID-19, el 11 de marzo de 2020 el Gobierno peruano declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional¹³. Cinco días más tarde, se decretó el Estado de Emergencia Nacional, a través del Decreto Supremo n.º 044-2020-PCM, que declaraba, entre otras normas, el cierre de fronteras internacionales y disponía el período de aislamiento social obligatorio a consecuencia del brote de la COVID-19. De manera paralela, se cerraron las oficinas desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores en provincias y se paralizaron los servicios de los

11. El plazo para resolver las solicitudes de refugio es de 60 días hábiles (art.15 de la Ley del Refugiado).

12. El Ministerio de Relaciones Exteriores publicó en junio de 2021 los lineamientos para el otorgamiento y prorrogación de la calidad migratoria humanitaria, una forma jurídica de protección complementaria contemplada en la Ley de Migraciones a solicitantes de refugio mediante Resolución Ministerial n.º 0207/RE, aunque todavía se desconoce cómo será el procedimiento y cuántas personas se beneficiarán de esta calidad.

13. La emergencia sanitaria nacional se decretó inicialmente el 11 de marzo de 2020 a través de Decreto Supremo n.º 008-2020-SA por el plazo de 90 días naturales y fue prorrogada mediante DS n.º 025-2021-SA por hasta un plazo de 180 días naturales a partir del 3 de septiembre de 2021.

consulados de Perú para tramitar las visas humanitarias de ciudadanos venezolanos por el cierre de fronteras –desde abril de 2020 hasta diciembre de 2021 la opción de tramitar la visa humanitaria en los consulados de Perú se encontró suspendida–.

Desde la declaración del cierre de fronteras terrestres, las autoridades peruanas reforzaron la presencia de las Fuerzas Armadas (FFAA) y Policiales para intensificar la vigilancia y evitar el ingreso de ciudadanos extranjeros por pasos irregulares al país. Sin embargo, el cierre de fronteras y la paralización de los trámites de visa no han impedido el ingreso de la población venezolana por pasos irregulares en la frontera norte con Ecuador. En respuesta al aumento de ingresos irregulares entre diciembre y enero de 2021¹⁴, el Gobierno peruano reforzó la presencia de las FFAA, con el despliegue de 1.200 efectivos (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2021). Además, el Decreto Supremo n.º 058-2021-PCM, que prorrogaba el estado de emergencia nacional, mencionaba la necesidad de fortalecer el control migratorio en la frontera norte (art. 8.7). Pero ninguna de las normas que regulan las medidas de cierre y militarización de fronteras mencionan la excepcionalidad de las personas que buscan protección internacional. A esto se suma la falta de un análisis individualizado de las vulnerabilidades que presentan refugiados en tránsito por parte de las FFAA y de la policía, previo a la devolución a la línea de frontera (R4V, 2021a), lo que deriva en una vulneración del principio de no devolución, el no rechazo en frontera y la devolución indirecta.

Las restricciones de la COVID-19 y el cierre de oficinas de atención presencial han evidenciado la importancia de avanzar en la digitalización del procedimiento de refugio. En febrero de 2018, se implementó un sistema de citas en línea para agilizar los trámites relativos al procedimiento de calificación del refugio; no obstante, en septiembre de 2019, la plataforma quedó suspendida por irregularidades de parte de los solicitantes y problemas técnicos. Dado el contexto de cierre de fronteras por la COVID-19, la CEPR decidió reabrir la plataforma de citas en línea en junio de 2020, pero desde octubre de 2020 y, de momento, hasta diciembre de 2021, permanece inoperativa¹⁵.

14. El Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes –un espacio coliderado por ACNUR y la OIM para coordinar la respuesta a la situación de la población migrante y refugiada– estima que entre diciembre de 2020 y enero de 2021 ingresaban diariamente más de 800 personas (R4V, 2021a).

15. Un aspecto positivo es la flexibilidad en relación con las fechas de vencimiento de los documentos provisionales otorgados a los solicitantes de refugio sin necesidad de la renovación periódica cada 60 días, lo que ha brindado mayor comodidad a la población solicitante.

En cuanto a los programas de asistencia socioeconómica en el contexto de la pandemia, el Gobierno peruano anunció el paquete de ayudas más grande de la región para apoyar económicamente a los hogares y trabajadores más vulnerables (Calderón y García, 2020). Con la creación del Registro Nacional de Hogares, se pudieron identificar los grupos vulnerables elegibles¹⁶; sin embargo, uno de los requisitos para acceder a estos programas era contar con un documento de identificación nacional (Freier y Vera Espinoza, 2021), lo que expone a las y los solicitantes de refugio a un mayor grado de vulnerabilidad y exclusión. Ello a pesar de que los impactos económicos afectan en mayor proporción a la población migrante y refugiada que a la población local (Abuelafia, 2020). La única medida que incluyó a la población extranjera fue el Decreto Legislativo n.º 1466, el cual permitió la afiliación temporal al Seguro Integral de Salud (SIS) para todas las personas que se encuentren con sospecha o diagnóstico del virus, aceptando por primera vez el carné de solicitante de refugio como documentación válida (art. 3.f).

Cómo se traduce la irregularidad de la población migrante y refugiada en la práctica

En el apartado anterior hemos visto cómo, desde antes de la pandemia, el Estado peruano ha contribuido activamente a la situación legal precarizada de la población migrante y refugiada en el país, a través de medidas deliberadas que facilitan la irregularidad y vulneran los derechos de esta población (De Genova, 2002; Fassin, 2015), como la eliminación de los mecanismos de regularización migratoria (por ejemplo, el PTP) y la no aplicación de la definición ampliada de Cartagena, entre otros, lo que ha dado como resultado la creación de vulnerabilidades agravadas por el contexto de la pandemia. En esta sección se explorará, a través de testimonios de las personas entrevistadas, cómo se traduce esta irregularidad en la práctica y las consecuencias de esta condición en la vulnerabilidad que enfrentan durante la pandemia.

16. También identifica grupos elegibles mediante el Padrón General de Hogares, el cual exige carné de extranjería.

La irregularidad como consecuencia

El cierre de fronteras terrestres por la COVID-19 y la suspensión del trabajo de las y los funcionarios de la CEPR en los puntos fronterizos –ambas medidas implementadas por el Gobierno peruano durante la primera ola (marzo-noviembre de 2020)– agudizaron la vulneración del derecho a solicitar refugio en la frontera. El posterior restablecimiento de las citas en línea, en junio de 2020, permitió que las personas que ya se encontraban en Perú pudiesen registrar la solicitud en la plataforma virtual, aunque la reapertura duró únicamente hasta octubre de 2020, circunstancia que, a diciembre de 2021, aún se mantenía. Según el representante de ACNUR en Perú, Federico Agusti, cerca de 55.000 personas extranjeras solicitaron refugio en línea en dicho período.

Como evidencian los testimonios de Yorman (20 años) y Grecia (50 años), ambos solicitantes sin carné, el retraso en la tramitación de citas para el carné se sumó al escaso o nulo reconocimiento en la práctica de los documentos provisionales otorgados a las y los solicitantes de refugio para acreditarles su estatus regular (Luzes *et al.*, 2021), lo cual

El cierre de fronteras terrestres por la COVID-19 y la suspensión del trabajo de las y los funcionarios en los puntos fronterizos –ambas medidas implementadas por el Gobierno peruano durante la primera ola (marzo-noviembre de 2020)– agudizaron la vulneración del derecho a solicitar refugio en la frontera.

ha generado una mayor vulnerabilidad socioeconómica de esta población. A ello se añade una carga emocional debido a una preocupación constante, en el contexto de las intervenciones policiales y militares para controlar el cumplimiento de las normas migratorias implementadas. Según Yorman, «la *planilla* si eso me sirve para mostrarla a las autoridades, pero tampoco es muy fiable (...) me gustaría tener un carné y estar más tranquilo, y más ahora que es toque de queda. A mí se me complica llegar a tiempo al trabajo porque salgo tarde y si me detienen no tengo manera de demostrar nada». A lo que Grecia añadía: «Escuché que había operativos que bajaban a los venezolanos sin papeles, yo veo en las noticias cómo los llevan y los trasladan de vuelta para Venezuela y, pues, a uno le da miedo que lo agarren por ahí». Es importante recalcar el rol del Estado peruano en la irregularidad de la población venezolana solicitante de refugio, puesto que el reconocimiento o no del estatus regular de esta población se deja en manos de la discrecionalidad de las autoridades (Luzes *et al.*, 2021). Ello deriva en mantener unas condiciones de «deportabilidad» (De Genova, 2002); en este sentido, los solicitantes de refugio, principalmente los que no cuentan con el carné de solicitante, han vivido con una sensación constante de miedo e inseguridad durante la pandemia.

Como reflejo de la fluidez de los procesos de autoidentificación de la población migrante y refugiada, así como también de su situación de precariedad legal y vulnerabilidad socioeconómica, la mayoría de las personas entrevistadas indicaron que preferían acceder a otros estatus migratorios –como el carné del CPP o el carné de extranjería– que continuar con el proceso de refugio: «Claro, la pandemia me ha afectado mucho porque todo se quedó paralizado, todo cerró, cómo hace uno para ir a plantear su caso ahora, no tenemos ningún tipo de información (...) Si sale lo del nuevo carné abandonamos lo del refugio porque no tenemos ninguna estabilidad (...) Con el CPP [Carné de Permiso Temporal de Permanencia] hay una opción hacia un mejor trabajo y remuneración» (Edgar, 48 años, solicitante sin carné). Y ello es así debido a la situación de irregularidad que genera el estatus de solicitante de refugio: «Yo no quiero ser refugiada realmente, quiero poder optar por un documento legal. Yo me siento presa, mi situación es incierta, ese carné de refugiado, ¿qué me permite? ¿Quedarme aquí y que después no me lo aprueben [la condición de refugiado]? Necesitamos respuestas» (Lesly, 37 años, solicitante con carné).

El impacto de la irregularidad en la vulnerabilidad socioeconómica

El caso peruano reafirma el hecho de que la irregularidad trae como consecuencia el agravamiento de las condiciones de precariedad y vulnerabilidad en las que se encuentra la población migrante y refugiada (De Genova, 2002; Fassin, 2015). De acuerdo con los resultados de nuestras encuestas, durante la primera ola de la pandemia, el 45% de las y los solicitantes de refugio se quedó sin empleo. El 8,8% declaró tener un trabajo y salir a trabajar, aunque no se encontrara entre las actividades autorizadas por el Gobierno peruano, por lo que se exponía a un mayor riesgo de contagio (véase la tabla 1). El comercio ambulante se convirtió en una alternativa durante los primeros meses de paralización de actividades económicas ante la pérdida de empleos, con un 37,9% de las personas encuestadas recurriendo a la venta ambulante, como es el caso de Eurimar (25 años, solicitante con carné): «Me quedé sin trabajo apenas comenzó la cuarentena, pero mi trabajo era muy mal pagado, 180 soles semanales que obviamente no me alcanzaban para nada, así que tuve que salir a la calle a vender café (...) yo llegué llorando pero luego empecé a ganar mis clientes».

La informalidad laboral parece haberse visto afectada por la pandemia. Para junio de 2020, un 43% de las personas solicitantes de refugio declaraba estar trabajando sin ningún tipo de contrato. En octubre de 2020, más de 8 de cada 10 solicitantes (76,90%) trabajaban en la informalidad (véase la tabla 1). La

pérdida de empleos aumentó hasta el 52,1%, para octubre de 2020, del que un 19% pudo encontrar otro tipo de empleo tras la reactivación de algunas actividades económicas (véase la tabla 1). El resultado es una pérdida de ingresos significativa entre los solicitantes de refugio: un 33,7% declaró haber tenido una pérdida de ingresos de más del 50% y un 17,5%, de alrededor del 50% desde el comienzo de la pandemia. Esto obligó a la mayoría de solicitantes de refugio (53,5%) a pedir dinero prestado para su subsistencia durante los primeros meses de cuarentena. Algunas personas entrevistadas manifestaron su malestar con respecto a las condiciones económicas inestables durante el confinamiento, inestabilidad asociada a la precariedad de su documento de solicitante. Tal como apuntaba Grecia (50 años): «La pandemia ha afectado mucho la situación económica, muy difícil todo esto para nosotros los venezolanos (...) en los trabajos a los que yo he ido y con eso [planilla] nada de nada, tiene que ser Permiso Temporal de Permanencia y eso; por eso he tenido que trabajar en cosas informales porque es muy difícil para uno estar indocumentado».

Tabla 1. Impacto de la pandemia en la vulnerabilidad económica de solicitantes de refugio venezolanos (junio-octubre de 2020)

	Junio 2020	Octubre 2020
Pérdida de empleo	45,00%	52,10%
Salir a trabajar sin autorización	08,80%	-
Trabajar sin contrato	43,30%	82,50%
Trabajar sin emitir comprobante	76,90%	-
Trabajar de venta ambulante	37,93%	-
Pérdida de ingresos desde marzo de 2020		
De más del 50%	-	33,70%
Del 50%		17,50%
Pedir dinero prestado para subsistencia	-	53,50%

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas.

El derecho a la salud tampoco se ha garantizado en el contexto de pandemia (Zambrano-Barragán *et al.*, 2021). Según los resultados de nuestras encuestas, un 90% de los testimonios no estaba afiliado a ningún seguro de salud en junio de 2020. Esto puede tener consecuencias devastadoras, también en la salud mental: un 58,8% declaró que sentiría sensación de miedo y un 22,5% de ansiedad y estrés si tuviera que acercarse a las autoridades en caso de necesitar asistencia médica por la COVID-19. A pesar de los esfuerzos para garantizar la afiliación de personas

extranjeras al seguro de salud social, sin importar el estatus migratorio, todavía para octubre de 2020, el 87,7% de las personas encuestadas declaraba no contar con seguro de salud. Así, el derecho a la salud de manera integral no está garantizado para la población solicitante de refugio en el contexto de la crisis de sanitaria, en parte por la precariedad de los documentos provisionales que restringen el acceso a los servicios de salud y a las intervenciones sociales, como atestigua la experiencia de Edgar (48 años, solicitante sin carné): «Lo que sí he intentado es tener algún seguro de salud, lo que llaman el SIS, pero mínimo me dicen que tengo que tener PTP o carné de extranjería».

En cuanto a la vulnerabilidad asociada al ámbito de la vivienda, esta se ha visto profundamente agravada por la pérdida de empleos y la falta de recursos económicos. Además, el 15,6% de las personas encuestadas en octubre de 2020 compar-

El caso peruano reafirma el hecho de que la irregularidad trae como consecuencia el agravamiento de las condiciones de precariedad y vulnerabilidad en las que se encuentra la población migrante y refugiada.

tía la habitación donde dormía, con cuatro o más personas, lo que podría implicar altos niveles de hacinamiento y mayor riesgo de contagio. Si con fecha de junio de 2020, el 20% de los solicitantes de refugio encuestados percibía estar en riesgo alto de desalo-

jo por no poder pagar el alquiler, en octubre de 2020 esta cifra aumentaría hasta el 32,2%, como consecuencia del deterioro de las condiciones laborales y económicas. Robert (44 años, solicitante sin carné), que fue víctima de desalojo, nos cuenta: «A nosotros nos sacaron en plena pandemia (...) Yo ya había visto unas piedras en la playa como en un túnel y ya me imaginé ahí (...) Fui a investigar *cuartos*, pero nos cerraron la puerta en la cara, como en cinco casas nos rechazaron». Y es que la situación de irregularidad de los documentos provisionales de las y los solicitantes de refugio está asociada a contratos más precarios o a la imposibilidad de suscribirlos, tal como explica Yelyn (29 años, solicitante con carné): «A la hora de alquilar me afectó mucho porque las personas me decían que PTP, que yo era ilegal (...) para muchos yo no estoy legal porque no hay conocimiento de lo del refugio».

Durante el confinamiento, las iniciativas de ayudas a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio han sido lideradas por organismos de la cooperación internacional y organizaciones locales, a pesar de que las personas refugiadas y solicitantes de refugio deberían tener una mayor protección por la misma condición por la que están solicitando refugio al Estado peruano. El resultado es una sensación de desprotección en el contexto de la pandemia: «Durante la pandemia el Gobierno no ha dicho nada, no puso ninguna ley concreta hacia nosotros, no hizo nada (...) eso sería como un crimen contra la humanidad, ¿no? Contra los derechos» (Samuel, 21 años, solicitante sin carné). El testimonio de Samuel ejemplifica el papel protagonista del Estado peruano en invisibilizar a

la población venezolana de las estrategias de respuesta frente a la COVID-19 y no considerarla como un grupo de especial vulnerabilidad. Esta inacción se ha traducido en un mayor sufrimiento y sentimiento de abandono.

Conclusión

A partir del caso de estudio de la población venezolana solicitante de refugio en el Perú, este artículo quiere contribuir al debate sobre el impacto de la pandemia de la COVID-19 en las condiciones de vida de las personas solicitantes de refugio en el Sur Global. Tras una revisión de la literatura emergente sobre los impactos de los contextos de crisis, tanto económicas como sanitarias, en poblaciones migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio, y analizar los datos primarios obtenidos de dos encuestas representativas realizadas en los meses de junio y octubre de 2020, así como los resultados de entrevistas semiestructuradas a 28 solicitantes de refugio y actores clave realizadas entre noviembre de 2020 y febrero de 2021, encontramos que el Estado peruano ha tenido un rol protagónico en la construcción de la irregularidad de la población venezolana que busca protección internacional.

Por un lado, ello ha sido así través de prácticas deliberadas, como la implementación de un procedimiento acelerado de las solicitudes de refugio en la frontera que no permite el ingreso de la población solicitante de refugio a territorio peruano (Seele y Bolter, 2020); otras veces, el papel del Estado peruano se ha caracterizado por la inacción y la falta de soluciones. Asimismo, las solicitudes de refugio de nacionales desde Venezuela no se han resuelto aplicando la definición ampliada de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. A la vez, tampoco se han rechazado, lo que ha generado una situación de limbo jurídico e incertidumbre entre la población solicitante de refugio. A pesar de los documentos provisionales otorgados a los solicitantes de refugio, estos no garantizan el acceso a servicios básicos y al sistema de protección social, por la discrecionalidad en el reconocimiento de los derechos que otorga el estatus de solicitante de refugio: todo lo cual provoca una situación de irregularidad que se traduce en una mayor vulnerabilidad socioe-

Durante el confinamiento, las iniciativas de ayudas a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio han sido lideradas por organismos de la cooperación internacional y organizaciones locales, a pesar de que las personas refugiadas y solicitantes de refugio deberían tener una mayor protección por la misma condición por la que están solicitando refugio al Estado peruano.

conómica, sufrimiento y exclusión –condiciones que se han visto agravadas por la pandemia de la COVID-19–.

Mirando hacia el futuro, es probable que las consecuencias económicas derivadas de la pandemia, las consiguientes restricciones presupuestarias, así como el aumento de la xenofobia resulten en un mayor deterioro de los procedimientos de refugio y menos capacidad para ofrecer políticas diferenciadas a la población solicitante de refugio en países del Sur Global. En el caso de América Latina, es de suma importancia que futuras investigaciones sigan analizando las implicaciones de las barreras para acceder al sistema de refugio, la no aplicación de Cartagena en los sistemas nacionales de refugio y protección internacional, así como el impacto de la aplicación de figuras de protección complementaria, especialmente en países con una población desplazada significativa como son los casos de Colombia y Perú.

Referencias bibliográficas

- Abuelafia, Emmanuel. «Migración en la región andina: Impacto de la crisis y expectativas en el mediano plazo». *Banco Interamericano de Desarrollo*, Documento para discusión n.º IDB-DP-0777, (junio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 02.02.21] <http://dx.doi.org/10.18235/0002386>
- ACNUR-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. «UNHCR's Gillian Triggs warns COVID-19 severely testing refugee protection». *ACNUR*, (7 de octubre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.20] <https://www.unhcr.org/news/press/2020/10/5f7de2724/unhcrs-gillian-triggs-warns-covid-19-severely-testing-refugee-protection.html>
- ACNUR-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. «Tendencias Globales de desplazamiento forzado en 2020». *ACNUR*, (2021) (en línea) [Fecha de consulta: 27.09.21] <https://www.acnur.org/60cbddfd4>
- Acosta, Diego; Blouin, Cécile y Freier, Luisa Feline. «La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas». *Fundación Carolina*, Documento de trabajo n.º 3, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 03.09.21] https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf
- Acosta, Diego y Brumat, Leiza. «Political and Legal Responses to Human Mobility in South America in the Context of the Covid-19 Crisis. More Fuel for the Fire?». *Frontiers in Human Dynamics*, n.º 2 (2020), p. 1-6 (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2021] <https://doi.org/10.3389/fhumd.2020.592196>
- Acosta, Diego y Freier, Luisa Feline. «Regularization, naturalization, and refugee protection: Exploring Latin American policy gaps». *Journal of Immigrant and Refugee Studies* (en prensa).

- Acosta, Diego y Madrid Sartoretto, Laura. «¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil». *Fundación Carolina*, Análisis Carolina, (3 de marzo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 03.09.21] <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-9.2020.pdf>
- Álvarez, Mishel Carolina. «El Estado como productor legal de la ilegalidad migrante». Caso Migración Venezolana en el Ecuador». *Colloquia, Academic Journal of Culture and Thought*, vol. 7, (2020), p. 63-71 (en línea) [Fecha de consulta: 23.09.21] <https://colloquia.uhemisferios.edu.ec/index.php/colloquia/article/view/97>
- Aron Said, Valeria, y Castillo Jara, Soledad. «Reacting to Change within Change: Adaptive Leadership and the Peruvian Response to Venezuelan Immigration». *International Migration*, n.º Special Issue (2020), p. 1-20 (en línea) [Fecha de consulta: 03.09.21] <https://doi.org/10.1111/imig.12761>
- Banco Mundial. «Una oportunidad para todos. Los Migrantes y Refugiados Venezolanos y el Desarrollo del Perú». *Banco Mundial*, (24 de noviembre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 25.02.21] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32816>
- Beets, Gijs y Willekens, Frans. «The global economic crisis and international migration: An uncertain outlook». *Vienna Yearbook of Population Research*, vol. 7, (2009), p. 19-37.
- Berganza, Isabel; Blouin, Cécile y Freier, Luisa Feline. «El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano». *Revista Chilena de Derecho*, vol. 47, n.º 2 (2020), pp. 385-410.
- Blouin, Cécile y Freier, Luisa Feline. «Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad». En: Gandini, Lucia; Lozano Ascencio, Fernando y Prieto, Victoria (coords.). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Ciudad de México: UNAM, p. 157-184.
- Briceño, Anali; Alonso-Pastor, Ander; Ugaz, Yordi y Godoy, Carlos Enrique. «La calidad migratoria humanitaria y su relación con los derechos de la población venezolana en el Perú». *Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico (Cen-DE)*, (septiembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 17.01.21] <https://equilibriumcende.com/calidad-migratoria-peru/>
- Bukuluki, Paul; Mwenyango, Hadijah; Katongole, Simon Peter; Sidhva, Dina y Palattiyil, George. «The socio-economic and psychosocial impact of COVID-19 pandemic on urban refugees in Uganda». *Social Sciences and Humanities Open*, vol. 2, n.º 1 (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 25.02.21] <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2020.100045>

- Calderón Castillo, Javier y García Sojo, Giordana. «Ayudas estatales y COVID-19 en América Latina». *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica*, (1 de julio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 19.03.21] <https://www.celag.org/ayudas-estatales-y-covid-19-en-america-latinal/>
- Chetail, Vincent y Bauloz, Céline. «EU-US Immigration Systems 2011/07. The European Union and the challenges of forced migration: from economic crisis to protection crisis?». *Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San domenico di Fiesole: European University Institute*, 2011 (en línea) [Fecha de consulta: 17.03.21] https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17837/EU-US%20Immigration%20Systems%202011_07.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. «Nota de Prensa N° 006-2020-CCFFAA. Fuerzas Armadas despliegan unidades blindadas y personal para reforzar la seguridad y el control en la frontera norte». *Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú*, (26 de enero de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.21] <http://www.ccffaa.mil.pe/nota-de-prensa-n-006-2020-ccffaa-fuerzas-armadas-despliegan-unidades-blindadas-y-personal-para-reforzar-la-seguridad-y-el-control-en-la-frontera-norte/>
- Crawley, Heaven. «The politics of refugee protection in a (post) COVID-19 world». *Social Sciences*, vol. 10, n.º 3 (2021), p. 1-14 (en línea) [Fecha de consulta: 18.03.21] <https://doi.org/10.3390/socsci10030081>
- De Genova, Nicholas P. «Migrant “Illegality” and Deportability in Everyday Life». *Annual Review of Anthropology*, vol. 31 (2002), p. 419-447 (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.21] doi: 10.1146/annurev.anthro.31.040402.08543
- Dempster, Helen; Ginn, Thomas; Graham, Jimmy; Guerrero Ble, Martha; Jaysinghe, Daphne y Shorey, Barri. «Locked down and left behind: the impact of COVID-19 on refugees’ economic inclusion». *Center for Global Development and Refugees International*, Policy Paper 178, (julio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 21.02.21] https://www.refugee-economies.org/assets/downloads/Paper_Dempster_et_al..pdf
- Dionne, Kim Yi y Turkmen, Fulya Felicity. «The politics of pandemic othering: putting COVID-19 in global and historical context». *International Organization*, vol. 74, n.º 1 (2020), p. E213-E230. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000405>
- Donato, Kathrine y Ferris, Elizabeth. «Refugee Integration in Canada, Europe, and the United States: Perspectives from Research». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, volume 690, n.º 1 (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 04.01.20] <https://doi.org/10.1177/0002716220943169>
- Fassin, Didier. «La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la “cri-

- sis de los refugiados” de 2015 en Europa». *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. LXX, n.º 2 (2015), pp. 277-290 doi: 10.3989/rdtp.2015.02.001.02
- Fouskas, Theodoros. «Migrants, asylums seekers and refugees in Greece in the midst of the COVID-19 pandemic». *Comparative Cultural Studies- European and Latin American Perspectives*, vol. 5, n.º 10 (2020), p. 39-58 (en línea) [Fecha de consulta: 27.02.21] <https://oajournals.fupress.net/index.php/ccselap/article/view/12297>
- Freier, Luisa Feline; Blouin, Cécile y Berganza, Isabel. «The Cartagena Refugee Definition and Venezuelan Displacement in Latin America». *International Migration*, (diciembre 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 16.12.21] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12791>
- Freier, Luisa Feline y Castillo Jara, Soledad. «Movilidad y políticas migratorias en América Latina en tiempos de COVID-19». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020*, (enero de 2021), p. 50-65 (en línea) https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2020/movilidad_y_politicas_migratorias_en_america_latina_en_tiempos_de_covid_19
- Freier, Luisa Feline y Luzes, Marta. «How Humanitarian Are Humanitarian Visas? An Analysis of Theory and Practice in South America». En: Jubilut, Lilliana Lyra; Mezzanotti, Gabriela y Vera Espinoza, Marcia (eds.). *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics and Challenges*. Nueva York: Berghahn, 2021, p. 276-292.
- Freier, Luisa Feline y Parent, Nicolas. «The Regional Response to the Venezuelan Exodus». *Current History*, 188(805), 2019, p. 56-61.
- Freier, Luisa Feline y Vera Espinoza, Marcia. «COVID-19 and Immigrants’ Increased Exclusion: The Politics of Immigrant Integration in Chile and Peru in Migration in the Time of COVID-19». *Frontiers in Human Dynamics*, (10 de marzo de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 07.03.21] <https://doi.org/10.3389/fhumd.2021.606871>
- Ghezelbasch, Daniel y Tan, Nikolas Feith. «The end of the right to seek asylum?: COVID-19 and the future of refugee protection». *European University Institute*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 14.03.21] <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/68175>
- Hoffmann, Florian F. y Gonçalves, Isadora d’Avila Lima Nery. «Border regimes and pandemic law in time of COVID-19: A view from Brasil». *AJIL Unbound*, vol. 114, (2020), p. 327-331.
- INEI-Instituto Nacional de Estadística e Informática. «Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país (ENPOVE 2018)». *INEI*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 12.12.20] <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/enpove-2018.pdf>

- Jaramillo, Verónica; Gil- Araujo, Sandra y Rosas, Carolina. «Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019)». *Forum*. Revista Departamento de Ciencia Política, n.º 18 (2020), p. 64-90 (en línea) [Fecha de consulta: 10.09.21] <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/81267>
- Koser, Khalid. «The impact of financial crises on international migration: lessons learned». *OIM- Organización Internacional para las Migraciones*, IOM Migration research series, n.º 37, (2009) (en línea) [Fecha de consulta: 02.02.20] https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs37_en.pdf
- Luzes, Marta; Freier, Luisa Feline; Castro, Marta y Brauckmeyer, Gustav. «Inmigración venezolana en Perú. Regularización migratoria y sistemas de refugio». *Equilibrium CenDE*. (diciembre de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 18.09.21] <https://equilibriumcende.com/regularizacion-migratoria-y-refugio/>
- Majidi, Nassim; Crawley, Heaven; Guadagno, Lorenzo y Kasavan, Camille. «Migrants caught in crises: contexts, responses and innovation». OIM. *World Migration Report*, (2020) (en línea) <https://publications.iom.int/es/books/world-migration-report-2020-chapter-10>
- Martuscelli, Patrícia Nabuco. «How are forcibly displaced people affected by the COVID-19 pandemic outbreak? Evidence from Brazil». *American Behavioral Scientist*, vol. 65, n.º 10 (2021), p. 1.342-1.364 (en línea) [Fecha de consulta: 19.03.21] <https://doi.org/10.1177/00027642211000402>
- Mercier, Elise y Rehaag, Sean. «The Right to Seek Asylum in Canada (During a global Pandemic) ». *Osgoode Hall Law School*, vol. 57, n.º 3 (2021), p. 705-738 (en línea) [Fecha de consulta: 10.09.21] <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol57/iss3/7>
- Mukumbang, Ferdinand C., Ambe, Anthony N., Adebiyi, Babatope O. «Unspoken inequality: how COVID-19 has exacerbated existing vulnerabilities of asylum-seekers, refugees and undocumented migrants in South Africa». *International Journal for Equity and Health*, vol. 19, n.º 141. <https://doi.org/10.1186/s12939-020-01259-4>
- R4V-Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. «GTRM: Reporte de situación Tumbes 7-20 febrero 2021». *R4V*, (24 de febrero de 2021a) (en línea) [Fecha de consulta: 04.03.21] <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/85097>
- R4V-Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. «Encuesta regional de desalojos de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela. Análisis de los principales impactos y necesidades». *R4V*, (16 de febrero de 2021b) (en línea) [Fecha de consulta: 18.02.21] <https://reliefweb.int/report/colombia/encuesta-regional-de-desalojos-de-las-personas-refugiadas-y-migrantes-de-venezuela>

- Sánchez-Najera, Felipe y Freier, Luisa Feline. «The Cartagena refugee definition and nationality-based discrimination in Mexican refugee status determination». *International Migration*, n.º Special (2021) (en línea) [Fecha de consulta: 29.08.21] <https://doi.org/10.1111/imig.129>
- Seele, Andrew y Bolter, Jessica. «An Uneven Welcome. Latin American and Caribbean Responses to Venezuelan and Nicaraguan Migration». *Migration Policy Institute*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 25.09.21] <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Venezuela-Nicaragua-Migration2020-EN-Final.pdf>
- Trauner, Florian. «Asylum policy: the EU's crises and the looming policy regime failure». *Journal of European Integration*, vol. 38, n.º 3 (2016). p. 311-325.
- Trauner, Florian. «Multifaceted crisis as an opportunity and a risk: the EU's long struggle to reform the Dublin system for asylum seekers». En: Wöhl, Stefanie; Springler, Elisabeth; Pachel, Martin y Zeilinger, Bernhard (eds.). *The State of the European Union: Fault Lines in European Integration*. Wiesbaden: Springer, 2020, p. 257-274.
- Ukrayinchuk, Nadiya y Havrylchyk, Olena. «Living in limbo: economic and social costs for refugees». *Canadian Journal of Economics*, vol. 53, n.º 4 (2020), p. 1.523-1.551.
- Vera Espinoza, Marcia; Zapata, Gisela y Gandini, Luciana. «Mobility in immobility: Latin American migrants trapped amid COVID-19». *Open Democracy*, (mayo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.21] <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/mobility-immobility-latin-american-migrants-trapped-amid-covid-19/>
- Zambrano-Barragán, Patricio; Ramírez Hernández, Sebastián; Freier, Luisa Feline; Luzes, Marta; Sobczyk, Rita; Rodríguez, Alexander y Beach, Charles. «The impact of COVID-19 on Venezuelan migrants' access to health: A qualitative study in Colombian and Peruvian cities». *Journal of Migration and Health*, n.º 3 (2021), p. 1-8 (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2021] <https://doi.org/10.1016/j.jmh.2020.100029>
- Zapata, Gisela P. y Prieto Rosas, Victoria. «Structural and contingent inequalities: the impact of COVID-19 on migrant and refugee populations in South America». *Bulletin of Latin American Research*, vol. 39, n.º S1 (2020), p. 16-22 (en línea) [Fecha de consulta: 16.02.21] <https://doi.org/10.1111/blar.13181>

Las autoras agradecen a Andrea Kvietok por sus excelentes sugerencias en el proceso de la revisión del presente artículo.

**AHORA MISMO,
SEGURAMENTE
ESTÉS PENSANDO.**



**ENCANTADOS
DE RECONOCERTE.**

CLAVES

**LA REVISTA DE PENSAMIENTO CRÍTICO
Y AGITACIÓN CULTURAL**

A la venta en quioscos, librerías, Claves.kioskoymas.com
Suscripciones: 914 400 499 / suscripciones@prisarevistas.com

Huida inmovilizada en Tijuana: desplazamiento forzado de mujeres mexicanas hacia Estados Unidos

Immobilised flight in Tijuana: Mexican women forcibly displaced to the United States

Aída Silva Hernández

Investigadora posdoctoral, El Colegio de la Frontera Norte; profesora, Universidad Autónoma de Baja California (UABC). aida.silva@uabc.edu.mx.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7979-7192>

Beatriz Alfaro Trujillo

Consultora-investigadora independiente; profesora, Universidad Autónoma de Baja California (UABC). beatriz.alfaro@uabc.edu.mx

Cómo citar este artículo: Silva Hernández, Aída y Alfaro Trujillo, Beatriz. «Huida inmovilizada en Tijuana: desplazamiento forzado de mujeres mexicanas hacia Estados Unidos». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129 (diciembre de 2021), p. 57-77. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.57

Resumen: Este artículo analiza las condiciones de vida en la ciudad fronteriza de Tijuana (México) de mujeres mexicanas desplazadas forzosas de sus lugares de residencia por ser víctimas de violencia familiar y del crimen organizado, huyendo hasta esa ciudad con la intención de solicitar asilo en Estados Unidos. Debido a que este país gestiona la recepción de solicitudes de asilo por medio de un sistema de cuotas diarias en montos insuficientes para atender la demanda, todo aspirante al asilo queda contenido en la frontera del lado mexicano a la espera de poder presentar su solicitud, lo que puede prolongarse más de un año. Para las mujeres mexicanas desplazadas, la interrupción de su huida las coloca en la frontera en un estado liminal en términos de subsistencia, seguridad y salud mental, exponiéndolas a la revictimización. A partir de marzo de 2020, ello se vio agravado por las medidas contra la COVID-19.

Palabras clave: desplazamiento forzado interno, frontera, violencia contra las mujeres, inmovilidad, México, Tijuana, Estados Unidos, migraciones, COVID-19

Abstract: This article analyses living conditions in the border city of Tijuana (Mexico) for Mexican women forcibly displaced from their places of residence due to family violence and organised crime who intend to request asylum in the United States. The US manages asylum applications with a system of daily quotas that are too small to meet the demand. Hence, all asylum seekers are contained on the Mexican side of the border as they wait to submit their application, which can take over a year. For displaced Mexican women this hiatus in their escape leaves them in a liminal state at the border in terms of subsistence, security and mental health, and exposes them to re-victimisation. Since March 2020, this has been exacerbated by measures to combat COVID-19.

Key words: forced internal displacement, borders, violence against women, immobility, Mexico, Tijuana, United States, migration, COVID-19

Este trabajo recupera parte de los hallazgos de la investigación «Efectos del desplazamiento forzado interno en niñas, niños y adolescentes y sus familias en Tijuana y Mexicali, B.C. durante la COVID-19», financiada por UNICEF-Tijuana y realizada por las autoras entre agosto de 2020 y febrero de 2021. Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva de las autoras.

El objetivo del artículo es analizar, desde una perspectiva sociológica, las condiciones de vida en la frontera de Tijuana (México) de mujeres mexicanas desplazadas de sus lugares de residencia por ser víctimas de violencia, huyendo hasta esa ciudad con la intención de solicitar asilo en Estados Unidos. Este grupo de población, al igual que el resto de aspirantes al asilo de otras nacionalidades, está sujeto a la política estadounidense que condiciona su recepción mediante un sistema de cuotas diarias en montos insuficientes para atender la demanda, con la consecuente acumulación de aspirantes del lado mexicano. La contención se agravó a partir de marzo de 2020, con la suspensión de los procesos de asilo debido a la pandemia por COVID-19, lo que hizo extender la espera en la frontera durante más de un año¹.

En concreto, el estudio analiza ese compás de espera del desplazamiento forzado interno y la aspiración a la protección internacional. Para las personas desplazadas forzadas mexicanas, el intervalo constituye una paralización de su huida en el país de origen del cual quieren escapar. Inmovilizadas en la frontera, estas personas quedan colocadas en una suerte de tránsito extendido que las expone a la revictimización en términos de seguridad, derechos humanos, subsistencia y salud mental. Así es como experimentan el desplazamiento forzado interno (DFI) causado por la violencia: de manera obligada, intempestiva, con escasos recursos y en clave de huida del lugar de residencia habitual, sin llegar a cruzar una frontera internacional (CDH, 1998: 5; Gómez, 2020: 5; Cortés *et al.*, 2020: 15). Como en otros casos, todo desplazamiento forzado compromete una violación de los derechos humanos y, como ocurre tanto en México como en otros países, suele ser el propio Estado el que origina el desplazamiento, ya sea por asumir un papel de persecutor o por su negligencia para garantizar los derechos básicos de supervivencia (Celis y Aierdi, 2015: 26 y 58; Gómez, 2020: 5).

Al intervenir actores como el Estado y las instituciones, estas realidades subsumen problemáticas de larga duración relacionadas con la violencia estructural e institucional. La violencia como estrategia de reproducción del sistema, como

1. La reanudación de los procesos de asilo para personas mexicanas permanece sin cambios en los primeros meses de la Administración de Biden (abril de 2021).

señala Segato (2003: 113), se refunda permanentemente para conservar su vigencia como aparato que subordina a los minorizados en el orden de estatus y para ocultar el acto que la instaura; con ello, la violencia estructural deviene en «la privación de los medios para alcanzar condiciones dignas de vida en un determinado sistema político y económico» (París, 2017: 34). Minorizados y excluidos por raza, género y condición económica, la mayoría de individuos DFI en México se encuentran en condiciones de marginación y pobreza, siendo principalmente indígenas, mujeres, niñas, niños y adolescentes (Pérez *et al.*, 2018: 31); expuestos a la violencia institucional, son víctimas de «las debilidades de las instituciones donde el mal actuar de la burocracia, la centralización de la gestión pública o el dominio de criterios clientelares o patrimonialistas bloquean respuestas adecuadas y ágiles frente al riesgo o peligro» (Pérez, 2020: 140).

En este estudio nos interesa destacar a las mujeres DFI y las violencias que las afectan en sus lugares de residencia anterior, así como la manera en que dichas violencias repercuten en el contexto fronterizo de huida inmovilizada. Cuando las mujeres sobresalen como receptoras de esa reproducción

Interesa destacar a las mujeres desplazadas internas y las violencias que las afectan en sus lugares de residencia anterior, así como la manera en que dichas violencias repercuten en el contexto fronterizo de huida inmovilizada.

sistémica de poderes excluyentes, de segregación, discriminación y explotación por cuestiones de género en un orden social patriarcal, nos referimos específicamente a la violencia contra la mujer, basada en «una sólida construcción de relaciones, prácticas e instituciones sociales (incluso del Estado) que generan, preservan y reproducen poderes de dominio masculino (acceso, privilegios, jerarquías, monopolios, control) sobre las mujeres, las mismas que deben también padecer la imposición de poderes sociales (sexuales, económicos, políticos, jurídicos y culturales) (Lagarde, 2007: 147 y 148). En este marco, la inmovilidad resalta como «una experiencia localizada que evoca los lugares (cerrados, saturados o restrictivos), donde las personas se ven obligadas a permanecer, con el sentimiento de tiranía espacial que esto genera» (Vidal y Musset, 2016: 2)². En la inmovilidad fronteriza actúan dos fuerzas que presionan: la que se desprende de las políticas de asilo de Estados Unidos —en este artículo solo referidas para explicar el contexto— y la que corresponde al Estado mexicano a partir de su injerencia en la violencia estructural e institucional, así como en su inoperancia como garante de los derechos humanos entorno al DFI. La espera, por lo tanto, no solo refiere a un espacio geográfico, sino que constituye

2. Traducción propia.

un espacio social. Un «hecho social total», siguiendo a Vidal y Musset (2016: 5), en la medida que involucra diversas dimensiones y funda una interacción de poderes sociales, económicos, legales y políticos, prácticas y representaciones.

Partiendo de lo anterior, el artículo sostiene dos argumentos: en primer lugar, que el DFI en México es un problema social que precisa del análisis de las condiciones estructurales que le anteceden y el abordaje de la movilidad como efecto en el que se acentúa la desprotección y las violencias contra las mujeres como parte de ese proceso más amplio. Sus causas obedecen a diversos problemas estructurales que han descompuesto el tejido social, como la penetración del crimen organizado a nivel comunitario, la normalización de prácticas patriarcales y machistas de larga data en el país, así como un aparato de impartición de justicia con serias deficiencias que viola los derechos humanos. En segundo lugar, que es necesario regionalizar la problemática del desplazamiento forzado. Es decir, que la espera en la frontera norte de México requiere distinguirse como un contexto sui géneris de huida suspendida, estancada o contenida que coloca a las personas desplazadas internas que aspiran al asilo en Estados Unidos en un contexto de alta vulnerabilidad, con episodios de revictimización –latentes o patentes– al seguir expuestas a condiciones de desprotección e inseguridad. En términos de política pública, correspondería distinguir esa fase de inmovilidad como parte de un *estado de contingencia*, esto es, como la fase del desplazamiento en el que se deben ejecutar *medidas urgentes* para atender y proteger la vida e integridad de las personas durante un evento de DFI y garantizar el respeto pleno de sus derechos humanos. Las *medidas urgentes* constituyen el conjunto de estrategias y planes de acción de los tres órdenes de gobierno, de organismos internacionales y de la sociedad civil, como son las acciones de asistencia, protección, gestión de soluciones duraderas y apoyo jurídico (Poder Legislativo, 29 de septiembre de 2020: 88 y 89)³. De tal manera que, cuando se analizan las condiciones de vida de las mujeres en situación de DFI en Tijuana, se pone en evidencia un nodo de violencias que emanan de la dimensión estructural y que atraviesan el ámbito institucional, familiar e individual (emocional, físico y sexual).

A fin de sustentar estos argumentos, se presenta un breve escenario del DFI en México, el cual ha llegado a evaluarse como una crisis de derechos humanos en los

3. Las definiciones de *estado de contingencia* y de *medidas urgentes* se retoman de la iniciativa de Ley General en materia de desplazamiento forzado interno, pendiente de aprobación en la Cámara de Senadores de México (abril de 2021). Véase en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/sep/20200929-III.pdf>

últimos cinco años (Pérez y Castillo, 2019: 116). En ese marco, se revisa el caso de la violencia experimentada por mujeres en sus lugares de residencia previa y su posterior estadía transitoria y obligada en Tijuana, ciudad que concentra el 59% del total de personas a lo largo de la frontera norte de México a la espera de solicitar asilo en Estados Unidos, la mayoría de las cuales son mexicanas desplazadas (Arvey, 2021: 7; Leutert *et al.*, 2020: 8). Este trabajo recupera parte de los hallazgos de una investigación cualitativa realizada entre agosto de 2020 y febrero de 2021, teniendo como eje de discusión la relectura de 13 entrevistas en profundidad de corte biográfico con mujeres adultas, todas madres, acompañadas en esa frontera por sus hijas e hijos. Desde lo vivencial, se observa que la indefensión y el miedo son una constante en sus condiciones de vida, unidos a un fuerte sentido de pérdida, ansiedad e incertidumbre.

Causas del desplazamiento forzado en México: crimen organizado y violencia familiar

Siguiendo la tendencia a nivel mundial, México carece de un registro oficial de DFI, si bien aproximaciones internacionales estimaban un acumulado entre 2009 y 2019 de 345.000 desplazados internos por conflictos y violencia (IDMC, s. f.). En cuanto al volumen de desplazados mexicanos que buscaron la protección internacional en Estados Unidos, el Departamento de Seguridad Nacional de ese país reportó en el año fiscal 2019 la recepción de 34.945 solicitudes de asilo por parte de mexicanos, el número más alto en relación con los dos años anteriores (Baugh, 2020: 6 y 7).

En su génesis, diversos autores coinciden en señalar que la política de seguridad nacional mexicana implementada durante el período presidencial de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) fue el eslabón que detonó la cadena de expansión de la violencia proveniente del crimen organizado que se vive desde entonces en el país (Cervantes y Téllez, 2020; Gómez y Espinosa, 2020; Díaz y Romo, 2019; Pérez y Castillo, 2019, entre otros). Se trató de una política de choque entre fuerzas militares y policiales y las células del crimen organizado, lo que derivó en la multiplicación de enfrentamientos y de condiciones de inseguridad (Gómez, 2020: 12). Así, resultó ser una política fallida cuya proliferación quedó afianzada en variables estructurales como «la debilidad estatal previa y la desigualdad social característica de algunos de los estados con mayores índices de violencia» (Gómez y Espino-

sa, 2020: 29). Secuestros, asaltos, reclutamientos obligados, toma de territorios, extorsiones, imposición de cuotas por «derecho de piso», así como una creciente promoción de componentes simbólicos del narcotráfico como vía de poder, se convirtieron en expresiones cada vez más comunes en diversas regiones del país y en las principales causas del DFI.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2019 casi una tercera parte de los hogares mexicanos había tenido al menos un integrante como víctima de un delito. Solamente se denunció y se abrió carpeta de investigación en el 7,6% del total de casos, de los cuales un 44,5% concluyeron en que «no pasó nada o no se continuó con la investigación». La escasez de denuncias, según la encuesta, parece obedecer a que más del 70% del total de la población adulta en México considera que los jueces son corruptos y un 66% califica así al personal de los ministerios públicos estatales. En relación con el hecho de ser mujer, el 74,1% de las encuestadas percibe su municipio de residencia como inseguro (INEGI, 2020: 8, 40, 43, 48 y 57). Basándose en la misma encuesta, el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2019: 25) estimó que un 62% del total de personas que se habían visto precisadas a cambiar de vivienda o de lugar de residencia para protegerse de la delincuencia eran mujeres.

Una segunda causa del DFI en México es la violencia familiar, es decir, la que se desprende de «un acto de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente a cualquier integrante de la familia, dentro o fuera del domicilio familiar, por quien tenga o haya tenido algún parentesco por afinidad, civil, matrimonio, concubinato o a partir de una relación de hecho y que tenga por efecto causar un daño» (CNDH, 2016: 2)⁴. Sus expresiones más recurrentes en el país señalan que se trata mayormente de una violencia ejercida por hombres en contra de mujeres, niñas y adolescentes. Los últimos datos oficiales indican que, en 2016, cuatro de cada diez mujeres en una relación habían sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja (INEGI, 2017: 35).

Así, en las causas del DFI en México para las mujeres se conjugan dos fuentes de violencia: a) la violencia familiar, que se caracteriza por ser sostenida en el tiempo

4. Se diferencia de la violencia doméstica porque esta alude al hogar como el espacio físico en el que se perpetúa la violencia (Soto *et al.*, 2003: 11). Las agresiones que originan el desplazamiento forzado interno ocurren dentro y/o fuera del hogar, por lo cual el término de violencia familiar es el indicado para nombrar la causal de esta problemática.

y soportada por las mujeres de forma regular durante años y en la que, comúnmente, el agresor es la pareja, y b) la violencia del crimen organizado, la que suele presentarse como un evento aislado e intempestivo en el que el esposo suele ser la primera víctima directa. Ambas violencias no son excluyentes, ya que pueden llegar a enlazarse en la experiencia de vida de una misma mujer. Desde ese ángulo, destaca asimismo que «las mujeres mexicanas sufren de la violencia de la narcoguerra que azota el país desde 2006. Sin embargo, hay una tendencia a decir que esta afecta más a hombres que a mujeres –70% de muertos y desaparecidos son varones–, sin reparar en que la violencia sexual y de género se encuentra en un *continuum* de violencia» (Estévez, 2020: 28 y 29).

Como parte de este contexto, cabe destacar que el DFI sigue pendiente de fortalecerse en materia legislativa con un soporte normativo especializado. De hecho, se reglamenta junto con otras problemáticas a través de la Ley General de Víctimas (Poder Legislativo, 9 de enero de 2013), aludiendo a las personas en situación de desplazamiento interno como parte de los grupos de población que han sido víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos, sin considerar las particularidades del DFI para su atención, protección, reparación y garantía de derechos. Desde 1998 hasta el primer trimestre de 2020 se habían presentado ocho iniciativas de ley sin haber sido aprobadas (CMDPDH, s. f.). Incluso el tema estaba diluido en el discurso y en la agenda pública debido a la resistencia del Estado a reconocer el DFI como una problemática significativa dada su incidencia y su afectación multidimensional. De acuerdo con Frausto y Galicia (2020: 11), «esta omisión respondía no solo a la intención de evitar responsabilidades, sino también a un intento de ocultar la posible participación de algunas autoridades públicas en los sucesos que orillaron a las personas a desplazarse de sus hogares».

Finalmente, en abril de 2019, ante la presión pública y la evidencia, el Gobierno mexicano se pronunció a favor del reconocimiento del fenómeno y, en septiembre de 2020, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa de Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno (Poder Legislativo, 29 de septiembre de 2020). Esta ley vislumbra un giro en la atención de la problemática y en la instauración de una política pública específica, al estar fundamentada en la obligación del Estado de reconocer y garantizar los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado interno (art. 2, fracc. vi: 86). Sin embargo, en el primer cuatrimestre de 2021, esta iniciativa seguía sin contar con la aprobación de la Cámara de Senadores –trámite necesario para entrar en vigor–. Mientras tanto, el DFI continúa siendo un fenómeno «victimizante, resultado de una gestión gubernamental poco eficiente» que acarrea una desarticulación social (Gómez, 2020: 9) y facilita expresiones de violencia institucional, como se ejemplifica en los siguientes testimonios.

«No nos quedó más que huir»: violencias en los lugares de residencia de mujeres desplazadas

La mayoría de las 13 mujeres entrevistadas habían nacido en el mismo lugar del que habían tenido que desplazarse, estando este en zonas urbanas o semiurbanas. Mayoritariamente estaban casadas e integraban configuraciones familiares predominantemente nucleares y, en menor medida, extensas o monoparentales maternas. El rango de edad era de 21 a 58 años, lo que pone en evidencia el impacto expansivo y transgeneracional del desplazamiento forzado por violencia. Respecto a su ocupación, la mayor parte se dedicaba a labores del hogar, algunas eran comerciantes y otras trabajaban en el sector de servicios. La escolaridad promedio se ubicaba en niveles básicos, con al menos un año cursado de primaria o de secundaria, mientras que dos mujeres eran semianalfabetas. Tres mujeres habían salido de sus entidades⁵ por ser víctimas de violencia familiar, ocho por violencia proveniente del crimen organizado y dos habían estado expuestas a ambos tipos de violencia, ya que la pareja agresora pertenecía a alguna célula delincuencia o conseguía su apoyo para intimidar y controlar a la mujer. Las mujeres procedían, coincidentemente, de Guerrero o de Michoacán, entidades costeras del Océano Pacífico mexicano con uno de los mayores índices de desplazamiento forzado masivo en el país (Pérez *et al.*, 2020: 21). Se ha documentado que en Guerrero los desplazamientos están relacionados con el crimen organizado, los grupos de autodefensas y las disputas de terrenos ejidales⁶ por proyectos extractivistas (Gómez, 2020: 15). En Michoacán, por su parte, la violencia prolifera a partir de «vacíos institucionales» que facilitan «una fuerte presencia de grupos del crimen organizado» (Cortés *et al.*, 2020: 36).

La violencia proveniente de la delincuencia organizada se empieza a vivir como experiencia, primero, por las circunstancias que permean el entorno inmediato (barrio o colonia) para después condensarse en una afectación más directa. En un primer momento, las personas advierten en su comunidad la recurrencia de delitos tales como robos, extorsiones, asesinatos y secuestros, lo que va condicionando su manera de comportarse e interrelacionarse, al establecer me-

5. México se divide territorial, política y administrativamente en 32 entidades federativas, comúnmente llamadas estados. A su vez, cada estado se demarca por municipios.

6. Tierras otorgadas por el Estado a campesinos o a comunidades campesinas para labores de cultivo.

didadas cotidianas de protección que paulatinamente van construyendo modos de vida que, de alguna manera, normalizan la violencia. El hecho de estar expuesto a las operaciones del crimen organizado se relaciona, en parte, a una posición socioeconómica media-baja o baja, que limita las posibilidades de vivienda y circunscribe a la población dentro de zonas periféricas o marginales, regularmente de alta criminalidad. Las entrevistadas coincidieron en destacar que fue en los últimos 10 años (desde 2010) cuando empezaron a percibir un incremento de la violencia en sus entornos cotidianos; una violencia promovida, principalmente, por las actividades del tráfico de drogas, las cuales se vieron facilitadas por las deficiencias en las funciones de vigilancia de la policía. En la ciudad de Lázaro Cárdenas (Michoacán), por ejemplo, «va el Gobierno y, sí, revisa según las calles, las colonias y eso, pero, de todos modos, los fulanos [delincuentes] andan ahí como quien dice “sultos” (...) y pues uno qué les va a decir; nomás uno se mete a sus casas y ya» (Margarita, 41 años)⁷.

En este contexto, la protección que logran agenciarse consiste en formas de resistencia mínimas comparadas con el poder de los victimarios: resguardarse en casa, salir acompañadas y mantener en lo posible a niñas y adolescentes en el hogar. Los riesgos y violencias imperantes en los lugares de residencia guardan la latencia de cristalizarse en ataques directos en cualquier momento, lo que, si finalmente ocurre, se convierten en causa de huida, sea por amenazas, secuestros, extorsiones o asesinatos, con daños físicos, psicológicos y/o patrimoniales. El testimonio de Dulce (25 años) revela la penetración del crimen organizado y sus agresiones culminantes: ella y su madre vendían dulces en Acapulco (Guerrero), un puerto turístico. Llevaban tres años pagando «derecho de piso» a los delincuentes, cuota exigida para «permitirles» trabajar en su comercio. Cuando el monto alcanzó cifras imposibles de cubrir, los delincuentes llegaron a su local a amenazarla y golpearla, amagando con una pistola a su hijo de apenas cuatro años que estaba con ella. «Sentía yo los segundos. Y le pusieron un arma en la cabeza [a su hijo]. No nos quedó más que huir. Ya habían sido demasiadas extorsiones. Nosotras tampoco podíamos hacer nada».

Los riesgos y violencias imperantes en los lugares de residencia guardan la latencia de cristalizarse en ataques directos en cualquier momento, lo que, si finalmente ocurre, se convierten en causa de huida, sea por amenazas, secuestros, extorsiones o asesinatos, con daños físicos, psicológicos y/o patrimoniales.

7. Todos los nombres utilizados son seudónimos.

El desplazamiento forzado por violencia familiar resulta igualmente dramático. Este tipo de violencia se presenta durante años mediante abusos reiterados y exponenciales hasta llegar al punto álgido en el que peligra la vida. El ejecutor de estas violencias, en las historias documentadas, invariablemente es la pareja de la mujer y padre de sus hijos. Puede ser una violencia del orden de lo verbal, físico, psicológico, sexual y/o económico, regularmente fusionada con problemas de adicción y celos. La exposición a las agresiones machistas intimida y denigra profundamente a las mujeres, quienes se advierten altamente vulnerables y desprotegidas. Como mecanismo de agresión recurrente, se observó que el padre utiliza a los hijos e hijas como transmisores de mensajes para la madre, exponiéndolos deliberadamente a situaciones altamente agresivas y sometiendo a una carga emocional extraordinaria sin importar la edad. Así lo expresó Esperanza (42 años), cuyo esposo la violaba sistemáticamente; drogadicto, narcomenudista y celoso: «la última vez que lo vi fue en marzo [de 2018]. Iba armado. Iba a matarme. En cuanto mis hijos lo vieron, la niña y el niño se echaron a correr. Les dijo: “vine a matar a tu madre, ven para que veas, vengan para que vean”». El giro que lleva a una mujer a decidir cortar con esa violencia sostenida es la constante preocupación por la integridad de sus hijos y la vivencia de un episodio extremo. Como atestigua Jessy (32 años), con hijos de 8 y 12 años de edad: «me quiso ahorcar, todo delante de mis hijos. Cuando eso sucedió, que él me empezó a golpear y todo, mis hijos se le fueron encima para defenderme (...) No sé cómo yo pude reaccionar (...) Corrí con mis niños». En tres de los cinco testimonios recuperados para este estudio y que involucran violencia familiar, se repiten estos momentos, los cuales aumentaron especialmente durante el confinamiento por la COVID-19, en correspondencia con el patrón nacional de incremento en las manifestaciones de violencia contra la mujer, cuando las llamadas de emergencia llegaron al pico de 26.171 llamadas en marzo de 2020, el máximo registro mensual desde 2016 (SESNSP-CNI, 2021: 93).

Como parte de las circunstancias que imperan en los lugares de residencia en origen, y que terminan conduciendo al DFI, destacan los problemas recurrentes de corrupción e impunidad de las autoridades locales y del sistema de impartición de justicia —con su participación, fallas u omisiones— que sostienen la falta de garantía de derechos y la vulnerabilidad de este grupo de población. En los testimonios de las mujeres son constantes las referencias a la colusión de la policía en hechos ilegales como cohecho y protección de delincuentes; a la negligencia en el seguimiento de sus denuncias y, en general, apuntan a un desamparo institucional que las afecta considerablemente, lo que adjudican a su condición de pobreza, ya que advierten que la *justicia* se vincula al poder económico, así como a su condición de género, en la medida que tanto agresores como autoridades transitan en un esquema patriarcal que invisibiliza su situación y menosprecia las agresiones. En cuanto al debido proceso o acatamiento de los

procedimientos judiciales, se observa cómo «la denuncia representa más peligro que solución y se visualiza como un camino inútil» (Díaz y Romo, 2019: 89).

En palabras de las mujeres desplazadas: «cuando a este señor no le hacían nada, al papá de los niños, es cuando sí tenía mucha impotencia. ¿Cómo no pueden proteger a las madres ni a sus hijos? Eso es muy claro de que no apoyan a uno, el Gobierno» (Eugenia, 39 años). Miriam (32 años), quien ha pasado por un triple desplazamiento huyendo de la violencia desde Guerrero, Nuevo León y estando ya en Tijuana, refiere: «ni siquiera demanda queremos poner; tienen palancas. En Guerrero se maneja así. Si denuncias algo que viste, la policía toma el caso y te llevan, pero te entregan con la gente mala, ni siquiera hacen justicia por lo que estás denunciando». Por su parte, Esperanza narra que interpuso una denuncia cuando el esposo rompió la puerta de la casa con un hacha. Le dijeron «que no procedía, que solo en

caso de que él la violara, le robara o la matara, sí». En las oficinas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en Michoacán, organismo encargado de la protección integral de niñas, niños y adolescentes, una abogada le brindó apoyo al inicio y después le sugirió que consiguiera dinero para pagar un abogado porque «ella tenía mucho trabajo». En el Ministerio Público le llegaron a decir «que mejor tomara a sus hijos y se fuera de ahí». La primera vez que Esperanza denunció la violencia familiar que vivía con su esposo tenía 16 años. Hoy tiene 42.

Basándose en sus experiencias de vida, las mujeres perciben que la corrupción y la impunidad son fallas del Gobierno mexicano en general, no exclusivas de sus lugares de residencia, por lo que extrapolan su apreciación a todo el país. A partir de esta apreciación, visualizan que su huida debe tener como fin una protección internacional, de ahí su propósito de dirigirse hacia la frontera norte y solicitar asilo en Estados Unidos. En los relatos no aparece el ideal tradicional de la movilidad Sur-Norte del «sueño americano», debido a que las personas DFI no han tenido tiempo de realizar tal construcción imaginaria y porque el desplazamiento forzado no radica propiamente en un objetivo migratorio, sino en un escape de ese sistema deficiente. La frontera internacional representa un freno para los agresores porque hay requisitos que cubrir para poder cruzarla, de tal manera que Estados Unidos se aprecia como un país seguro y con instituciones consolidadas. «No me siento segura en México. No sé la magnitud del poder que ellos [los delincuentes] tengan para podernos buscar, pero yo pienso que en Estados Unidos no darían con nosotros, porque hasta donde yo sé, en Estados Unidos tienen unas leyes muy justas», argumenta Yesenia (58 años), quien huye del crimen organizado con sus nietas y su nuera después de haber recibido amenazas de los mismos agresores que asesinaron a su hijo.

Visualizan que su huida debe tener como fin una protección internacional, de ahí su propósito de dirigirse hacia la frontera norte y solicitar asilo en Estados Unidos.

En general, la violencia del crimen organizado y la violencia familiar como causas del DFI en los entornos de vida de las entrevistadas reflejan una descomposición social en México, con afectaciones individuales, familiares y comunitarias enclavadas, a su vez, en problemáticas estructurales que tienen que ver con instituciones poco robustas –principalmente las de impartición de justicia y de protección de derechos humanos– y con la prevalencia de desigualdades asentadas en el patriarcado y la exclusión. Finalmente, llegado el momento de escapar, la familia de la mujer suele ser un apoyo decisivo. En las historias documentadas, las redes familiares en México regularmente se movilizan en la fase inmediata a la salida de las mujeres, con aportaciones económicas para su traslado hacia la frontera y/o resguardándolas temporalmente en sus hogares. Complementariamente, sus redes en Estados Unidos aportan capitales monetarios, información, soporte afectivo y un próximo nicho de acogida, constituyendo recursos cardinales. El hecho de dirigir su camino a Tijuana se asocia estrechamente con el apoyo recibido por este tipo de redes transnacionales, ya que esta ciudad históricamente se ha identificado como frontera de paso. Las mujeres, en su condición de madres, asumen la conducción de la fuga junto a sus hijas e hijos, de tal modo que «agencian la defensa, formas, modalidades y distribución de recursos asociados a la reproducción cotidiana de la familia en el tránsito del desplazamiento y de la instalación en los destinos» (Salazar, 2014: 65).

«A la nada nos venimos»: huida inmovilizada en Tijuana

El fenómeno del DFI empezó a evidenciarse en Tijuana alrededor de 2014, con la llegada de desplazados en «episodios masivos» o en los llamados «gota a gota»⁸, precisamente provenientes de Guerrero y Michoacán, huyendo de la violencia ocasionada por organizaciones criminales y/o violencia familiar (París, 2018: 24; Aven-
daño *et al.*, 2016: 17 y 69). Aun cuando Tijuana se encuentra entre los municipios más violentos a nivel nacional, con un promedio de cinco homicidios dolosos diarios de enero a noviembre de 2020 (GESI, 2021), las personas desplazadas siguen buscando esta ciudad fronteriza como puente de ingreso a Estados Unidos.

8. Los primeros compuestos por al menos 20 personas que huyen de manera simultánea de una misma comunidad; los segundos, son desplazamientos aislados, individuales o familiares (Pérez *et al.*, 2020: 13 y 14). Todos los casos documentados corresponden al tipo de DFI «gota a gota».

Desde las subjetividades de las mujeres entrevistadas, la espera en Tijuana configura una situación de tránsito en la que perdura un sentido de lucha, de ocultamiento y de alerta continua. Cuatro de ellas, en septiembre de 2020, llevaban entre ocho meses y un año en esa coyuntura, dos tres meses y el resto un mes o menos. A principios de 2021, con la suspensión aún vigente de los procesos de asilo en Estados Unidos, la espera en Tijuana se calculaba en 17 meses (Arvey, 2021: 9). Una inmovilidad que constituye un estado de alta vulnerabilidad dadas las condiciones anímicas de llegada, las complicaciones para poder trabajar, para la cobertura de las necesidades relacionadas con la atención a la salud y para retomar el ciclo escolar de los hijos. En general, al llegar a Tijuana las personas desplazadas se encuentran con esta situación de retención de manera sorpresiva, ya que es común que desconozcan cómo opera el sistema de asilo estadounidense. Así, el sentido del desplazamiento forzado como «una movilidad intempestiva, perentoria, de huida» (Salazar, 2014: 59), choca de frente con el muro de la espera y la muy escasa protección gubernamental. Sus principales apoyos provienen de sus propias redes, de la sociedad civil local y de organismos internacionales. Siendo el alojamiento una necesidad primaria, los albergues para personas en movilidad son espacios de concentración y un referente de los flujos que arriban a la ciudad. Las condiciones de vida de las mujeres desplazadas que se documentaron se centran en estos lugares de acogida.

Condiciones de vida en albergues de Tijuana

En esta frontera, el alojamiento de la población en movilidad recae casi en su totalidad en albergues de la sociedad civil o de organismos internacionales⁹. Las entrevistas se realizaron en cinco albergues que permanecieron abiertos durante el confinamiento, cuatro de la sociedad civil local y uno de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)¹⁰. Los albergues de la sociedad civil, en general, reciben el apoyo de otras organizaciones civiles y de organismos

9. El único albergue del Gobierno en Tijuana es el Centro integrador de Migrantes Carmen Serdán, abierto en diciembre de 2019 para atender a personas registradas en los Protocolos de Protección a Migrantes de Estados Unidos (MPP, por sus siglas en inglés), si bien posteriormente empezó a recibir personas deportadas y solo escasa y fortuitamente a personas DFI (notas de campo).

10. Los albergues de la sociedad civil visitados fueron Movimiento Juventud 2000, Pro Amore Dei, Ágape Misión Mundial y Casa Puerta de Esperanza. El albergue de la OIM se abrió en julio de 2020 y se le conoce como hotel-filtro (por COVID-19), ya que recibe a toda persona en movilidad que voluntariamente acepte cumplir con un aislamiento de dos semanas para después pasar a un albergue de estancia más prolongada.

internacionales para cubrir ciertas necesidades de alimentación, mejora de instalaciones, asesoría legal, terapia psicológica, programas educativos, así como actividades lúdicas para niñas, niños y adolescentes. La sinergia interinstitucional y la profesionalización de la atención es variable entre los albergues. Los recursos con los que cuenta cada uno de ellos explican las diferencias existentes en la calidad de las instalaciones y en la atención otorgada; también definen la zona de la ciudad en la que se ubican (relativamente seguras o inseguras); sus posibilidades de otorgar insumos (productos de higiene personal, ropa y calzado) y de cubrir las necesidades alimentarias, educativas, de salud y de inserción laboral. Los aportes que llegan a recibir del Gobierno pueden consistir en subsidios en

Para las mujeres entrevistadas, los albergues adquirieron una significación fundamental como espacio de amparo, no solo para su subsistencia, sino también por reforzar un sentido de protección y solidaridad.

servicios, donativos en especie o la coordinación de visitas periódicas de unidades móviles de salud, así como el registro escolar de niñas, niños y adolescentes. En la ciudad no existe un albergue ni otro tipo de organización o institución dedicada a la atención de personas en DFI. En los

albergues visitados se les atiende de manera estandarizada como parte del heterogéneo conglomerado de población en movilidad.

Las personas DFI que ingresan a los albergues suelen ser aquellas que llegan con muy pocos recursos económicos y están limitadas para alquilar alguna vivienda o habitación por su cuenta, si bien en algunos casos logran hacerlo por un tiempo corto, sobre todo a la llegada. Para las mujeres entrevistadas, los albergues adquirieron una significación fundamental como espacio de amparo, no solo para su subsistencia, sino también por reforzar un sentido de protección y solidaridad. Estas madres, en conjunto, tenían bajo su resguardo a 29 hijas e hijos, desde bebés hasta adolescentes, y solo dos de ellas estaban acompañadas por sus cónyuges. Aunque estos albergues se asumen como lugares desconocidos para los agresores, en las narrativas de los testimonios de las mujeres perdura el miedo y la sensación de riesgo; algunas, incluso, hicieron referencia a la sospecha que las autoridades de su localidad habían llegado a proporcionar datos de su paradero. Así lo mencionó Mónica (45 años) sobre su lugar de procedencia en Guerrero, del que no quiso precisar el nombre por este mismo temor. En el caso de Eugenia (39 años), su agresor, inmiscuido en el narcotráfico además de ejercer violencia familiar, «ya sabe dónde estoy. Pensé que él para acá nunca iba a venir, no me iba a alcanzar, pues, pero ya se enteró».

La vida en los albergues durante la espera —en cuanto a empleo, salud física y educación de los hijos e hijas— se va resarcendo en la medida de lo posible dentro de ese margen de recursos, carencias y cautela. Respecto al trabajo remunerado, las mujeres sin pareja y con hijos pequeños observan la mayor vulnerabilidad. Aún en

el confinamiento, los albergues permitían las salidas con fines laborales siempre y cuando los vástagos quedaran bajo el cuidado de un adulto, lo que resultaba difícil de conseguir al estar entre personas desconocidas. Algunas mujeres encontraban como solución emplearse dentro del mismo albergue cuidando a hijos de otras familias. De los 13 casos documentados, solo dos mujeres habían podido emplearse, una de manera eventual e informal en labores de limpieza y otra en una fábrica maquiladora, resolviendo el cuidado de los hijos con familiares que las acompañaban.

Referente a la salud física, en los albergues se otorga atención muy básica, quedando las enfermedades de mayor complicación pendientes de atenderse. Entre las mujeres entrevistadas se mencionaron diversos malestares de orden ginecológico, además de diabetes e incluso casos de tumores en matriz y cerebro, así como calcificaciones renales. Sin embargo, ninguna había logrado contar con tratamiento adecuado. Violeta (33 años) ejemplifica esa desprotección y hace referencia a la calidad de los servicios a los que pueden acceder las personas desplazadas. Este caso implica, además, una violación a los derechos sexuales y reproductivos en una institución pública: llegó embarazada a la frontera y, en el momento del parto, en el hospital le pidieron su consentimiento –en realidad obligado– para que en ese momento eligiera entre una salpingoclasia –o ligadura de trompas– o un dispositivo anticonceptivo (DIU). Optó por el segundo, aunque ello le generó graves trastornos que no había podido atender.

En relación con la educación de las y los hijos, el carácter temporal de la estancia en la frontera se percibe entre las madres como una brecha en la educación con reconocimiento oficial, considerándola con pesar como un costo más de los efectos del DFI. A raíz del confinamiento y del cierre de las escuelas en México se complicó la situación, ante la imposibilidad de incorporarse a las clases en línea desde los albergues porque su equipamiento y espacios no estaban diseñados para eso. Uno de los albergues visitados mantenía un programa educativo presencial a cargo de una organización civil, pero tres madres lo consideraban como un curso informal al carecer de reconocimiento oficial. Por su parte, el Gobierno del estado de Baja California implementó, a mediados de 2020, el Programa de vinculación con Albergues para atender las necesidades educativas de niñas, niños y adolescentes en tránsito a nivel de primaria y secundaria, tanto de alumnos mexicanos como extranjeros¹¹. Sin embargo, a través de los casos documentados no fue posible advertir su aplicación.

11. Entrevista personal a Yara López, coordinadora Estatal del Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM) de la Secretaría de Educación de Baja California. Entrevista en línea, 14 de septiembre de 2020.

Efectos del desplazamiento forzado en la salud mental de las mujeres

Entre las condiciones de vida en la frontera, destaca especialmente la situación de la salud mental, por evidenciarse como una de las grandes necesidades de atención, al haberse alterado el estado de bienestar y mente positiva (emocional y psíquica) que permite al individuo afrontar las presiones de la vida y ser productivo (OMS, 2004: 32). El desplazamiento forzado deriva en «sentimientos de desorientación», lo que «remonta a dinámicas de adaptación forzada, altamente exigentes en la comprensión macro y micro de los acontecimientos y en la significación de su propia familia en los nuevos escenarios» (Salazar, 2014: 64). Por ejemplo, Margarita (41 años) y su familia recibieron una amenaza de muerte

La separación de la familia y de la comunidad constituye un severo costo emocional; pasan por el desarraigo de sus comunidades y el desprendimiento de su vida cotidiana, siendo uno de los duelos más sentidos el de la pérdida del patrimonio familiar. Perder el hogar no solo tiene implicaciones materiales, sino también afectivas e identitarias.

que los llevó a dar un giro disruptivo en sus vidas: «que de repente lleguen unos fulanos y nos echen a la calle. Como quien dice, a la nada. Pues a la nada nos venimos». Al respecto, las mujeres presentan constantes en las expresiones de los duelos complicados que sufren. La separación de la familia y de la comunidad constituye un severo costo emocional, ya sea porque tuvieron que suspender

el contacto con familiares cercanos por motivos de seguridad o por el asesinato de alguno de sus integrantes. Además, pasan por el desarraigo de sus comunidades y el desprendimiento de su vida cotidiana, siendo uno de los duelos más sentidos el de la pérdida del patrimonio familiar, ya que perder el hogar no solo tiene implicaciones materiales, sino también afectivas e identitarias. «Todo lo que uno tiene en la vida. Toda mi vida he estado ahí, desde mis 14 años. La infancia de mis hijos. Todo ha estado ahí. Es una tristeza dejar todo de repente. Dejarlo nomás así, no se lo deseo a nadie», compartió Margarita.

Asimismo, el sufrimiento durante la espera en la frontera evidencia exclusión social. Miriam (32 años) lleva tres meses en Tijuana, donde «siento que mucha gente me observa... Nosotros somos muy luchadores y no somos personas de problemas y hemos intentado vivir en otro lugar, y otro, y otro, y creo que ya ha sido mucho. Ha sido mucho y no veo salida, la verdad. A mí me gustaría que nos dieran el asilo [en Estados Unidos] porque quisiera tener segura a mi familia». Eugenia (39 años), quien suma ocho meses inmovilizada en la frontera, comenta: «me la paso deprimida, ya quiero irme, ya quiero regresar, pero ya luego mi papá, mis hermanos que están allá esperándome en el norte [Estados

Unidos] me dicen que no me vaya [de regreso], que [mi esposo] va a ir otra vez a quererme golpear a mí y a los niños. Ya son muchos meses». Así, en medio de las cargas emocionales propias, desde su condición de madres perciben la demanda interiorizada de contener emocionalmente al clan familiar, autoexigiéndose para mostrarse fuertes ante sus descendientes. Algunas colocan entre sus hijos la expectativa del asilo en Estados Unidos como promesa de una vida libre de violencia y de mayor bienestar. En contraparte a esa búsqueda de una imagen de fortaleza, se encuentra la expresión más contundente de la carga que significa la sucesión de duelos: la ideación suicida. Una de las mujeres expuestas a violencia familiar y a la violencia del crimen organizado llegó a considerarlo, culpándose de que su familia siguiera en riesgo a causa de su pareja. Ha pensado regresar con el esposo para que «acabe conmigo y se termine el peligro para la familia».

Este abanico de experiencias vividas en la frontera, dentro de los albergues, remite a la fase del DFI que ya se señalaba como extraordinaria, de contingencia y emergencia, no solo por la inseguridad latente o patente, sino también por los diversos costos que conlleva el desplazamiento y que afectan prácticamente todas las dimensiones de vida de las personas involucradas, en este caso, las mujeres. Para ellas, las violencias experimentadas en los lugares de residencia anterior, las pérdidas por el desplazamiento y la incertidumbre del porvenir se conjugan y acumulan en la frontera, repercutiendo de manera contundente en su salud mental. Los albergues con redes más consolidadas recurren a otras organizaciones de la sociedad civil para responder a esta necesidad de atención psicológica; sin embargo, la mayoría de mujeres entrevistadas no cuenta con este tipo de atención, o percibe que la terapia a la que tiene acceso no se da con la frecuencia requerida.

Conclusiones

El fenómeno del desplazamiento forzado interno (DFI) en México es multifactorial, si bien la raíz principal se ubica en añejas y serias deficiencias del sistema de impartición de justicia y en ciertas formas de operación de los cuerpos policiales del país: deficiencias comúnmente articuladas con la corrupción y la impunidad que facilitan la subsistencia de un terreno en el que prolifera la espiral de violencias que trae consigo el crimen organizado y las agresiones dentro de las familias. Aunado al tardío reconocimiento del DFI por parte del Estado, se adolece hoy en día de la ausencia de una política pública específica para este tipo de población en movimiento. La normatividad existente contenida en la Ley General de Víctimas (9 de enero de 2013) no alcanza a atender operativamente

las particularidades del DFI, como lo ejemplifican las narrativas de las mujeres entrevistadas en las que débilmente aparece un compromiso institucional y, en los casos que se presentó denuncia, la respuesta oficial resultó infructuosa o hasta contraproducente. Lo anterior subraya la pertinencia de considerar el DFI como una problemática social amplia que debe abordarse no solo como una cuestión de movilidad, que parece ser la tendencia del Gobierno, ángulo este último desde el que se estarían focalizando mayormente sus efectos más que sus causas.

Asimismo, resalta la importancia de diferenciar la problemática tanto a escala regional como desde perspectiva de género. En cuanto al primer punto, las experiencias examinadas puntualizan la manera en que la estancia en la frontera norte de México para aspirantes a solicitar protección internacional se convierte en una fase de huida inmovilizada que expone a las personas desplazadas a condiciones de vida precarias, inseguras y emocionalmente costosas. En ese tránsito liminal, se refleja la desprotección que existe desde el Estado y sus instancias de gobierno y, sobresaliendo en Tijuana, el involucramiento de la sociedad civil local y de organismos internacionales para resarcir, en la medida de sus capacidades, los vacíos. Respecto al segundo punto, desde la perspectiva de género, destacan la violencia familiar y el crimen organizado como causas principales del DFI. Soportadas en el andamiaje de la violencia estructural e institucional, desde sus distintas naturaleza y dimensiones, estas violencias dan como resultado afectaciones que, como se ha analizado, trastocan la vida de las mujeres en sus derechos humanos y su integridad física y emocional, quedando victimizadas y excluidas de una manera particular por el hecho de ser mujeres. Además, al ser madres, existe una correlación en la necesidad de extender estrategias de protección para sus hijas e hijos en beneficio de la unidad familiar.

La contundencia de la violencia sufrida por las mujeres entrevistadas se advierte como parte de un universo de voces y experiencias cada vez más amplio en México, lo que apunala la necesidad de profundizar en el conocimiento y en el análisis crítico de los factores de distinta naturaleza que intervienen en el fenómeno del desplazamiento forzado interno en el país.

Referencias bibliográficas

- Arvey, Savitri. «Metering update. February 2021». *Robert S. Strauss Center UT*, (2021) (en línea) https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/MeteringUpdate_Feb21.pdf
- Avendaño, Rosa; Moreno, José y Siu, Esmeralda. *Vidas en la incertidumbre: La Migración Forzada Mexicana hacia la Frontera Norte de México. ¿Y nuestra solidaridad?* Tijuana: Coalición Pro Defensa del Migrante, A.C., American Friends Service Committee, 2016.

- Baugh, Ryan. Refugees and Asylees: 2019. *Homeland Security Office of Immigration Statistics*, (septiembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 03.10.2020] https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2019/refugee_and_asylee_2019.pdf
- CDH-Comisión de Derechos Humanos. «Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión. Derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas. Principios rectores de los desplazamientos internos». *CDH-Naciones Unidas*, (30 de septiembre de 1998) (en línea) [Fecha de consulta: 27.10.2020] <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>
- Celis, Raquel y Aierdi, Xabier. *¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de los movimientos de población a debate*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2015.
- Cervantes, Magdalena y Téllez, María. «El desplazamiento forzado interno: fenómeno viejo al que responden causas nuevas. Los casos de México, Nicaragua y Venezuela». En: Pérez, María y Ortega, Elisa (coords.). *Migración forzada, derechos humanos y niñez*. Ciudad de México: UNAM, 2020, p. 73-109.
- CMDPDH-Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. «Desplazamiento interno forzado en México. Marco normativo». *CMDPDH*, (s. f.) (en línea) [Fecha de consulta: 15.08.2020] <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/marco-normativo>
- CNDH-Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *¿Qué es la violencia familiar y cómo contrarrestarla?* Ciudad de México: CNDH, 2016, p. 8.
- CONAPO-Consejo Nacional de Población. *Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia*. Ciudad de México: CONAPO, 2019, p. 74.
- Cortés, Luis; Díaz, María; Frausto, Claudio; Orea, Juan y Osorno, Rocío. *Migración interna por violencia o inseguridad en México. Análisis sociopolítico basado en datos de la ENADID 2018*. Ciudad de México: UPMRIP, 2020.
- Díaz, María y Romo, Raúl. *La violencia como causa de Desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México*. Ciudad de México: CONAPO, 2019.
- Estévez, Ariadna. «Migración forzada de mexicanas a Estados Unidos y Canadá: violencia sexual y crisis de derechos humanos de las mujeres». En: Pérez, María y Ortega, Elisa (coords.). *Migración forzada, derechos humanos y niñez*. Ciudad de México: UNAM, 2020, p. 27-48.
- Frausto, Claudio y Galicia, Gabriela. «Recomendaciones para la atención integral de personas en situación de desplazamiento interno en México». En: González, Rocío y Aguilar, Miguel (coords.). *Desplazamiento forzado interno en México y en el Mundo*. Ciudad de México: UPMRIP, 2020, p. 8-17.

- GESI-Guardia Estatal de Seguridad e Investigación. «Gráficas y mapas». *GESI*, (2021) (en línea) [Fecha de consulta: 17.01.2021] <https://www.seguridadbc.gob.mx/contenidos/estadisticas3.php>
- Gómez, Cristina. «Las migraciones (in)voluntarias en México, introducción al desplazamiento y la violencia». En: Pérez, María y Ortega, Elisa (coords.). *Migración forzada, derechos humanos y niñez*. Ciudad de México: UNAM, 2020, p. 3-25.
- Gómez, Cristina y Espinosa, Fernanda. «Transformaciones en las migraciones contemporáneas en México (2000-2019). Acercamiento a las violencias y solicitudes de refugio». *Estudios Políticos*, n.º 58 (2020), p. 17-44 (en línea) [Fecha de consulta: 06.07.2020] <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n58a02>
- IDMC-Internal Displacement Monitoring Centre. «México 2009-2019». *IDMC-NRC*, (s. f.) (en línea) [Fecha de consulta: 17.07.2020] <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico>
- INEGI-Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016*. México: INEGI, 2017.
- INEGI-Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. (ENVIPE) 2020. Principales resultados*. México: INEGI, 2020.
- Lagarde, Marcela. «Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLIX, n.º 200 (2007), p. 143-165.
- Leutert, Stephanie; Arvey, Savitri; Ezzell, Ellie y Richardson, Marianne. «Metering Update. May 2020». *Robert S. Strauss Center UT y Center for U.S.-Mexican Studies UCSD*, (2020) (en línea) https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/MeteringUpdate_200528.pdf
- OMS-Organización Mundial de la Salud. *Promoción de la salud mental: conceptos, evidencia emergente, práctica*. París: OMS, 2004.
- París, María. *Violencias y migraciones centroamericanas en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2017.
- París, María (coord.). *Informe. Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil*. Tijuana: CNDH-El Colegio de la Frontera Norte, 2018.
- Pérez, Brenda; Barbosa, Ligia y Cabada, Pablo. *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México Informe 2019*. Ciudad de México: CMDPDH, 2020.
- Pérez, Brenda; Barbosa, Ligia y Castillo, Montserrat. *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México Informe 2017*. Ciudad de México: CMDPDH, 2018.

- Pérez, Brenda y Castillo, Montserrat. «Huir de las violencias: Las víctimas ocultas de la guerra en México, el caso del desplazamiento interno forzado». *Encartes*, vol. 2, n.º 3 (2019), p. 112-143.
- Pérez, María. «Familias, infancia y desplazamiento forzado interno en el sistema universal de derechos humanos: marco teórico conceptual». En: Pérez, María y Ortega, Elisa (coords.). *Migración forzada, derechos humanos y niñez*. Ciudad de México: UNAM, 2020, p. 133-161.
- Poder Legislativo. Ley General de Víctimas. *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, (9 de enero de 2013) (en línea) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_200521.pdf
- Poder Legislativo. «Dictámenes para declaratoria de publicidad. De la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para prevenir, atender y reparar integralmente el Desplazamiento Forzado Interno». *Gaceta Parlamentaria*, n.º 5619-III (29 de septiembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 03.01.2021] <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/sep/20200929-III.pdf>
- Salazar, Luz. «Modalidades del desplazamiento interno forzado en México». *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, n.º 76 (2014), p. 53-81 (en línea) [Fecha de consulta: 17.11.2020] <http://dx.doi.org/10.28928/ri/762014/atc2/salazarcruzlm>
- Segato, Rita. *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- SESNSP-CNI-Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública-Centro Nacional de Información. *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*. Ciudad de México: SESNSP-CNI, 2021.
- Soto, Clyde; González, Myrian y Elías, Margarita. *Encuesta Nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar*. Asunción: CDE, 2003.
- Vidal, Laurent y Musset, Alain. «General Introduction». En: Vidal, Laurent y Musset, Alain (eds.). *Waiting Territories in the Americas. Life in the Intervals of Migration and Urban Transit*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2016, p. 1-8.

DOSSIER

Presentación del dossier
Ciencia, conocimiento y sociedad
Roberto Chauca y José Ragas

La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política

Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y
Rodrigo Martínez

Transnacionalización de las políticas de ciencia y tecnología en América Central.

Un análisis de redes, 1955-2020

Ronny Viales-Hurtado, Ronald Saénz-Leandro y
Marco Garita-Mondragón

Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de la cartografía social participativa

Pablo Saravia-Ramos, Débora Vega-Valdés, Luis
Espinoza-Almonacid y Paulo Gutiérrez-Soto

Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación

Byron Villacís

Los últimos spencerianos. Hacia un canon de la primera sociología ecuatoriana

Philipp Altmann

TEMAS

Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador
Héctor Manuel Gutiérrez-Magaña

La política en territorio. Género, migraciones y sostenibilidad de la vida en Argentina

María José Magliano y Sofía Arrieta

TEMAS

Justicia reparativa frente a los legados de la esclavitud en el Caribe.
Perspectivas interregionales
Claudia Rauhut

Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970

Pablo Campaña

“Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante el Proceso de Reorganización Nacional en Argentina

Paula Vera Canelo y Juan Pablo Kryskowski

Número anterior:
ÍCONOS 70: Construir fronteras e imaginar ciudadanías: sociedades transfronterizas amazónicas

Número siguiente:
ÍCONOS 72: Extractivismo minero en América Latina: la juridificación de los conflictos ambientales

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Academic Search Premier; Directory of Publishing Opportunities (CABELL'S); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; Directory of Open Access Journal (DOAJ); Emerging Source Citation Index (ESCI) Web of Science; ERIHPLUS; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; Hispanic American Periodical Index (HAPI); ICI Journals Master list, Copernicus; International Bibliography of the Social Science (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; International Institute of Organized Research (I2OR); LatAm-Studies; LATINDEX catálogo; MIAR; Political Science Complete; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; Sociological Abstracts; SCOPUS; Social Science Journals Sociology Collection; Ulrich's Periodical Directory; Worldwide Political Science Abstracts (WPSA).

Página web: www.revistaiconos.ec

Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: revistaiconos@flacso.edu.ec

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

La doble lógica de la externalización europea: protección y deportación en Marruecos

The dual logic of European externalisation: protection and deportation in Morocco

Daniela Lo Coco

Investigadora predoctoral FPI, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto. danielalococo@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2150-8260>

Eloísa González Hidalgo

Consultora independiente. eloisa3@gmail.com.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2736-7251>

Cómo citar este artículo: Lo Coco, Daniela y González-Hidalgo, Eloísa. «La doble lógica de la externalización europea: protección y deportación en Marruecos». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129 (diciembre de 2021), p. 79-106. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.79

Resumen: La externalización de fronteras de la Unión Europea ha impulsado en países terceros la creación simultánea de marcos de protección de derechos de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo con políticas de control, además de la transferencia de la detención y la deportación. Este proceso se observa en el desarrollo de las políticas migratorias en Marruecos donde, mientras la Ley 02-03 legaliza la deportación, la nueva Estrategia Nacional de Inmigración y Asilo establece un marco de protección. Así, este artículo examina el caso de Marruecos, en concreto, las prácticas de detención arbitraria en centros no formales, desplazamientos forzados y deportaciones de la población proveniente de África Occidental y Central entre 2019 y 2021, a partir de fuentes primarias y secundarias y en el contexto de la pandemia de la COVID-19.

Palabras clave: Marruecos, Unión Europea, protección, detención, deportación, externalización de fronteras, migración irregular, África Occidental y Central, COVID-19

Abstract: The European Union's border externalisation policies have driven the simultaneous creation in third countries of frameworks to protect the rights of migrants, refugees and asylum seekers and other policies on control, detention transfer and deportation. This process can be observed in the case of Morocco, where Law 02-03 legalises deportation, while the new National Strategy for Immigration and Asylum establishes a framework for protection. This article examines the case of Morocco and specifically the practices of arbitrary detention in informal centres, forced displacement and the deportation of people from West and Central Africa between 2019 and 2021 based on primary and secondary sources and in the context of the COVID-19 pandemic.

Key words: Morocco, European Union, protection, detention, deportation, border externalisation, irregular migration, West and Central Africa, COVID-19

Desde los años 2000, la externalización de fronteras se ha convertido en una característica fundamental de la política migratoria de la Unión Europea (UE). El concepto de externalización se conoce también como la dimensión externa de la política de control migratorio o la extraterritorialización (Spijkerboer, 2018). A efectos de este artículo, se recurrirá al término externalización, entendiéndose como la exportación de las políticas europeas sobre migración y control de fronteras a los países de tránsito y origen. En este contexto, la UE ha exportado su política migratoria a terceros países, constituida simultáneamente por medidas de control, detención y deportación, así como por medidas de protección de derechos de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Esta doble lógica, que ha recibido el nombre de «protección-control», ha impactado –a través de diversos acuerdos políticos y económicos entrelazados y complejos– en la evolución de las políticas migratorias de los países vecinos, principalmente en la ribera sur del Mediterráneo.

Un ejemplo paradigmático es Marruecos, que ha absorbido esta lógica de protección y control. Este país ocupa un lugar importante en la cartera de cooperación en materia de migración de los estados miembros de la UE debido a su condición de país de origen, tránsito y, recientemente, acogida de personas migrantes, principalmente provenientes de África Occidental y Central. En 2019, según Naciones Unidas, aproximadamente tres millones de marroquíes vivían en países de la UE y se estima que un flujo aproximado de 20.000 personas transitan por su territorio anualmente¹ para llegar a la UE; asimismo, Marruecos tenía una población de 13.533 refugiados y solicitantes de asilo en enero de 2021². Esto ha convertido a este país en puerta de entrada de la migración irregular desde África a Europa.

Este artículo examina una cuestión poco estudiada en la literatura sobre migraciones y, en particular, sobre externalización de fronteras: la consolidación de marcos de protección en paralelo con la consolidación de sistemas de detención-deportación en países terceros como medida de gestión de los flujos migratorios. Este análisis es un estudio de caso sobre Marruecos, donde la identificación, la detención arbitraria y el internamiento en centros no formales, desplazamientos forzados y deportaciones son una constante en la gestión de la migración. En ocasiones, las deportaciones han afectado incluso a personas con estatus de refugiado o en trámites de asilo. Esta desprotección se ha intensificado con la

-
1. Para más información, véase: Naciones Unidas, «Monitoring Global Population Trends» <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>
 2. Para más información, véase: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. «Maroc». Fact Sheet. (enero de 2021) (en línea) <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Morocco%20fact%20sheet%20FR%20January%202021.pdf>

pandemia de la COVID-19 a partir de marzo de 2020. Así, en primer lugar, se presenta el marco teórico relativo a la externalización de fronteras a través de una doble estrategia de «protección-deportación»; en segundo lugar, se estudia la evolución de la política migratoria en Marruecos entre 2002 y 2020 con el fin de mostrar cómo las prácticas de detención y deportación se han instaurado en paralelo a los marcos de protección; y, en tercer lugar, se examinan las prácticas de detención arbitraria, los centros de detención no formal, las deportaciones y los desplazamientos forzados de migrantes mayoritariamente provenientes de África Occidental y Central desde 2018 hasta 2021 en Marruecos. En este último apartado se aborda de manera transversal el acceso a la protección internacional durante la detención y la situación provocada por la COVID-19, apoyándose en fuentes secundarias y en el análisis de 16 entrevistas cualitativas realizadas entre noviembre y diciembre de 2020 y enero y agosto de 2021 en las ciudades de Tánger y Rabat. Por último, se presentan unas conclusiones.

Las entrevistas se llevaron a cabo tanto de manera presencial, en las ciudades mencionadas, como por vía telemática. En dichas ciudades existe un fuerte tejido asociativo relacionado con el ámbito migratorio: Rabat es la sede de organismos internacionales relevantes, como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y aloja organizaciones y asociaciones de personas migrantes; Tánger, por su parte, es clave por su proximidad a la ciudad de Ceuta, por ser una ciudad escenario de operaciones de control migratorio en las últimas décadas, y por la presencia de organizaciones y activistas por los derechos humanos. Por su parte, las entrevistas telemáticas se realizaron a personas y asociaciones ubicadas en Nador, Tin-Tin, Tarfaya, Agadir, El Aiún y Dajla³, dado que en estas ciudades existe un número considerable de personas migrantes en situación irregular. Las entrevistas se realizaron en inglés, francés y castellano a un grupo conformado por los siguientes perfiles: un experto en migraciones de la Universidad Internacional de Rabat, dos activistas por los derechos humanos, seis miembros de organizaciones locales, el representante del Consejo de Migrantes Subsaharianos en Marruecos (CMSM), dos líderes comunitarios⁴ y cuatro personas desplazadas y deportadas⁵. Estos últimos testimonios corresponden a un hombre maliense de 28 años y tres hombres con nacionalidad guineana de entre 20 y 26 años.

3. Desde 2018, las rutas de entrada irregular desde Marruecos hacia España se han concentrado en la zona de El Aiún, Tin-tin, y Tarfaya, en su ruta hacia Canarias (Iridia, 2021).

4. En el momento de la entrevista, uno de los líderes comunitarios desveló que también había sido víctima de desplazamiento interno.

5. Véase el anexo 1 al final del artículo.

Para la realización de esta investigación cabe destacar los obstáculos enfrentados, que han sido determinantes en la concreción de su diseño. Entre ellos encontramos, por un lado, la restricción de la movilidad por la situación de la pandemia de la COVID-19 y, por el otro, el fuerte control gubernamental marroquí que se hizo patente al indagar en cuestiones migratorias y de derechos humanos. A ello se añadió la tensión provocada por el inicio de las hostilidades en el Sáhara Occidental, tras la ruptura en diciembre de 2020 del alto al fuego decretado en 1991. Este contexto repercutió en la seguridad tanto de las investigadoras como de las personas entrevistadas, lo que dificultó el encuentro presencial o la visita a determinados espacios. La cuestión de la seguridad⁶ también influyó en el nulo acceso a determinadas lideresas de organizaciones de derechos humanos, lo que hace que la investigación sea, desde una perspectiva de género, limitada. Otro obstáculo ha sido la escasez de datos oficiales sobre detenciones, deportaciones y desplazamientos forzados dentro del país y el hecho de que, incluso en los casos en los que existe esta información, esta sea fragmentada y, en ocasiones, contradictoria. Por esta razón, se ha recurrido a informes de organismos internacionales y organizaciones locales, así como a artículos de prensa.

La doble lógica de la externalización: protección de derechos y deportaciones

La protección y las restricciones constituyen una contradicción fundamental que caracteriza la infraestructura global de la movilidad contemporánea de la población (Spijkerboer, 2018). En este sentido, los estudios migratorios y de fronteras⁷ han señalado cómo la violencia y la represión⁸ aparecen dentro de un

-
6. Entre 2015 y 2021, Marruecos expulsó y denegó la entrada a activistas de derechos humanos, ONG y personal de Naciones Unidas en el Sáhara Occidental.
 7. La muerte de migrantes en las fronteras contemporáneas ha sido denominada por algunos investigadores como «espectáculos macabros de muerte» (De Genova, 2018). El número de muertes durante el trayecto migratorio se pueden consultar en el proyecto de la OIM *Missing Migrant Project*, disponible en <https://missingmigrants.iom.int/>
 8. Es importante señalar que, estructuralmente, la violencia y las restricciones en la movilidad están dirigidas a personas racializadas y a la «ciudadanía poscolonial». En este sentido, los estudios poscoloniales y decoloniales han incorporado la historia colonial y la raza en el análisis de las migraciones internacionales. Estos presentan el concepto de raza como un producto del racismo colonial, entendiendo la raza como consecuencia de prácticas racistas (Mbembe, 2016: 74). Desde esta pers-

marco de generalización de derechos humanos y de un progresivo uso de un lenguaje humanitario en la gestión de las fronteras (Carling y Hernández-Carretero, 2011; Cuttittta, 2018; Fassin, 2017; Moreno-Lax, 2018; Pallister-Wilkins, 2020; Ticktin, 2016; Vaughan-Williams, 2015). Esta característica puede resumirse en una lógica de control-protección⁹ presente en las políticas migratorias contemporáneas a nivel internacional.

La UE reproduce esta contradicción de control-protección, extendiendo el *locus* del control migratorio más allá de las propias fronteras (López-Sala, 2015; Vaughan-Williams, 2015). La extensión hacia terceros países ha recibido el nombre de externalización de fronteras y se ha convertido en una de las características fundamentales de las políticas migratorias de la UE (Collyer, 2010; Gammeltoft, 2011; Spijkerboer, 2018). Los países africanos y, en particular, la región del Magreb han sido prioritarios en la estrategia de esta externalización (Casas Cortes *et al.*, 2016). El objetivo de llevar más allá de sus fronteras el control migratorio ha empujado a la UE a incluir los asuntos migratorios en su acción exterior, es decir, en sus relaciones con los llamados terceros países y aquellos de tránsito y de origen. La literatura especializada habla de la dimensión externa de los asuntos de interior, dentro de un marco de protección de derechos (Balzacq, 2008; Churrua, 2018; Lavenex y Uçarer, 2004; Lemberg-Pedersen, 2012, 2020; López-Sala, 2015; Zaiotti, 2016). Desde esta perspectiva, Christina Boswell (2003) sostiene la existencia de una doble estrategia de externalización europea que implica, por un lado, el impulso de marcos de protección en terceros países y, por otro, el desarrollo de sistemas de deportación¹⁰ en colaboración con esos mismos países. En este contexto, las deportaciones se han consolidado a través de acuerdos bilaterales o multilaterales de repatriación¹¹ que tienden a ser informales y poco transparentes (Boswell, 2003: 622; Cassarino 2021). Esta doble estrategia de externalización se podría llamar de protección-deportación.

pectiva, se observa que las cifras de personas fallecidas, en las fronteras, están nutridas por personas racializadas (De Genova, 2018).

9. Desde los estudios críticos humanitarios se utiliza los términos «care and control» para referirse a esta lógica, generalmente apoyada en estudios biopolíticos en torno a la excepción (Foucault, 2012).
10. A efectos de este artículo se entenderá deportación como cualquier acto llevado a cabo por parte de los estados que, utilizando los medios que tienen a su alcance, expulsan a personas extranjeras, para así reubicarlas al lugar del cual son nacionales o al país por el cual accedieron al de destino. En el caso específico de Marruecos, nos referimos también a los desplazamientos forzados internos que se producen en el interior del país en autobuses tras la detención. Entendemos que ambas son deportaciones.
11. Para profundizar en el debate terminológico relativo a las deportaciones, retorno y expulsión, consúltase Cassarino (2020a).

La externalización de la protección por parte de la UE se consolida principalmente desde el Consejo Europeo de Tampere (1999) y el Consejo en Sevilla (2002), en cuyas conclusiones¹² se reforzó la dimensión exterior de las políticas migratorias mediante la cooperación con países de «origen y tránsito» (parr. 27). La Comisión Europea subrayaba la necesidad de incluir la protección en sus relaciones exteriores referentes a cuestiones migratorias. Así, progresivamente, la promoción de marcos de protección de derechos en terceros países ligada al control de las migraciones se ha ido reafirmando con la evolución de las políticas de la UE (Balzacq, 2008; Lo Coco, 2021). En este contexto, se impulsan programas de protección más allá de las fronteras europeas y se trabaja a través de las relaciones exteriores para fomentar la adopción y promulgación de marcos de protección de migrantes y refugiados a nivel nacional, regional e internacional.

La UE ha promocionado marcos de protección de derechos en terceros países ligados al control de las migraciones. Sin embargo, paralelamente, las detenciones y las deportaciones se han convertido en una técnica de control rutinaria y definitiva de las migraciones a nivel global.

Sin embargo, paralelamente, las detenciones y las deportaciones se han convertido en una técnica de control rutinaria y definitiva de las migraciones a nivel global. La literatura al respecto sostiene la consolidación de un «régimen global de deportación» e incluso de *departheid* (De Genova y Peutz 2010; De Noronah, 2019; Kalir,

2019). En esta línea, Flynn (2014) señala la transferencia y la difusión de prácticas de detención, retención y expulsión hacia los estados de tránsito de la migración, permitiendo deportaciones previas a la llegada al territorio físico del Estado de destino. En este sentido, algunas investigaciones sugieren la existencia de una relación entre la externalización de fronteras y la exportación de la lógica de detención y deportación a otros estados. La deportación se materializa a través de la proliferación de acuerdos de repatriación a terceros países, ya sea de nacionales o de terceras nacionalidades, diseñando un marco jurídico de las deportaciones desde la UE. Esta tendencia se ha consolidado en la región del Mediterráneo desde hace décadas, intensificándose en los últimos años (De Genova y Peutz, 2010; Lemberg-Pedersen, 2020).

Los acuerdos de repatriación entre estados miembros de la UE y terceros países constituyen un objeto de gran interés para los estudios relacionados con los temas migratorios. Sin embargo, es muy escasa la literatura que analiza cómo

12. Para las conclusiones del Consejo de Tampere (1999), véase: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/tampere-council-conclusions-1999>; y para las conclusiones del Consejo de Sevilla (2002: párr. 27), véase: <https://www.refworld.org/docid/3f4e45154.html>

los terceros países han reproducido esta doble lógica de protección-deportación en un contexto de externalización. En los próximos apartados se analizará cómo Marruecos ha desarrollado políticas de protección y de control de las migraciones no deseadas, poniendo el foco en la consolidación de la detención y la deportación como herramientas de control de las migraciones.

Consolidación de la estrategia «protección-deportación» en Marruecos

Desde inicios de este siglo, el Gobierno marroquí ha adoptado gradualmente un enfoque cercano a la política europea sobre la gestión de la migración. Así, el 11 de noviembre de 2003, el Parlamento marroquí aprobó la Ley 02-03¹³ «relativa a la entrada y la estancia de los extranjeros en el Reino de Marruecos, emigración e inmigración irregulares» (Dahir n.º 1-03-196), entre cuyos objetivos se encuentra cumplir los convenios internacionales referentes a las obligaciones y los derechos de las personas migrantes. No obstante, la ley fue cuestionada por organizaciones defensoras de los derechos humanos, principalmente porque se tipificaba la migración irregular y su asistencia como delitos, además de otorgar más poderes a las fuerzas de seguridad. De igual manera, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas señaló que las disposiciones de la Ley 02-03 no eran conformes con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos (Naciones Unidas, 2013: párr. 9).

La Ley 02-03 reglamenta las deportaciones bajo el nombre del «alejamiento» a través de los artículos 21 (reconducción a la frontera) y 25 (expulsión), al mismo tiempo que protege a las mujeres embarazadas y a los niños y niñas (art. 29). En la práctica, tanto las deportaciones como los desplazamientos forzados internos se caracterizan por su informalidad (Khrouz, 2019) y opacidad. A pesar del respaldo jurídico, las organizaciones de derechos humanos denuncian la arbitrariedad en la ejecución de las expulsiones o de las llamadas reconducciones

13. Dahir n.º 1-03-196 du 16 ramadan 1424, portant promulgation de la loi n.º 02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc, à l'émigration et l'immigration irrégulières. n.º 5162, 20 de noviembre de 2003. Para consultar la ley, véase: <https://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/penal/immigration%20clandestine.htm>

a la frontera, por la falta de registro, de notificación y de documentación, que incumplen los procedimientos legales establecidos por la propia ley y desoyen los tratados internacionales de derechos humanos. Esta política de expulsión de la migración irregular se vio reforzada con los acuerdos políticos multilaterales, por ejemplo, con la primera Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat en julio de 2006 (Proceso de Rabat), cuyo objetivo fue el apoyo y la adhesión de los países de origen y de tránsito a la política migratoria europea. El resultado fue la adopción de un Plan de Acción (aún vigente)¹⁴, que centra su atención en la lucha contra la migración irregular, mediante la cooperación para los retornos voluntarios o forzados de las personas que se encuentren en situación irregular al país de origen o de tránsito.

Por otro lado, también se reforzaron e implementaron acuerdos bilaterales entre estados miembros de la UE y Marruecos. Con España, se reactivó el acuerdo de readmisión ya existente de 1992, en vigor desde 2012 (BOE, 1992); de ese modo, se pusieron en marcha deportaciones desde España a Marruecos de ciudadanos de terceros países. Asimismo, se reforzó el Acuerdo de Asociación entre la UE y Marruecos (en vigor desde 2000). A partir de 2008, se concedió al país un «estatuto avanzado» dentro de la Política Europea de Vecindad (PEV)¹⁵. En 2013, se adoptaría un nuevo plan de acción en el marco de la PEV y, en junio de ese año, se implementaría la Asociación de Movilidad UE-Marruecos¹⁶, que incluía la readmisión de nacionales de terceros países –con algunos de los cuales la UE no tenía relaciones– e incluso a los apátridas (Khachani, 2020: 3). Ello ocurría tras finalizar la primera década de este siglo, cuando los levantamientos populares en diversos países de Oriente Medio y Norte de África –la llamada «Primavera Árabe»– provocaron un incremento de la inmigración irregular procedente de esas regiones hacia Europa, lo que reforzó el protagonismo de Marruecos ante la contención y gestión de la migración.

14. Para más información, véase: «Rabat Plan of Action of the Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development» (en línea) <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4694a2482&skip=0&query=Rabat%20action%20plan>

15. En 2011, en respuesta a los efectos de la llamada Primavera Árabe, la UE impulsó su apoyo a las transformaciones democráticas en varios países a través de la PEV. En 2015 procedió a una nueva revisión de esta política.

16. Entre sus objetivos destacan: combatir la inmigración irregular; promover una política efectiva de retorno y readmisión apegada al respeto de los derechos fundamentales, así como impulsar el cumplimiento de instrumentos internacionales ratificados relativos a la protección de refugiados. Para más información, véanse: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/mobility-partnership-facility_en y <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6139-2013-ADD-1-REV-3/en/pdf>.

En este contexto, el Gobierno marroquí inició el proceso de cambio de su legislación interna; por un lado, en 2011, el Parlamento reformó la Constitución, reafirmando el compromiso del Estado con los derechos humanos, además de establecer la primacía de los convenios internacionales sobre el derecho interno; por el otro lado, ideó la Estrategia Nacional de Inmigración y Asilo (SNIA, por sus siglas en francés)¹⁷ que consistió, principalmente, en la regularización por etapas de cerca de 50.000 personas (ACNUR, 2020) y el reforzamiento del papel del ACNUR para continuar los trámites de asilo y la integración social de las personas migrantes y solicitantes de asilo¹⁸. En otras palabras, se estableció un marco de protección de derechos. Asimismo, la SNIA se reforzaría, desde 2015, con dos proyectos de ley: en primer lugar, la Ley 26-14 «relativa al derecho de asilo y a las condiciones de su concesión» (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2017: 120); y, en segundo lugar, la Ley 66-17 «sobre asilo y las condiciones para su concesión». Ambas fueron presentadas al Consejo de Gobierno para iniciar su proceso de adopción legislativa (Knoll y Teevan, 2020); sin embargo, a día de hoy, aún no se ha aprobado ninguna ley al respecto ni se han reforzado las instituciones gubernamentales para tal fin (PNPM, 2017), más bien todo lo contrario¹⁹. En añadidura, el Gobierno sigue restringiendo la movilidad de las personas migrantes en situación irregular bajo la Ley 02-03. Según Amnistía Internacional²⁰, desde 2018, las autoridades marroquíes han desplazado a miles de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo residentes en las ciudades del norte hacia el sur de país en autobuses, sin recurrir al debido proceso reglamentario, con lo que se refleja la doble política de protección-deportación.

A causa de la COVID-19, este contexto se ha tornado más complicado: el 23 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia sanitaria mediante

17. Para más información, véase: «Stratégie nationale d'immigration et d'Asile» (en línea) «<https://marocainsdumonde.gov.ma/strategie-nationale-dimmigration-%20et-dasile/>»

18. En junio de 2007, se firmó un acuerdo entre el Gobierno de Marruecos y ACNUR mediante el cual se le delegaba al segundo el examen y los trámites para otorgar el asilo.

19. Desde 1957, Marruecos cuenta con la Oficina de Refugiados y Apátridas (BRA, por sus siglas en francés) conformada a partir del Real Decreto 5-57-1256, resultado de la ratificación de la Convención de Ginebra sobre los Refugiados, en 1956. En ese decreto se establecieron disposiciones para la aplicación de la Convención y se encomendaba a la BRA la protección jurídica y administrativa de los refugiados, pero no contempló aspectos relativos al procedimiento de solicitud ni instrucciones de cómo manejar los casos de asilo (Mrabti, 2018:14).

20. Para más información, véase: Amnistía Internacional. «Marruecos: La incesante ofensiva contra miles de personas migrantes y refugiadas de origen subsahariano es ilegítima» (7 de septiembre de 2018) (en línea) <https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2018/09/morocco-relentless-crackdown-on-thousands-of-sub-saharan-migrants-and-refugees-is-unlawful/>

el Decreto Ley 2-20-292²¹ –al día siguiente se aprobó su reglamento–, obligando al ACNUR a adaptar su trabajo a esta situación, es decir, restricción de movilidad y confinamiento. Para junio, el Alto Comisionado había detectado una intensificación en las vulnerabilidades sociales y económicas de las personas refugiadas y solicitantes de asilo (ACNUR, 2020). Con todo, y pese a que la Oficina de Refugiados y Apátridas (BRA, por sus siglas en francés) había cancelado sus actividades por la pandemia, en septiembre el ACNUR continuaba con su trabajo de registrar y determinar el estatus de refugiado (ibídem), aunque dejando en una zona gris la formalización de los estatutos reconocidos y, por lo tanto, en una situación de mayor vulnerabilidad a las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Por ejemplo, un número considerable de solicitantes sufrió detenciones arbitrarias, reclusión en centros no formales o clandestinos, así como deportaciones.

A continuación, se examinará la evolución del control migratorio en Marruecos desde 2018, centrando la atención en la utilización de centros no formales de internamiento, en las deportaciones y en los desplazamientos forzosos; además de en cómo esta situación afecta a personas migrantes, principalmente negras, solicitantes de asilo, refugiadas y menores de edad. Por último, se analizará de qué manera la COVID-19 han influido en estas prácticas.

Las prácticas de detención y deportación en Marruecos

En Marruecos, pese a ser sede del Observatorio Africano para las Migraciones (OAM) –establecido en diciembre de 2020 por el Gobierno marroquí junto con la Unión Africana (UA)– y de contar con un Observatorio Nacional de la Migración, no se publica información de manera sistemática sobre detenciones ni deportaciones de personas migrantes. Los datos son escasos y fragmentados y, por lo tanto, no permiten un estudio exhaustivo del número de detenciones ni de deportaciones, como tampoco sobre los centros de detención

21. Para más información, véase: Chambre des Représentants du Maroc (en línea) <https://www.chambredesrepresentants.ma/fr/الاصول والنظم/projet-de-decret-loi-ndeg220292-edictant-des-mesures-specifiques-letat-durgence>

no formal. No obstante, la información proporcionada por las organizaciones locales e internacionales, junto con la obtenida en las entrevistas realizadas, permite identificar tendencias en las políticas y prácticas de control migratorio. En los siguientes párrafos se analizarán estas prácticas entre 2018 y agosto de 2021, teniendo en cuenta la emergencia sanitaria de la COVID-19 y el acceso a la protección internacional durante la detención.

Las deportaciones

En Marruecos, la deportación se plasmó en la legislación a través de la Ley 02-03 bajo la figura de *éloignement à la frontière*. Sin embargo, no es sino hasta 2019 que estas medidas se oficializaron al publicarse el «Balance relativo a las operaciones relacionadas con la inmigración irregular en 2018» por el Ministerio de Interior (véase anexo 2)²², donde se describen las deportaciones como una herramienta de la gestión de la migración irregular. Cabe señalar que este informe se publicó en el marco de la protección establecido por la SNIA y tras las dos etapas de regularizaciones extraordinarias, lo cual refleja la reproducción de la lógica protección-deportación.

Entre 2015 y 2018, las operaciones de control se articularon en torno a cuatro ejes: a) intercepciones en intentos de migración irregular, b) operaciones de socorro en el mar a lo largo del litoral norte, c) dismantelamiento de redes de tráfico de personas y, por último, d) operaciones de retorno. Durante 2018, se realizaron «5.608 operaciones de retorno voluntario de migrantes en situación irregular, de las cuales 1.509 fueron en coordinación con la OIM» (véase anexo 2). Del total de las deportaciones señaladas, se habrían realizado un 33% a Guinea Conakry, un 22% a Costa de Marfil, un 18% a Senegal, un 11% a Camerún y un 4% a Congo Brazzaville. Según estos datos, 4.099 personas habrían sido deportadas desde Marruecos a sus países de origen²³. Por su parte, el Departamento de Estado estadounidense evidenciaba en un informe sobre derechos

22. Se accedió a este documento en papel durante los trabajos etnográficos. No está disponible en formato electrónico. Todas las traducciones del documento son de las autoras.

23. Como se desprende de los datos, las detenciones y deportaciones afectan a personas negras que, en Marruecos, son mayoritariamente originarias de África Occidental y Central. En este sentido, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos denunció la existencia de restricciones severas en la libertad de circulación a las personas migrantes en Marruecos, en especial, de personas negras provenientes mayoritariamente de África Occidental y Central. Véase : <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24043&LangID=F>

humanos la deportación desde Marruecos de 3.000 personas a Guinea Conakry, Malí y Camerún durante 2020²⁴, lo que demuestra la consolidación de la práctica de la deportación en Marruecos como herramienta de control migratorio.

La información contenida en este documento (véase anexo 2) es ambigua con respecto al carácter voluntario o forzado de los «retornos». El subtítulo iv se refiere a las «operaciones de retorno», pero el texto habla de «operaciones de retorno voluntario». A pesar de referirse al «retorno voluntario», el documento diferencia entre las operaciones realizadas con el apoyo de la OIM y las ejecutadas exclusivamente por Marruecos. Algunas investigaciones aluden a la dudosa *voluntariedad* de las deportaciones (Maâ, 2019). En cualquier caso, pese a la ambigüedad terminológica, tanto el Departamento de Estado estadounidense como diferentes organizaciones han evidenciado dichas deportaciones más allá de los programas

En Marruecos, la deportación se plasmó en la legislación con la Ley 02-03 bajo la figura de *éloignement à la frontière*. Sin embargo, no es hasta 2019 que estas medidas se oficializaron al publicarse un informe del Ministerio de Interior donde se describen las deportaciones como una herramienta de la gestión de la migración irregular.

de «retorno voluntario». De la misma manera, la totalidad de los testimonios recogidos en esta investigación así lo han expresado. Tal es el caso de Braim, un hombre de nacionalidad maliense quien afirmó haber sido deportado el 3 de noviembre de 2018 desde Casablanca a Malí, país del cual huía (ETel6)²⁵. Tras haber solicitado asilo en la ciudad de Melilla, la Guardia Civil lo entregó a las autori-

dades marroquíes en el puerto de Nador, junto con el resto de personas deportadas. Desde allí, todas ellas fueron trasladadas al centro de detención no formal de Arekmane (Nador), donde Braim estuvo 11 días sin acceso a una defensa legal ni a la protección internacional. Durante este período, el consulado de Malí visitó el centro y emitió salvoconductos para proceder a la deportación de sus connacionales, la cual se efectuó en un vuelo comercial de Royal Air Maroc desde Casablanca. Según el testimonio, diez hombres fueron deportados en ese mismo vuelo, bajo la custodia de las autoridades marroquíes hasta Bamako, donde Braim decidió huir de nuevo inmediatamente por temor a perder la vida.

24. Para más información, véase: Departamento de Estado de Estados Unidos. «2020 Country Reports on Human Rights Practices: Morocco» (30 de marzo de 2021) (en línea) <https://www.state.gov/reports/2020-Country-reports-on-human-rights-practices/morocco/>

25. El código de identificación de las entrevistas indica, en primer lugar, el tipo de entrevista, presencial (EP) o telefónica (ETel); en segundo lugar, la ciudad en la que se realizaron de manera presencial, Rabat (Rab) o Tánger (Tan); y, por último, la numeración por orden de realización.

El testimonio anterior demuestra la manera en que se llevan a cabo las deportaciones, además de constatar la existencia de centros no formales de internamiento, desde donde se realizan deportaciones sin garantías jurídicas. En la misma línea, Idrissa, un joven guineano de 25 años, afirmó haber sido deportado en un vuelo comercial de Royal Air Maroc, en febrero de 2021, desde Casablanca (ETel8). La deportación se produjo tras dos semanas de detención, sin acceso a defensa legal ni a protección internacional, ni a la intervención del ACNUR. El joven menciona haber sido obligado a firmar «muchos papeles» durante el período de internamiento, de los cuales desconocía el contenido. Esta deportación se habría realizado junto con otras dos personas de la misma nacionalidad detenidas en la misma operación de la Marina Real, durante la travesía en el mar de Alborán (ETel8). Por último, este testimonio comentó la realización solo de una prueba de PCR en el momento de la entrada al centro, el uso flexible de mascarillas y añadía: «Nos hicieron firmar muchos papeles... pero no nos dijeron que fueran voluntarios... eso no fue voluntario, nos obligaron... ¡no sabíamos que nos iban a deportar!».

Según organizaciones de derechos humanos locales, durante el año 2020 se realizaron otros vuelos de deportación desde Marruecos, entre ellos, un vuelo con 174 personas a Senegal y otros dos a Malí y a Guinea Conakry (Iridia, 2021). El vuelo a Guinea deportó a 74 personas, entre las cuales dos menores no acompañados identificados como hijos de un hombre que no era su padre que fueron deportados a Guinea como familia a pesar de la negativa del adulto al respecto. En el mismo vuelo, una mujer senegalesa fue deportada como ciudadana de Guinea (EPRab1; Otazu, 2020). Asimismo, se ha tenido constancia de la visita de personas de los consulados a diferentes centros de detención no formales para identificar a sus nacionales y ejecutar la deportación (EPTan1; ETel1; ETel2, ETel3; ETel4; EPTan1).

Desplazamientos forzados internos

Durante 2018, el Ejecutivo marroquí reconocía el desplazamiento interno de 1.600-1.800 personas a otras ciudades del país donde «las condiciones de vida son mejores» (El País, 2018). En esta misma línea, el 6 de septiembre de ese año, el portavoz del Gobierno, Mustapha Khalfi, justificaba los desplazamientos forzados por cuestiones de seguridad nacional y bajo el marco de la Ley 02-03. Por su parte, el Departamento de Estado estadounidense confirmó la detención de migrantes y el desplazamiento forzoso de 10.000 personas subsaharianas en los alrededores de Ceuta y Melilla en 2020. Estos datos corroboran la utilización de estas prácticas de «dispersión» de la población migrante subsahariana lejos de las fronteras europeas como herramienta de control (El Arabi, 2020).

Lo atestigua Tarik, guineano de 21 años, quien entró por Oujda (frontera con Argelia) a Marruecos y se instaló en los alrededores de Nador durante nueve meses marcados por el inicio del estado de emergencia sanitario. Según su testimonio, en los primeros meses del estado de emergencia la policía dejó de asediar los campamentos de Nador; sin embargo, transcurrido un tiempo la policía retomó las agresiones: «estuve más de nueve meses viviendo en los bosques de Nador... cada mañana te despiertas para huir... a las cuatro o a las cinco de la mañana... la *bumbula*²⁶ viene a por nosotros a los bosques... y te persiguen por todas partes... a veces te atrapan y te deportan a tu país» (EPRab6). En una ocasión, tras haber sido detenido en los bosques, Tarik fue desplazado a Marrakech en un autobús atestado de hombres, mujeres y bebés «todos negros», sin medidas sanitarias de prevención de la COVID-19. Y añadía: «si te atrapan en Nador te llevan hasta Casablanca o hasta Marrakech o Fes. Después, te tienes que pagar el transporte para volver a los bosques de Nador... También te agreden... [los policías] te quitan los teléfonos, el dinero... te quitan todo» (EPRab6). Al final, fueron abandonados en la estación de autobuses de Marrakech, sin dinero ni teléfonos móviles. En otra ocasión, estuvo detenido dos días en un centro cerca de Nador, gestionado por las Fuerzas Auxiliares (militares); las mujeres, con los niños y niñas, fueron liberadas en pocas horas (EPRab6).

Otro testimonio, Amine, un líder comunitario de nacionalidad nigeriana asentado en Rabat (EPRab4), afirmó haber sido identificado por la policía en Hay Nada (Rabat) para comprobar su documentación, en enero de 2021. Sostenía que la policía «no pregunta a los marroquíes, solo a los negros». Tras mostrar su tarjeta de residencia en proceso de renovación, automáticamente fue detenido en una comisaría. Estuvo encerrado en una celda «como un criminal» durante dos días en los que le tomaron las huellas dactilares y fotografías. Según sus palabras, el autobús en el que fue desplazado realizó un recorrido por Rabat recogiendo a otras personas hasta alcanzar su capacidad de espacio, con el objetivo de desplazarlas o deportarlas (EPTan1; EPRab2; EPRab3; EPRab4). Finalmente, Amine fue trasladado en un autobús a Marrakech donde fue abandonado.

Igualmente, Mamadú, un guineano de 26 años, cuenta que sufrió varias detenciones y tres desplazamientos forzosos entre 2018 y 2019 desde los bosques de Nador (ETel5). En 2018, fue detenido en el mar por la Marina Real Marroquí junto con otras personas, incluyendo mujeres y niños. Todas ellas fueron trasladadas en un barco de la misma Marina al puerto de Nador, donde permanecieron detenidos por unas horas. Seguidamente, fueron desplazadas desde

26. Término utilizado para referirse a la policía.

el puerto en autobús hasta Ouarzazat donde fueron abandonadas. El joven añadía: «depende de ti... y de cómo te las arregles para volver al norte... siempre es así». El segundo desplazamiento se produjo también por parte de la Marina marroquí en el mar de Alborán. Esta vez, Mamadú fue trasladado a la ciudad de Beni Mellal desde el puerto de Nador en autobús (ETel5). El tercer desplazamiento sucedió desde Alhucemas, donde fue detenido en una zona cercana a las costas. En esta ocasión, fueron detenidos en un edificio abandonado: «no era una comisaría, era un búnker abandonado». Permaneció detenido cinco días en el *búnker* en algún lugar cerca de la ciudad de Alhucemas (ETel5). Durante las detenciones no se produjo ninguna intervención legal, médica, humanitaria o de otra índole.

Centros de detención no formales

Las prácticas de control migratorio se aplican en todo Marruecos y consisten en detener con el objetivo de desplazar de manera forzada hacia el interior del país y/o deportar a los migrantes a sus países de origen. Estas prácticas se intensifican en las zonas donde se concentran las personas en situación irregular, teniendo en cuenta que las rutas cambian según la coyuntura del momento. De esta manera, en 2018, el aumento de llegadas a las costas andaluzas tuvo como consecuencia un refuerzo del control en el mar de Alborán por parte de la UE y de las autoridades marroquíes en las regiones cercanas a las costas mediterráneas de Ceuta y Melilla. Ese mismo año 2018, se estableció el Centro de Coordinación en el Alborán, integrándose este al control de Frontex²⁷. Asimismo, con la declaración del estado de emergencia sanitaria, el 23 de marzo de 2020, se restringió la libertad de circulación para controlar la expansión de la COVID-19 y, simultáneamente, se cerraron las fronteras terrestres con Ceuta y Melilla. En consecuencia, se produjo el desplazamiento de la ruta migratoria hacia el sur a través de la ruta canaria, obligando a Marruecos a desplegar los mismos mecanismos de control y prácticas policiales en esa región en zonas contiguas a las ciudades de Dajla, Agadir, El Aiún y Tarfaya, a unos kilómetros de las Islas Canarias (GADEM, 2019; Iridia, 2021).

27. BOE Orden PCI/842/2018, de 3 de agosto, se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de agosto de 2018, que dispone la creación de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes y se establecen normas para su actuación (en línea) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-11138

Independientemente del lugar y la región de la detención, parece existir un patrón en la práctica de las autoridades marroquíes, el cual consiste en internar en espacios no oficiales (bunkers, centros públicos destinados a otros fines, edificios abandonados o subsuelos de comisarías) sin respetar lo establecido en su propia ley ni en la legislación internacional. Al tratarse de centros no oficiales, es difícil monitorear la vulneración de los derechos humanos, y las personas encerradas no tienen acceso a la protección internacional, ni acceden a una defensa legal, y terminan siendo desplazadas y/o deportadas a los países de origen tras la intervención de los consulados. Todas las fuentes consultadas señalan a la Marina Real como autoridad encargada de las operaciones de detención en el mar y posterior traslado a los centros, incluso cuando las embarcaciones alcanzan territorio español. En este caso, las personas son entregadas por la Guardia Civil

Parece existir un patrón en la práctica de la detención de las autoridades marroquíes: internar en espacios no oficiales (bunkers, centros públicos destinados a otros fines, edificios abandonados o subsuelos de comisarías) sin respetar lo establecido en su propia ley ni en la legislación internacional. Ahí es difícil monitorear la vulneración de los derechos humanos y tener acceso a la protección internacional.

a las autoridades marroquíes, incluyendo aquellas con perfiles de vulnerabilidad (AMDH, 2019a y 2019b; Desalambre, 2019; Lo Coco, 2020; Iridia, 2021).

En territorio marroquí, las detenciones en espacios informales y los desplazamientos forzados son ejecutados por un grupo mixto conformado por agentes de las Fuerzas Auxiliares, la Policía Nacional y la Gendarmería. En la ciudad de Nador, se han identificado cuatro espacios de detención no formal: uno en la sede de la Gendarmería Real, un segundo en la Comisaría Central, un tercero en el centro situado en Arekmane y un cuarto en Berkane, según Global Detention Project²⁸ y constatado por ETel7 (Carretero, 2018; AMDH, 2019a). Los dos primeros entraron en funcionamiento en 2015 y el de Arekmane en septiembre de 2018 (GADEM, 2019; AMDH, 2019a y 2019b, EPRab2).

El centro de Arekmane es un centro vacacional para la juventud que depende oficialmente del Ministerio de Juventud y Deporte y es gestionado de facto por el Ministerio de Interior (AMDH, 2019a y 2019b). En este centro se mantienen de-

28. Que también los ha identificado como centros en los que tiene lugar la detención de solicitantes de asilo y menores de edad, además de las personas en situación irregular. Su ubicación en el mapa se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.globaldetentionproject.org/countries/africa/morocco>

tenidas a personas provenientes mayoritariamente de África Occidental y Central con la intención de desplazarlas forzosamente o deportarlas a sus países de origen o a Argelia. Cuando el objetivo es la deportación, se producen visitas de las embajadas de los países de origen para identificar a sus nacionales y ejecutar la deportación (EPTan1; EPRab1; EPRab2; ETel6; ETel7; ETel8; Bah, 2019). Aquí también se recluye a las personas detenidas durante las redadas o en embarcaciones en el mar de Alborán y a las víctimas de devoluciones en caliente por parte de las autoridades españolas (EPTan1; EPTan2, EPRab6; ETel3; ETel5; ETel6; ETel7; ETel8). Es un centro que no dispone de espacios habilitados para mujeres y niños, aunque estos son liberados a las pocas horas, según los testimonios recogidos.

Tanto Braim (ETel6) como Mamadú (ETel5) describen cómo este centro está organizado por salas amuebladas con camas o colchones donde los detenidos son agrupados en grupos de unos 20 hombres. Si bien estas salas cuentan con baños, en estos no hay jabón ni toallas. Las puertas de las salas permanecen cerradas con vigilancia permanente por efectivos de las Fuerzas Auxiliares; las ventanas y las persianas también están cerradas las 24 horas del día, por lo que permanecen a oscuras. Braim describía las condiciones del encierro de la siguiente manera: «la ventana está clavada con palos para que no te puedas escapar; están bloqueadas (...) estás todo el día oscuras; ahí dentro es como una prisión, imagínate no puedes ni salir a tomar aire, te pasas todo el día encerrado, no sabes si es de noche o de día, no sabes qué hora es, a oscuras todo el día con la luz encendida y no te permiten salir a pasear» (ETel6). En 11 días de detención, Braim no pudo ver el exterior. Con respecto a la alimentación, esta era suministrada tres veces al día, y debían comer sentados en las camas o en el suelo porque no había mesas o sillas. Por último, este testimonio constató la deportación de unas 10 personas por día.

Según el presidente de la Asociación Marroquí de Derechos Humanos (AMDH), situada en Nador, a partir del 15 de marzo de 2020, se intensificaron las detenciones a personas migrantes en las ciudades del sur (Yabiladi, 2020b), reproduciendo el mismo patrón de redadas, detenciones en centros no oficiales, desplazamientos forzosos en autobuses y deportaciones a los países de origen (GADEM 2019; EPTan1; ETel2; ETel4; ETel5, ETel7). Así, las autoridades pusieron en marcha dos nuevos centros de detención en El Aiún, para las personas interceptadas en el mar o identificadas durante las redadas en las ciudades, establecidos en una escuela y en un centro de la juventud (EPRab2; ETel2; ETel3; ETel4), con vigilancia permanente sin la intervención de un juez. Las condiciones en estos espacios son precarias y, en consecuencia, las personas encerradas se enfrentan a una situación de insalubridad insostenible: sin agua, sin utensilios de higiene personal, sin alimentación adecuada y, en ocasiones, sin camas (ETel2; ETel3; ETel7; Louran, 2020).

Las personas entrevistadas señalan el uso generalizado de redadas discriminatorias, durante los primeros meses de confinamiento, para la aplicación de la prueba PCR para detectar la COVID-19, sobre todo contra personas negras y migrantes en general. Según Louran (2020) –y confirmado por los entrevistados ETel2, ETel3 y ETel4– el 28 de junio de 2020, en la ciudad del El Aiún, 50 personas negras y migrantes habrían sido víctimas de redadas en sus domicilios, en lugares de trabajo y en la vía pública para la realización de dicha prueba. Para ello, estuvieron detenidas en las aulas de un colegio durante siete días sin acceso a agua ni a ropa limpia. De estas 50 personas, 11 dieron positivo y fueron trasladadas a un hotel; las que dieron negativo fueron deportadas a sus países de origen sin garantías y sin seguir los procedimientos establecidos. En mayo de ese año, se desencadenaron protestas en los lugares de detención, consiguiéndose la posibilidad de cumplir las cuarentenas en los propios domicilios de las personas migrantes bajo la vigilancia de las autoridades (Yabiladi, 2020c). Teóricamente, las autoridades se hicieron cargo de la manutención de estas personas durante 15 días. Al respecto, una asociación local en El Aiún (ETel2) y EPTan1 refieren el uso de la COVID-19, por parte de las autoridades, para justificar las redadas y las deportaciones a los países de origen desde el aeropuerto de Dajla o El Aiún, bajo el argumento de la seguridad sanitaria.

Acceso a la protección internacional durante la detención

Las personas entrevistadas señalan una falta de acceso a la protección internacional en los centros de detención. Durante las detenciones, se dificulta el acceso a la información sobre la posibilidad de solicitar asilo a los organismos competentes. Además, la informalidad de los centros de detención no permite llevar un control por parte de organismos internacionales u organizaciones locales. En este sentido, se desconoce la existencia de mecanismos implementados por el ACNUR capaces de identificar a potenciales solicitantes de asilo o refugiados en estos lugares, al menos de manera oficial. Esto dificulta la identificación y la estimación del número de personas que han sido víctimas de estas prácticas (EPTan1; EPTan2; ETel2; ETel4; ETel5; ETel6; ETel7; ETel8). A través de las entrevistas, solo se ha conocido una intervención del personal del ACNUR para una evaluación rápida durante la detención de un grupo en una comisaría de Tánger. Y ello debido a que las personas detenidas tenían contacto con organizaciones de derechos humanos en Oujda y pudieron aportar la documentación para solicitar la intervención del ACNUR, dado que entre ellas había solicitantes de asilo (ETel4).

Los informes del ACNUR carecen de datos acerca de estos centros e información sobre la práctica de la identificación, detención e internamiento de personas

migrantes, muchas de ellas con necesidades de protección internacional o solicitud de asilo, por lo que se deduce la inexistencia de mecanismos para garantizar el derecho de asilo durante la detención. Sin embargo, los consulados de Guinea, Malí y Senegal son conocedores de la existencia de estos centros de detención, al participar en este proceso identificando a connacionales y facilitando las deportaciones, como argumentan Braim (ETel6) e Idrissa (ETel8) en Arekmane.

A la situación de control migratorio, se han sumado las medidas de prevención de la pandemia, que han tenido mayor impacto en las personas migrantes. La crisis económica originada por estas medidas ha empujado a muchas personas al desempleo y, en consecuencia, a una situación de irregularidad, obligándolas a saltarse el confinamiento para sobrevivir, aumentando el riesgo de ser detenidas y deportadas sin garantías desde centros creados ad hoc para este fin (ETel3; ETel7; ACNUR, 2020; ETel7; Yabilabi, 2020). De hecho, los límites ambiguos entre cuarentenas obligatorias por cuestiones sanitarias y detenciones en centros informales de migrantes se han puesto de manifiesto en las regiones de Dajla y El Aiún, a través de confinamientos de dudosa legalidad (EPTan1; ETel2; ETel3; ETel7); una situación que ha dificultado aún más el acceso a la protección internacional de las personas detenidas. En esta línea, la Association pour le Développement et la Sensibilisation des Guineans migrants au Maroc (ADES-GUIM), junto con el resto de las asociaciones entrevistadas, reportan la complicada situación de la población migrante durante el período *duro* de la pandemia (marzo-julio de 2020), combinada con la presión racista de la policía en las calles (EPRab1; EPRab2; EPRab3; EPRab4; EPTel1; EPTel2; EPTan2).

En los centros de detención de Marruecos, se dificulta el acceso a la información sobre la posibilidad de solicitar asilo a los organismos competentes. Los informes del ACNUR carecen de datos sobre estos centros.

Conclusiones

Marruecos ha plasmado la doble lógica de la «protección-deportación/control» en sus leyes nacionales, principalmente a través de la Ley 02-03 y la estrategia de la SNIA; sin embargo, la parte de deportación/control se ha implementado con mayor fuerza a través de un estricto control migratorio que se ha materializado en la identificación, mediante redadas policiales, detenciones, el internamiento fuera de los marcos legales establecidos por la ley, el desplaza-

miento forzoso o la deportación de las personas migrantes en situación irregular y, en varias ocasiones, de personas con estatus de refugiado o en trámites de solicitud de asilo.

Así, pese a la existencia de marcos de protección, de una retórica de derechos y de que el ACNUR y el BRA hayan adaptado sus actividades a las nuevas condiciones impuestas por la COVID-19, la detención y la deportación se han convertido en herramientas de control migratorio, principalmente, contra las poblaciones de África Occidental y Central. Para llevar a cabo esta actividad, se están empleando centros de detención no oficiales como bunkers, edificios abandonados, subsuelos de comisarías o escuelas donde se retiene a las personas que acabarán siendo desplazadas o deportadas. Algunos de ellos están activos de manera permanente, como es el caso del centro de Arekmane, en la región de Nador; otros, son abiertos o cerrados según las necesidades. Estos últimos, gestionados generalmente por las Fuerzas Auxiliares, no están preparados para la privación de libertad y, por tanto, sus condiciones son insalubres e indignas, además de que en ellos se llega a practicar la tortura física y psicológica, al dejar a oscuras y sin ventilación a las personas detenidas durante toda su estancia. En estas condiciones, es imposible acceder a la protección internacional o a algún tipo de asistencia legal.

Pese a que las asociaciones pro derechos humanos y activistas señalan la existencia de dichos centros y la práctica que en ellos se realiza, el ACNUR no los visita ni los menciona en sus informes. Por el contrario, los consulados involucrados sí lo hacen para identificar a sus connacionales y, posteriormente, emitir los salvoconductos para ejecutar las deportaciones. Al respecto, en este estudio se constata la existencia de deportaciones desde Marruecos de personas solicitantes de asilo tras ser identificadas por sus consulados, por ejemplo, en el centro de Arekmane, vulnerando el derecho a la protección internacional y al asilo. Asimismo, el estudio constata la existencia de casos de deportaciones en cadena desde España; una vez en Marruecos, estas personas son nuevamente deportadas a los países de origen desde los centros de detención, como así lo refleja el testimonio de Braim.

Durante 2018, la presión de los controles, detenciones y deportaciones se concentraron en el norte del país. Sin embargo, con la declaración del estado de emergencia por la COVID-19, el cierre de las fronteras terrestres con Ceuta y Melilla y el aumento del control, por parte de la UE, en el mar de Alborán, se desplazaron los flujos migratorios hacia las regiones de El Aiún, Dajla y Tarfaya, por lo que se trasladaron también los mecanismos de control, detención y deportación a estas regiones. Estas medidas, así, se han ido adaptando y desplazando en medio de la informalidad y opacidad, lo que ha generado espacios de vulneración de derechos; una dinámica que se intensificó con las cuarentenas y controles sanitarios causados por la COVID-19.

Por último, cabe destacar que las medidas implementadas para el control de la pandemia no son fácilmente distinguibles de las medidas de control migratorio. Ello ha generado una ambigüedad que ha abierto espacios de detención de facto, aumentando la discriminación contra las personas negras migrantes bajo la justificación de la salud pública. De esta forma, los criterios médicos relativos a la prevención de la propagación de la COVID-19 han funcionado como elementos de legitimación de detenciones y de confinamientos de personas migrantes.

Referencias bibliográficas

- ACNUR. «Maroc Fact Sheet September 2020». *ACNUR*, (septiembre de 2020) (en línea) <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%20Morocco%20Factsheet%20Septembre%202020%20FR.pdf>
- AMDH-Association Marocaine des Droits Humains. «Rapport AMDH Nador : La situation des migrants et des réfugiés à Nador en 2018». *AMDH*, (25 de marzo de 2019a) (en línea) <http://amdhpairs.org/wordpress/?p=4645&fbclid=IwAR1MQ1HhdHyIpjixbw5kmFTKHnk6cj9v2vKhPW3gXVeBE1G-wBQDTFlvKpA>
- AMDH-Association Marocaine des Droits Humains. *Rapport migration et asile à Nador. De graves violations au service des politiques migratoires européennes*. Nador: AMDH, 2019b.
- Bah, Alpha Ousmane. «Maroc : Plusieurs guinéens arrêtés par la police à Nador». *Africaguinee.com*, (11 de septiembre de 2019) (en línea) <https://www.africaguinee.com/articles/2019/09/11/maroc-plusieurs-guineens-arretes-par-la-police-nador>
- Balzacq, Thierry. «The external dimension of EU justice and home affairs: tools, processes, outcomes». *Center for European Policy Studies*, CEPS Working document n.º 303, (17 de septiembre de 2008) (en línea) <https://www.ceps.eu/ceps-publications/external-dimension-eu-justice-and-home-affairs-tools-processes-outcomes/>
- BOE-Boletín Oficial del Estado. Acuerdo entre el reino de España y el reino de Marruecos relativo a la circulación de personas en tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992. *BOE*, n.º 100, (25 de abril de 1992) (en línea) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-8976>
- Boswell, Christina. «The ‘external dimension’ of EU immigration and asylum policy». *International Affairs*, vol. 79, n.º 3 (2003), p. 619-623.
- Carling, Jørgen y Hernández-Carretero, María. «Protecting Europe and Pro-

- tecting Migrants? Strategies for Managing Unauthorised Migration from Africa». *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 13, n.º 1 (2011), p. 42-58.
- Carretero, Leslie. «Des migrants expulsés du Maroc après un passage dans un centre de rétention «illégal»». *Infomigrants*, (14 de diciembre 2018) (en línea) <https://www.infomigrants.net/fr/post/13916/des-migrants-expulses-du-maroc-apres-un-passage-dans-un-centre-de-retention-illegal>
- Casas-Cortes, Maribel; Cobarrubias, Sebastian y Pickles, John. «Good neighbours make good fences’: Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality». *European Urban and Regional Studies*, vol. 23, n.º 3 (2016), p. 231-251.
- Cassarino, Jean-Pierre, «Généalogie d’un euphémisme: Quand retour rime avec expulsion». *Les Cahiers de Tunisie*, vol. 72, n.º 226/227 (2020a), p. 75-99.
- Cassarino, Jean-Pierre. «Are Current ‘Return Policies’ Return Policies? A Reflection and Critique», en: Tanja Bastia and Ronald Skeldon (eds.). *Routledge Handbook of Migration and Development*. Londres: Routledge, 2020b.
- Cassarino, Jean-Pierre. «La dimension extérieure dans le nouveau pacte sur la migration et l’asile : L’Union européenne rattrapée par la géopolitique». *Revue internationale et stratégique*, n.º 122 (2021), p. 115-124.
- Churrua, Cristina. «Human Rights and Democracy at the Heart of the EU’s Foreign Policy? An Assessment of the EU’s Comprehensive Approach to Human Rights and Democratization», en: Gomez Isa, Felipe; Churrua Muguriza, Cristina y Wouters, Jan (eds.). *EU Human Rights and Democratization Policies: Achievements and Challenges*. Abingdon: Routledge, 2018, p. 60-62.
- Collyer, Michael. «Stranded migrants and the fragmented journey». *Journal of Refugee Studies*, vol.23, n.º 3 (2010), p. 273-293.
- Cuttitta, Paolo. «Delocalization, Humanitarianism, and Human Rights: The Mediterranean Border Between Exclusion and Inclusion». *Antipode*, vol. 50, n.º 3 (2018), p. 783-803.
- De Genova, Nicholas. «The “migrant crisis” as racial crisis: do Black Lives Matter in Europe?». *Ethnic and Racial Studies*, vol. 41, n.º 10 (2018), p. 1.765-1.782.
- De Genova, Nicholas y Peutz, Nathalie. *The deportation regime. Sovereignty, space, and freedom of movement*. Durham y Londres: Duke University Press, 2010.
- De Noronha, Luke. «Deportation, racism and multi-status Britain: immigration control and the production of race in the present». *Ethnic and Racial Studies*, vol. 42, n.º 14 (2019), p. 2.413-2.430.

- Desalambre. «Salvamento Marítimo traslada a Melilla a 50 personas llegadas en patera a las Islas Chafarinas». *El Diario*, (3 de junio de 2019) (en línea) https://www.eldiario.es/desalambre/llega-patera-personas-islas-chafarinas_1_1524040.html
- El Arabi, Sofia. *Géographie de la dispersion des migrations subsahariennes au Maroc : Le cas de deux villes-refuge, Tiznit et Taza*. Tesis doctoral, Universidad de París La Sorborna, 2020.
- El País. «Marruecos desplaza a centenares de migrantes subsaharianos de Nador y Tánger al sur del país». *El País* (11 de agosto de 2010 (en línea) https://el-pais.com/internacional/2018/08/11/actualidad/1534013134_267005.html
- Fassin, Dieder. *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2017.
- Flynn, Michael. «How and why immigration detention crossed the globe». *Global Detention Project*, Working Paper n.º 8 (1 de abril de 2014) (en línea) <https://www.globaldetentionproject.org/wp-content/uploads/2014/04/How-and-Why-Immigration-Detention-Crossed-the-Globe-GDP-WP8-1.pdf>
- Foucault, Michael. *Nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979)*. Madrid: Akal, 2012.
- GADEM-Groupe Antiraciste d'Accompagnement et de Défense des Étrangers et Migrants-Conseil Civil de lutte contre toutes les formes de discrimination. «Etat des lieux des discriminations au Maroc». *Rapport du Conseil civil de lutte contre toutes les formes de discrimination*. Maroc, 2019 (2ª edición). (en línea) https://www.gadem-asso.org/wp-content/uploads/2021/05/20200930-Rapport-CC-complet_VFFF.pdf
- Gammeltoft-Hansen, Thomas. «The Externalisation of European Migration Control and the Reach of International Refugee Law in The First Decade of EU Migration and Asylum Law», en: Guild, Elspeth y Minderhoud, Paul (eds.). *The first Decade of EU Asylum and Migration Law*. Boston: Brill, 2011, p. 273.298.
- Iríadia Centro para la Defensa de los Derechos Humanos. «Vulneraciones de derechos en la frontera sur: Canarias y Melilla». *Iríadia*, (enero de 2021) (en línea) <https://iridia.cat/wp-content/uploads/2021/01/INFORME-DDHH-FRONTERA-SUR-2021.pdf>
- Kalir, Barak. «Departheid: The draconian Governance of illegalised migrants in Western States». *Conflict and Society: Advances in Research*, vol. 5, n.º 1 (2019), p. 19-40.
- Khachani, Mohamed. «Contribution de la société civile à la coopération UE-Afrique en matière de retour, de réadmission et de réintégration : le cas du Maroc». *Ecre*, Working Paper n.º 11, (2020) (en línea) <https://ecre>.

- org/wp-content/uploads/2020/11/Les-accords-de-readmission.pdf
- Khrouz, Nadia. *L'étranger au Maroc. Droit et pratiques*, París: L'Harmattan, 2019.
- Knoll, Anna y Teevan, Chloe. «Protecting migrants and refugees in North Africa: challenges and opportunities for reform». *ECDPM*, Discussion paper n.º 281, (octubre de 2020) (en línea) <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Protecting-Migrants-Refugees-North-Africa-Challenges-Opportunities-Reform-Discussion-Paper-281-October-2020-ECDPM.pdf>
- Lavenex, Sandra y Uçarer, Emek M. «The External Dimension of Europeanization. The Case of Immigration Policies Cooperation and Conflict». *Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 39, n.º 4 (2004), p. 417-443.
- Lemberg-Pedersen, Martin. *Externalization and Border-induced Displacement: A critical assessment of the European Borderscapes*. Tesis de doctorado, Universidad de Copenhagen, 2012.
- Lemberg-Pedersen, Martin. «The Humanitarianization of Child Deportation Politics». *Journal of Borderlands Studies*, vol. 36, n.º 2 (2020), p. 239-258.
- Lo Coco, Daniela. «EU migration policy and migrant human rights: the protection and negation of life at EU borders». *The age of Human Rights*, vol. 16, (2021), p. 54-80.
- López-Sala, Ana. «Exploring Dissuasion as a (Geo)Political Instrument in Irregular Migration Control at the Southern Spanish Maritime Border». *Geopolitics*, vol. 20, n.º 3 (2015), p. 513-534.
- Louran, Anne-Diandra. «Coronavirus : au Maroc, des dizaines de migrants subsahariens arrêtés et confinés de force». *Infomigrants*, (29 de junio de 2020) (en línea) <https://www.infomigrants.net/fr/post/25682/coronavirus-au-maroc-des-dizaines-de-migrants-sub-sahariens-arretes-et-confinés-de-force>
- Maâ, Anissa. «Signer la déportation. Agenceité migrante et retour volontaire depuis le Maroc». *Terrain. Anthropologie et sciences humaines*, (noviembre de 2019) (en línea) <https://journals.openedition.org/terrain/18653>
- Mbembe, Achille. *Crítica de la razón negra: ensayo sobre el racismo contemporáneo*. Barcelona: Ned ediciones, 2016.
- Moreno-Lax, Violeta. «The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The 'Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection' Paradigm». *Journal of Common Market Studies*, vol 56, n.º 1 (2018), p. 119-140.
- Mrabti, Abdelali. «El marco jurídico de la migración en Marruecos». *Revista IUS*, vol. 8, n.º 14 (2018), p. 1-18.
- Naciones Unidas. «Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: Observaciones finales sobre el informe inicial de Marruecos, aprobadas por el Comité en su

- 19º período de sesiones», 8 de octubre de 2013 (en línea) <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPpRiCAqhKb7yhsjGsrWqzcGls47LAIQg3vMcrVzeKo62%2F65MgH%2FZT89jj81iBpPIHGhOwuZ3URdXC5mFgER7NEbFW%2F64p7ynVTiReXNtHV8VA2LyC43bqXHXO>
- Otazu, Javier. «Le Maroc Expulse de nouveau de migrants subsahariens par avion». *Le Desk*, (15 de octubre de 2020) (en línea) https://mobile.ledesk.ma/encontinu/le-maroc-expulse-de-nouveau-des-migrants-subsahariens-par-avion/?fbclid=IwAR10KNnnSTgaxe-iK_12VB11RXGjSStI1-kJhqr-0P74RNDPWn1bmiHIqRC0
- Pallister-Wilkins, Polly. «Hotspots and the geographies of humanitarianism». *Society and Space*, vol. 38, n.º 6 (2020), p. 991-1.008.
- PNPM-Plateforme Nationale Protection Migrants. «Etat des lieux de l'accès aux services pour les personnes migrantes au Maroc : Bilan, perspectives et recommandations de la société civile». (2017) http://www.pnpm.ma/wp-content/uploads/2017/12/Rapport-PNPM-11_2017_ACCES-AUX-SERVICES-POUR-MIGRANTS-AU-MAROC.pdf
- Spijkerboer, Thomas. «The Global Mobility Infrastructure: Reconceptualising the Externalisation of Migration Control». *European Journal of Migration and Law*, vol. 20, n.º 4 (2018), p. 452-469.
- Ticktin, Miriam. «Thinking beyond humanitarian borders». *Social research and international quarterly*, vol. 83, n.º 2 (2016), p. 255-271.
- Vaughan-Williams, Nick. *Europe's Border Crisis: Biopolitical Security and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Yabiladi. «Laâyoune : Les migrants face aux nouvelles difficultés liées à la Covid-19». *Yabiladi*, (9 de octubre de 2020a) (en línea) <https://www.yabiladi.com/articles/details/100077/laayoune-migration-face-nouvelles-difficultes.html>
- Yabiladi. «Tarfaya, un foyer de contagion Covid-19 parmi les migrants». *Yabiladi*, (21 de junio de 2020b) (en línea) <https://www.yabiladi.com/articles/details/95391/tarfaya-foyer-contagion-covid-19-parmi.html>
- Yabilabi. «Laâyoune : Des migrants tentent de fuir un centre d'hébergement». *Yabiladi* (2 de mayo de 2020c) (en línea) <https://www.yabiladi.com/articles/details/93005/laayoune-migrants-tendent-fuir-centre.html>
- Zaiotti, Rúben. *Externalizing migration management: Europe, North America and the spread of 'remote control' practices*. Londres: Routledge, 2016.

Anexo 1. Lista de entrevistas

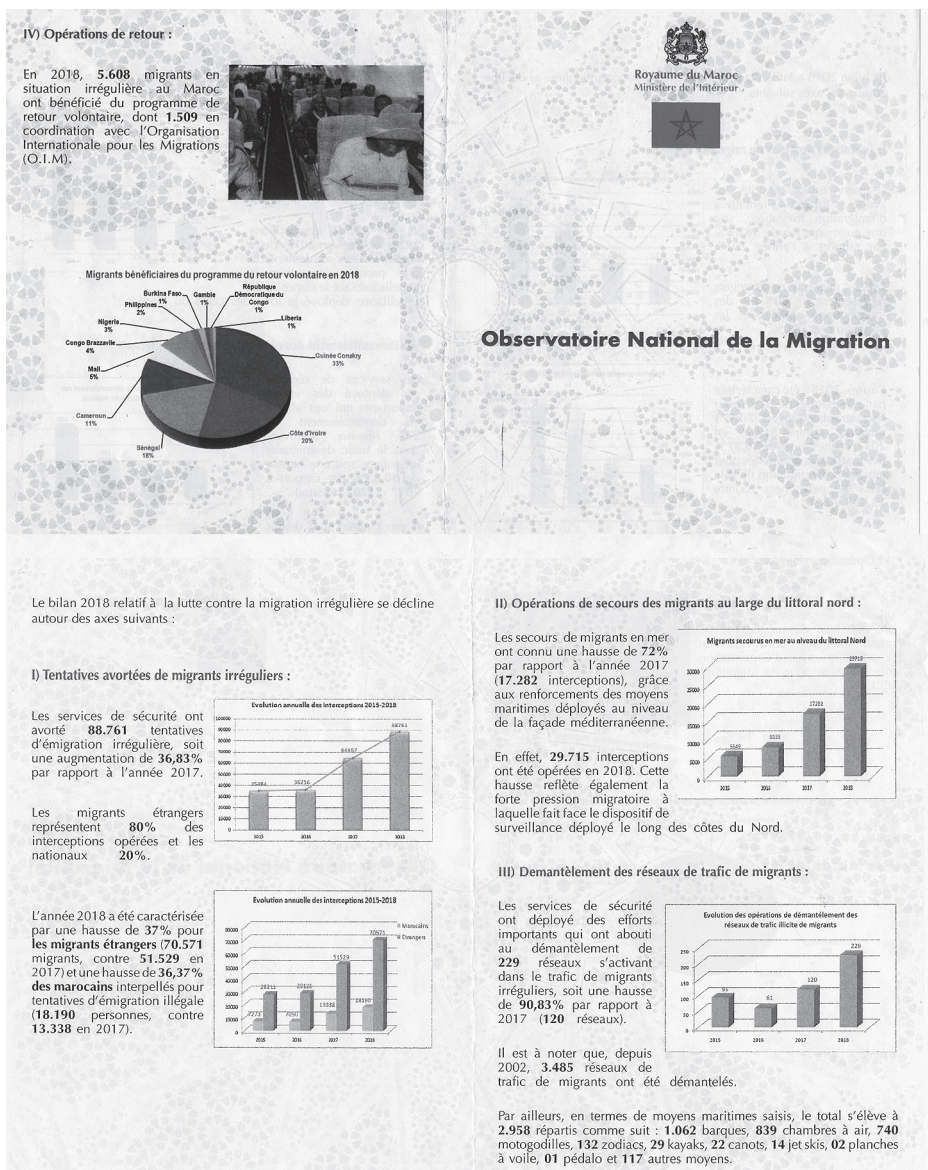
Nº	Código ^a	Descripción	P/T ^b	
1	EPTan1	Activista por los Derechos Humanos	P Tánger, Marruecos	
2	EPTan2	Activista y académica en Derechos Humanos	P Tánger, Marruecos	
3	EPRab1	Association pour le développement et la sensibilisation des guinéens migrants au Maroc (ADESGUIM)	P Rabat, Marruecos	
4	EPRab2	ONG local	P Rabat (Marruecos)	
5	EPRab3	Sthephan Mboma Ngulutu, representante de la Asociación diáspora congoleña en Marruecos (Dicoma)	P Rabat (Marruecos)	
6	Amine (EPRab4)	Líder comunitario de nacionalidad nigeriana residente en Rabat	P Rabat (Marruecos)	
7	EPRab5	Dr. Mehdi Alioua, experto en migraciones, Universidad Internacional de Rabat	P Rabat (Marruecos)	
8	Tarik (EPRab6)	Hombre guineano, víctima de desplazamiento forzoso	P Rabat (Marruecos)	
9	(ETel1)	ONG local	Telefónica	
10	(ETel2)	AMDH Rabat	Telefónica	
11	(ETel3)	ONG local	Telefónica	
12	(ETel4)	ONG incidencia nivel europeo	Telefónica	
13	Mamadú (ETel5)	Hombre, guineano, víctima de desplazamiento forzoso	Telefónica	
14	ETel6 (Braim)	Hombre maliense, víctima de deportación en cadena desde Melilla hasta Malí	Telefónica	
15	Omar (ETel7)	Colectivo de migrantes subsaharianos en Marruecos	Telefónica	
16	Idrissa (ETel8)	Hombre guineano deportado a Guinea	Telefónica	

a. Los nombres son ficticios para facilitar la lectura en el texto. Hemos explicitado los nombres de las personas y asociaciones que así lo especificaron. b. P=Presencial; T=Telefónica.

Fuente: Elaboración propia

	Zona de trabajo	Perfil entrevistado/a
	Marruecos	Activista por los Derechos Humanos
	Marruecos	Activista por los Derechos Humanos
	Rabat: El Aiún, Tin-Tin, Tarfaya, Agadir	Asociación Guineana de defensa de Derechos Humanos
	Marruecos	Asociación Marroquí de defensa de Derechos Humanos
	Rabat: Temara, Hay Nada, Takadoum	Líder comunitario de la comunidad migrante en Rabat, hombre, nacionalidad congoleña.
	Rabat: Temara, Hay Nada, Takadoum	Líder comunitario, hombre 47 años de edad, nacionalidad nigeriana, víctima de desplazamiento desde Rabat a Marrakesh
	Rabat	Académico experto en migraciones
		Hombre guineano, 21 años de edad, detenido en centro informal y desplazado desde Nador a Marrakesh
	El Aiún, Dajla, Tarfaya	Asociación Marroquí Región de Dajla y de El Aiún
	Marruecos	Asociación Marroquí de Derechos Humanos
	Nador, Alhucemas, Ouchda (Marruecos)	ONG local
	EU-Marruecos	ONG incidencia a nivel europeo
		Hombre de nacionalidad guineana, 26 años de edad, desplazado a Agadir
		Hombre de nacionalidad maliense, 25-30 años de edad, solicitante de asilo, deportado desde España a Marruecos y de Marruecos a Mali
	Marruecos	Colectivo migrante, activista
		Hombre, 25 años de edad, nacionalidad guineana, detenido en dentro de detención informal y deportado en febrero de 2021

Anexo 2. Balance relativo a las operaciones relacionadas con la inmigración irregular en 2018 (Ministerio del Interior marroquí)



Nota: Publicado en papel por el Observatorio Nacional de la Migración del Ministerio de Interior marroquí en 2019.

Permanentemente confinados: el impacto de la COVID-19 en la población refugiada palestina

Permanently locked down: the impact of COVID-19 on the Palestinian refugee population

Òscar Monterde Mateo

Profesor asociado, Universitat de Barcelona. oscarmonterde@ub.edu.

<https://orcid.org/ORCID: 0000-0002-7641-8660>

Cómo citar este artículo: Monterde Mateo, Òscar. «Permanentemente confinados: el impacto de la COVID-19 en la población refugiada palestina». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129 (diciembre de 2021), p. 107-130. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.107

Resumen: Este artículo analiza el impacto sanitario, económico y social de la COVID-19 en la población refugiada palestina que se encuentra en las distintas áreas de operaciones de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (UNRWA, por sus siglas en inglés), poniendo el foco en los campamentos de refugiados y en cómo la pandemia ha agudizado su situación de aislamiento, exclusión y desprotección. Con ello, este estudio pretende trazar unas líneas de análisis comparado sobre algunas cuestiones claves de los efectos de la COVID-19 en las poblaciones de refugiados de larga duración: el impacto en los campamentos permanentes y espacios *suburbanizados*, la superposición de situaciones de emergencia prolongada, así como las deficiencias acumuladas en los sistemas de protección y acogida en entornos de conflicto armado y de exclusión.

Palabras clave: Oriente Medio, refugiados palestinos, UNRWA, pandemia, COVID-19, protección, campos de refugiados, exclusión

Abstract: This article analyses the health, economic and social impact of COVID-19 on the Palestinian refugee population located in the different areas in which the UNRWA (the United Nations agency for Palestinian refugees) works, focusing on refugee camps and how the pandemic has exacerbated their inhabitants' isolation, exclusion and lack of protection. In doing this, the study aims to sketch out lines of comparative analysis on certain key issues related to the effects of COVID-19 on long-term refugee populations: the impact on permanent camps and suburbanised spaces, the overlapping of prolonged emergency situations and the accumulated deficiencies in the protection and reception systems in settings of armed conflict and exclusion.

Key words: Middle East, Palestinian refugees, UNRWA, pandemic, COVID-19, protection, refugee camps, exclusion

Entre 1947 y 1949, más de 750.000 personas que vivían en la Palestina del mandato británico fueron expulsadas de sus hogares y unos 500 pueblos fueron completamente destruidos por parte del movimiento sionista y del nuevo Estado de Israel (Sanbar, 1984; Khalidi, 1992). Las subsiguientes expulsiones y el incumplimiento reiterado del derecho al retorno de los refugiados palestinos reconocido en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 194 (III)¹ han convertido a la población refugiada palestina en el mayor y más duradero grupo de refugiados del mundo desde la Segunda Guerra Mundial y en el grupo de personas apátridas más numeroso del mundo. La cuestión de los refugiados palestinos ha sido uno de los debates historiográficos más importantes de las últimas décadas². La narrativa oficial israelí para justificar esta situación se ha ido desmoronando con las aportaciones que corroboraron la historiografía palestina y la nueva historiografía israelí –que explican el origen forzoso de los desplazamientos de la población palestina– y con contribuciones de significativo calado que muestran que estos se ejecutaron mayoritariamente de forma intencionada y planificada en lo que se puede llamar un proceso de limpieza étnica (Pappé, 2011).

Hoy, de los cerca de 13 millones de personas que conforman la población total de palestinos en el mundo, 8,7 millones son desplazados forzosos³, de ellos, 5,7 millones están registrados como refugiados por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (UNRWA, por sus siglas en inglés) de los cuales 1,7 millones siguen viviendo en los 58 campamentos situados en las cinco áreas de operaciones de la agencia –Gaza, Cisjordania, incluida Jerusalén Este, Líbano, Siria y Jordania–; otros viven en las ciudades y pueblos de los territorios y países de acogida nombrados, y otros con el tiempo se han desplazado a otros países de Oriente Medio o fuera de la región (UNRWA, 2020a). Aunque la situación de los refugiados es muy diversa, su condición sigue marcando la realidad del conjunto de la diáspora palestina. Así, la cuestión de los refugiados palestinos demuestra cómo la expulsión y la desposesión de los palestinos no fue un fenómeno puntual, sino

-
1. Véase A/RES/194(III) (en línea) resolución 194 (III) [https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/194\(III\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/194(III))
 2. Sobre el debate historiográfico de la cuestión de los refugiados de Palestina, véanse: Morris (2004); Pappé (2011); Khalidi (1992); Sanbar (1984); Shlaim (2011); Abu Sitta (2000).
 3. Son los 6,8 millones de refugiados de 1948 y sus descendientes, una cifra que incluye, en concreto, los 5,5 millones de refugiados palestinos registrados por la UNRWA, y otros 1,16 millones de refugiados que también fueron desplazados en 1948, pero que no cumplen los requisitos o no se registraron para recibir asistencia de la UNRWA; 1,24 millones de refugiados palestinos de 1967 y sus descendientes; 415.876 palestinos desplazados internamente dentro de la Línea Verde y 344.599 desplazados internos en el territorio palestino ocupado (TPO) (Badil, 2020).

un hecho marcado por sucesivos desplazamientos forzosos que se han prolongado a lo largo del tiempo a través de un sistema de ocupación, colonización y limpieza étnica sobre el territorio histórico de Palestina (Pappé, 2011).

La condición de refugiado sigue marcando el estatus jurídico de los refugiados palestinos en los territorios y países de acogida, tanto en aquellos donde tienen reconocida su ciudadanía –como en Jordania–, donde su estatus es equiparable al de sus ciudadanos, como en aquellos –como en el Líbano– donde no tienen reconocidos sus derechos más allá de los reconocidos a otra población extranjera. Así, las deficiencias en sus condiciones de acogida, asilo, y protección marcan su estatus social en los países de acogida y los hace extremadamente vulnerables a las consecuencias de la situación de conflictividad política, económica y social a la que está sometida el conjunto de la región (Albanese y Takkenberg, 2020). Los conflictos armados o las crisis políticas han significado una amenaza continuada en el reconocimiento de la población refugiada y en el desarrollo de una vida digna en dichos países. Los cambios abruptos de su estatus y condición en el Egipto post-1978⁴, en Kuwait tras la ocupación iraquí en 1990, en Irak después de la invasión estadounidense en 2003, o en Siria tras el estallido de la guerra en 2011, demuestran que la población refugiada palestina tiene muy pocas garantías y vive en una situación de desprotección, en la que el derecho internacional ha sido ignorado a la hora de trazar marcos de protección y solución para los refugiados palestinos (*Refugee Survey Quarterly*, 2009).

La mayoría de la población refugiada de Palestina en Oriente Medio ha permanecido bajo un sistema de acogida que se ha prolongado a lo largo de más de 70 años. Tras la expulsión de 1948 fueron las organizaciones internacionales humanitarias las que se ocuparon de suministrar tiendas, alimentos, mantas y ropa a la población refugiada, que quedó bajo una situación de emergencia que se ha perpetuado ante la negativa de Israel de aceptar el derecho al retorno reconocido por Naciones Unidas (Segura y Monterde, 2018). Ante la situación de emergencia, Naciones Unidas creó la UNRWA⁵ con el objetivo de asumir las tareas de asistencia que habían promovido hasta el momento las organizaciones internacionales, pero también –como la «W» de *Works* de sus siglas define– se pensó como un instrumento de desarrollo regional para dar trabajo y promover el bienestar de los refugiados en los territorios y países de acogida. Sin embargo, con solo un mandato de asistencia, la UNRWA quedó desprovista de un mandato de protección, lo que dejó un

4. Después del tratado de paz egipcio-israelí se les negaron los derechos que antes les otorgaba el Estado egipcio, así como sus derechos como refugiados (El-Abed, 2009)

5. Las siglas en inglés corresponden a: United Nations Relief and Works Agency.

vacío en las garantías de protección de los refugiados palestinos y el cumplimiento del derecho al retorno (Albanese y Takkenberg, 2020). Así, las tiendas pasaron a convertirse en construcciones de cemento y los campamentos se consolidaron como estructuras más permanentes, aunque sin planificación ni provisión de los recursos básicos. Los campamentos de tiendas se convirtieron en barrios y ciudades suburbanas densamente poblados, construidos en los alrededores de las ciudades de los países de acogida. Setenta años después, la gran mayoría de los campamentos de refugiados son barrios o ciudades sin trama urbana planificada y con deficiencias importantes en los suministros y servicios básicos (Berg, 2014).

Asimismo, la UNRWA asumió los programas de educación y salud, convirtiéndolos en el principal pilar de la agencia a partir de los años sesenta del siglo pasado. De esta forma, se fue desarrollando como un instrumento de la comunidad internacional de asistencia y desarrollo (Monterde, 2021). Con escasos recursos y con una situación financiera muy precaria, la UNRWA combina estrategias de asistencia y desarrollo humano y, en determinados contextos, una serie de estrategias de observación y protección de los derechos humanos de los refugiados palestinos (Hanafi *et al.*, 2014). Además, desarrolla programas de mejora de los campamentos que busca mejores infraestructuras, viviendas y trama urbana, así como instrumentos de financiación de proyectos de autoempleo y de inversión mediante microcréditos para ofrecer mejoras económicas y salidas laborales a los refugiados. La agencia ha asumido, así, indirectamente a lo largo de la historia, y al margen del derecho internacional y del reconocimiento del derecho al retorno, un proceso de asentamiento informal de la población refugiada en los territorios y países de acogida, que no asumieron los costes, ni ofrecen todos los derechos básicos de asilo y protección a la población refugiada. La acción de la UNRWA ha tenido, por lo tanto, un enorme impacto político que define el contexto económico, social y ambiental en el que los refugiados palestinos trabajan, juegan, comen, aman, luchan y viven (Qato, 2020). En este contexto, la pandemia de la COVID-19 ha puesto al descubierto los factores y dinámicas de desprotección de los refugiados palestinos y a la UNRWA ante un nuevo reto: hacer frente, en una situación de crisis financiera sin precedentes —causada por la retirada de los fondos de los Estados Unidos de la etapa Trump—, a una nueva crisis, esta vez sanitaria, económica y humana a escala regional, que se añade a la compleja situación que ya vive la población refugiada palestina en sus áreas de operaciones.

Este artículo analiza, desde una perspectiva comparada, el impacto económico y social de la COVID-19 en la población refugiada palestina en las distintas áreas de operaciones de la UNRWA. Pone el foco en su impacto en los campamentos de refugiados y en cómo ha agudizado su situación de aislamiento, exclusión y desprotección. El análisis y la comparativa se lleva a cabo a partir de los informes sectoriales y territoriales de las Naciones Unidas, los informes y las distintas llamadas de

emergencia de la UNRWA, así como los comunicados de prensa y las declaraciones realizadas por la agencia y sus responsables sectoriales y territoriales y otros informes monográficos de organizaciones de defensa de los derechos humanos⁶ que ofrecen información detallada sobre las condiciones de vida de la población refugiada palestina. Con ello, este estudio pretende trazar unas líneas de análisis comparado sobre algunas cuestiones claves de los efectos de la COVID-19 en las poblaciones de refugiados de larga duración: el impacto en los campamentos permanentes y espacios *suburbializados*, la superposición de situaciones de emergencia prolongadas, así como las deficiencias acumuladas en los sistemas de protección y acogida en entornos de conflicto armado y de exclusión.

La COVID-19 y los refugiados palestinos en Oriente Medio

«La COVID-19 ha desencadenado una crisis generalizada en materia de salud pública y pobreza en la región». Así resumía el comisionado general de la UNRWA en agosto de 2020 el impacto generado por la pandemia en las cinco áreas de operaciones de la agencia (AGNU, 2020: 4).

La COVID-19 se señala, de esta forma, como un nuevo factor de alcance global que se añade a las emergencias en las que ya se encontraba la población refugiada en la región (Refugee International, 2020). En primer lugar, la amenaza a la salud —entendida no solo como la ausencia de enfermedad, sino como el bienestar social y el buen estado físico y mental de la población— se agrava debido a, por un lado, los múltiples factores de riesgo que vive la población refugiada —enfermedades, problemas de salubridad, aglomeraciones y precariedad— y, del otro, los déficits del sistema de salud proporcionado por las organizaciones internacionales o los límites al acceso al sistema sanitario en los territorios y países de acogida. En segundo lugar, la pandemia es una crisis económica y social. A causa de las medidas impuestas por la pandemia, muchos refugiados palestinos han perdido el trabajo o los medios de subsistencia, especialmente los jornaleros o los numerosos refugiados que trabajan en el mercado informal. En el caso de los empleados de la UNRWA, la crisis financiera en la que está inmersa la organización ha conllevado recortes y, en algunos

6. Véanse los siguientes informes: Badil (2020); Refugee International (2021); Human Rights Watch (2021); Arab Renaissance for Democracy and Development (2020).

casos, la suspensión de sueldos. En el terreno educativo, la interrupción de clases y el cierre de escuelas han dejado a miles de alumnos con restricciones importantes al acceso a la educación básica. Y, finalmente, si la pandemia ha provocado una recesión a escala global, esta ha sido especialmente severa entre los refugiados palestinos. El impacto de la pandemia ha afectado así también a la condición de refugiado, marcando una nueva crisis en el asilo y la protección. Asimismo, la condición de refugiado de larga duración agrava no solo el acceso a los servicios básicos y a los ya muy tensionados sistemas de asistencia y desarrollo, sino que además amenaza los derechos humanos básicos y la vida de la población refugiada en un contexto regional sometido a sucesivas crisis y conflictos de largo alcance.

No obstante, ante esta nueva situación, la UNRWA ha desarrollado una rápida respuesta, movilizando recursos e infraestructuras desde el primer mo-

La condición de refugiado de larga duración agrava no solo el acceso a los servicios básicos y a los ya muy tensionados sistemas de asistencia y desarrollo, sino que además amenaza los derechos humanos básicos y la vida de la población refugiada en un contexto regional sometido a sucesivas crisis y conflictos de largo alcance.

mento para mantener los servicios esenciales, los programas de salud, educación y servicios sociales, así como reforzar los programas de emergencia. Por lo tanto, una vez más, la UNRWA ha actuado como un instrumento humanitario de la comunidad internacional, activando y reforzando programas de asistencia y emergencia, complementados

y superados a menudo por la capacidad de las iniciativas de autoorganización desarrolladas por los propios refugiados (Fiddian-Qasmiyeh, 2020). Aunque el impacto de la pandemia sobre los refugiados palestinos está estrechamente relacionado con las condiciones políticas, económicas y sociales de los territorios y países de acogida, la condición de refugiado de larga duración dibuja elementos y trayectorias comunes.

Jordania: estabilidad y precariedad

En Jordania hay más de dos millones de refugiados palestinos registrados por la UNRWA, de los que el 18% –unos 370.000– vive dentro de los diez campamentos distribuidos por todo el país. Mayoritariamente joven, la población refugiada en Jordania tiene reconocida la ciudadanía y, la mayoría, garantizado el acceso al sistema público de salud en condiciones similares a los ciudadanos jordanos, a excepción de los aproximadamente 158.000 refugiados huidos de Gaza, y algunos de Cisjordania, en 1967 que, sin la nacionalidad jordana, se les restringió el acceso a los servicios públicos y se les impuso otras restricciones

legales (AGNU, 2020). Hoy reciben el trato de residentes provisionales, todo ello ha contribuido a mermar sus condiciones de vida⁷.

Al gozar de una estabilidad política excepcional en la región, el país sigue acogiendo numerosos refugiados de Siria e Irak que le suponen un coste muy elevado en gastos en educación y salud. Desde 2011, Jordania acoge más de 17.000 refugiados palestinos de Siria, una cifra estancada por su política de cierre de la frontera en 2013. Una parte de ellos no tiene residencia legal en el país y no puede acceder a los servicios y derechos básicos, inclusive el derecho al trabajo, a los registros civiles y a los servicios destinados a la población refugiada siria, lo que significa una grave vulneración de las condiciones de asilo y protección.

El impacto del número de contagios al inicio de la pandemia de la COVID-19 fue leve entre los refugiados palestinos en Jordania: los primeros casos de infectados confirmados se detectaron a principios de abril de 2020 y fueron muy pocos (UNRWA, 2020e). A finales de ese año, si el total de casos acumulados de COVID-19 en todo el país era de 286.356 y las muertes ascendían a 3.729, entre los refugiados palestinos se contaron 800 contagiados y solo tres muertes (ibídem, 2021a). Sin embargo, los casos se incrementaron en marzo de 2021, aunque luego se produjo un nuevo descenso. Para el verano de 2021, según los datos que tenía la UNRWA los contagios acumulados entre los refugiados palestinos eran de 1.345 casos y el número de muertes ascendía a 12 personas (ibídem, 2021c)⁸.

Las medidas aplicadas por el Gobierno jordano para contener la pandemia fueron limitar progresivamente los movimientos de la población y controlar el acceso a los servicios de salud. Pero estas restricciones y el cierre prolongado deterioraron las condiciones de vida –incluida la seguridad alimentaria– de los refugiados más vulnerables. En un estudio realizado por la UNRWA en junio de 2020, el 64% de la población encuestada expresaba su preocupación por no tener suficiente comida en la última semana por la falta de dinero para comprarla (57%), por no tener reservas de alimentos en casa (21%) y/o por el posible aumento de los precios de los productos básicos (16%). Estos resultados muestran que la inaccesibilidad a los productos alimentarios se debe más a un factor económico (falta de dinero) que físico (cierre de tiendas, distancia, escasez de suministros). La falta de poder adquisitivo y de reservas

7. Jordania, quiso limitar al máximo la llegada de nuevos refugiados debido a las crecientes tensiones con los dirigentes de los grupos palestinos de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) creada en 1964.

8. Dichas cifras las recoge la UNRWA con carácter provisional y no oficial por lo que podrían ser más. El total de casos en Jordania en verano de 2021 era de 854.758 casos acumulados y 10.976 muertes (UNRWA, 2021c).

de alimentos en el hogar hizo aumentar la vulnerabilidad de la mayoría de los hogares. Asimismo, las implicaciones de las medidas como el toque de queda y los cierres se dejaron sentir más entre la población refugiada más vulnerable, en especial entre aquellos que no tienen acceso a los servicios de salud estatales y/o al mercado laboral. De hecho, la principal fuente de ingresos para la mayoría de la población encuestada (80,8%) era la UNRWA, el 33,1% depende del trabajo casual, el 10,1% depende de salarios con ingresos regulares, el 10,5% depende de la familia y los amigos, y el resto de otras fuentes de ingresos (UNRWA, 2020c). Ello demuestra cómo la condición de refugiado palestino sigue siendo un factor importante en el desarrollo de la vida de esta población en Jordania y cómo los efectos de la pandemia han aumentado la vulnerabilidad de su condición política y social.

Aunque en Jordania el avance de la vacunación ha sido un poco más rápido que en otros países del entorno, exceptuando Israel, en septiembre de 2021 solo un 30% de su población había recibido la pauta completa. Las dificultades del país en adquirir y avanzar en los programas de vacunación, a pesar de las ayudas recibidas a través del sistema internacional de ayudas a la vacunación COVAX, han perpetuado y ahondado aún más la precariedad entre los refugiados palestinos, cuya pauta de vacunación va por detrás del conjunto de la población (Bellizzi *et al.*, 2021).

En este contexto, la UNRWA ha implementado servicios a domicilio, movilizó recursos y ayudas para los refugiados palestinos y colaborado activamente en el proceso de vacunación.

Líbano: aislamiento y marginación

La cuestión de los refugiados palestinos en el Líbano tiene una larga historia de implicaciones políticas y sociales. Hay 452.669 refugiados registrados por la UNRWA (2019), pero las estimaciones apuntan que en 2010 vivían en el Líbano unos 280.000, de los cuales más del 50% en 12 campamentos de refugiados palestinos (Chaaban *et al.*, 2010). Asimismo, el Líbano acoge aún hoy 29.145 refugiados palestinos de Siria⁹, cuyos costes de asistencia recaen en la UNRWA.

9. Los refugiados palestinos de Siria empezaron a llegar tras el estallido de la guerra en 2011. En los últimos años la cifra ha ido descendiendo, aunque muchos permanecen ahí tras perder sus casas y sustento de vida en Siria.

Los refugiados palestinos en el Líbano no tienen un reconocimiento comparable al que tienen en Jordania o en Siria antes de la guerra, sino que son equiparados a los residentes extranjeros y existen disposiciones que les limitan el acceso a los servicios públicos, además de seguir teniendo prohibido el acceso a más de 39 profesiones dentro del país (Hanafi, 2014). En 2019, el ministro de Trabajo decidió lanzar una campaña contra los trabajadores ilegales e incluir a los refugiados sirios y palestinos en la ley que obliga a la población extranjera a obtener permisos de trabajo, una decisión que les ha dificultado aún más el acceso al empleo y condenado a la desprotección laboral y al trabajo irregular (AGNU, 2020). Los refugiados palestinos figuran así entre las comunidades más vulnerables y marginadas del país. Su acceso a la atención sanitaria solo es posible vía el sector privado, que tiene unas tarifas muy elevadas e inaccesibles, o las organizaciones internacionales, como la UNRWA, que gestiona 28 centros de salud de atención primaria (UNRWA, 2021c). Debido a esta situación, la UNRWA llegó a un acuerdo con los hospitales de la Medialuna Roja del Líbano para garantizar la igualdad de los refugiados palestinos en el acceso a la atención sanitaria secundaria, después de que los hospitales libaneses negaran el ingreso de los refugiados palestinos (ibídem, 2021d).

Los refugiados palestinos figuran entre las comunidades más vulnerables y marginadas del Líbano. Su acceso a la atención sanitaria solo es posible vía el sector privado, que tiene unas tarifas muy elevadas e inaccesibles, o las organizaciones internacionales, como la UNRWA.

Los primeros casos de COVID-19 entre los refugiados palestinos se detectaron en marzo de 2020, y de los más de 1.000 casos confirmados a finales de mayo en el conjunto del país, solo siete eran refugiados palestinos (ibídem, 2020e). Pero la evolución de casos confirmados se fue incrementando a partir de agosto y, a finales de año, había 169.472 casos acumulados y 1.379 muertes, de los cuales 3.614 y 141, respectivamente, eran refugiados palestinos. A principios de 2021 los casos de coronavirus siguieron aumentando (ibídem, 2021a): en febrero se llegó a 5.800 contagiados y 200 muertes acumuladas entre los refugiados palestinos en el Líbano. Esta cifra triplica la tasa de mortalidad por COVID-19 del conjunto del país, que es ligeramente superior al 1% (Azhari, 2021).

Como medida de contención, el Líbano decretó en abril de 2020 un cierre general y un toque de queda entre las siete de la tarde y las cinco de la mañana. A partir de septiembre, impuso cierres a numerosas localidades y áreas del país (UNRWA, 2021a). Los efectos de la pandemia han acabado de mermar una economía que, ya en 2019, se encontraba en una situación de crisis financiera, una devaluación monetaria y un incremento de los precios

de los productos básicos, lo que ha ido empobreciendo cada día más al conjunto de la población libanesa. La explosión en el puerto de Beirut en agosto de 2020 agravó la difícil situación política, económica y social del país, causando una inestabilidad que ha provocado una disminución continua de las oportunidades de trabajo, especialmente para los palestinos. Se calcula que el 90% de los refugiados palestinos en el Líbano han perdido el trabajo como consecuencia de la pandemia. La UNRWA atiende hoy a más de 250.000 refugiados palestinos que no tienen garantizado el acceso a comida y a suministros básicos. Según esta organización, esta población tiene tres veces más probabilidades de morir de COVID-19 que el conjunto de la población libanesa.

La condición de refugiado palestino en el Líbano define las dificultades de la población refugiada palestina para acceder a tratamientos y vacunas. Las tasas de vacunación del Líbano son aún muy bajas —a finales de octubre de 2021 solo el 22% de la población tiene la pauta completa— y Human Rights Watch (2021) ha denunciado que migrantes y refugiados, incluidos los palestinos, han quedado atrás en el proceso de vacunación. La falta de información, el aislamiento o el pago de tasas son métodos de exclusión que ha sufrido esta población.

Las medidas tomadas por la UNRWA en respuesta a esta situación han ido destinadas a garantizar que los servicios esenciales sigan estando disponibles. Se han activado los programas de educación a distancia y se han proporcionado instalaciones de cuarentena o aislamiento para los casos positivos y los enfermos; también se han ampliado los programas de ayuda y se ha proporcionado asistencia a unos 300.000 refugiados palestinos y otras personas elegibles para mitigar su vulnerabilidad (UNRWA, 2021a).

Siria: refugiados y desplazados bajo la destrucción

La situación de los refugiados palestinos en Siria ha sufrido de forma intensiva las consecuencias de los diez años de guerra en este país. Los enfrentamientos en todo el territorio continúan y los riesgos derivados del conflicto siguen siendo la principal causa del deterioro acelerado de las condiciones de vida del conjunto de la población. Antes de la guerra, los refugiados palestinos tenían reconocida la residencia permanente y derechos similares a los ciudadanos sirios. Pero la guerra ha sido devastadora. Según la UNRWA, más de 180.000 refugiados palestinos de los cerca de 570.000 registrados en Siria (UNRWA, 2019) han visto sus hogares destruidos o gravemente dañados y muchos de ellos han tenido que huir a Jordania, Líbano o Egipto, entre otros países. Hoy permanecen en el país

unos 438.000, el 40% de los cuales bajo la condición de desplazados internos con severos problemas de vivienda y enfrentándose, como el resto de ciudadanos, a un desempleo generalizado, la pérdida de activos, la escasez de combustible y electricidad, así como a un fuerte aumento de los precios de los productos básicos (UNRWA, 2021f).

Los primeros casos de coronavirus en Siria se detectaron en abril de 2020 y, a finales de mayo, los casos confirmados superaban por muy poco el centenar de personas, produciéndose un aumento a partir de agosto. A finales de año el número de casos acumulado era de 10.932 y el de muertes 669, de los cuales 98 y 6, respectivamente, eran de refugiados palestinos. Las capacidades de propagación de la pandemia se han mostrado menores en Siria que en otros países del entorno, ya que el aislamiento en la movilidad internacional y las dificultades en la movilidad interna que provoca el conflicto son limitaciones importantes; aunque las dificultades para detectar casos de infectados y realizar seguimientos han conducido a un conocimiento incierto sobre el alcance real de la pandemia. Con todo, Siria no se ha librado de las consecuencias devastadoras de la pandemia: una nueva devaluación de la moneda y un aumento del precio de la vivienda han empeorado aún más la situación, en un contexto donde los servicios sociales están muy mermados o son inexistentes en algunas zonas a causa del conflicto. Esta situación ha afectado especialmente a la población más vulnerable, entre la que se encuentran los refugiados palestinos. En septiembre de 2020, el 91% de sus hogares se encontraban en una situación de pobreza absoluta (UNRWA, 2020d).

Para hacer frente a la pandemia, se han impuesto severas restricciones a la movilidad, que han provocado el cierre continuado de los campamentos de refugiados. Ya antes de la pandemia, la destrucción de los campamentos por la guerra había dejado a miles de personas sin hogar, que hoy permanecen hacinadas entre sus ruinas o en construcciones muy precarias e inestables. En este contexto, con escasez de suministros básicos, es imposible atender a los enfermos y poner las medidas de control, aislamiento y distancia social que reduzcan o detengan la propagación del virus y, en Siria, el mayor impacto del coronavirus se ha producido en los mecanismos y sistemas de asistencia a los refugiados y desplazados internos. Muchas familias no han podido recibir ayuda durante la pandemia. Además, la UNRWA sigue teniendo muchas dificultades para dar asistencia a los refugiados palestinos que se encuentran en zonas donde el conflicto ha seguido activo –en el noroeste de Idlib– o donde la tensión entre el Gobierno y los grupos armados no estatales deriva en choques violentos –principalmente en la provincia de Dera’a– (UNRWA, 2021e). En resumen, la pandemia ha agravado una situación de crisis humanitaria de amplio alcance que golpea la población siria desde hace diez años.

Gaza: bloqueo y encarcelamiento

Tras 14 años de bloqueo israelí por tierra, mar y aire, Gaza vive inmersa en una crisis humanitaria sin precedentes. En la Franja de Gaza, el 70% de la población es refugiada. De los aproximadamente dos millones de personas que viven en la franja, 1,4 millones son refugiados palestinos, y el 43% de ellos vive en los ocho campamentos de refugiados de la zona. El bloqueo impuesto por el Gobierno israelí desde 2007 y las continuadas destrucciones perpetradas por su Ejército en 2008, 2012 y 2014, dejaron las infraestructuras, los servicios, los medios de subsistencia y refugio de la zona totalmente deteriorados, por lo que hoy el 80% de la población depende de la ayuda internacional. El aislamiento de la franja es aún mayor debido a las restricciones impuestas por Egipto desde la caída de Morsi en verano de 2013

De los aproximadamente dos millones de personas que viven en la Franja de Gaza, 1,4 millones son refugiados palestinos, y el 43% de ellos vive en los ocho campamentos de refugiados de la zona.

en el cruce fronterizo de Rafah. A causa del bloqueo y la destrucción, sufre severas restricciones en el suministro eléctrico (solo dispone de una media de entre 7 y 14 horas de electricidad al día), con un acceso al agua potable muy limitado. En 2019, más del 90%

del agua suministrada a los hogares no era apta para el consumo y los niveles de contaminación de los flujos de aguas residuales vertidos al mar siguen estando dos veces por encima de la norma recomendada por la OMS (OCHA, 2021b). En ese año, la franja tenía una tasa de desempleo de más del 40% de la población, una situación que ha devenido estructural y que ha hundido las esperanzas de la población palestina, especialmente la población joven, que es mayoritaria (AGNU, 2020).

El 23 de mayo de 2020 se detectó el primer muerto en la franja debido a la COVID-19. A principios de 2021 la franja acumulaba más de 58.000 casos y más de 550 muertes. La tasa de letalidad en el conjunto de los territorios palestinos ocupados era del 1,1%, una cifra superior a la de Israel (0,7%) pero inferior a la de Jordania (1,2%) o a la de Egipto (5,9%). En diciembre de 2020 el número de casos acumulados entre los refugiados palestinos en Gaza era de más de 13.000 y 112 muertos (UNRWA, 2021b), y en verano de 2021 estos ascendieron a más de 40.000 y 575, respectivamente (ibídem, 2021c). Los límites al acceso a la salud han provocado e incrementado las muertes en el territorio, y el bloqueo ha afectado críticamente a la provisión de suministros médicos, especialmente a la población refugiada; ha obstruido la importación de equipos de protección personal y la provisión de respiradores (Abu-Sittah, 2020). Según la OMS, en mayo de 2020, solo había 87 ventiladores disponibles en Gaza para los aproximadamente dos millones de habitantes.

Asimismo, la pandemia ha agravado aún más si cabe la ya muy deteriorada situación humanitaria de la franja de Gaza. El bloqueo impide la entrada de me-

dicamentos y otros bienes necesarios. Los ataques a los pescadores y las incursiones por parte del Ejército israelí continúan siendo las amenazas principales para la población. En mayo de 2021, en medio de la situación de pandemia, Israel bombardeó de nuevo masivamente la franja de Gaza, destruyendo infraestructuras y numerosos edificios públicos y privados. Ante esta situación, la UNRWA ha continuado proporcionando asistencia alimentaria a más de un millón de refugiados palestinos. Las distribuciones de alimentos se realizaron mediante la entrega a domicilio, para evitar el hacinamiento en los centros de distribución. A través del programa de creación de empleo de la agencia, 5.524 refugiados, incluyendo 1.949 mujeres, se beneficiaron de oportunidades de trabajo a corto plazo, y se garantizó la continuidad de los programas de educación a distancia, pero sin apoyo de material complementario (UNRWA, 2020b).

Cisjordania: desposesión, ocupación y control

En Cisjordania, con una población de 3,3 millones de habitantes, viven 858.000 refugiados palestinos registrados, de los cuales aproximadamente una cuarta parte vive en los 19 campamentos oficiales de la UNRWA. La ocupación israelí sigue marcando la vida de los palestinos. El uso de la fuerza del Ejército israelí, los desplazamientos forzados y las amenazas de expulsión, la desposesión de tierras y bienes, la presencia y expansión de los asentamientos israelíes, las restricciones a la libertad de movimiento y el riesgo de detención son las principales amenazas que debe afrontar el conjunto de la población palestina en Cisjordania (UNRWA, 2020b). Asimismo, la ocupación, el muro y el cierre de Cisjordania siguen siendo los principales motivos de deterioro de sus condiciones de vida; unas condiciones que afectan particularmente a los refugiados. En 2019, la tasa global de desempleo llegó al 13%, mientras que el desempleo de quienes vivían en los campamentos ascendía al 17%, lo que demuestran el aumento de la pobreza e inseguridad alimentaria en los hogares de los refugiados (AGNU, 2020).

Como en el resto de la región, los primeros casos de COVID-19 en Cisjordania se detectaron en marzo de 2020. En ese momento, se decretó por primera vez el estado de emergencia y la imposición del toque de queda en el conjunto del territorio. Los casos empezaron a aumentar de forma exponencial a partir de agosto y septiembre. En diciembre, ya había más de 148.000 casos confirmados y más de 1.400 muertes en el conjunto de los territorios ocupados; de los cuales, 17.000 y 153, respectivamente, eran de refugiados palestinos (WHO, 2021). La situación se fue incrementando en los meses siguientes: en verano de 2021, los casos acumulados en Cisjordania eran casi 235.000 y 2.700 muertes, de los cuales 35.113 y 248, respectivamente, eran de refugiados palestinos (UNRWA, 2021c).

Los casos de contagios se incrementaron entre los trabajadores palestinos que cruzaban a Israel para trabajar y a los que las autoridades israelíes se negaron a realizar test o a atender a los que mostraban síntomas. La Autoridad Nacional Palestina (ANP) tuvo así que afrontar las medidas sanitarias no solo sin las ayudas mínimas por parte de Israel, que una vez más no asumió sus responsabilidades con la población bajo territorio ocupado como establece el derecho internacional, sino que continuó desarrollando y amplificando la violación sistemática de los derechos humanos contra la población palestina. En el mismo año 2020, a pesar de la situación de emergencia provocada por la pandemia, Israel demolió en Cisjordania 851 infraestructuras y forzó el desplazamiento de 1.001 personas (OCHA, 2021a). Y en los primeros meses de 2021, lo hizo con casi 200 propiedades palestinas, forzando el desplazamiento de 285 personas (ibídem, 2021a).

Los campamentos acogen a la población refugiada más vulnerable, con menos oportunidades y más dependiente. La crisis provocada por la COVID-19 ha agravado aún más y puesto en evidencia la situación en la que vive esta población, a la que podríamos describir como permanentemente confinada.

Las dificultades de acceso a la atención sanitaria, principalmente por la fragmentación geográfica y los límites en la libertad de movimiento, es uno de los retos más importantes a los que se debe enfrentar la población de la zona (Qato, 2020). Concretamente, desde el inicio de la pandemia, más de 40 unidades familiares de refugiados han te-

nido dificultades de acceso a los servicios básicos de salud (UNRWA, 2020b). En Cisjordania, donde la mayoría de los refugiados vive fuera de los campamentos, garantizar el acceso a los servicios de salud es una cuestión fundamental para entender este contexto. El conjunto de los territorios ocupados vive bajo lo que se ha denominado «una comorbilidad de carácter político, porque a la crisis sanitaria global, se añade la vulnerabilidad crónica producida por la ocupación» (Barrañeda, 2020; Harawi, 2020). La población palestina en los territorios ocupados se ha visto excluida asimismo de las campañas masivas de vacunación por parte de Israel. El proceso de vacunación en Palestina es mucho más lento que el de los países de la región y en septiembre de 2021 la tasa de población con la pauta completa no llegaba al 10% (WHO, 2021). Las dificultades de acceso se añaden al bloqueo y a la intervención de las vacunas que llegan mediante el sistema de cooperación internacional. La potencia ocupante, como ordena el IV Convenio de Ginebra, no ha garantizado que los palestinos bajo ocupación en Cisjordania y Gaza tengan en un futuro próximo acceso a las vacunas disponibles, una vulneración más al derecho internacional humanitario (OHCHR, 2021). Aunque la ANP ha iniciado campañas de vacunación, el acceso a las vacunas, así como al material sanitario, está constantemente limitado y controlado por el régimen israelí. La comparativa es cla-

ra: en Israel la tasa de vacunación en agosto de 2021 era del 62,7% de la población con la pauta completa, y el propio Estado israelí exporta vacunas a otros países.

La situación de los refugiados palestinos se ha visto así condicionada de distintas formas en cada uno de los territorios y países de acogida. Los contagios son más tardíos y han crecido de manera más intensa a partir de la segunda ola que se empezó a notar desde agosto de 2020, cuando la crisis sanitaria global impactó con contundencia. La población refugiada palestina ha sufrido de forma más intensa la crisis sanitaria y ha visto agravadas sus frágiles condiciones económicas. Ello se ha añadido a la precariedad en la que viven en Jordania, a su marginación o aislamiento en el Líbano o a las crisis humanitarias que sufren por los conflictos armados en Siria y las políticas de ocupación y apartheid en los territorios ocupados por Israel. En los campamentos de refugiados, además, se pueden identificar dentro de estas particularidades territoriales, dinámicas comunes que agravan las condiciones socioeconómicas de la población y donde la pandemia profundiza la situación de desprotección y vulneración de sus derechos.

Una perspectiva comparada regional: los campamentos de refugiados palestinos

En los campamentos de refugiados de la región vive una parte importante de la población refugiada palestina —es también donde se encuentran aquellos en peor situación socioeconómica—, por lo que los efectos de la pandemia se pueden estudiar bien y de forma comparativa a fin de trazar elementos comunes y definir la situación de los refugiados palestinos, extraer reflexiones sobre el impacto de la pandemia en los refugiados de larga duración, así como algunas lecciones sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos de protección.

Como ya se ha descrito al inicio, los campamentos de refugiados se formaron en un proceso de temporalidad e improvisación que los conformó como espacios *suburbializados*, es decir, espacios que de por sí sufren carencias importantes de movilidad y de acceso a los servicios básicos. Los límites de los derechos fundamentales en la población refugiada se hacen más evidentes en los campamentos, donde el control y el cierre por parte de las autoridades del país de acogida es mucho más severo. Los campamentos acogen así a la población refugiada más vulnerable, con

menos oportunidades y más dependiente. La crisis provocada por la COVID-19 ha agravado aún más y puesto en evidencia la situación en la que vive esta población, a la que podríamos describir como permanentemente confinada.

Los campamentos: espacios *suburbializados*

Los campamentos de refugiados palestinos son, por lo general, espacios con una alta densidad de población. El hacinamiento y la falta de espacio vital son las características más comunes, especialmente en Gaza y en el Líbano. El proceso de construcción de viviendas, sin trama ni planificación, dio lugar a una falta general de espacio recreativo y social. En muchos casos, los residentes han tenido que añadir pisos adicionales a sus refugios para acomodar a sus familias, algunas veces sin un diseño adecuado; por lo que muchos viven en condiciones muy deficientes. Casos paradigmáticos son el campamento de Jabalia en Gaza, donde en la actualidad viven casi 113.990 refugiados registrados, en una superficie de solo 1,4 kilómetros cuadrados; o el campamento de Ein El Hilweh en el Líbano, donde hay más de 60.000 refugiados palestinos registrados por la UNRWA y otras 20.000 personas más en un área de 1,5 km².

Los campamentos de refugiados sufren en su mayoría carencias y problemas importantes en la red eléctrica, problemas con los sistemas de alcantarillado y deficiencias severas en el suministro de agua. Esto provoca que, en algunos campamentos, haya escasez de agua, especialmente durante los meses de verano. En Gaza, donde las infraestructuras de suministro de agua y electricidad han sido sistemáticamente destruidas por el Ejército israelí, el suministro es de agua contaminada y los campamentos subsisten con pocas horas de electricidad al día. Finalmente, la gestión de los residuos es también uno de los mayores problemas de estos espacios suburbializados. Especialmente grave es en el Líbano, en campamentos como el de Ein El Hilweh, donde la limitación por parte del Gobierno libanés de un volumen de salida de residuos del campamento menor del que se genera crea graves problemas de gestión de residuos y salubridad.

La pandemia: una emergencia multisectorial superpuesta

La situación de salud en los campamentos de refugiados ya era calificada de grave antes de la pandemia. Las malas condiciones de salubridad generan brotes de enfermedades derivados del consumo de agua contaminada y de la situación de hacinamiento. La alta capacidad de transmisión y contagio del coronavirus tiene generalmente efectos mucho más adversos en zonas densa-

mente pobladas y con carencias importantes en las infraestructuras de salubridad y saneamiento, como es el caso de los campamentos de refugiados. Las deterioradas infraestructuras de agua, saneamiento e higiene han contribuido además a acelerar los contagios y las tasas de mortalidad, casi siempre mayores entre la población refugiada y especialmente en aquella que vive en los campamentos. Muchos de los fallecidos padecían enfermedades cardíacas o pulmonares que pudieron verse agravadas por las condiciones de los campamentos de refugiados (UNRWA, 2021a).

Al respecto, la UNRWA ha desarrollado tareas de desinfección, especialmente en aquellos territorios o países donde los propios campamentos han sido excluidos de las campañas estatales de desinfección (ibídem). En cualquier caso, las estrategias para frenar los contagios han sido difíciles: mantener la distancia social en entornos tan hacinados es prácticamente imposible, igual que llevar a cabo confinamientos o aislamientos individuales en refugios donde viven diversas unidades familiares. Por ello, la UNRWA ha habilitado infraestructuras y locales de aislamiento para intentar contener los

contagios, pero aun así la tarea resulta casi siempre imposible. En relación con los servicios de salud, su disponibilidad y acceso es siempre una de las mayores problemáticas ante una pandemia. En este sentido, a pesar de los centros de salud de los que dispone la UNRWA, los campamentos carecen de infraestructura para atender los casos de gravedad. Además, los límites a la movilidad han hecho mucho más difícil hacer llegar la asistencia sanitaria o que los mismos refugiados puedan acceder a ella. En Siria, por ejemplo, donde la situación es especialmente más difícil debido al conflicto, algunos campamentos de refugiados palestinos se han visto totalmente abandonados y desprovistos de asistencia humanitaria.

Pero los efectos sobre el sostenimiento de vida de los refugiados palestinos son, seguramente, el impacto de mayor envergadura. En los campamentos se hacinan la población más vulnerable. Numerosas familias se han quedado sin medios de subsistencia y los casos de dificultades de acceso a alimentos es especialmente grave, de manera que se ha multiplicado el riesgo de caer en una situación de inseguridad alimentaria aguda. La situación se superpone a las ya muy difíciles condiciones en las que viven los refugiados palestinos en el conjunto de la región. Los efectos sobre la educación son también más adversos en los campamentos. Las limitaciones de acceso a Internet y a equipos de computación son mucho mayores que entre los refugiados palestinos fuera de los campamentos.

La pandemia es una nueva emergencia de carácter multisectorial superpuesta a una situación de emergencia permanente y prolongada en la que viven los refugiados palestinos, especialmente en los campamentos de refugiados.

De esta forma, la pandemia es una nueva emergencia de carácter multisectorial superpuesta a una situación de emergencia permanente y prolongada en la que viven los refugiados palestinos, especialmente en los campamentos de refugiados.

Segregación y encarcelamiento

Los campamentos de refugiados son infraestructuras no solamente suburbializadas, sino que están sometidas a un fuerte proceso de segregación y aislamiento. Las medidas impuestas para frenar el avance de la pandemia han ahondado aún más dicho proceso. Así, las dificultades de acceder a los campamentos se han intensificado: en algunos campamentos del Líbano o de Jordania son necesarios permisos

Hoy en día, los campamentos de refugiados son espacios de control y encarcelamiento donde se vulneran los derechos humanos básicos de la población refugiada, como el derecho a la vida y a la salud.

de las autoridades del país para entrar.

En el Líbano, los campamentos sufren desde hace tiempo un proceso de cierre, control y aislamiento por parte de las autoridades del país (ARDD, 2020b). Desde el inicio de la pandemia, organizaciones humanitarias han

tenido dificultades para acceder a ellos y proporcionar ayudas de primera necesidad. En Siria, algunos campamentos de refugiados han estado sometidos durante largos períodos a un cierre absoluto, impidiendo la llegada de la ayuda humanitaria; en otros, situados en las zonas rebeldes, las dificultades de acceso por parte de la UNRWA y los humanitarios han hecho que la entrada sea casi imposible. En Cisjordania, el Ejército israelí impone en numerosas ocasiones controles militares entre los campamentos de refugiados y los pueblos o los centros de las ciudades, limitando la libertad de movimiento de la población y el acceso de los refugiados palestinos a los servicios básicos fuera de los campamentos. En el caso, por ejemplo, del campamento de Shu'fat en Jerusalén Este, las políticas de anexión han impedido que llegara la ayuda humanitaria y los servicios de salud de la ANP, la UNRWA y las organizaciones humanitarias (Tarir y Hawar, 2020). Además, las incursiones israelíes en los campamentos de refugiados no solo no se han detenido, sino que se han incrementado desde el inicio de la pandemia. El Ejército israelí ha destruido infraestructuras médicas y confiscado material sanitario en Cisjordania y en la franja de Gaza, donde el bloqueo que afecta al conjunto de la población, además, tiene efectos especialmente graves en los campamentos donde la necesidad de materiales para la reparación, construcción y mejora de las infraestructuras es aún mayor (ARDD, 2020b).

Los refugiados palestinos están sometidos, por lo tanto, a un procedimiento de asentamiento forzado, siendo excluidos de los derechos básicos y amenaza-

dos ante las crisis políticas, económicas y sociales en los países de acogida. Los campamentos de refugiados se han convertido así en espacios altamente vulnerables, controlados y segregados. Hoy en día, los campamentos de refugiados son espacios de control y encarcelamiento donde se vulneran los derechos humanos básicos de la población refugiada, como el derecho a la vida y a la salud.

Conclusiones

La pandemia de la COVID-19 ha significado para los refugiados palestinos una nueva crisis humanitaria de gran alcance que se añade a una situación de emergencia producida por la situación económica política y social en la que están inmersos. Las consecuencias de la pandemia han profundizado así una serie de tendencias que ya se venían configurando en el pasado.

En el caso de las personas refugiadas palestinas, la perpetuación de la condición de refugiado limita sus derechos humanos básicos a la vida y a la salud. Los límites impuestos al acceso a los servicios básicos, como la salud o la educación, deterioran aún más sus condiciones de vida. El análisis de la situación de la pandemia en la región nos demuestra que esta crisis global tiene efectos particulares tanto entre los refugiados palestinos como, sobre todo, en los campamentos de refugiados, de tal manera que esta población se encuentra hoy bajo los efectos superpuestos de diversas crisis políticas, económicas y sociales que impactan con más intensidad debido a su condición de refugiado. Podríamos decir, siguiendo los análisis realizados por Hawari (2020) y Barrañeda (2020), respecto a la condición de la población palestina en los territorios ocupados, que los refugiados palestinos sufren en toda la región una situación de comorbilidad política. La crisis sanitaria global se añade así a una situación de vulnerabilidad cronificada por su condición de refugiado. Una situación que tiene su máxima expresión en los campamentos de refugiados, donde la condición de refugiado se territorializa en un espacio determinado. En estos espacios la pandemia ha agravado las dinámicas de cierre y aislamiento, sumiendo cada vez más a su población refugiada a una situación de confinamiento permanente.

Finalmente, la pandemia ha puesto en evidencia las deficiencias acumuladas en los sistemas de protección y acogida en entornos de conflicto y/o crisis económica y política en la que viven la mayoría de los refugiados de Palestina. A pesar de la ágil respuesta de la UNRWA, su escasa financiación limita cada vez más su capacidad de ofrecer medidas de asistencia y desarrollo para mitigar el impacto de la vulneración de los derechos de los refugiados palestinos. Los programas de mejora de las condiciones de vida en los campamentos son muy limitados y no revierten el grado de deterioro y depauperación, ni evitan que se conviertan en víctimas y objetivos

de ataques y destrucción. Esta dinámica es especialmente aguda en los territorios ocupados, que viven en su totalidad un proceso de fragmentación y aislamiento generalizado del territorio y de severas prácticas de apartheid contra la población palestina. La población refugiada palestina no cuenta con instrumentos efectivos de protección. En este contexto, la crisis de financiación de la UNRWA pone de relieve la necesidad de dotar de más recursos a los instrumentos de asistencia y ampliar sus competencias para la protección de los derechos humanos de acuerdo con las demás agencias y principios de protección de Naciones Unidas.

La situación de desprotección de los refugiados palestinos nos demuestra cómo la pandemia agrava y amenaza los sistemas de protección y añade nuevas vulnerabilidades superpuestas en los refugiados de larga duración. Los confinamientos y las políticas de cierre pueden derivar en situaciones de encarcelamiento y límites en el acceso a servicios y a asistencia básica. La vulneración continuada de los derechos humanos en el contexto de crisis superpuestas demuestra la importancia de fortalecer los instrumentos de protección de los refugiados de larga duración basados en el derecho internacional y el derecho internacional humanitario, y reafirma la necesidad de buscar y construir las soluciones dentro de dichos marcos.

Referencias bibliográficas

- Abu Sitta, Salman. *The Palestinian Nakba, 1948: The register of depopulated localities in Palestine*. Londres: Palestinian Return Centre, 2000.
- Abu-Sittah, Ghassan. «The Virus, the Settler, and the Siege: Gaza in the Age of Corona». *Journal of Palestine Studies*, vol. 49, n.º 4 (2020), p. 65-76.
- AGNU-Asamblea General de las Naciones Unidas. «Informe del Comisionado General del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.1 de enero a 31 de diciembre de 2019». *Naciones Unidas*, A/75/13, (3 de septiembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HOkWLtyt1AYJ:https://digitallibrary.un.org/record/3885851/files/A_75_13-ES.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es
- Albanese, Francesca y Takkenberg, Lex. *Palestinian Refugees in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- ARDD-Arab Renaissance for Democracy and Development. «Question of Palestine in the times of COVID-19: Position paper on the situation in the occupied Palestinian territory». *ARDD*, (mayo de 2020a) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] <https://firebasestorage.googleapis.com/v0/b/ardd-94d08.appspot.com/o/publications%2Fhrx2d3h6zpkp.pdf?alt=media&token=93bf4fdf-1fe8-4ac4-89c5-be0e8727ad7c>

- ARDD-Arab Renaissance for Democracy and Development. «The Question of Palestine in the times of COVID-19: Position paper on the situation for Palestinian refugees in Jordan, Lebanon, occupied Palestine and Syria (n.º 2)». *ARDD*, (junio de 2020b) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/position-paper-palestinian-refugees-situation-in-COVID-19-ardd-global-network-of-experts-on-the-qop-5-june-2020.pdf@@download>
- Azhari, Timour «Palestinian refugees in Lebanon three times more likely to die with COVID-19» *Reuters*, (21 de febrero 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 07.09.2021] <https://www.reuters.com/article/us-lebanon-refugees-health-tr-fn-idUSKBN2AG22M>
- Badil. *Badil's 2019 annual report* (marzo de 2020). Badil. Resource Center for Palestinian Residency & Refugee Rights (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] https://www.badil.org/cached_uploads/view/2021/04/19/2019e-1618818416.pdf
- Barreñada, Isafas. «Pandemia: anexiones territoriales en Israel y comorbilidad en Palestina» *Geopolítica(s)*, vol. 11, (2020), p. 93-104. <https://dx.doi.org/10.5209/geop.69202>
- Bellizzi, Saverio; Aidryalieva, Chinara; Alsawhala, Lora; Al-Shaikh, Ala'a; Santoro, Alessio y Profili, María Cristina. «Vaccination for SARS-CoV-2 of migrants and refugees, Jordan». *Bulletin of the World Health Organ*, vol. 99, n.º 9 (2021) (en línea) <https://dx.doi.org/10.2471%2FBLT.21.285591>
- Berg, Kjersti Gravelseter. «From chaos to order and back. The construction of UNRWA shelters and camps 1950-1970», en: Hanafi, Sari; Hilal, Leila y Takkenberg, Lex (eds.). *UNRWA and Palestinian refugees: From relief and works to human development*. Londres: Routledge, 2014, p. 129-141.
- Chaaban, J.; Ghattas, H.; Habib, R.; Hanafi, S.; Sahyoun, N.; Salti, N.; Seyfert, K. y Naamani, N. «Socio-Economic Survey of Palestinian Refugees in Lebanon» (2010). American University of Beirut (AUB) y UNRWA (en línea) [Fecha de consulta: 30-10-2021] https://www.unrwa.org/userfiles/2011012074253.pdf?__cf_chl_jschl_tk__=pmd_zECnwSXIlg0_7OtLOmwCmJePfK46xg9VwQ6PIRSOkGB0-1635770561-0-gqNtZGzNAiWjc-nBszQvl
- El-Abed, Oroub. *Unprotected: Palestinians in Egypt since 1948*. Washington: Institute for Palestine Studies, 2009.
- Fiddian-Qasmiyeh, Elena. «Responding to Precarity: Beddawi Camp in the Era of Covid-19». *Journal of Palestine Studies*, vol. 49, n.º 4 (2020), p. 27-35.
- Hanafi, Sari; Hilal, Leila; Takkenberg, Lex (eds.). *UNRWA and Palestinian refugees: From relief and works to human development*. Londres: Routledge, 2014.
- Hawari, Yara. «In Palestine, COVID-19 meets the israeli occupation». *Al-Sha-*

- baka Policy Memo*, (april de 2020) (en línea) [Fecha de Consulta: 07/09/2021] <https://al-shabaka.org/memos/in-palestine-COVID-19-meets-the-occupation/>
- Human Rights Watch (HRW). «Lebanon: Refugees, Migrants Left Behind in Vaccine Rollout». *HRM*, (abril de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 07.09.2021] <https://www.hrw.org/news/2021/04/06/lebanon-refugees-migrants-left-behind-vaccine-rollout>
- Khalidi, Walid (ed.). *All that remains: The Palestinian villages occupied and depopulated by Israel in 1948*. Beirut: Institute for Palestine Studies, 1992.
- Monterde, Oscar. «La UNRWA en Gaza y Cisjordania. 70 años de estrategias de humanitarismo y desarrollo para los refugiados de Palestina». *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraicos. Sección Árabe-Islam*, vol. 70, (2021), p. 199-237.
- Morris, Benny. *The birth of the Palestinian refugee problem revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- OCHA-United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. «Data on demolition and displacement in the West Bank». *OCHA*, (2021a) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] <https://www.ochaopt.org/data/demolition>
- OCHA-United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. «Occupied Palestinian Territory (oPt): COVID-19 Emergency Situation Report». *OCHA*, n.º 28, (febrero de 2021b) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] <https://www.ochaopt.org/sites/default/files/sitrep-28-COVID-19-response.pdf>
- OHCHR-United Nations Office of the High Commissioner Human Rights. «Israel/OPT: UN experts call on Israel to ensure equal access to COVID-19 vaccines for Palestinians». *OHCHR*, press release, (14 de enero de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26655&LangID=E>
- Pappé, Ilan. *La limpieza étnica de Palestina*. Barcelona: Crítica, 2011.
- Pappé, Ilan. *La idea de Israel. Una historia de poder y conocimiento*. Madrid: Akal, 2016.
- Qato, Danya M. «Introduction: Public Health and the Promise of Palestine». *Journal of Palestine Studies*, vol. 49, n.º 4 (2020), p. 8-26.
- Refugee International. «COVID-19 and the Displaced: Addressing the Threat of the Novel Coronavirus in Humanitarian Emergencies». *Refugee International*, (30 de marzo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 07.09.2021] <https://www.refugeesinternational.org/reports/2020/3/29/COVID-19-and-the-displaced-addressing-the-threat-of-the-novel-coronavirus-in-humanitarian-emergencies>

- Refugee Survey Quarterly*, Issue: UNRWA and Palestinian Refugees, vol. 28, n.º 2-3 (2009).
- Sanbar, Elias. *Palestine 1948, l'expulsion*. París: Les Livres de la Revue d'études palestiniennes. 1984.
- Segura, Antoni y Monterde, Oscar. *El interminable conflicto en Israel y Palestina*. Madrid: Síntesis. 2018.
- Shlaim, Avi. *El muro de hierro: Israel y el mundo árabe*. Granada: Almed, 2011.
- Tartir, Alaa, y Hawari, Yara. «Palestine and COVID-19: Global Standards, Local Constraints». *MidEast Policy Brief*, n.º 7 (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 07.09.2021] <https://mideast.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=41&type=publicationfile>
- UNRWA-United Nations Relief and Works Agency. «UNRWA in figures as 31 December 2019». *UNRWA*, (junio de 2020a) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2020_eng_v2_final.pdf
- UNRWA-United Nations Relief and Works Agency. «OPt emergency appeal progress report for the reporting period 01 January – 30 June 2020». *UNRWA*, (2020b) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/opt_ea_progress_report_2020_final_4.pdf
- UNRWA-United Nations Relief and Works Agency. «Rapid socio-economic study of the effects of COVID-19 on Palestine refugees in Jordan». *UNRWA*, Jordan Field Office, (20 de octubre de 2020c) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/COVID-19_rapid_socioeconomic_survey_jordan_final_10_16_2020.pdf
- UNRWA-United Nations Relief and Works Agency. «Syria: humanitarian snapshot». *UNRWA*, (octubre de 2020d) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_syria_-_humanitarian_snapshot_-_september_2020.pdf
- UNRWA-United Nations Relief and Works Agency. «Flash appeal for the COVID-19 response report for the reporting period march to july 2020». *UNRWA*, (noviembre de 2020e) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-flash-appeal-COVID-19-response-report>
- UNRWA-United Nations Relief and Works Agency. «COVID-19 response summary august-december 2020». *UNRWA*, (2021a) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] <https://www.unrwa.org/resources/emergency-appeals/unrwa-COVID-19-appeal-august-december-2020>
- UNRWA-United Nations Relief and Works Agency. «Occupied Palestinian territory emergency appeal 2021». *UNRWA*, (marzo de 2021b) (en línea)

- [Fecha de consulta: 15.03.2021] https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/2021_unrwa_occupied_palestinian_territories_emergency_appeal.pdf
- UNRWA-United Nations Relief and Works Agency. «Covid-19 field update». *UNRWA*, (25 de agosto de 2021c) (en línea) [Fecha de consulta: 07.09.2021] <https://unrwa.es/wp-content/uploads/2021/08/UNRWA-COVID-19-Health-Newsletter-25-August-2021.pdf>
- UNRWA-United Nations Relief and Works Agency. «UNRWA. Health in Lebanon». *UNRWA*, (2021d) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] <https://www.unrwa.org/activity/health-lebanon>
- UNRWA-United Nations Relief and Works Agency. «Annual operational report 2020» (2021e) (en línea) [Fecha de consulta: 30.10.2021] https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/2020_aor_eng.pdf
- UNRWA-United Nations Relief and Works Agency «Syria regional crisis emergency appeal 2021». (2021f) (en línea) [Fecha de consulta: 30-10-2021] https://unrwa.es/wp-content/uploads/2021/03/2021_unrwa_syria_regional_crisis_emergency_appeal_final.pdf
- WHO-World Health Organization. Regional Office for Eastern Mediterranean. *COVID-19 weekly epidemiological bulletin. World Health Organization in occupied Palestinian territory* (2021) (en línea) [Fecha de consulta: 30.10.2021] <http://www.emro.who.int/countries/opt/index.html>

La consolidación de la trayectoria coercitiva del régimen europeo de asilo hasta la pandemia

Consolidating the European asylum regime's coercive trajectory until the pandemic

Emmanuel Comte

Investigador sénior, CIDOB. ecomte@cidob.org.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1341-9615>

Cómo citar este artículo: Comte, Emmanuel. «La consolidación de la trayectoria coercitiva del régimen europeo de asilo hasta la pandemia». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129 (diciembre de 2021), p. 131-154. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.131

Resumen: Desde la perspectiva de la trayectoria política a largo plazo del régimen europeo de asilo, ¿cómo se han desarrollado las políticas de asilo en Europa durante la pandemia de la COVID-19? Cuando esta estalló, los estados miembros de la UE llevaban tres décadas intentando sin éxito resolver las deficiencias del Convenio de Dublín de 1990, las cuales persistieron tanto por la sobrecarga de los estados miembros de primera línea como por los esfuerzos por controlar los flujos secundarios de los solicitantes de asilo en la Unión. Así, la pandemia no ha supuesto al respecto ni un paréntesis ni un punto de inflexión, sino más bien ha generado una situación fluida que ha precipitado la retirada del Reino Unido y la consolidación de la tendencia coercitiva a largo plazo hacia los solicitantes de asilo, entre los estados miembros y en sus fronteras exteriores.

Palabras clave: asilo, Unión Europea, Convenio de Dublín, estados miembros de primera línea, pandemia, refugiados, traslados, COVID-19

Abstract: How have European asylum policies developed during the COVID-19 pandemic, from the perspective of the long-term political trajectory of the European asylum regime? When the pandemic broke out, EU member states had for three decades been trying without success to resolve the shortcomings of the 1990 Dublin Convention. The weaknesses in the regime persisted both due to the overloading of frontline member states and the efforts to control secondary flows of asylum seekers within the EU. The pandemic has proved neither a parenthesis nor a turning point in this regard, but has produced a fluid situation that has precipitated the United Kingdom's withdrawal and the consolidation of the long-term trend of using coercion with asylum seekers, among member states and at their external borders.

Key words: asylum, Council of the European Union, Dublin Convention, frontline member states, pandemic, refugees, relocations, COVID-19

A raíz de la pandemia que en Europa empezó en marzo de 2020, los solicitantes de asilo se vieron afectados temporalmente por una serie de medidas de salud pública que implicaron una drástica reducción de la movilidad para frenar los contagios y el cierre transitorio de los centros de acogida. Al cabo de unos meses, y con la pandemia más o menos controlada, se irían retomando gradualmente los procedimientos habituales. No obstante, las medidas especiales que los estados y las instituciones de la UE emprendieron respecto a los solicitantes de asilo durante la pandemia han seguido la trayectoria a largo plazo de las políticas de asilo en Europa. En este sentido, este artículo aporta nuevas visiones sobre estas medidas y su relación con la trayectoria a largo plazo de las políticas comunitarias hacia los solicitantes de asilo, que las instituciones de la UE denominan Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), aunque es más precisa conceptualmente la expresión «régimen europeo de asilo». Un concepto que incluye varios instrumentos jurídicos diseñados para repartir a los solicitantes de asilo entre determinados estados miembros de la UE e intentar unificar las normas y los procedimientos de los estados miembros relacionados con el asilo. El trabajo de base para este estudio se realizó en el marco del proyecto de investigación EU-IDEA dentro del programa Horizonte 2020 (Comte, 2020a)¹, y el análisis parte de documentos primarios de instituciones europeas, principalmente del Consejo y la Comisión, informes de gobiernos y de ONG, así como cuatro entrevistas llevadas a cabo durante la primavera de 2020 a expertos nacionales en políticas de asilo destinados en Bruselas desde Alemania, Italia, Suecia y Reino Unido (cuatro países que han desempeñado un papel destacado en la trayectoria del régimen europeo de asilo)².

El artículo muestra la sombra del problema de largo recorrido en la UE respecto a los solicitantes de asilo. Al respecto, cada Estado miembro ha mantenido con celo sus normas y procedimientos con el objetivo de reducir el número de solicitantes de asilo dentro de sus fronteras, a pesar de formar con el resto de los estados miembros una zona sin controles fronterizos interiores, en la que las personas se deberían mover fácilmente (Lavenex, 2001: 857, 865 y 868; Cherubini, 2014: 254). Para intentar resolver esta contradicción, los estados miembros han seguido una tendencia coercitiva

-
1. EU IDEA – Integration and Differentiation for Effectiveness and Accountability, financiado por el programa de investigación e innovación Horizonte 2020 bajo el acuerdo de subvención n.º 822622. Para más información, véase: <https://euidea.eu>
 2. Véase anexo 1 al final del artículo.

en sus políticas de asilo, en desacuerdo con los objetivos de dichas políticas (Juss, 2005: 766-767; Heijer *et al.*, 2016). Este trabajo abordará en detalle esta tendencia coercitiva y mostrará que la pandemia no ha supuesto ni un paréntesis ni un punto de inflexión al respecto. Durante la pandemia, los estados miembros han ejercido mayor coerción hacia los solicitantes de asilo mediante procedimientos de devolución más rápidos o su traslado forzoso a determinados estados miembros. Los propios estados miembros también han ejercido más coerción entre ellos, al aplicar estrictos mecanismos de traslado. En este sentido, la pandemia ha supuesto la consolidación de una larga tendencia coercitiva.

Para entender la culminación de este proceso durante la pandemia, es importante volver al problema recurrente de los solicitantes de asilo en la UE. Para ello, este artículo sigue

una estructura temática que presenta las tres formas de coerción que han surgido. El primer apartado examina las deficiencias de las normas comunes a partir del momento en que la cuestión del asilo pasó a formar parte del ámbito político de la UE, en el contexto de una presión migratoria que, desde entonces, ha ido agravando

las tensiones entre sus estados miembros. Teniendo en cuenta que esta complicada situación ha hecho que el papel de los estados que se encuentran en primera línea sea fundamental, el segundo apartado presenta la coerción resultante de este hecho entre los estados miembros. Un problema que ha conducido también a desplazamientos secundarios de solicitantes de asilo entre los estados miembros, cuestión que se analiza en el tercer apartado donde se muestra la coerción que se produce hacia los solicitantes de asilo. El cuarto apartado profundiza en la situación de inestabilidad que estas tendencias han creado en el seno de la UE y en la coerción resultante en las fronteras exteriores. Tras esta presentación de las diferentes facetas del problema y de las distintas formas de coerción que han surgido, el quinto y último apartado aprovecha esta perspectiva de largo plazo para apuntar los cambios que han experimentado cada una de estas tres formas de coerción durante la pandemia de la COVID-19.

Durante la pandemia de la COVID-19, los estados miembros de la UE han ejercido mayor coerción hacia los solicitantes de asilo mediante procedimientos de devolución más rápidos o su traslado forzoso a determinados estados miembros. La pandemia ha supuesto, así, la consolidación de una larga tendencia coercitiva de la UE.

Las deficiencias de las normas comunes y la presión migratoria

A finales de la década de 1980, los estados miembros de la Comunidad Europea negociaron la movilidad de ciudadanos de terceros países para suprimir los controles fronterizos interiores e impulsar su mercado interior (Comte, 2020a: 5-8). Puesto que la supresión de los controles dentro de Europa implicaba que ciudadanos de terceros países, incluyendo solicitantes de asilo, pudieran desplazarse a través de sus fronteras con más facilidad una vez que llegaran a Europa, los estados miembros intentaron establecer una estrategia común. Concedieron a los solicitantes de asilo derechos diferenciados para que accedieran al mercado laboral y gestionaron sus solicitudes aplicando procedimientos y criterios distintos (Poptcheva y Stuchlik, 2015; Entrevista 4, 2020, véase anexo 1). Surgieron entonces enormes discrepancias entre los estados miembros en sus índices de reconocimiento del estatus de refugiado para los nacionales de los mismos países de origen (EASO, 2015; ECRE, 2008; Heijer *et al.*, 2016: 609 y 627). Esta heterogeneidad hizo que el establecimiento de un conjunto de reglas armonizadas se convirtiera en una tarea imprescindible. Asimismo, la importante presión migratoria de finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 fue otro factor que dificultó una cooperación más amplia (Joly, 2005: 4).

Cuando el 15 de junio de 1990 los estados miembros firmaron el Convenio de Dublín sobre los solicitantes de asilo, estos no habían conseguido establecer una estrategia común. En lugar de armonizar, el Convenio simplemente determinó una vía para asignar cada solicitante de asilo a un Estado miembro y así evitar múltiples solicitudes. Los criterios resultantes fueron que un Estado miembro ya hubiera concedido a un familiar del solicitante el estatus de refugiado (art.º 4) o hubiera expedido un visado de entrada o un permiso de residencia al solicitante (art. 5), o que el solicitante de asilo hubiera entrado en la Comunidad cruzando de manera irregular la frontera de ese Estado miembro (art. 6), o hubiera presentado la solicitud por primera vez en ese Estado miembro (art. 8) (Comte, 2018: 154)³. Según los dos últimos criterios, la responsabilidad recaería sobre los estados miembros del sur, a través de los cuales entrarían en la

3. Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los estados miembros de las Comunidades Europeas – Convenio de Dublín. *Diario Oficial*, n.º C 254 de 19/08/1997, p. 1-12. Véase la versión actualmente en vigor: Regulación (EU) n.º 604/2013 de 26 de junio de 2013, OJ L 180, 29/6/2013, p. 31-59, capítulo iii, artículos 7-15.

Comunidad cada vez más solicitantes de asilo, aunque la mayoría tendrían como destino los países europeos más prósperos del noroeste de Europa. Al respecto, Grecia, Italia y España eran conscientes de ese riesgo antes de firmar el Convenio de Dublín. En marzo de 1990, España denunció este plan que «forzaría a los estados fronterizos a transformarse en fortalezas (...) [debido a su] contigüidad con países o estrechos sensibles a la inmigración ilegal»⁴. Sin embargo, los tres estados mediterráneos tuvieron que echarse atrás y aceptar dicha lista de criterios, puesto que Francia, Alemania y los países del Benelux negociaban por separado la creación del mercado interior sin fronteras y los tres estados mediterráneos temían quedarse fuera (ibídem, 2020a: 8).

Tras las grandes oleadas migratorias desde la Europa Central y del Este de la década de 1990, los principales flujos migratorios de los solicitantes de asilo hacia la UE procedían de Oriente Medio y el Norte de África. Por consiguiente, la aplicación de las reglas de Dublín otorgaba mayor responsabilidad a Grecia, Italia y España, que se convirtieron en los denominados «estados miembros de primera línea». En la práctica, el último criterio del Convenio de Dublín fue el que acabó teniendo mayor relevancia: la responsabilidad para con la mayoría de los solicitantes de asilo iba a recaer en el Estado miembro en el que habían presentado su primera solicitud⁵. De hecho, el traslado de solicitantes de asilo entre estados miembros ha afectado a una pequeña parte de las solicitudes de asilo, ya que ha tenido como objetivo principal devolver a los migrantes a los países por los que habían entrado a la UE o donde habían presentado su primera solicitud. Entre 2008 y 2014, ello ocurrió en el 73% de los traslados al amparo de las reglas de Dublín. Solo

Desde la década de 2000, los principales flujos migratorios de los solicitantes de asilo hacia la UE han procedido de Oriente Medio y el Norte de África. Por consiguiente, la aplicación de las reglas de Dublín ha otorgado mayor responsabilidad a Grecia, Italia y España, que desde entonces se han convertido en los denominados «estados miembros de primera línea».

4. Archivos centrales del Consejo de la Unión Europea (ACCUE). CM2 WGI 77.5. Observaciones de la delegación española sobre el régimen previsto en la Convención que determina el Estado responsable del examen de una solicitud de asilo. 14.03.1990.

5. 1) Comité Económico y Social. Aviso sobre la propuesta de reglamento del Consejo que establece los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo. CES 352/2002 EN-RD / fp. 20.03.2002. 2) Comisión Europea. Propuesta de reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional. COM (2016) 270 final. 05.04.2016.

en el 27% de los traslados los estados miembros pretendían mandar a los solicitantes de asilo a nuevos países, debido, por ejemplo, a que tenían familiares allí⁶.

En este contexto, las revoluciones en el Norte de África y Oriente Medio, a partir de 2011, así como las guerras civiles de Siria y Libia, dieron pie a nuevas oleadas de solicitantes de asilo hacia la UE que entraban, principalmente, por Grecia e Italia. En 2015 y 2016, 1,4 millones de inmigrantes irregulares llegaron a la UE –la inmensa mayoría de ellos cruzando el Mediterráneo, sobre todo entre abril de 2015 y marzo de 2016⁷–. Esta afluencia contribuyó a incrementar considerablemente las solicitudes de asilo en la Unión en este período hasta alcanzar los cerca de 1,2 millones al año –frente a 600.000 de 2014 y 400.000 de 2013⁸–. Si bien las cifras de entradas irregulares y solicitudes de asilo disminuyeron en los años posteriores, el 75% de las primeras solicitudes de asilo en la UE en 2018 se presentaron solo en cinco países, incluyendo los tres estados miembros mediterráneos⁹.

Para entender mejor esta situación, en los próximos apartados se analizarán las posiciones nacionales que los estados miembros manifestaron en los debates del Consejo. Solo un análisis de este tipo puede esclarecer las incompatibilidades de dichas posiciones, lo que ha dado lugar a diversas formas de coerción.

La coerción entre los estados miembros

Los esfuerzos por aliviar la *sobrecarga* de los estados miembros de primera línea fracasaron sobre todo por la incompatibilidad de las distintas posiciones nacionales. Los países de primera línea reiteraban que las normas de Dublín les hacían asumir una cantidad desproporcionada de las solicitudes de asilo que llegaban a la UE. Según ellos, la entrada irregular a través de las fronteras de un Estado miembro o la primera solicitud de asilo en un Estado miembro no deberían ser los criterios principales para asignar las solicitudes de asilo, ya que el mero control de sus fronteras ya implicaba que los estados miembros de primera

6. COM (2016) 270 final.

7. ACNUR. Situación en el Mediterráneo, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

8. Eurostat, Solicitudes de asilo (no- UE) en los estados miembros, 2008-2020, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics.

9. Eurostat, Base Migr, solicitantes de asilo y solicitantes de asilo por primera vez por nacionalidad, edad y sexo: datos agregados anuales (redondeados) [migr_asyappctza], <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/data/database>.

línea debieran asumir la mayoría de las solicitudes de asilo. Italia consideraba que «el deber de los estados miembros de proteger sus fronteras no debería confundirse con determinar el estado miembro responsable de revisar una solicitud de asilo»¹⁰. Grecia e Italia demandaron que el haber cruzado irregularmente la frontera exterior de la UE no tuviera tanta importancia a la hora de asignar las solicitudes de asilo. Querían «evitar penalizar a los estados miembros por su situación geográfica»¹¹. Por el contrario, Francia y Bélgica repetían que «la entrada irregular debería prevalecer» en la jerarquía de los criterios¹². Los conflictos entre los estados miembros por la distribución de los solicitantes de asilo terminaron con el statu quo imperante. En las sucesivas refundiciones del Convenio de Dublín, el hecho de cruzar de manera irregular la frontera exterior de la UE siguió siendo el criterio principal para repartir las solicitudes de asilo, según el artículo 10 del Reglamento 343/2003, de 18 de febrero de 2003 (Dublín II), y posteriormente en el artículo 13 del Reglamento 604/2013, de 26 de junio de 2013 (Dublín III, actualmente en vigor)¹³.

El objetivo principal de Italia ha sido ampliar el criterio de reunificación familiar (Entrevista 2, 2020). Aunque este criterio apareció el primero en las normas de Dublín, en la práctica ha tenido poca importancia, debido a la definición restrictiva que se hace en el Convenio de los vínculos familiares y al hecho de que solo se aplica cuando el miembro de la familia es un refugiado. Grecia e Italia querían ampliar este criterio para incluir «al cónyuge, al padre o madre, a un hijo o hija, a un hermano o hermana» (ibídem); dondequiera que el familiar del solicitante de asilo residiera legalmente en un Estado miembro, dicho Estado debería ocuparse de revisar su solicitud de asilo. Los Países Bajos también aceptaron una definición más amplia de «vínculos familiares», así como de ir más allá de la condición de refugiado, estrictamente hablando, en referencia a familiares que disfrutaran de otra forma de protección. Para Italia y Grecia, además, debería importar solo «el deseo del solicitante», mientras que otros estados miembros consideraban que tanto el solicitante como el familiar debían estar de acuerdo¹⁴.

10. Consejo de la UE. Resultado de los procedimientos del Grupo de trabajo sobre asilo, 1 y 2 de octubre de 2001. 12501/01. 10.10.2001.

11. Consejo de la UE. Resultado de las actuaciones del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo, 23 y 24 de mayo de 2002. 9305/1/02. 25.06.2002.

12. Consejo de la UE. 1) Nota de la Presidencia al Consejo JAI del 14 al 15 de octubre de 2002. 12616/02. Anexo II. 8/10/2002. 2) Nota de la Presidencia al Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo / Coreper. 13596/02. Anexo I. 31.10.2002.

13. OJ, 1) L050, 25.02.2003, p. 1-10, 2) L 180, 29.06.2013, p. 31-59.

14. Consejo de la UE. 1) Resultado de las actuaciones del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo, 23 y 24 de mayo de 2002. 9305/02. 28.05.2002. 2) 9305/1/02.

En cambio, Francia quería mantener la definición restrictiva para evitar recibir más solicitantes de asilo. Alemania, al principio, se opuso a los intentos de considerar como «menores no acompañados» a todas las personas de hasta 17 años e intentó reducir el límite de edad por debajo de los 18¹⁵. Sin embargo, los alemanes finalmente aceptaron el límite de los 18 años para aliviar la presión sobre los estados miembros de primera línea¹⁶. No obstante, siguiendo la postura de Francia, el acuerdo limitó la familia al cónyuge o la pareja, los hijos menores solteros o, cuando el solicitante fuera menor o soltero, el padre, la madre o el tutor. No incluía a los hermanos. El familiar debía tener el estatus de refugiado o estar pendiente de la resolución de una solicitud de asilo, y ambas partes debían estar de acuerdo con la reunificación familiar¹⁷.

Los estados miembros de primera línea intentaron, asimismo, traspasar las solicitudes de asilo a otros estados miembros en los que un solicitante de asilo hubiera estado irregularmente durante una temporada; iniciativa a la que Francia se opuso¹⁸. Los países de primera línea también defendían que, seis meses después de que un nacional de un tercer país hubiera cruzado sus fronteras desde un tercer país, ellos ya no deberían ser responsables de la solicitud de asilo. El Reino Unido estaba dispuesto a aceptar 18 meses; pero Francia, Alemania y los países del Benelux, 24¹⁹. Al respecto, los estados miembros que no son de primera línea hicieron algunas concesiones para salvaguardar el mercado interior: «cuando se estableciera» que un solicitante de asilo hubiera vivido ininterrumpidamente durante un mínimo de cinco meses en un Estado miembro antes de presentar la solicitud de asilo, dicho Estado miembro sería el responsable de tramitarla; no se hacía mención, sin embargo, a las estancias irregulares. Los estados miembros también se pusieron de acuerdo en fijar 12 meses como período tras el cual el hecho de haber cruzado irregularmente la frontera exterior de la UE ya no haría responsable al Estado miembro de primera línea de la solicitud²⁰.

La presión persistente sobre los estados miembros de primera línea llevó a discutir otros criterios para transferir algunas solicitudes de asilo a otros estados. Italia y Grecia defendían que no debería ser posible hacer regresar a un solicitante

15. Consejo de la UE, 12501/01.

16. Art. 2(h), OJ L 50, 25.02.2003, p. 1-10. Art. 2(i) y (j), OJ L 180, 29.06.2013, p. 31-59.

17. Art. 2(i), 7 y 8, OJ L 50, 25.02.2003, p. 1-10. Art. 2(g), 9 y 10, OJ L 180, 29.06.2013, p. 31-59.

18. Consejo de la UE, 9305/02 y 9305/1/02.

19. Consejo de la UE. Nota de la Presidencia al Consejo JAI del 28 al 29 de noviembre de 2002. 14651/02. Anexo I. 25.11.2002.

20. Art. 10, OJ L 50, 25.02.2003, p. 1-10. Art. 13, OJ L 180, 29.06.2013, p. 31-59.

que padeciera algún problema de salud grave²¹. Grecia consideraba que los estados miembros deberían aportar «indicios verificables (...) de que el solicitante [había podido entrar] al país a través de la frontera de un [otro] Estado miembro» para devolver al solicitante a este otro Estado²². Grecia, Italia, España y Portugal, esta vez secundados por Austria y Francia, consideraban que los criterios de Dublín no deberían aplicarse a una solicitud de protección internacional basándose en criterios distintos de los de la Convención de Ginebra. Alemania, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Finlandia compartían el punto de vista opuesto²³. En un esfuerzo de conciliación, los Reglamentos de Dublín II y III detallaron las pruebas o las evidencias circunstanciales necesarias para devolver a los solicitantes de asilo²⁴.

Como se puede observar, la incompatibilidad de las diversas posturas nacionales llegó a crear un bloqueo que es fundamental tener en cuenta para entender el problema no resuelto del asilo en la

UE. Estas cuestiones enfrentaron a menudo a Francia y otros países noroccidentales con Italia y los demás países mediterráneos, situación en la que Alemania intentaba dar muestras de consenso para salvaguardar el mercado interior. Sin embargo, hubo una coerción constante hacia los estados miembros de primera línea para que aceptaran solicitantes de asilo. A partir de 2004, la ampliación de la UE hacia Europa Central y del Este transformó la confrontación: la presencia de un tercer grupo de estados miembros con menor nivel de poder provocó la irresistible tentación de forzarlos a aceptar más solicitudes de asilo.

Hubo una coerción constante hacia los estados miembros de primera línea para que aceptaran solicitantes de asilo. A partir de 2004, la ampliación de la UE hacia Europa Central y del Este transformó la confrontación: la presencia de un tercer grupo de estados miembros con menor nivel de poder provocó la irresistible tentación de forzarlos a aceptar más solicitudes de asilo.

La situación alcanzó un punto crítico con la crisis migratoria de 2015. A medida que el número de solicitantes de asilo se iba incrementando en Grecia e Italia durante la primavera y el verano de ese año, los estados miembros intentaron aliviar su situación trasladando 160.000 solicitantes de asilo a otros países. Dinamarca, Irlanda y Reino Unido usaron sus cláusulas de exención (*opt-outs*) a la cooperación

21. Consejo de la UE, 12501/01.

22. Consejo de la UE. Resultado de los procedimientos del Grupo de trabajo sobre asilo, 20 y 21 de marzo de 2002. 6485/02. 26.03.2002.

23. Consejo de la UE. Resultado de los procedimientos del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo y del Coreper, 5 y 7 de noviembre de 2002. 13915/02. 08.11.2002.

24. OJ, 1) Art. 18(3), L 50, 25.02.2003, p. 1-10, 2) Art. 22(3), L 180, 29.06.2013, p. 31-59.

en materia de asilo para evitar participar en las decisiones sobre los traslados (Heijer *et al.*, 2016: 614)²⁵. Esta retirada implicaba que los traslados apuntarían aún más hacia los países de Europa Central y del Este. A pesar de que Eslovaquia, Hungría, la República Checa y Rumanía votaron en contra de esta propuesta en el Consejo, la mayoría cualificada ganó la votación, con lo que algunos estados miembros de Europa Central y del Este optaron por aplicar el mínimo, o sencillamente no aplicar, las decisiones resultantes sobre los traslados (Comte y Lavenex, 2021: 16). En 2017, la Comisión Europea incoó un procedimiento de infracción contra Hungría, Polonia y la República Checa por no implementar las decisiones (Goldner Lang, 2020)²⁶.

Tras la asignación forzosa de solicitantes de asilo a los miembros de primera línea bajo el impulso de Francia, el traslado igualmente coercitivo de algunos de ellos a nuevos países de inmigración en Europa Central y del Este era ya una realidad en el momento de la reciente crisis migratoria.

La coerción hacia los solicitantes de asilo

Paralelamente a los conflictos por la distribución y las medidas coercitivas resultantes para asignar a los solicitantes de asilo entre los países miembros, surgió otra serie de problemas emanada del carácter incompleto de las normas de asilo de la UE y derivada de la voluntad de los solicitantes de asilo de llegar a otros países que no eran aquellos a los que las reglas de Dublín les asignaban. La persistente heterogeneidad de las reglas nacionales de asilo explicaba, en cierta medida, esta voluntad: los migrantes tenían como objetivo solicitar asilo en los países que les ofrecían mayores perspectivas en el menor tiempo posible. Desde el punto de vista de los estados miembros, los desplazamientos secundarios agravaron la dificultad de asignar solicitantes de asilo a determinados países. Como resultado, decidieron ir armonizando las distintas legislaciones sobre asilo de manera gradual (Comte, 2020a: 10-3). Una vez más, es importante analizar las posiciones opuestas de los estados miembros, tal como se expresaron en el Consejo, para captar la profundidad de la problemática.

25. COM (2016) 270 final.

26. «Traslados: la Comisión inicia procedimientos de infracción contra la República Checa, Hungría y Polonia». Comunicado de prensa, 14.06.2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1607. Véase sentencia firme. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) en los asuntos acumulados C - 715/17, C - 718/17 y C - 719/17, Recurso por incumplimiento del artículo 258 TFUE, interpuesto los días 21 y 22 de diciembre. 2017, 04.02.2020.

Los intentos por redactar un borrador de lista común de terceros países seguros se toparon con arduas negociaciones. Todos los estados miembros denegarían el estatus de refugiado a los solicitantes de asilo procedentes de los países incluidos en dicha lista. Mientras no existiera esta lista, los solicitantes de asilo podrían tener mejores expectativas en ciertos estados miembros que en otros, un asunto que enfrentó a los países continentales con los del norte, si bien Francia adoptó posiciones contrapuestas. Los países continentales afectados por entradas directas o desplazamientos secundarios preferían una lista común de terceros países seguros; por el contrario, los países del norte –incluyendo Finlandia, Suecia, Reino Unido e Irlanda– tenían poco interés en transferir sus competencias reguladoras sobre esta materia al ámbito europeo²⁷. Finalmente, estos esfuerzos fracasaron y, hoy en día, aún no existe ninguna lista común de terceros países seguros (Entrevista 1, 2020).

Otra forma de evitar los desplazamientos secundarios era satisfacer las necesidades de los solicitantes de asilo de una forma más homogénea entre los estados miembros. Con ese objetivo, en 2004 el Consejo Europeo creó el Fondo Europeo para los Refugiados, que se convirtió en el Fondo de Asilo, Migración e Integración en 2014. Entre 2014 y 2020, este fondo operó con un presupuesto de cerca de 7.000 millones de euros. Sin embargo, su actuación iba más allá de mejorar la situación de los solicitantes de asilo allí donde se encontraran, ya que también sufragaba los gastos de traslado y asignaba a los estados una cantidad fija por cada persona trasladada a su territorio (Baumgartner y Wagner, 2018: 8). En consecuencia, el fondo acabó beneficiando a los estados miembros que no estaban en primera línea, principalmente de la Europa noroccidental²⁸. En cualquier caso, sus actuaciones ofrecían pocos alicientes a los solicitantes de asilo para no emprender desplazamientos secundarios, por lo que los estados miembros empezaron muy pronto a recurrir a métodos coercitivos. Ya a finales de la década de 1990, habían decidido tomar las huellas dactilares de todos los inmigrantes irregulares cuya identidad no podían establecer con certeza, a fin de compartir esta información y controlar

27. Consejo de la UE. 1) Nota de la Presidencia al Grupo de trabajo sobre asilo de 12 de junio de 2003. 10064/03. 06.04.2003. 2) Resultado del procedimiento del Grupo de trabajo sobre asilo el 12 de junio de 2003. 10456/03. 19.06.2003. 3) Nota de la Presidencia al Grupo de trabajo sobre asilo los días 4 y 5 de septiembre de 2003. 11575/03. 31.07.2003. 4) Nota de la Presidencia al Grupo de trabajo sobre asilo los días 16 y 17 de septiembre de 2003. 12281/03. 09.11.2003.

28. Comisión Europea. Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010. SEC (2004) 161. COM (2004) 102 final. 04.12.2004.

los movimientos de los solicitantes de asilo (Mainwaring, 2019: 38). En el año 2000, crearon el sistema de dactilografía europea o Eurodac²⁹, una base de datos que ayudaría a determinar si un Estado miembro había registrado previamente a un solicitante de asilo y recibido su solicitud. Este instrumento ayudaría a devolver al solicitante de asilo al país apropiado.

En la novela de Rodaan Al Galidi *Two Blankets, Three Sheets*, el narrador Samir Karim relata sus intentos infructuosos de abandonar los Países Bajos, donde había presentado en primera instancia su solicitud de asilo tras llegar a Europa a través del aeropuerto de Ámsterdam Schiphol (Al Galidi, 2020). Su solicitud de asilo en los Países Bajos estuvo estancada durante años y el trato que recibió por parte de los servicios holandeses le dio escasas esperanzas de obtener un resultado positivo, por lo que intentó huir del país

El bloqueo para asignar solicitantes de asilo entre los estados miembros y prevenir los desplazamientos secundarios provocó una precaria situación cuya única solución parecía ser la aplicación de una mayor coerción en las fronteras exteriores.

para solicitar asilo en Alemania. Antes de emprender este viaje, vertió cemento líquido en sus huellas dactilares varias veces al día para que su piel cambiara. A pesar del dolor agudo que le provocaba la sequedad de la piel, se complacía de ver que sus líneas se tornaban más gruesas. Al llegar a Alemania

en un tren de cercanías, la policía germana lo devolvió a los Países Bajos tras tomarle las huellas y descubrir que ese país ya había registrado su solicitud de asilo. Volvió a huir, esta vez a Noruega, donde «no se hacinaba a cientos de personas en un solo edificio» y «la Policía de Extranjería era más amable, los Servicios Sociales más accesibles y los enfermos recibían los cuidados apropiados». En esta ocasión, se puso pegamento en los dedos para hacer que sus huellas dactilares fueran irreconocibles. Al llegar a Noruega, un policía noruego estuvo dos horas con sus dedos y finalmente consiguió acceder a sus historiales de los Países Bajos y Alemania. Samir se dio cuenta de que «no tenía la más remota posibilidad fuera de los Países Bajos y que [sus] huellas dactilares habían convertido los Países Bajos en todo [su] mundo». La coerción funcionó en su caso, a pesar de su enorme determinación a desplazarse.

29. Reglamento (CE) No. 2725/2000. DO L316 de 15.12.2000, p. 1-10.

La coerción en las fronteras exteriores

El bloqueo para asignar solicitantes de asilo entre los estados miembros y prevenir los desplazamientos secundarios provocó una precaria situación cuya única solución parecía ser la aplicación de una mayor coerción en las fronteras exteriores. La presión sobre los estados miembros de primera línea condujo a que estos endurecieran sus controles fronterizos corriéndose el riesgo de denegar a los inmigrantes la oportunidad de registrar sus solicitudes de asilo. Un primer episodio que ilustra esta agudización de las tensiones tuvo lugar entre octubre de 2004 y marzo de 2005, cuando las autoridades italianas expulsaron a un gran número de inmigrantes de la isla italiana de Lampedusa mandándoles a Libia, en aquel momento aún bajo el mandato de Muamar el Gadafi, sin permitir al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) acceder al centro de acogida de la isla. ACNUR condenó la devolución, el 17 de marzo de 2005, de 180 personas a Libia —un país que no consideraba seguro para los solicitantes de asilo— y puso en tela de juicio que las autoridades italianas hubieran tomado las precauciones necesarias según el derecho internacional de asilo³⁰.

Esta situación condujo a un enconado debate en la sede de Estrasburgo del Parlamento Europeo el 14 de abril de 2005, que resulta útil examinar para entender que, aunque la distribución de los solicitantes de asilo era una cuestión que enfrentaba a los estados miembros, todos ellos se sintieron abochornados por la situación que se vivía en la frontera sur. Debido al ataque del eurodiputado catalán Raül Romeva, el europarlamentario italiano de derechas Luca Romagnoli expresó su «profunda indignación (...) por el infame intento de ofender la dignidad de la nación italiana». Por su parte, el eurodiputado chipriota Marios Matsakis comparó Lampedusa con «una humillante mancha de sangre para el Gobierno italiano (...) la Comisión y el Consejo». La europarlamentaria francesa Martine Roure cuestionó el «respeto hacia el derecho de asilo y la Convención de Ginebra» por parte de las autoridades italianas. Según ella, «no podemos tener la certeza de que verdaderos solicitantes de asilo no hayan sido devueltos a situaciones de peligro». El eurodiputado alemán Bernd Posselt, por su parte, defendió la necesidad de «compartir la carga entre los estados miembros y de armonizar sus normas respecto a los refugiados y los solicitantes de asilo», argumentando que lo que los estados miembros «necesitaban por encima de todo eran cuotas fijas para compartir la carga»³¹.

30. Parlamento Europeo. Documentos preparatorios de la resolución sobre Lampedusa. Debates. P6_TA (2005) 0138. 14.04.2005.

31. Parlamento Europeo, P6_TA(2005)0138.

Respecto a los migrantes que conseguían entrar en la UE, estos se encontraban con los centros de acogida de los estados miembros de primera línea al borde del colapso, lo que provocó más denuncias por violaciones de los derechos humanos. En 2006, Human Rights Watch (2006) calificó de intolerables las condiciones de detención en los estados miembros de primera línea. En enero de 2011, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) falló que los estados miembros del sistema de Dublín no podían devolver a los solicitantes de asilo que huían de Grecia, debido a las pésimas condiciones de vida que se daban en los centros de acogida griegos. Así pues, la sentencia suspendió la aplicación de las normas de Dublín en el caso de Grecia³², donde los solicitantes de asilo dormirían hacinados, con ratas, en centros de acogida a la espera sine die de una decisión sobre su solicitud (Könner, 2018: 39; Tribune de Genève, 2016)³³. En febrero de 2016, la Comisión Europea dirigió una recomendación a Grecia para que tomara las medidas necesarias para reanudar los traslados según las normas de Dublín³⁴. Aun así, la situación no mejoró. En octubre de 2017, Human Rights Watch (2017) tachó de «pésimas» las condiciones de vida de los solicitantes de asilo en las islas griegas. En septiembre de 2019, Médicos Sin Fronteras (2019) acusó a las autoridades griegas y a la UE de abandonar a su suerte deliberadamente a las personas atrapadas en las islas. Un mes después, el comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa instó al Gobierno griego a que evacuara a los solicitantes de asilo de las islas egeas y los trasladara al continente para mejorar sus condiciones de vida (Arnoux-Bellavitis, 2020: 8-9).

Por lo que respecta al marco regulador para repartir a los solicitantes de asilo entre los estados miembros, la Comisión concluyó en mayo de 2016 que «la entrada en vigor del Reglamento Dublín III en 2014 ha dificultado que los estados miembros lleguen a un consenso sobre la responsabilidad»³⁵. Bajo estas circunstancias, los gobiernos europeos volvieron a la estrategia por defecto de reforzar las fronteras exteriores. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), concebida para ayudar a los estados miembros de primera línea a controlar la frontera exterior de la UE, ha presentado diferentes formatos desde

32. TEDH. Caso *MSS vs. Bélgica y Grecia* (Demanda No. 30696/09). Juicio. 21.01.2011.

33. «Des enfants migrants enrôlés par centaines». Tribune de Genève, 09.12.2016. <https://www.tdg.ch/monde/enfants-migrants-enfermes-centaines/story/29870285>.

34. Comisión Europea, DG Home. Recomendación a la República Helénica sobre las medidas urgentes que debe tomar Grecia con vistas a la reanudación de las transferencias en virtud del Reglamento (UE) nº 604/2013. C (2016) 871. 02.10.2016.

35. COM (2016) 270 final.

2004³⁶ y llegó a incluir equipos de intervención rápida sobre las fronteras³⁷. Los estados miembros también fueron incrementando de manera continuada la financiación para ejecutar la devolución de aquellos solicitantes cuyas solicitudes de asilo habían rechazado (Slominski y Trauner, 2018: 107). El plan establecido en 2015 consistía en aumentar el presupuesto de Frontex hasta los 239 millones de euros en 2016 y luego gradualmente ir subiendo hasta los 322 millones de euros en 2020³⁸. El porcentaje de devoluciones ejecutadas respecto de las resoluciones de devolución subió del 39,5% en 2011 al 46,4% en 2016³⁹.

Lejos de resolver el problema, estas restricciones en la frontera sur lo empeoraron, lo que culminó en el desastre humanitario de la crisis migratoria de 2015. En 12 meses, cerca de 6.000 migrantes perdieron la vida en el mar (Könner, 2018: 1). Al respecto, la socióloga Cetta Mainwaring (2019: 9) nos ofrece un atinado retrato de los muertos en el mar: «En ocasiones, los cadáveres de los ahogados son rescatados del mar por pescadores y otros marineros o son arrastrados hasta las playas al cabo de días. Los cuerpos de piel morena se tornan pálidos debido al sol y a la sal marina. Los ojos son arrancados por las gaviotas». Sin embargo, una tragedia de tal magnitud no hizo que los estados miembros adoptaran una estrategia diferente, sino que incluso reforzaron sus políticas restrictivas. Ello se materializó en marzo de 2016 con la Declaración UE-Turquía, que ponía fin a la crisis al acordarse que Turquía se llevaría de vuelta a todos los nuevos solicitantes de asilo o migrantes irregulares que cruzasen desde este país a las islas griegas y cuyas solicitudes hubieran sido declaradas inadmisibles por los estados de la UE⁴⁰. Esta medida formó parte

La Declaración UE-Turquía de 2016 formó parte de una estrategia más amplia de externalización de los controles migratorios para detener a los migrantes lo más pronto posible en su camino hacia Europa y evitar así escándalos en las fronteras europeas.

36. Reglamento (CE) nº 2007/2004 por el que se crea una Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores. DO L 349 de 25/11/2004, págs. 1-11. 2) Reglamento (UE) 2016/1624 de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. DO L 251 de 16.09.2016, p. 1-76.

37. Reglamento (CE) nº 863/2007 de 11 de julio de 2007 por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras. DO L 199 de 31.07.2007, p. 30-39.

38. Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. COM (2015) 671. 15/12/2015.

39. Comisión Europea. DG Home. 2016 Annual Activity Report. Ares(2017)2636753. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/aar-home-2016_en_0.pdf.

40. Consejo de la UE. Declaración UE-Turquía. Comunicado de Prensa 144/16, 18.03.2016.

de una estrategia más amplia de externalización de los controles migratorios para detener a los migrantes lo más pronto posible en su camino hacia Europa y evitar así escándalos en las fronteras europeas –una forma de eludir las obligaciones de los estados miembros de la UE hacia los solicitantes de asilo (Müller y Slominski, 2020)–. A continuación, se ofrecen algunos ejemplos. En 2013, la UE lanzó la Misión de la UE de asistencia para la gestión integrada de las fronteras en Libia, con un presupuesto de 30 millones de euros para desempeñar sus tareas durante los primeros 12 meses⁴¹. La UE amplió el mandato de esta misión varias veces, hasta que se convirtió en una misión civil al auspicio de la política común de seguridad y defensa en diciembre de 2018, con un presupuesto de 61,6 millones de euros⁴². En julio de 2017, la UE aprobó un programa con un presupuesto de 46 millones de euros para reforzar la capacidad de control fronterizo de Libia (Mainwaring, 2019: 81). Asimismo, la UE destinó 140 millones de euros a respaldar los esfuerzos de Marruecos por contener la inmigración irregular en 2018 (Okyay *et al.*, 2020: 7). En definitiva, esta era la situación y la dinámica de las políticas europeas hacia los solicitantes de asilo en el momento de estallar la pandemia de la COVID-19.

La consolidación de la coerción durante la pandemia de la COVID-19

Inmediatamente antes de que estallara la pandemia, en marzo de 2020, los responsables políticos urgían reducir aún más el número de solicitudes de asilo. Durante los primeros meses de ese año, Turquía cada vez era más reticente a atenerse al acuerdo con la UE (Entrevista 1, 2020), denunciando que la financiación de la UE era insuficiente para gestionar debidamente el número de migrantes que se encontraban en el país. La mayor parte de los fondos de la UE para estabilizar los campos de refugiados en Turquía iban a parar a ONG, como la Cruz Roja, y no al Gobierno turco. Turquía, asimismo, reaccionó negativamente

41. Consejo de la UE. Decisión 2013/233 / PESC del Consejo, de 22 de mayo de 2013, sobre la Misión de asistencia para la gestión integrada de fronteras de la Unión Europea en Libia (EUBAM Libia), p. 3-4..

42. Consejo de la UE. «EUBAM Libya becomes a fully-fledged civilian CSDP mission». Comunicado de prensa, 17.12.2018.

a la falta de apoyo por parte de la UE hacia sus operaciones militares en Siria. Además, las negociaciones para su adhesión a la UE no siguieron adelante y Alemania seguía siendo reticente a levantar el requisito del visado para los turcos, a pesar de las promesas contenidas en la Declaración UE-Turquía de marzo de 2016⁴³. Desde la UE se sospechó que las autoridades turcas estaban trasladando a migrantes a la frontera greco-turca, avisándoles de que estaba abierta. A principios de marzo de 2020, la presión de los migrantes en dicha frontera derivó en un pulso con la policía griega que se alargó varios días. Sin embargo, la mayoría de los estados miembros de la UE todavía eran favorables a cooperar con Turquía, porque pensaban que una política turca agresiva con los migrantes sembraría el pánico, haría que restableciesen los controles fronterizos y desbarataría el mercado interior, por lo menos temporalmente. Durante los primeros meses de 2020, el número de solicitudes de asilo en la UE llegó a aumentar notablemente (Arnoux-Bellavitis, 2020: 6).

Cuando la pandemia estalló en marzo, el número de contagios se disparó en los campos de refugiados. La densidad de población, así como las deficientes condiciones sanitarias provocaron una situación incluso más peligrosa de lo habitual. En este contexto tan extremo, la Comisión Europea se vio sometida aún a más presión que anteriormente para que estableciera, de forma efectiva y rápida, los criterios para asignar los solicitantes de asilo entre los estados miembros. Alemania y la Comisión discutieron una nueva propuesta de esta última para reemplazar Dublín III (Entrevista 1, 2020). Las negociaciones anteriores habían fracasado por la oposición de los estados miembros de Europa Central y del Este a recibir más solicitantes de asilo. Alemania reconoció que la situación en los estados miembros de primera línea era insostenible y que el mercado interior estaba en peligro, por lo que propuso asignar solicitantes de asilo a cada Estado miembro de modo proporcional a su población y PIB. Suecia, que se había opuesto al criterio de la densidad de población —que sobrecargaría a este país tan grande y a la vez escasamente poblado—, pudo aceptar el criterio que sugerían los alemanes (Entrevista 4, 2020). Ello suponía que los estados

En el contexto extremo de la pandemia y la grave situación en los campos de refugiados, la Comisión Europea se vio sometida aún a más presión que anteriormente para establecer, de forma efectiva y rápida, los criterios de asignación de los solicitantes de asilo entre los estados miembros.

43. Declaración UE-Turquía, 18.03.2016.

miembros de primera línea recibirían muchas menos solicitudes de asilo; la mayoría de los países tradicionales de inmigración, ligeramente menos, y los estados miembros de Europa Central y del Este, más. Dada la urgencia por encontrar una solución, la Comisión decidió durante la primavera usar la clave de distribución basada a partes iguales en la población (50%) y el PIB (50%) –una fórmula que obligaría a los estados miembros de Europa Central y del Este a aceptar más solicitantes de asilo–. Esta clave del 50% se aplicaría directamente a los inmigrantes rescatados en operaciones de búsqueda y salvamento en el mar. El 23 de septiembre de 2020, la Comisión propuso un amplio paquete de reformas denominado Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. El proyecto incluía la propuesta para un nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, que contemplaba la clave de distribución ya mencionada (Arnoux-Bellavitis, 2020: 10-11)⁴⁴.

De los países tradicionales de inmigración, el Reino Unido era el único al que podía desfavorecer esta nueva clave de distribución. Debido a su ubicación geográfica en la periferia de Europa y a la dificultad para los inmigrantes de llegar irregularmente allí, este país recibía comparativamente pocas solicitudes de asilo⁴⁵. Por ese motivo, para el Reino Unido el traslado de solicitantes de asilo era una cuestión importante. Los británicos participaban en el régimen europeo de asilo principalmente para devolver a los solicitantes de asilo a los estados miembros de primera línea. Para ello, era importante para este país compartir la base de datos Eurodac, que permitía rastrear a un solicitante de asilo hasta el país por el que había entrado en la UE y devolverlo allí. El Reino Unido estaba en contra del traslado desde los estados miembros de primera línea, con el argumento de que era un factor de atracción para los inmigrantes en el mediterráneo. Solo el país de la primera entrada –defendía el Reino Unido– debería procesar las solicitudes (Entrevista 3, 2020).

El nerviosismo británico se intensificó cuando las personas trasladadas al Reino Unido según las normas de Dublín superaron a las que eran trasladadas desde allí a otros países. Ello se explicaba no tanto por las solicitudes reales, sino por la celeridad en la que se ejecutaba el procedimiento: la oficina británica encargada

44. Comisión Europea. 23.09.2020. 1) Propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración y por la que se modifica la Directiva (CE) 2003/109 del Consejo. COM (2020) 610 final, Considerando 22. 2) Propuesta de reglamento que aborde situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. COM (2020) 613 final, p. 14.

45. Eurostat. «Dublin Statistics on Countries Responsible for Asylum Application». https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application.

de los traslados de personas entrantes procedía más rápido que la oficina para los traslados salientes (Entrevista 3, 2020). Durante las negociaciones por el Brexit, el Reino Unido puso como condición para permanecer en el régimen europeo de asilo suprimir la norma de la reunificación familiar para los solicitantes de asilo o el plazo a partir del cual ya no se los podía devolver a los países por los que habían entrado a la UE⁴⁶. La reticencia de la UE a aceptar esta exigencia, así como la perspectiva de un nuevo acuerdo para asignar a los migrantes de manera proporcional al PIB y a la población, implicaban que el Reino Unido tendría que acoger un número mucho mayor de solicitantes de asilo de forma permanente. Ello fue suficiente para convencer al gabinete del primer ministro Boris Johnson de que el Reino Unido debía abandonar por completo el régimen europeo de asilo cuando tuviera lugar el Brexit el 1 de enero de 2021 (Comte, 2020b).

La emergencia y la perspectiva de la salida del Reino Unido no hicieron más que reforzar el instinto de volver a restringir las entradas por las fronteras exteriores. Ya en vísperas de la pandemia, las autoridades de la UE estaban decididas a mejorar las capacidades coercitivas de las fronteras exteriores de la UE. Enfrentándose a un contexto de tensión cada vez mayor con Turquía, a principios de marzo de 2020, Frontex estableció colaboraciones de ayuda a Bulgaria, Grecia y Chipre para reforzar los controles fronterizos. La Comisión tenía previsto proporcionar hasta 700 millones a Grecia; Alemania, por su parte, planeaba prestar un helicóptero y 20 funcionarios (Entrevista 1, 2020). Bajo estas circunstancias, el estallido de la pandemia de la COVID-19 resultó providencial para cerrar físicamente las fronteras exteriores. En este momento, el asilo devino un asunto de menor calado en los debates públicos debido al foco en la situación sanitaria, que permitía a los gobiernos aplicar restricciones totales en las fronteras (Armakolas *et al.*, 2021). Así pues, se suspendieron prácticamente todos los vuelos comerciales; en el mar, Chipre hizo retroceder los botes de migrantes sirios, e Italia y Malta declararon sus puertos como no seguros para denegar el desembarco de migrantes que llegaban en buques de las ONG (Arnoux-Bellavitis, 2020: 6-7). Por ejemplo, en abril de 2020, las autoridades italianas rechazaron, alegando razones de salud pública, permitir el desembarco del barco de la

46. Equipo negociador del Reino Unido. Proyecto de Acuerdo sobre readmisión de residentes sin autorización 5/2020. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/886021/DRAFT_Agreement_on_the_readmission_of_people_residing_without_authorisation.pdf.

ONG alemana Alan-Kurdi, que llevaba a cabo operaciones de búsqueda y salvamento (Entrevista 2, 2020). En una línea similar, Austria autorizó que se rechazaran los solicitantes de asilo que no presentaran un certificado médico. Bélgica, Francia, Grecia, Hungría, los Países Bajos, Polonia, Eslovenia y España suspendieron oficialmente el acceso a los procedimientos de asilo. Si bien se habían registrado 60.000 solicitudes de asilo en la UE, Noruega y Suiza en febrero de 2020, esa cifra se desplomó a 34.000 en marzo y a 7.000 en abril. Solo a partir de junio en adelante el número de solicitudes de asilo volvió a aumentar (Arnoux-Bellavitis, 2020: 7).

Con todo, los responsables políticos también esperaban que la presión migratoria se agravara pronto debido a las perturbaciones económicas y sociales que estaba causando la pandemia (Entrevista 2, 2020). En pleno confinamiento, la Comisión emprendió la creación de un marco a largo plazo que asegurara los retornos rápidos, inmediatamente desde los puntos de entrada, del mayor número de solicitantes de asilo posible. Los estados miembros del norte apoyaron esa política. Suecia aceptó los traslados, pero quería que se llevara a cabo un control previo de las solicitudes de asilo directamente en los puntos de entrada y partiendo de criterios generales, como el país de origen o la naturaleza general de la solicitud (Entrevista 4, 2020). Esta fórmula acabó formando parte de la propuesta de la Comisión para un nuevo reglamento sobre la gestión del asilo y la migración⁴⁷. El paquete de propuestas de la Comisión suponía una innovación, en primer lugar, por determinar el potencial de las solicitudes de asilo rápidamente y por ejecutar los retornos inmediatos cuando dicho potencial fuera bajo, aun asumiendo el riesgo de denegar un procedimiento de asilo completo a casos auténticos pero fuera de lo común. El paquete incluía una propuesta separada de reglamento que introducía un cribado⁴⁸. La Comisión propuso «establecer un procedimiento eficiente en la frontera aplicable a todos los nacionales de terceros países que cruzaran sin autorización, que incluyese un control previo a la entrada, un procedimiento de asilo y, en su caso, un procedimiento de retorno rápido»⁴⁹.

47. COM(2020) 610 final, considerandos 14 y 27.

48. 1) COM(2020) 610 final, p. 5. 2) Comisión Europea. Propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores. COM (2020) 612 final. 23.09.2020.

49. Comisión Europea. Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migraciones y asilo. COM(2020) 609 final. 23/9/2020.

Conclusiones

El régimen europeo de asilo ejerce un grado considerable de coerción entre los estados miembros, en la asignación de los países de destino a los solicitantes de asilo, así como en las fronteras exteriores. La coerción en las relaciones entre los estados miembros fue el resultado de las implicaciones que tuvieron para los estados miembros del sur los criterios del primer Convenio de Dublín, la incapacidad para aliviar su sobrecarga y los mecanismos de traslado disputados por los países de Europa Central y del Este. La coerción en la asignación de los países de destino a los solicitantes de asilo pasó por alto sus preferencias hacia los países europeos noroccidentales más ricos, así como el impacto de la heterogeneidad de los procedimientos y la legislación en materia de asilo de los estados miembros. Operó con una definición restrictiva de los vínculos familiares, el no reconocimiento de las estancias irregulares y el sistema Eurodac. La coerción en las fronteras exteriores adquirió dimensiones dramáticas con la crisis de Lampedusa de 2004 y 2005, la creación de la Frontex, los equipos de intervención rápida, la Declaración UE-Turquía y el incremento de los fondos para las devoluciones.

Las últimas medidas de esta tendencia coercitiva de la UE han tenido lugar durante la pandemia, con el cierre físico prácticamente total de las fronteras exteriores durante varios meses, el acuerdo sobre una nueva clave de distribución para transferir a los solicitantes de asilo a países de Europa Central y del Este de forma más permanente y el acuerdo sobre los procedimientos de devolución rápida en las fronteras exteriores. Por lo tanto, la pandemia ha creado una coyuntura propensa a medidas de calado e incluso ha hecho aumentar el temor de que las condiciones de vida de los solicitantes de asilo y el sistema actual no sean sostenibles. De este modo, ha permitido alinear las políticas emprendidas a una trayectoria coercitiva y restrictiva a más largo plazo. Las propuestas de la Comisión siguen bajo discusión en el Consejo, pero el rumbo político ahora parece bastante evidente. A pesar de las ínfimas cifras de entradas irregulares en este contexto restrictivo de la pandemia, resulta reveladora la gran conmoción que causó en Europa la retirada de Estados Unidos de Afganistán a finales de verano de 2021. Aunque se supone que el régimen europeo de asilo ayuda a gestionar la entrada de solicitantes de asilo, la enorme coerción sobre la que se sustenta el régimen actual implica que cualquier nueva fuente de refugiados puede desestabilizarlo.

Las últimas medidas de esta tendencia coercitiva de la UE han tenido lugar durante la pandemia, con el cierre físico prácticamente total de las fronteras exteriores durante varios meses, el acuerdo sobre una nueva clave de distribución para transferir a los solicitantes de asilo a países de Europa Central y del Este y el acuerdo sobre los procedimientos de devolución rápida en las fronteras exteriores.

Referencias bibliográficas

- Al Galidi, Rodaan. *Two Blankets, Three Sheets*. Ámsterdam: World Editions Ltd, 2020.
- Armakolas, Ioannis; Paschalidis, Panagiotis y Denkovski, Ognjan. «COVID-19 and Migration in the Public Spheres of Greece and North Macedonia». 18^o Congreso Anual de IMISCOE, paper, Luxemburgo, 2021.
- Arnoux-Bellavitis, Marguerite. *The Influence of Covid-19 on the European Asylum and Migration Policy: Making Health a Priority While Ensuring Respect for Fundamental Rights*. Bruselas: Institute of European Democrats, 2020.
- Baumgartner, Paul y Wagner, Martin. «Sharing Responsibilities in the Common European Asylum System». *Ceaseval*, Working Paper, n.º 4 (junio de 2018) (en línea) http://ceaseval.eu/publications/04_BaumgartnerWagner_SharingResponsibilities.pdf.
- Cherubini, Francesco. *Asylum Law in the European Union*. Abingdon: Routledge, 2014.
- Comte, Emmanuel. *The History of the European Migration Regime: Germany's Strategic Hegemony*. Abingdon: Routledge, 2018.
- Comte, Emmanuel. «The European Asylum System: A Necessary Case of Differentiation». *EU IDEA*, Policy Papers, n.º 3 (julio 2020a) (en línea) https://euidea.eu/wp-content/uploads/2020/07/euidea_pp_3.pdf
- Comte, Emmanuel. «Brexit, the 'Area of Freedom, Security, and Justice' and Migration». *EU IDEA*, Policy Briefs, n.º 3 (diciembre 2020b) (en línea) https://euidea.eu/wp-content/uploads/2020/12/euidea_pb_3.pdf
- Comte, Emmanuel y Lavenex, Sandra. «EU Differentiation in Border, Asylum and Police Cooperation: Drivers, Effectiveness and Crisis». *EU IDEA*, Research Papers, n.º 11 (julio 2021) (en línea) https://euidea.eu/wp-content/uploads/2021/07/euidea_rp_11.pdf
- EASO-European Asylum Support Office. *Annual Report on the Situation of Asylum in the EU 2014*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2015 (en línea) <https://www.easo.europa.eu/node/5195>
- ECRE-European Council on Refugees and Exiles. «Five Years on Europe Is Still Ignoring Its Responsibilities towards Iraqi Refugees». *ECRE*, AD1/03/2008/ext/ADC, (2008) (en línea) https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Five-years-on-Europe-still-ignoring-its-responsibilities-towards-Iraqi-Refugees_March-2008.pdf
- Goldner Lang, Iris. «No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?». *European Journal of Migration and Law*, vol. 22, n.º 1 (2020), p. 39-59.

- Heijer, Maarten den; Rijpma, Jorrit y Spijkerboer, Thomas. «Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System». *Common Market Law Review*, vol. 53, n.º 3 (2016), p. 607-642.
- Human Rights Watch. «Libya – Stemming the Flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees». *HRW*, (12 de septiembre de 2006) (en línea) <http://www.hrw.org/en/node/11164/section/1>
- Human Rights Watch. «Greece: Asylum Seekers in Abysmal Conditions on Islands». *Human Rights Watch News*, (23 de octubre de 2017) (en línea) <https://www.hrw.org/news/2017/10/23/greece-asylumseekers-abysmal-conditions-islands>
- Joly, Danièle. «The European Asylum Regime and the Global Shift of Paradigm». *Conference Migrations: Observation and Analysis of Contemporary Trends*, Paper, Bilbao, 2005.
- Juss, Satvinder. «The Decline and Decay of European Refugee Policy». *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 25, n.º 4 (2005), p. 749-792.
- Könner, Florence. *The 2015 Migration Crisis at Europe's Borders*. Tesis de maestría en Estudios Internacionales, Universität Wien, 2018.
- Lavenex, Sandra. «The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies». *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n.º 5 (2001), p. 851-874.
- Mainwaring, Cetta. *At Europe's Edge: Migration and Crisis in the Mediterranean*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Médicos Sin Fronteras. «Greek and EU Authorities Deliberately Neglecting People Trapped on Islands». *Médicos sin Fronteras*, (5 de septiembre de 2019) (en línea) <https://www.msf.org/deliberate-neglect-greek-and-eu-authorities-towards-those-trapped-islands?component=image-272646>
- Müller, Patrick y Slominski, Peter. «Breaking the Legal Link but Not the Law? The Externalization of EU Migration Control through Orchestration in the Central Mediterranean». *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n.º 6 (2020), pp. 801-820.
- Okay, Asli Selin; Lavenex, Sandra; Kržić, Ivo y Aydın-Düzgit, Senem. «External Differentiation in Migration: Boosting or Hollowing Out the Common EU Policy?». *EU IDEA*, Policy Papers, n.º 10 (2020) (en línea) https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/project_papers/eu_idea/external_differentiation_in_migration_boosting_or_hollowing_out_the_common_eu_policy
- Paoli, Simone. «The Schengen Agreements and Their Impact on Euro-Mediterranean Relations: The Case of Italy and the Maghreb». *Journal of European Integration History*, vol. 21, n.º 1 (2015), p. 125-146.

- Poptcheva, Eva-Maria y Stuchlik, Andrej. «Work and Social Welfare for Asylum-Seekers and Refugees. Selected EU Member States». *EPRS, In-Depth Analysis*, (diciembre de 2015) (en línea) [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2015\)572784](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2015)572784).
- Slominski, Peter y Trauner, Florian. «How do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (Non-)Use of 'Europe' during the Migration Crisis». *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n.º 1 (2018), p. 101-118.

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.

Anexo 1. Entrevistas a expertos en Bruselas

Entrevista 1: un experto alemán de la Representación Permanente de Alemania en la UE. Bruselas, 6 de marzo de 2020.

Entrevista 2: un experto italiano, actualmente en Roma y, anteriormente, en la Representación de Italia en la UE. Entrevista telefónica, 3 de abril de 2020.

Entrevista 3: un experto británico de la misión del Reino Unido en Bruselas. Entrevista telefónica, 27 de abril de 2020.

Entrevista 4: un experto sueco de la Representación Permanente de Suecia en la UE. Entrevista telefónica, 30 de abril de 2020

Este proyecto ha recibido financiación del programa de innovación e investigación Horizonte 2020 de la Unión Europea bajo el acuerdo de subvención n.º 822622. Refleja únicamente la opinión de su autor y ni la Unión Europea ni su Agencia son responsables de cualquier uso que pueda hacerse de la información que contiene.

El sistema europeo de acogida y sus condiciones en tiempos de COVID-19: gatopardismo y efecto placebo

The European reception system and its conditions in times of COVID-19: *gatopardism* and the placebo effect

Encarnación La Spina

Profesora e Investigadora Ramón y Cajal, Universidad de Deusto. elaspina@deusto.es.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0423-0674>

Cómo citar este artículo: La Spina, Encarnación. «El sistema europeo de acogida y sus condiciones en tiempos de COVID-19: gatopardismo y efecto placebo». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129 (diciembre de 2021), p. 155-177. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.155

Resumen: Desde el inicio de la emergencia sanitaria de la COVID-19, la UE y los estados miembros han promovido numerosas medidas para controlar su impacto en el sistema de acogida europeo. La mayoría de los cambios legislativos propuestos a nivel nacional se han centrado mayormente en afrontar la excepcionalidad de la situación. Pese a las numerosas medidas, se han evidenciado y han quedado sin resolver los problemas preexistentes e inherentes a la deficiencia estructural del proceso de asilo. Este artículo plantea un análisis crítico-normativo sobre las condiciones de acogida y las medidas específicamente implementadas a nivel europeo a partir de 2020. Todo ello, con el objetivo de identificar cuáles han sido las tendencias (gatopardismo/efecto placebo) y analizar las oportunidades perdidas en la implementación práctica de estándares adecuados de acogida en función de las circunstancias y singularidades de cada Estado miembro

Palabras clave: Unión Europea, estados miembros, acogida, personas refugiadas, solicitantes de asilo, pandemia, COVID-19

Abstract: Since the COVID-19 health crisis broke out, the EU and its member states have promoted numerous measures to control its impact on the European reception system. Most of the legislative changes proposed at national level have focused largely on addressing the exceptional nature of the situation. Numerous measures have been implemented, and yet the pre-existing and inherent problems and structural deficiencies of the asylum process have been laid bare and remain unsolved. This article proposes a critical normative analysis of reception conditions and the measures specifically implemented at European level from 2020 onwards. It aims to identify trends (gatopardism or changing in order to stay the same/placebo effect) and analyse the missed opportunities in the practical implementation of adequate reception standards to match the circumstances and singularities of each member state.

Key words: European Union, member states, reception, refugees, asylum seekers, pandemic, COVID-19

Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto Programa Aristos 2021 «Impacto de COVID-19 en los derechos de las personas migradas en CAPV y C. Madrid (2020-2022): un análisis de investigación en clínicas jurídicas», ref. ACM2021_04. Proyecto de Apoyo a las actividades de los grupos de investigación reconocidos del sistema universitario vasco, «Derechos humanos y retos socioculturales en un mundo en transformación», ref.: IT1224-19. Proyecto UAL-FEDER, «Control de fronteras y Derechos Humanos en el Mediterráneo». Junta de Andalucía, ref. UAL18-SEJ-C004-R.

Aunque la emergencia sanitaria de la COVID-19 y las restricciones a la movilidad a nivel mundial podrían significar, en principio, una demanda momentáneamente contenida de protección internacional¹, la evolución intermitente de la pandemia y la situación agravada en los países de origen vaticinan un aumento de las solicitudes a medio plazo en Europa. Un incremento tan temido como esperado que no solo va a poner al límite la capacidad real de acogida, sino que también está llamado a poner en alerta máxima el cumplimiento de estándares adecuados de acogida en la Unión Europea (UE).

Hasta ahora, el difícil equilibrio entre la necesidad y la capacidad de acogida, pero también la implementación práctica de condiciones mínimas en cada Estado miembro de la UE ha sido un aspecto deficitario en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). De un lado, la Directiva 2013/33/UE², el instrumento normativo que regula la acogida, ha sido reiteradamente cuestionada tanto en términos de eficiencia como por la compleja armonización de sus variantes nacionales (Tsourdi, 2020: 391). Y, de otro lado, más allá de los intentos de reforma de este corpus normativo (Faggiani, 2020) y la nueva hoja de ruta europea, el diseño de los procesos de acogida-integración sigue siendo una competencia exclusiva y discrecional de los estados, por lo que la operatividad de los sistemas así como su respuesta a la necesidad de acogida depende de los diferentes modelos de gestión, los agentes responsables de tales políticas de gobernanza multinivel (*multi-level governance*) o incluso la ausencia de estrategias claras (Bevelander, 2019; Scholten *et al.*, 2017: 5).

1. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés) informó de que en marzo 2020 se presentaron 34.737 solicitudes de asilo, en abril 8.730 y en mayo de 2020 10.200. En el mes de febrero de 2020, se habían presentado 61.000 solicitudes, por lo que se observa un descenso del -43% en marzo y de casi un -84% en mayo de 2020.
2. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. DOUE L 180, de 29 de junio de 2013.

La UE, antes y después de la crisis de la COVID-19, no solo ha renunciado a rebajar la asimétrica transposición de la directiva de acogida, sino que este tampoco es un objetivo preferente del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo³. Lejos de figurar entre las reformas legislativas consideradas *estrella* (procedimiento en frontera o el retorno efectivo), las condiciones de acogida solo aspiran a una rápida adopción de las propuestas de reforma negociadas desde 2016⁴ en algún aspecto más en sintonía con el nuevo Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión 2021-2027⁵. Por lo tanto, tal y como se tratará de analizar, siguiendo metodológicamente la técnica DAFO⁶, las formas de acogida en cada Estado miembro quedan marcadas por dos tendencias: una de cambio aparente/estático o gatopardismo y otra de cambio coyuntural o efecto placebo, habida cuenta de la evidente rebaja de los estándares de calidad, así como de la temporalidad de las mejoras circunscritas a la emergencia sanitaria.

A tal propósito, se propone un análisis crítico-normativo partiendo de la revisión e interpretación de las condiciones previstas en el vigente sistema europeo de acogida, poniendo en evidencia los puntos débiles y fuertes del corpus normativo europeo. Seguidamente, se analizará en clave de oportunidades y fortalezas, el giro de estrategia europea en las propuestas legislativas de reforma de acogida y la

Las formas de acogida en cada Estado miembro quedan marcadas por dos tendencias: una de cambio aparente/estático o gatopardismo y otra de cambio coyuntural o efecto placebo, habida cuenta de la evidente rebaja de los estándares de calidad, así como de la temporalidad de las mejoras circunscritas a la emergencia sanitaria.

-
3. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de Regiones, relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Bruselas, 23 de septiembre de 2020 COM (2020) 609 final, p. 12.
 4. Véanse la Propuesta de la Comisión de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición), COM (2016) 465 final, de 13 de julio de 2016, así como el Documento del Consejo 10009/18, de 18 de junio de 2018 y el Documento del Consejo 5458/19, de 21 de enero de 2019, con las bases del compromiso transaccional y los trabajos futuros.
 5. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021/2027. Bruselas, 24 noviembre de 2020, COM (2020) 758 final.
 6. En este sentido, DAFO, originario de estudios de comportamiento y análisis de estructura, es un acrónimo de dichos elementos que se categorizan según su carácter y origen. Las (D)ebilidades y las (A)menazas son las dimensiones de carácter negativo que se identifican a nivel interno y externo, respectivamente; mientras que las (F)ortalezas y las (O)portunidades se corresponden con los elementos positivos identificables en la estructura.

adaptación específica de las recomendaciones internacionales. Y, por último, se identifican y cuestionan, en clave crítico-comparada, las medidas adoptadas en cada Estado miembro, para así determinar en última instancia, cuál es la «nueva tendencia transformadora»: «gatopardismo o efecto placebo», a la hora de garantizar estándares adecuados de acogida en cada territorio europeo.

La acogida prepandemia: claroscuros del gatopardismo normativo europeo

Desde la Directiva 2003/9/CE⁷ hasta la Directiva 2013/33/UE aún hoy vigente, la UE ha optado por establecer un mínimo común denominador para garantizar unas condiciones de acogida dignas y adecuadas para las personas solicitantes de protección internacional. Sin embargo, la operatividad de este objetivo ha estado marcada fuertemente por el desincentivo a los movimientos secundarios y, en menor medida, por la necesidad imperativa de garantizar estándares adecuados y unificados de acogida (Tsourdi, 2015: 14). Cada Estado miembro fija los contornos de estas condiciones mínimas y necesarias para «garantizar un nivel de vida digno y condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros» (Directiva 2013/33/UE: párr. 7). Así la definición elástica de lo que constituye un nivel de vida digno y cómo debe lograrse queda a la discreción de los estados miembros, por lo que existen diferencias significativas en las definiciones, su naturaleza jurídica, el alcance territorial, el nivel de calidad, el nivel de detalle de estas normas y, en definitiva, el grado de cumplimiento de los derechos asociados (La Spina, 2020).

En cualquier caso, la materialidad de tales condiciones debe incluir medidas como «alojamiento, alimentación y vestido proporcionados en especie, o como subsidios económicos o en vales, o una combinación de los tres, y una asignación para gastos diarios» (ibídem: art. 2, párr. g). Aunque no se excluye la posibilidad de que los estados introduzcan o mantengan condiciones más favorables para los solicitantes y sus familiares cercanos (ibídem: art. 4). Estas «condiciones mínimas de acogida» son exigibles y deberán aplicarse en todas las fases, incluida la fase de *screening* o triaje, y en cualquier tipo de procedimientos de solicitud de

7. Directiva 2003/9/CE del Consejo 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros. DO L 31 de 6 de febrero de 2003, p. 18.

protección internacional, en todos los lugares e instalaciones y durante todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los estados miembros como solicitantes (ibídem: art. 3); es decir, hasta la resolución, así como la extensión de su ámbito de aplicación a las personas solicitantes de protección subsidiaria, para garantizar así la igualdad de trato a todas las posibles personas beneficiarias de protección internacional y la coherencia con el actual acervo comunitario.

De esta forma, en estos términos garantistas, la directiva de acogida refundida articula la implementación de estas condiciones de forma enunciativa y orientativa quedando indeterminado el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales y el nivel de integración. Sin embargo, este doble objetivo no es una cuestión meramente cuantitativa, sino también cualitativa. Los parámetros de calidad deben regir en todo el itinerario de acogida, pero en la práctica la mayoría de los estados miembros pueden establecer una modulación de niveles de acogida especialmente en aquellos territorios donde la *primera o inicial* acogida tiene una determinación o formalización compleja; esto es, ya sea bien por la presión migratoria en territorios en frontera, *hotspots* o zonas de tránsito, el retraso en la concesión del estatuto de protección⁸, la permanencia en centros de detención (ibídem: art. 11) o por el ámbito competencial de gobernanza (Scholten, 2017: 5). Por ejemplo, Luxemburgo, Bélgica, los Países Bajos, (Engbersen *et al.*, 2015), Francia⁹ o la mayoría de países del bloque del Este¹⁰ cuentan con un sistema estatal de acogida y dispositivos gestionados por entidades y ONG especializadas, al igual que ocurre en Grecia (Tsitselikis, 2019: 167) y Portugal¹¹. Sin embargo, en modelos federalistas como Alemania, los solicitantes de asilo son alojados en centros de alojamiento colectivo (*Gemeinschaftsunterkünfte*), salvo

8. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta), VL. *versus Ministerio Fiscal*, C36/20 PPU, 25 de junio de 2020, párrs. 105 y 106.

9. La ley n.º 2018-187 de 20 de marzo de 2019 y una instrucción ministerial del 27 de diciembre de 2019 recogen la estructura y las directrices del modelo de acogida francés.

10. En Bulgaria se aprobaron las condiciones del acuerdo voluntario de integración con el municipio prorrogable un año (Ordenanza del 12 de julio de 2017). En la vecina Rumanía, las personas pueden permanecer en los centros de acogida durante el programa de integración, (Ordenanza Gubernamental n.º 44/2004), mientras que en Lituania el período total actual de apoyo a la integración es de 3 meses en el centro de acogida y 12 meses en el municipio (Popova, 2018: 120).

11. A partir de noviembre de 2020, este país ha unificado la coexistencia de dos sistemas de integración paralelos (refugiados espontáneos y UE). Véase la Resolución del Consejo de Ministros n.º 103/2020 de 23 de noviembre de 2020, que estableció un sistema único de acogida e integración de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Disponible (en línea) [Fecha de consulta 10.07.2021] <https://dre.pt/application/conteudo/149220089>.

en los estados del norte de Alemania (Beinhorn *et al.*, 2019: 41). Los países mediterráneos como España¹² e Italia¹³ tienen una red nacional de acogida con mecanismos de coordinación complementaria con las regiones (Bolzani *et al.*, 2020: 167) y las comunidades autónomas¹⁴, en el caso de España, en las fases posteriores a la primera acogida.

En la parte sustantiva, en el Capítulo II de la Directiva 2013/33/UE, se desglosan los extremos generales de acogida referidas a la escolarización y educación de los menores, para facilitar su acceso al sistema educativo, formación y participación (art. 14). En materia de empleo se obliga a los estados a velar por que las personas solicitantes, en determinadas circunstancias, tengan acceso al mercado laboral a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud (ibídem: art. 15 y 16)¹⁵. También se dispone que los estados velarán por la protección de la salud física y psíquica de las personas solicitantes (ibídem, art. 17); por ejemplo, con el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves con relación a las víctimas de tortura y violencia. Asimismo, se obliga a los estados a tomar medidas especiales de acogida considerando factores específicos de género y edad para atender las necesidades particulares de las personas vulnerables (ibídem, art. 21 y Capítulo IV) (FRA, 2020; La Spina, 2020).

Respecto al control de calidad de las condiciones de acogida, el texto enmendado de la reforma de 2016 pendiente de aprobación plantea ciertos claroscuros (Velutti, 2016; Slingerberg, 2021). De un lado, merece una lectura positiva, la aplicación de los indicadores de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés), la definición de condiciones materiales (texto propuestas de reforma 2016 y 2020: art. 2.7), así como la elaboración y actualización permanente de planes de contingencia en términos de calidad de vida, salud y

12. Orden de 13 de enero de 1989 sobre centros de acogida a refugiados. BOE n.º 28, de 2 de febrero de 1989. Véase la versión 4.1 del último Manual de gestión del sistema de acogida de protección internacional aprobado por Instrucción DGIAH 2020/05/15 modificada por la Instrucción SEM 6/2020.

13. El sistema público de acogida en Italia creado por la Ley n.º 189/2002 SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti di asilo e rifugiati), posteriormente con la Ley n.º 132/2018, se llamaría SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati). Finalmente, en octubre de 2020, con el D.L. 130/2020 cambió su nombre por el de SAI (Sistema de accoglienza e integrazione).

14. La competencia autonómica así ha sido reconocida en la STSJM de 10 enero de 2018 M369/2018 y Providencia de TS de 20 de enero de 2019 y STC 9/2017, 19 de enero de 2017, BOE n.º 46, 28 de febrero de 2017.

15. Por ejemplo, en Finlandia, Suecia y Noruega, a diferencia de Dinamarca, se opta por un enfoque único de integración laboral temprana a los 6 meses, exigiendo en Noruega el seguimiento del «Programa de introducción» (PNI) obligatorio de 2 años (Djuve y Kavli, 2019: 34-37).

bienestar y acceso a necesidades sociales básicas (ibídem: art. 28). En esta línea, se incorpora el acceso temprano al mercado laboral en un plazo máximo de seis meses (ibídem: art. 15.1) o la asignación de un tutor para menores no acompañados, a más tardar 5 o 25 días después de la solicitud. Sin embargo, de otro lado, resulta controvertido, al asegurar y controlar el riesgo de fuga permitiendo la asignación de residencia u obligaciones de información cuando el solicitante no tiene derecho a las condiciones de acogida (ibídem: art. 14 a 17), llegando a admitir medidas coercitivas para reducir el derecho a tales condiciones materiales o sustituyendo las prestaciones en metálico por otras en especie (ECRE, 2016; Velutti, 2016). Es un enfoque punitivo que genera una fuerte tensión con el artículo 6 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CFUE) tal y como se aprecia en una inminente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)¹⁶.

A la espera de aprobar una nueva directiva, la peligrosa indeterminación y aplicación de las condiciones de acogida prevista en las propuestas de reforma han sido objeto de una interpretación correctiva del TJUE, a la luz de los estándares del artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) y del artículo 4 de la CFUE (EASO, 2020a). Por ejemplo, en el caso *Cimade y Gisti*¹⁷, se establece que un Estado miembro tiene la obligación de garantizar unas condiciones mínimas de acogida incluso si se está decidiendo qué Estado miembro ha de estudiar su solicitud en virtud del Reglamento Dublín y hasta su traslado efectivo. De hecho, en dos casos de traslados de *dublínes*, *Abubacarr Jawo* y *CK/Eslovenia*¹⁸, este nivel de vida adecuado debe evaluarse no solo en relación con las deficiencias sistémicas del sistema de acogida de un Estado miembro, sino también en relación con la situación individual del solicitante.

16. Sentencia Tribunal de Justicia, *K.S., M.H.K. contra The International Protection Appeals Tribunal The Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General*, C-322/19 y *Sra. R. A. T., Sr. D. S. contra The Minister for Justice and Equality*, C-385/19, 14 de febrero de 2021.

17. Sentencia Tribunal de Justicia (Sala cuarta), *Cimade y Groupe d'information et soutien des immigrés (GISTI) contra Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C-179/11, 27 de septiembre de 2012. Véase la referencia en la reciente jurisprudencia del TEDH a este caso en *N.H. et autres C. France*, application n.º 28820/13, 75547/13, 13114/15, 2 de julio de 2020, párr. 166.

18. Sentencia Tribunal de Justicia (Sala Quinta) *Abubacarr Jawo contra Bundesrepublik Deutschland*, Sentencia Tribunal de Justicia (Gran Sala), C-163/17, 19 de marzo de 2019, y Sentencia Tribunal de Justicia (Sala Quinta), *C. K., H. F., A. S./Republika Slovenija*, C-578/16, 16 de febrero de 2017. Véase también en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, caso *M.S.S. v. Belgium and Greece* (GS), application n.º 30696/09, 21 de enero de 2011 párr. 231, o caso *Tarakhel v. Switzerland* application n.º 29217/12, 4 de noviembre de 2014.

Así pues, el TJUE también ha determinado que quienes solicitan asilo no pueden ser privados de la protección de los estándares mínimos y suficientes¹⁹ para garantizar unas condiciones de vida dignas y adecuadas para su salud y tales condiciones deben ajustarse a sus necesidades específicas. Este estándar reaparece en 2019 y se blinda respecto a las condiciones de acogida de un menor no acompañado, en el caso *Haqbin*²⁰. El Tribunal recuerda que no pueden prever la retirada, aunque sea temporal, de las condiciones materiales de acogida, porque le privaría de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más básicas, incluidas las relativas al principio de proporcionalidad y al respeto de la dignidad humana. Más si cabe en el caso de un menor no acompañado, esas sanciones deben determinarse, a la luz, entre otras cosas, del artículo 24 de la CFUE, teniendo especialmente en cuenta el interés superior del niño al ser una «persona vulnerable» según el artículo 21 de la Directiva 2013/33.

El efecto placebo de la pandemia en el sistema común europeo de acogida

Desde marzo hasta mediados de abril de 2020, el estado de emergencia permitió aprobar una amplia variedad de medidas extraordinarias por parte de los estados miembros; entre otras, la interrupción de los plazos, la reanudación virtual de los programas de integración y los procedimientos de reagrupación familiar, así como prórrogas automáticas de los permisos de residencia (Croacia) o supresión de multas por incumplimiento de plazos (Países Bajos), pero también la suspensión de la solicitud de asilo (Hungría). Estas medidas fueron readaptándose y levantándose, desde mediados de abril de 2020 en adelante con la «nueva normalidad», de una forma desigual hasta la revocación general de las medidas de confinamiento en mayo-junio 2021, sin perjuicio de las sucesivas e intermitentes olas de la pandemia. Por ejemplo, en Bulgaria, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Islandia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Eslovenia (EMN-OECD, 2020; ECRE, 2020).

19. Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoeker contra Selver Saiciri et al*, Case C-79/13, párrs. 42, 43 y 50.

20. Sentencia Tribunal de Justicia, *Zubair Haqbin v Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, Case C-233/18, 12 de noviembre de 2019, párr. 34 y 53.

Sin embargo, la irrupción de la pandemia en el marco regulador de los procesos de asilo pone en evidencia una *vacatio legis* en el acervo comunitario sobre la previsión de medidas de cuarentena o aislamiento especiales, algo que sí se recomienda a nivel internacional (UNHCR, 2020; United Nations, 2020; ECDC, 2020). Entre las numerosas recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) figura, siempre que sea posible, el traslado a alojamientos privados independientes o a centros colectivos más pequeños, en particular para las personas de edad avanzada o con enfermedades preexistentes. Todo ello, sin perjuicio de aplicar un conjunto de medidas de mitigación como son la provisión de alojamiento temporal en albergue, la adaptación de los centros existentes para reducir el riesgo de transmisión y la mejora del suministro de agua potable, saneamiento e higiene; el examen temprano de salud individual en primera acogida, así como una posible cuarentena o medidas de autoaislamiento, en instalaciones con segmentos separados para las personas confirmadas o sospechosas de estar infectadas dentro y fuera de los centros de acogida; y, por último, se incluyen la adaptación de servicios y asistencia en el centro para la salud mental y psicosocial, además de la atención a determinados grupos de personas con necesidades específicas en momentos de distanciamiento físico y, en particular, cuando se aplican restricciones de movimiento o aislamiento.

A partir de abril de 2020, la Comisión Europea escogió un marco directriz elástico²¹ con el propósito de articular algunas recomendaciones *light* tomando como referencia la Directiva 2013/33/UE en vigor. Así, sin modificar los puntos críticos de las propuestas tomadas desde 2016 o acelerar su rápida adopción (ECRE, 2016 y 2020), determinó o más bien blindó, en casos debidamente justificados y por un período razonable, la posibilidad de condiciones materiales de acogida «diferentes» de las que se exigen en «situaciones normales», que deben cubrir las necesidades básicas, incluida la atención sanitaria. Ahora bien, pese a la emergencia sanitaria, presuponiendo ingenuamente la normalidad del sistema, en la revisión de los estándares normales de un nivel de vida adecuado

La irrupción de la pandemia en el marco regulador de los procesos de asilo pone en evidencia una *vacatio legis* en el acervo comunitario sobre la previsión de medidas de cuarentena o aislamiento especiales, algo que sí se recomienda a nivel internacional.

21. Comunicación de la Comisión COVID-19: Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento 2020/C 126/02 C/2020/2516 DO C 126 de 17 de abril de 2020, p. 12/27.

sigue sin hacerse referencia de forma expresa al saneamiento, la higiene²² o el sistema de alcantarillado.

Del conjunto de líneas directrices, son claves los aspectos derivados de la asistencia sanitaria específica o las necesidades especiales; por ejemplo, de conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2013/33/UE, el reconocimiento médico especialmente de las personas en riesgo de contagio, los ancianos o los que sufran alguna enfermedad crónica, así como a los recién llegados a los centros de alojamiento o internamiento y, vía artículo 19, la exigencia la atención sanitaria necesaria, reiterando que ha de incluir, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves o inclusive el tratamiento para la COVID-19. Al mismo tiempo, se contemplan de forma amplia las medidas de cuarentena y aislamiento por 14 días en centros de llega-

Pese a la emergencia sanitaria, presuponiendo ingenuamente la normalidad del sistema, en la revisión de los estándares normales de un nivel de vida adecuado sigue sin hacerse referencia de forma expresa al saneamiento, la higiene o el sistema de alcantarillado.

da especiales o zonas específicas para todas las que lleguen o ya presentes en su territorio.

Lo mismo ocurre sobre la calidad potestativa de las condiciones materiales y los retos de la capacidad de acogida: se limita a indicar el cierre de ciertas instalaciones colectivas, el traslado o la apertura de refugios

de emergencia. En este caso, exige un nivel de vida adecuado que garantice su subsistencia y preserve su salud física y mental, prestándose especial atención médica, apoyo psicosocial y psicoterapéutico a los grupos vulnerables, incluidos los solicitantes con discapacidad, los ancianos, los residentes con problemas de salud preexistentes o con riesgos relacionados con la violencia sexual y de género. De todos modos, se abre la posibilidad excepcional y temporal, tomando el artículo 18, apartado 9, letra b) de la Directiva, de proporcionar, por motivos debidamente justificados y por un período razonable, «condiciones diferentes de las habitualmente requeridas», no necesariamente mejores, pero garantizando las necesidades básicas y la dignidad humana. En otro extremo, se hace una invitación a facilitar el acceso al mercado laboral y el reconocimiento de calificaciones para solicitantes de protección internacional o con estatuto concedido y formación médica para apoyar el sistema sanitario mientras que abre la edu-

22. Véanse el Documento del Consejo 10009/18, op.cit. y el Documento del Consejo 5458/19, op. cit., que lo limita a productos de higiene personal, a diferencia de la referencia más amplia a «comida, higiene y lugar para vivir» de la STEDH *M.S.S. c. Belgium and Greece*, op.cit. párr. 254.

cación a modalidades de enseñanza adaptada vía artículo 23, o incluso a canales de comunicación en línea, para garantizar la salud psíquica de los internados.

¿Hacia un nuevo sistema europeo de acogida? Un análisis DAFO de sus variantes nacionales

La pandemia mundial por coronavirus ha vuelto a poner en el punto de mira los problemas previamente existentes de hacinamiento de los centros de acogida y la falta generalizada de condiciones higiénico-sanitarias adecuadas para los solicitantes de protección internacional (Glorius *et al.*, 2019; FRA, 2019: 51); si bien hay que diferenciar las condiciones dentro y fuera de los sistemas de acogida (Garcés-Mascreñas, 2020) y las singularidades propias de cada fase según el país. Dentro de los programas oficiales de acogida, la pandemia implicó desde un cierre hasta una reducción sensible de los servicios de apoyo, pero también un reajuste de las fases de acogida. En cambio, fuera de los programas, la pandemia no hizo sino agudizar casi de forma inmediata la anormalidad y extrema precariedad de las condiciones, ante la imposibilidad de hacer efectivos los traslados o el cierre de centros en algunos estados miembros (UNHCR, 2020; Babicka, 2020). Para un mayor contraste, se identifican y analizan las variantes y las formas de acogida a nivel nacional siguiendo la combinación de variables resultantes de los ejes del análisis DAFO.

Debilidades versus amenazas: mayor precariedad y primera acogida diferenciada IN&OUT

Los lugares de primera llegada y las condiciones de acogida en frontera –los *hotspots* (Grecia, Italia), los centros de detención o internamiento en tránsito (Hungría, Serbia)– son los puntos hemorrágicos más visibles del sistema de asilo. Las condiciones de acogida ya precarizadas por las disfuncionalidades del Reglamento Dublín se han visto agravadas por la emergencia sanitaria en función de los territorios afectados y las medidas de choque previstas dentro y fuera del sistema. Por ejemplo, las medidas preventivas en zonas con menor presión migratoria van desde el uso de una prueba COVID-19 negativa para nuevos ingresos (en Portugal), hasta centros de recepción inicial con espacio dedicado

a los servicios sanitarios y una unidad separada para las personas contagiadas o medidas de refuerzo (en Noruega), o la creación de instalaciones federales de primera acogida separadas para el autoaislamiento (en Austria). En general, sin embargo, las opciones prevalentes son intervalos oscilantes de estancia mínima para el traslado a un centro de acogida ordinario (Bélgica, tras 7 días; Polonia, 10 días o Italia, 14 días), con la posibilidad de zonas específicas para el aislamiento dentro de los centros u otras estructuras.

En cambio, la situación es drásticamente diferente fuera de los programas oficiales de acogida, por ejemplo, en los buques o embarcaciones amarrados en las costas de Italia (Benedikt, 2020; Rozzi, 2020) o de Malta, donde no existen condiciones mínimas higiénico-sanitarias para cumplir la cuarentena. En Grecia la situación llega a ser especialmente crítica en los campamentos improvisados

Las condiciones de acogida ya precarizadas por las disfuncionalidades del Reglamento Dublín se han visto agravadas por la emergencia sanitaria en función de los territorios afectados y las medidas de choque previstas dentro y fuera del sistema.

de Moria, en Lesbos, o en las cinco islas del Egeo, así como en Chipre. Las prolongadas restricciones de movimiento y la no evacuación de los campos de refugiados conforme a la Decisión Ministerial Conjunta del 21 de marzo 2020 del Gobierno griego²³ han provocado superpobla-

ción y problemas de inseguridad higiénico-sanitaria, de abastecimiento de necesidades básicas –incluidos los alimentos–, así como obstáculos para el acceso a la atención sanitaria por cuestiones distintas de la COVID-19, como la salud mental (ECDC, 2020: 13).

Debilidades versus amenazas: la prolongación de la acogida «segura» pero confinada sine die

Las medidas sanitarias generales aplicadas para garantizar una acogida segura han sido las siguientes: el uso obligatorio de una mascarilla, excepto en las habitaciones personales (Bélgica, Bulgaria, República Checa, Finlandia, Francia, Portugal, Eslovaquia y Dinamarca); la disponibilidad de geles desinfectantes y el distanciamiento social (Italia, Eslovenia, además de lo anterior); la medición

23. Véase Ministerios de Protección Ciudadana, Sanidad y Migración y Asilo, Decisión ministerial conjunta No D1a/GP.oik. 2003 O.G B' 985/22-3-2020, disponible en griego (en línea) [Fecha de consulta: 10.08.2021]: <https://bit.ly/2UdKQKM>

de la temperatura a la entrada; un número limitado de voluntarios y visitantes externos (Bélgica y Lituania); un horario de visita específico (República Checa) y suministro de información preventiva por medio de anuncios periódicos en redes (Eslovenia); boletines informativos (Irlanda); medidas de concienciación, apoyo médico (Portugal) o, de forma más completa, con protocolos de cuarentena y planes de acción (Polonia); medidas de higiene, examen médico (no solo para la COVID-19) o tasa de ocupación reducida (Finlandia). Por su parte, en Dinamarca se ha optado por la reconversión de los centros de emergencia en espacios de cuarentena (EASO, 2020b, c y d).

En este contexto dos son los puntos críticos: las cuarentenas masivas y la falta de información sobre las medidas generales contra la COVID-19 en diferentes idiomas. De hecho, tanto dentro como fuera de los sistemas de acogida, se produjeron con cierta frecuencia brotes

y cuarentenas masivas en centros de Alemania, Grecia, Italia y otros países de la UE²⁴. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020), la cuarentena como medida de salud pública solo es aceptable si «reciben atención sanitaria, apoyo financiero, social y psicosocial, así como las necesidades básicas, incluidos los alimentos, el agua y otros elementos esenciales». Precisamente, la falta de comprensión del alcance de las medidas, en ciertos casos, ha llevado a trasladar la responsabilidad a las personas solicitantes de asilo, cuando es importante evitar cualquier acción que estigmatice a los residentes de los centros o que se imponga la cuarentena mediante barreras físicas (vallas) y la securitización sin las debidas garantías jurídicas²⁵.

Dos son los puntos críticos: las cuarentenas masivas y la falta de información sobre las medidas generales contra la COVID-19 en diferentes idiomas. De hecho, la falta de comprensión del alcance de las medidas, en ciertos casos, ha llevado a trasladar la responsabilidad a las personas solicitantes de asilo.

24. Entre otros, el de Ritsona y Malakasa en Grecia, el centro abierto de Hal Far en Malta, el centro de acogida de Ellwangen en Alemania, el albergue Aykibom en Lisboa (Portugal) y el centro de acogida de Sneek en los Países Bajos (ECRE, 2020; EASO, 2020).

25. Véase Tribunale civile (Prefettura di Pordenone-Italia) rechazando la revocación del alojamiento en un centro de acogida (en línea) [Fecha de consulta 10.08.2021] <https://caselaw.easo.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1316>. En República Checa, Tribunal Supremo Administrativo [Nejvyšší správní soud], asunto T. K. y otros, adoptando medidas provisionales urgentes de alojamiento para una familia que había perdido la condición de solicitante de asilo. <https://caselaw.easo.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=1200>. Y el Tribunal Administrativo de Münster señaló que las condiciones «diferentes» de acogida de una familia de solicitantes de asilo son contrarias a los protocolos sanitarios; véase: <https://www.dw.com/en/german-court-covid-19-protection-inadequate-at-refugee-home/a-53395710>

Debilidades versus oportunidades: límites al alojamiento colectivo y la búsqueda de soluciones temporales y alternativas

Debido a la pandemia, los países de la UE han reducido las tasas de ocupación en los centros de acogida, pero ello no siempre ha supuesto una acogida segura y con garantías de distanciamiento (Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Malta y España). De hecho, dentro de los programas oficiales de acogida, por ejemplo, la falta de adaptación y equipamiento en las zonas comunes ha sido un obstáculo para familias con menores (Defensor del Pueblo, 2020: 177). En la medida de lo posible, se ha tratado de reducir o controlar los aforos en aquellas zonas comunes donde no es necesaria una intervención estructural, sino una suerte de medidas «do yourself» (Rozzi, 2020: 228). Por ejemplo, en Portugal y Suecia fijando el número de personas por habitación a dos o tres, o bien planificando la adición de camas y cuatro instalaciones de autoaislamiento específicas (Irlanda). La misma lógica de «intervención mínima» se sigue para las zonas de comedor en Dinamarca con un servicio por turnos o en Croacia, la toma de temperatura corporal de los residentes o la señalización del suelo.

Aunque también, en paralelo, tanto en España como en Italia, entre otros países, se han adoptado un conjunto de instrucciones generales destinadas a garantizar la aplicación de medidas de prevención de la transmisión en los centros de acogida, como el alejamiento físico o los traslados desde los centros superpoblados²⁶, ampliando la cobertura de tales medidas incluso a solicitantes de asilo que ya no tendrían derecho a ellas. En Bélgica, por su parte, se introdujeron en octubre de 2020 medidas para permitir la salida voluntaria de usuarios de los albergues y centros de acogida con la ayuda como contrapartida de vales de comida. El objetivo era aumentar el espacio disponible para poder aislar eficazmente a los residentes asintomáticos que tuvieran una estancia continuada de al menos un mes y con un procedimiento de asilo en curso (EASO, 2020b).

Ahora bien, la necesidad de distanciamiento social y la escasez de espacios de acogida obligaron a buscar soluciones de alojamiento ad hoc, aunque ello no siempre ha estado acompañado de inversiones de mejora. Las opciones han sido varias: desde la reapertura de centros de acogida y la creación de nuevos

26. Véase Servizio centrale del SIPROIMI, *Circolare operativa per la rete SIPROIMI in conseguenza delle disposizioni di cui all'art. 86 bis legge 24 aprile 2020, n.º 27*, 4 de mayo de 2020, pero la Región Toscana y Piemonte tienen sus propias líneas de acción. Y, en España, la Instrucción DGIAH 2020/03/20.

centros, hasta el traslado, la dotación de plazas adicionales en centros existentes en espacios como hoteles, albergues, alojamientos gestionados por agentes de la sociedad civil, o con familiares o amigos en la comunidad o, incluso, la reconversión de los centros de acogida en centros de detención²⁷. Por ejemplo, en Austria, se abrieron nuevas instalaciones de acogida y, en Bulgaria, se reabrieron los centros de acogida, separando a los recién llegados de los antiguos. Mientras, en Bélgica, para que Fedasil²⁸ pudiera garantizar la acogida y una distribución segura de los residentes, se crearon plazas de acogida adicionales y temporales. Otra medida alternativa con amplio seguimiento ha sido la de crear refugios de emergencia; por ejemplo, en la República Checa, Francia, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Alemania, Dinamarca y Suiza. Entre otros, en los Países Bajos, la Agencia central para la recepción de solicitantes de asilo (COA, por sus siglas en neerlandés) preparó en octubre de 2020 un nuevo centro de acogida temporal para el aislamiento y la cuarentena. En cambio, pocos fueron los países que optaron por el traslado, aunque en Italia, por ejemplo, se permitió hasta el 31 de enero de 2021, a fin de liberar las instalaciones de primera acogida y garantizar una reserva adicional de plazas para cuarentena, a partir de agosto de 2020, a la luz del artículo 86-bis del *decreto-legge* n.º 18/2020. Una opción que, pese a las reiteradas sentencias del Tribunal Supremo español²⁹, no se ha permitido en el caso de las Islas Canarias. Por otra parte, en Noruega, debido a las restricciones de traslado, la UDI (Norwegian Directorate of Immigration) activó acuerdos con las entidades sociales de plazas adicionales, así como un centro de acogida temporal al este del país. Por último, en un extremo opuesto, en Serbia todos los centros de acogida se convirtieron en centros de detención, desde que la Decisión sobre restricción temporal de la circulación introdujo la prohibición de salir de los centros de asilo y acogida durante 24 horas, con condiciones inhumanas y degradantes (EASO, 2020b; ECRE-AIDA, 2020).

La necesidad de distanciamiento social y la escasez de espacios de acogida obligaron a buscar soluciones de alojamiento ad hoc, aunque ello no siempre ha estado acompañado de inversiones de mejora.

27. Sentencia Tribunal de Justicia (Gran Sala), *FMS and Others v Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y *SA and others v. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, C-925/19 PPU, 14 de mayo de 2020.

28. Fedasil: Federal Agency for the reception of asylum seekers.

29. El Tribunal Supremo en sentencia n.º 173/2021 de 10 de febrero de 2021, reitera la jurisprudencia establecida en las sentencias de 29 de julio, n.º 1130/2020 y n.º 1128/2020 de 29 de julio de 2020.

Oportunidades versus fortalezas: atención a la acogida en situaciones de especial vulnerabilidad

Un punto sensible de la acogida es prestar atención a las necesidades particulares de acogida de personas vulnerables (La Spina, 2020: 73-90). En general, se ha dado prioridad al llamado *cocooning* o «segmentación y blindaje» de los grupos de alto riesgo (ECDC, 2020; EASO, 2020c), como el alojamiento por separado de las personas mayores de 60 años (Letonia) y las que tienen problemas de salud (Austria) en centros de atención especial o facilitando los traslados. En Finlandia, Portugal, Eslovaquia y Eslovenia también existen disposiciones especiales de alojamiento para personas vulnerables y familias, aunque en Bélgica se decidió trasladarlos a alojamientos individuales, a otras instalaciones o agruparlos en pasillos separados. Por su parte, en Irlanda, se está identificando a las personas de edad avanzada y a las que padecen enfermedades subyacentes, con el fin de garantizar que se adopten más medidas de autoaislamiento para ellas ante sospecha de contagio. Por contra, en Alemania, las personas especialmente vulnerables se alojan en instalaciones separadas con mayor atención médica tras el cumplimiento de una cuarentena de 14 días.

En cualquier caso, al margen de estas soluciones habitacionales, los servicios de aprendizaje y formación se han resentido, pese al mandato del artículo 14 de la CFUE. Por el duro confinamiento, por ejemplo, en Polonia y en otros estados miembros, los niños y niñas apenas han podido acceder a las clases en línea sin las herramientas informáticas necesarias.

Oportunidades versus amenazas: el *impasse* en la acogida-integración en clave de derechos

Si bien la preexistente temporalidad o incluso excepcionalidad de las condiciones y la falta de capacidad de instalaciones colectivas no han favorecido el tránsito hacia un proceso de autonomía e integración de las personas refugiadas, durante la pandemia la necesidad de mejora cualitativa de un refugio/hogar ha adquirido una nueva significación por varias razones, entre otras, por la suspensión temporal del registro y solicitud de asilo (Bélgica, Francia, Grecia o Hungría) o por el cierre de algunos centros de acogida; pero también por el incremento del sinhogarismo y la precariedad en la inserción residencial. Según el artículo 31.2 de la Carta Social Europea, los estados tienen la obligación positiva de introducir medidas de emergencia para reducir el número de personas sin hogar, como la provisión de centros de alojamiento inmediato, que deben constar de suficientes plazas y ofrecer condiciones

compatibles con la dignidad humana, así como medidas para ayudar y evitar que vuelvan a una situación de sin hogar.

Sin embargo, la protección del derecho a una vivienda y un refugio adecuados según el marco internacional, una vez superada la situación de emergencia inicial, va más allá, ya que implica –como se ha hecho en Italia con la reforma de 2020 o en Francia para la situación de los menores³⁰ o en Bulgaria (ICJ, 2020: 12)– no solo reducir el número de personas que abandonan las estructuras de acogida, sino también garantizar el acceso a viviendas en el mercado privado. Máxime si la integración residencial de este colectivo está marcada por la falta de recursos adecuados para hacer frente a depósitos y avales, a la que se suman la falta de documentación y la desconfianza del colectivo de propietarios. Los estados miembros de la UE tienen claramente la obligación –basándose en el artículo 11 del Pacto internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), el artículo 5 e (iii) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) y el artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados– de garantizarles el acceso a una vivienda adecuada y sostenible con seguridad, paz y dignidad, sin discriminación por razones de estatus, nacionalidad u origen étnico (art. 21 CFUE), de modo que puedan autoaislarse si lo necesitan y cumplir con el distanciamiento social.

En relación con el acceso reconocido a servicios de asistencia sanitaria necesaria (art. 12 PIDESC, art. 11 Carta Social Europea, art. 35 CFUE) y también al tratamiento especializado en situaciones de vulnerabilidad, hay que tener presentes los factores de riesgo de contraer enfermedades transmisibles en la era pandémica. Esto es especialmente evidente en los centros de acogida/detención, incluidos los campamentos. El derecho al «más alto nivel posible de salud física y mental» es un derecho de toda persona –independientemente de su ciudadanía o estatus migratorio y dondequiera que resida–, a acogerse a sistemas, instalaciones y servicios sanitarios que estén disponibles y sean accesibles, aceptables y de calidad suficiente. Si este ya era un aspecto deficitario y altamente mejorable (ECRE/AIDA, 2019; EP, 2016),

Durante la pandemia la necesidad de mejora cualitativa de un refugio/hogar ha adquirido una nueva significación por varias razones, entre otras, por la suspensión temporal del registro y solicitud de asilo o por el cierre de algunos centros de acogida; pero también por el incremento del sinhogarismo y la precariedad en la inserción residencial.

30. STEDH *N.T.P. et autres c. France*, application n.º 68862/13, 24 de agosto de 2018 al valorar las condiciones de acogida de una familia con menores.

parece que la emergencia sanitaria está llamada a reforzar este aspecto ineludible; sin embargo, en clave de derechos se constata que queda condicionado a «siempre que sea posible» y centrado en las medidas sanitarias de precaución general (toma de temperaturas, cuarentenas, traslados, etc.) y de mitigación para tratar de mantener el funcionamiento de los procedimientos de asilo. El (ab)uso de la cuarentena masiva obligatoria de grandes partes o la totalidad del centro de acogida, a veces con repetidas extensiones (más allá de 14 días), ha supuesto barreras físicas y controles por fuerzas policiales o agencias de seguridad privada que propician efectos colaterales adversos sobre la salud mental (Tallarek *et al.*, 2020), la estigmatización, la violencia sexual y de género, así como las enfermedades no transmisibles. En cualquier caso, una vez superado el confinamiento duro y en la nueva normalidad, pese a la inclusión de la población refugiada en los planes de vacunación, ya aparecen unas primeras medidas regresivas del sistema sanitario; por ejemplo, en Francia, un decreto n.º 2020-1325 de 30 de octubre 2020 establece limitaciones en el reembolso de los gastos de asistencia médica para los solicitantes de asilo.

Otro eslabón fundamental en los procesos de acogida-integración es garantizar el acceso a prestaciones sociales (art. 13, 14 y 19 Carta Social Europea, art. 34 CFUE). Contrariamente a las políticas de austeridad de la crisis de 2008, en esta ocasión se han tomado, por ejemplo, las siguientes medidas: la aprobación del Ingreso Mínimo Vital en España o el Decreto «Cura Italia», reforzando las ayudas de asistencia social, siendo las bonificaciones para el cuidado de bebés y el permiso especial COVID-19 reconocidos a los refugiados que ejercen una actividad profesional; en Chipre, a partir de octubre, las personas reciben asistencia social en forma de cheques bancarios mensuales (en lugar de cupones de alimentos); y en Portugal, pese al pago único de una ayuda durante 18 meses, al no estar los programas en marcha, no se ha ampliado el plazo de esta ayuda a la integración (ECRE/AIDA, 2020).

Por último, pese a las restricciones a la movilidad por los confinamientos perimetrales (Marin, 2020) y las recomendaciones mencionadas de ACNUR (2020), el acceso al mercado laboral en sectores esenciales se ha reforzado, aunque no siempre las condiciones de trabajo (art. 3 y 4 Carta Social Europea, art. 15 y 31 CFUE). Por ejemplo, en Francia a los refugiados que se graduaron fuera de Europa y trabajaron como médicos o farmacéuticos antes de llegar a Europa se les ha concedido el derecho a trabajar como médicos y a ser contratados por el sistema sanitario público francés. También en el país galo, o en España, la escasez de mano de obra ha permitido a los solicitantes de asilo trabajar en el sector agrícola, al igual que en Polonia, para cubrir la falta de trabajadores transfronterizos. En esta línea, el Gobierno checo ha modificado los permisos de trabajo para permitir a los titulares de un único visado de trabajo cambiar de contrato y de empleador sin riesgo de expulsión (EASO, 2020d).

Algunas consideraciones finales: gatopardismo o efecto placebo

Si bien la UE ha intensificado transversal e interseccionalmente los mecanismos para alcanzar los estándares internacionales adecuados de acogida, la gestión práctica de las condiciones de esta, pese a las disfuncionalidades del sistema europeo de asilo y la adaptación de medidas sanitarias genéricas y especiales durante la pandemia de la COVID-19, corresponde a los estados miembros y a sus circunstancias internas. Precisamente, tal y como evidencia el análisis DAFO, la alerta sanitaria parece haber precipitado la necesidad de nuevos cambios en el sistema europeo de acogida, máxime si se han acentuado los riesgos en el bienestar y la salud física y psicosocial de la población refugiada, ha aumentado el hacinamiento en las instalaciones colectivas y se ha evidenciado la falta de condiciones higiénico-sanitarias. Sin embargo, ante la incertidumbre del impacto poscovid y la naturaleza del cambio, se advierte una peligrosa tendencia hacia el gatopardismo, es decir, una suerte de cambio por el cambio aparente y estático en las normas llamadas a regular la acogida antes y en tiempos de pandemia. Básicamente porque bajo la máxima de todo debe cambiar para que nada cambie, se permite la precarización de las condiciones higiénico-sanitarias, el abuso de instalaciones colectivas y confinamientos sine die. Y, en ocasiones, este cambio se combina con un imperceptible «efecto placebo» de distorsión en la ejecución del cambio, pues se promueve la introducción de reformas puntuales y terapéuticas (acceso laboral en ciertos sectores, reducción de plazos, acciones coercitivas para evitar los movimientos secundarios) en unos sistemas de acogida enfermos o en la UCI, a sabiendas de que en la práctica «carecen de acción curativa» sin el suministro de un antídoto real. Más bien al contrario, estas reformas incurren, si cabe más, en el abuso de fórmulas caducas o ineficaces para garantizar una acogida-integración de calidad atendiendo a las diferencias territoriales; con ellas se retroalimenta la regresión de derechos, se responsabiliza del fracaso a la población refugiada o se pone al límite su capacidad de resiliencia. Así pues, a diferencia del inmovilismo de anteriores crisis, este frenesí por el cambio coyuntural y aparente pospone indefinidamente la confrontación de las reformas legislativas necesarias con sus amenazas reales,

Bajo la máxima de todo debe cambiar para que nada cambie, se permite la precarización de las condiciones higiénico-sanitarias, el abuso de instalaciones colectivas y confinamientos sine die. Y, en ocasiones, este cambio se combina con un imperceptible «efecto placebo» de distorsión en la ejecución del cambio.

lo que ha generado oportunidades perdidas, bajo el convencimiento de que la presunta «normalidad» de los mecanismos existentes han dejado de ser eficaces solo por la pandemia y no por su propia disfuncionalidad intrínseca entre el proceso de asilo y la acogida-integración.

De todos modos, y a la espera de la incierta evolución futura de la pandemia, si la integración no se detiene con la primera acogida, exige reforzar la igualdad en derechos garantizando la educación y la capacitación, el empleo y aptitudes, la salud y la vivienda autónoma para permitir una transición fluida y real a la vida independiente. La comodidad que implica no ser conscientes del efecto placebo o anclarse en el gatopardismo conduce a utilizar como pretexto *alargado* la crisis sanitaria, dejando como retos pendientes de la integración: la reducción del desempleo, la falta de oportunidades educativas o de formación, así como la lucha contra la discriminación en unas sociedades europeas llamadas a ser inclusivas y sostenibles sin más demoras.

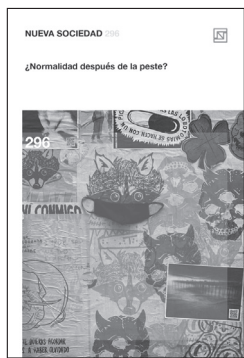
Referencias bibliográficas

- Babicka, Karolina. «The COVID-19 Measures Impact of the rights of migrants and refugees in the EU». *OpinioJuris*, (29 de junio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 18.02.2021] <https://cutt.ly/EzXslSs>
- Benedikt, Sebastian. «Camplessness and the (non-)reception System: The Emerging of Migrant Informality in Northern Italy from a Human Rights Perspective». *Deusto Journal of Human Rights*, n.º 5 (2020), p. 243-268.
- Bevelander, Peter. *One Size Fits All? Integration approaches for beneficiaries of international protection* Malmö: University of Malmö, 2019.
- Bolzani, Magda; Donatello, Davide; Ginaetto, Leila. «(Dis)fare accoglienza. Attori e contesti alla prova dei decreti sicurezza». En: Malfetta, Maria Cristina y Marchetti, Chiara (eds.). *Il Diritto d'asilo. Report 2020. Costretti a fuggire... ancora respinti*. Perugia: Editrice Tau, 2020, p. 165-200.
- Defensor del Pueblo. *Actuaciones ante la pandemia de Covid-19*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2020.
- Djuve, Anne Britt y Kavli, Hanne C. «Refugee integration policy the Norwegian way - why good ideas fail and bad ideas prevail». *ETUI*, vol. 25, n.º 1 (2019), p. 25-42.
- EASO-European Asylum Support Office. *Judicial analysis. Reception of applicants for international protection. Reception conditions Directive 2013/33/EU*. Luxemburgo: EASO, 2020a.
- EASO-European Asylum Support Office. «Covid-19 emergency measures in asylum and receptions systems». *EASO*, Public issue n.º 1, (2 de junio de 2020b) (en línea) <https://www.ecoi.net/en/file/local/2031405/covid19->

- emergency-measures-asylum-reception-systems.pdf
- EASO-European Asylum Support Office. «Covid-19 emergency measures in asylum and receptions systems». *EASO*, Public issue n.º 2, (15 de julio de 2020c) (en línea) <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems-issue-2.pdf>
- EASO-European Asylum Support Office. «Covid-19 emergency measures in Asylum and reception systems». *EASO*, Public Issue n.º 3, (7 de diciembre de 2020d) (en línea) https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/COVID-19%20emergency%20measures%20in%20asylum%20and%20reception%20systems-December-2020_new.pdf
- ECDC-European Centre for Disease Prevention and Control. «Guidance on infection prevention and control of coronavirus disease (COVID-19) in migrant and refugee reception and detention centres in the EU/EEA and the United Kingdom». *ECDC*, (15 de junio de 2020) (en línea) <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-guidance-prevention-control-migrant-refugee-centres>
- ECRE-European Council on Refugees and Exiles. «Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive». *ECRE*, COM (2016) 465, (octubre de 2016) (en línea) <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-RCD.pdf>
- ECRE-European Council on Refugees and Exiles. «Information sheet 7 December 2020: Covid-19 measures and updates related to asylum and migration across Europe». *ECRE*, (30 de noviembre de 2020) (en línea) <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/ECRE-COVID-information-sheet-Dec-2020.pdf>
- ECRE/AIDA-European Council on Refugees and Exiles / Asylum Information Database. «Housing out of reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe». *ECRE/AIDA*, (31 de mayo de 2019) (en línea) <https://reliefweb.int/report/world/housing-out-reach-reception-refugees-and-asylum-seekers-europe>
- EMN/OECD-European Migration Network / Organisation for Economic Co-operation and Development. EU and OECD Member States responses to managing residence permits and migrant unemployment during the COVID-19 pandemic. *EMN/OECD*, (julio de 2020) (en línea) <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/inform-1-eu-and-oecd-member-states-responses-to-managing-residence-permits-and-migrant-unemployment-during-the-covid-19-pandemic>
- Engbersen, Godfried; Dagevos, Jaco; Jennissen, Roel; Bakker, Linda y Leerkes, Arjen. «No time to lose: from reception to integration of asylum migrants». *WRR-Policy Brief*, n.º 4, (2015) (en línea) <https://english.wrr.nl/publications/policy-briefs/2016/02/16/no-time-to-lose-from-reception-to-integration-of->

- asylum-migrants
- EP-European Parliament. *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices Study Directorate General for internal policies*. Policy department a: economic and scientific policy, IP/A/EMPL/2016-08. (2016) (en línea) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU\(2016\)578956_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU(2016)578956_EN.pdf)
- Faggiani, Valentina. «¿Hacia una reforma integral o solo aparente y más involuntaria del sistema europeo común de asilo?». *Revista General de Derecho europeo*, n.º 52 (2020), p. 1-39.
- FRA-European Union Agency for Fundamental Rights. *Integrating of young refugees in the EU good practices and challenges*. Bruselas: FRA publications, 2019.
- FRA-European Union Agency for Fundamental Rights. *Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at European borders*. Bruselas: FRA publications, 2020.
- Garcés-Mascareña, Blanca. «El asilo confinado». *CIDOB opinió*n n.º 627, (junio de 2020), p.1-3.
- Glorius, Birgit; Desch, Lucas; Nienaber, Birte y Doomernik, Jeroen. «Refugee reception within a common European asylum system: looking at convergences and divergences through a local-to-local comparison». *ERSJUNDE*, vol. 73, n.º 1 (2019), p. 19-29.
- ICJ-International Commission of Jurist. «The impact of COVID-19 related measures on human rights of migrants and refugees in the EU». *ICJ*, briefing paper, (26 de junio de 2020) (en línea) <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/06/Covid19-impact-migrants-Europe-Brief-2020-ENG.pdf>
- La Spina, Encarnación. *La vulnerabilidad de las personas refugiadas ante el reto de la integración*. Ciur Menor: Aranzadi, Thomson Reuters 2020.
- Marin, Luisa. «The COVID-19 crisis and the closure of external borders: another stress-test for the challenging construction of solidarity within the EU?». *European papers*, vol. 5, n.º 2 (2020), p. 1.071-1.086.
- Popova, Marina. «The peculiarities of legal regulation of the refugee integration system in Lithuania». *Tiltai*, n.º 2 (2018), p. 99-123.
- Rozzi, Elena. «L'accoglienza ai tempi del coronavirus». En: Malfetta, Maria Cristina y Marchetti, Chiara (eds.). *Il Diritto d'asilo. Report 2020. Costretti a fuggire... ancora respinti*. Perugia: Editrice Tau 2020, p. 216-238.
- Scholten, Peter; Baygerman, Fleur; Dellouche, Linda; Kampen, Venja; Wolf, Julia; Ypma, Rick. *Policy innovation in Refugee integration? A comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe*. Países Bajos: IMISCOE, 2017.
- Slingenberg, Lieneke. «Political compromise on Recast Asylum Reception Con-

- ditions Directive. Dignity without Autonomy?». *EU migration Law blog*, (3 de marzo de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 8.03.2021] <http://eumigrationlawblog.eu/political-compromise-on-a-recast-asylum-reception-conditions-directive-dignity-without-autonomy/>
- Tallarek, Marie; Bozorgmehr, Kayvan; Spallek, Jacob. «Towards inclusionary and diversity-sensitive public health: the consequences of exclusionary othering in public health using the example of COVID-19 management in German reception centres and asylum camps». *BMJ Global Health*, vol. 5, n.º 12 (2020), p. 1-9.
- Tsitselikis, Konstantinos. «Refugees in Greece: facing a Multifaceted labyrinth». *International Migration*, vol. 57, n.º 2 (2019), p. 155-175.
- Tsourdí, Lilian. «Reception conditions for asylum seekers in the EU: towards the prevalence of human dignity». *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, vol. 29, n.º 1 (2015), p. 9-24.
- Tsourdí, Lilian. «COVID-19, Asylum in the in the EU and the Great expectations of Solidarity». *International Journal of Refugee Law*, vol. 32, n.º 2 (2020), p. 374-380.
- UNHCR-United Nations High Commissioner for Refugees. *Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic*. UNHCR/Regional Bureau for Europe, (15 de abril de 2020) (en línea) <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/75453>
- United Nations. «Impact of COVID-19 on Migrants and refugees in the Arab region». *UNESCWA*, policy brief, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2021] <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/impact-covid-19-migrants-refugees-arab-region-policy-brief-english.pdf>
- Velutti, Samantha. «The revised reception conditions Directive and adequate and dignified material reception conditions for those seeking international protection». *International Journal of Migration and Border Studies*, vol. 2, n.º 3 (2016), p. 1-20.



¿Normalidad después de la peste?

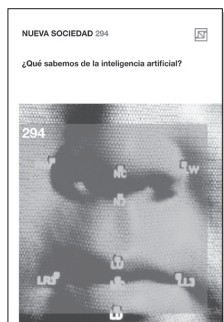
296
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2021

COYUNTURA: **Augusto Barrera G.** Ecuador: los laberintos de Guillermo Lasso.

TRIBUNA GLOBAL: **Cyryl Ryzak.** Tiempos de descontento en Bielorrusia.

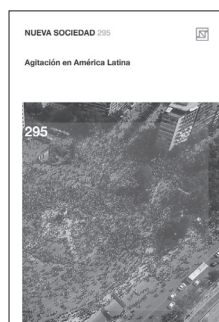
TEMA CENTRAL: **Roger Chartier.** Leer en tiempos de pandemia. **Juan Villoro.** Ventana al virus: las formas que no vemos. **Martín Kohan.** La distancia, el futuro, la muerte. **Ana Longoni.** Parir/partir. **Alejandro Katz / Nicolás Kwiatkowski.** Soledad y pandemia. Un diálogo con Claudia Hilb.

Peio H. Riaño. ¿Sobrevivirá el patrimonio cultural? Cambio climático y pandemia. **Cristina Rivera Garza.** Instrucciones para abrir una puerta. **María Fernanda Ampuero.** Neblina. **Benjamin Bratton.** Cómo evitar el colapso. **Santiago Alba Rico.** El regreso de la Peste. Pansindemia y normalidad. **Iván de la Nuez.** El museo (hipernormal) que viene. **Íñigo Errejón.** Lo que aprendí de la pandemia. ENSAYO: **Martín Baña.** ¿Quién extraña el comunismo? Rusia a 30 años de la disolución de la Unión Soviética.



294
JULIO-AGOSTO 2021

¿Qué sabemos de la inteligencia artificial?



295
SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2021

Agitación en América Latina

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Noticias de la nueva normalidad

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 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-

¿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?

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

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, 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 predeterminedar 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-Mascreñas, 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-Mascreñas, 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.

La irrupción de la COVID-19 en el sistema de asilo en España: Almería como caso de estudio

The irruption of COVID-19 in the Spanish asylum system: Almería as a case study

Pablo Pumares, Alexandra M^a Ríos-Marín y Clara López-Mora*

Cómo citar este artículo: Pumares, Pablo; Ríos-Marín, Alexandra M^a y López-Mora, Clara. «La irrupción de la COVID-19 en el sistema de asilo en España: Almería como caso de estudio». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129 (diciembre de 2021), p. 203-225. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.203

Resumen: La pandemia de la COVID-19 ha alterado el proceso de adquisición de autonomía de las personas solicitantes de asilo en España que se encuentran en el Sistema Nacional de Acogida e Integración de Personas Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional (SAISAR). Al respecto, este artículo analiza cómo han repercutido las medidas COVID-19 y los cambios de estrategia política desde la perspectiva de los profesionales que trabajan con las personas refugiadas. A partir de un trabajo de campo en Almería, se constatan sus efectos negativos sobre los servicios del programa de acogida específico a causa, principalmente, de dificultades en la comunicación, la brecha digital, los lentos procesos administrativos y las estancias prolongadas en fases previas, a lo que se ha unido una aceleración de las resoluciones, mayoritariamente negativas, que ha dejado de golpe a muchos solicitantes de asilo fuera del sistema.

Palabras clave: España, Almería, acogida, brecha digital, COVID-19, discriminación, protección internacional, refugiados

Abstract: The COVID-19 pandemic has affected the process of acquiring autonomy for asylum seekers in Spain who are in the Reception System for Applicants and Beneficiaries of International Protection (SAISAR). This article analyses the impact of the COVID-19 measures and the changes in political strategy from the perspective of professionals who work with refugees. The negative effects on services of the specific reception programme are determined based on fieldwork from Almería. Mainly, they are the result of communication issues, the digital divide, slow administrative processes and prolonged stays in prior stages, added to which is an acceleration of decisions – mostly negative – which has left many asylum seekers outside the system.

Key words: Spain, Almería, reception, digital divide, COVID-19, discrimination, international protection, refugees

* **Pablo Pumares**, director e investigador, Centro para el Estudio de las Migraciones y las Relaciones Interculturales (CEMyRI), Universidad de Almería (UAL) (ppumares@ual.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7675-5480>; **Alexandra M^a Ríos-Marín**, investigadora, CEMyRI, UAL (alexrios@ual.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5937-1530>; **Clara López-Mora**, investigadora, CEMyRI, UAL. (lopezmo@ual.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1925-9939>.

Este artículo forma parte de la investigación: «La integración de los refugiados. Un análisis de modelos de acogida, relaciones intergrupales y procesos de aculturación». INTEG-RE. Proyectos de I+D en el marco del Programa Operativo FEDER Andalucía (2014-2020). Universidad de Almería, España.

España ha sido un país con poca tradición de recibir flujos significativos de refugiados. La ausencia de grandes conflictos próximos, junto con altas tasas de denegación y que las facilidades y oportunidades que se brindan a las personas que solicitan asilo han sido menos ventajosas que las ofrecidas por otros países desarrollados habían dejado al país como un destino marginal. Sin embargo, en los últimos años esto ha cambiado, al experimentar un crecimiento exponencial del número de solicitantes de asilo, sin precedentes en la historia reciente de España, que alcanzó un pico máximo en 2019, con 117.8115 solicitudes, según Eurostat. Esta situación ya había empezado a crear grandes dificultades en el sistema de asilo español, que estaba muy lejos de estar preparado para ello, con el notable aumento que se produjo en 2015 y 2016, a raíz de la llamada crisis de los refugiados en el Mediterráneo, que conllevó pasar de algo más de 5.000 solicitudes a unas 15.000 (Iglesias *et al.*, 2016). A partir de 2017, contra todo pronóstico, mientras que en la mayoría de los países europeos las cifras comenzaron a decaer, en España continuaron incrementándose de forma exponencial hasta 2019, año en el que se recibieron 21 veces más solicitudes en comparación con 2014. Todo ello no ha hecho más que poner en evidencia las carencias de las políticas migratorias y de asilo a nivel español (Arango *et al.*, 2020).

En este contexto, ya de por sí tensionado, en marzo de 2020 irrumpió la pandemia de la COVID-19, con restricciones y condicionantes asociados a la movilidad. Unas restricciones que han actuado a diferentes escalas –desde las globales con la limitación de los vuelos internacionales, hasta las más cotidianas, cuya máxima expresión vino dada por el confinamiento– y que han tenido consecuencias sobre los flujos de llegadas de refugiados y han afectado a todos los procesos de inserción puestos en marcha en España desde el Sistema Nacional de Acogida e Integración de Personas Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional (SAISAR). Ante esta situación, que hace saltar las costuras del sistema, la Administración ha intentado adaptarse actualizando continuamente su normativa de gestión e incluso modificando su estrategia política.

Este artículo analiza las repercusiones que la irrupción de la COVID-19 ha tenido sobre la atención a las personas refugiadas en España, tanto desde el punto de vista del trabajo de las instituciones que desarrollan el SAISAR como, en menor medida, desde la perspectiva numérica y de procedencia de la población refugiada, en un contexto en el que se han producido además cambios normativos relevantes.

La coincidencia de ambos aspectos ha condicionado radicalmente la atención a las personas solicitantes de asilo y a sus posibilidades de integración. Por ello, se dedica un epígrafe a la organización previa del sistema de acogida, a fin de analizar después cómo la COVID-19 ha afectado tanto a los flujos como a la atención ofrecida en cada una de las fases del proceso de acogida, ya que se ha sufrido de manera diferente según el modelo residencial de acogida. Asimismo, se examina la lógica subyacente al cambio de orientación normativo y cómo este incide sobre las perspectivas de las personas solicitantes de asilo. Además, se muestra cómo la pandemia ha tenido un efecto demoledor sobre los programas de actuación del sistema de acogida, especialmente sobre el modelo descentralizado, aunque no tanto sobre los flujos de nuevos solicitantes. Por su parte, la suspensión de procedimientos durante el confinamiento (marzo-junio de 2020), al tiempo que se aceleraban las resoluciones, provocó una salida masiva de personas del sistema que se dejó sentir, de manera abrupta, en otoño de 2020 y principios de 2021.

El trabajo de campo se realizó en la provincia de Almería, a partir de entrevistas a personal técnico del sistema de acogida. El caso de Almería, aunque tiene sus peculiaridades, es ilustrativo de la mayoría de los procesos y situaciones que tienen que afrontar los solicitantes de asilo en España. Esta provincia cuenta con diferentes dispositivos, distribuidos por todo el territorio, que son gestionados principalmente por la Cruz Roja y la Fundación Cepaim. Regidas ambas por los principios comunes del SAISAR y las directrices estatales, siguen sin embargo modelos diferentes en cuanto a la estructura de los centros. Cruz Roja, por ejemplo, cuenta con un único gran centro ubicado en Roquetas de Mar, donde las unidades de vivienda y los profesionales de asistencia se localizan en el mismo edificio. Por su parte, la Fundación Cepaim sigue un modelo descentralizado, con dispositivos constituidos por pisos o dúplex con capacidad de tres a ocho personas distribuidos por diferentes localidades de la provincia. La gestión de estos dispositivos, así como los servicios de apoyo, se realizan desde cuatro oficinas situadas en los núcleos urbanos de Almería, El Ejido, Roquetas de Mar y en el pueblo de San Isidro (pedanía de Níjar de cerca de 7.000 habitantes). La opción por un modelo u otro no siempre es una decisión voluntaria de la organización, sino que corresponde con frecuencia a las posibilidades existentes en cada momento y lugar concretos. En cualquier caso, la gran mayoría de las organizaciones que desarrollan el SAISAR en España tienen instalaciones de uno de estos dos tipos, por lo que los diferentes problemas y ventajas encontrados en cada uno de ellos se pueden hacer extensibles, en buena medida, al conjunto de organi-

España ha sido un país con poca tradición de recibir flujos significativos de refugiados. Sin embargo, en los últimos años esto ha cambiado, al experimentar un crecimiento exponencial del número de solicitantes de asilo, sin precedentes en la historia reciente de este país.

zaciones en España. Las principales particularidades del caso almeriense derivan de su mercado de trabajo, en el que el sector agrícola tiene un peso decisivo.

Aproximación metodológica: entrevistas a los profesionales del asilo

Para realizar la investigación, se utilizó un enfoque cualitativo con información obtenida de 18 entrevistas en profundidad (una de ellas grupal) con profesionales que trabajan en las entidades sociales Fundación Cepaim y Cruz Roja en el SAISAR, en la provincia de Almería. Asimismo, se tuvieron en cuenta los resultados del seminario ReCULM sobre refugiados¹ y se llevó a cabo un análisis documental de fuentes institucionales responsables de los programas de acogida a nivel europeo –la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés)– y nacional –el Ministerio del Interior y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM)–.

Teniendo en cuenta que el programa SAISAR se empezó a implementar durante el año 2017 en la provincia de Almería, los criterios de selección de las personas participantes fueron: a) tener al menos un año de experiencia dentro del programa; y b) según la función que desempeñaban dentro del equipo de intervención de la entidad, con objeto de recoger la opinión de los distintos grupos de profesionales implicados. En un primer momento se entrevistó a las personas que ostentaban un papel de coordinación dentro del programa y, posteriormente, a trabajadores de los siguientes grupos: trabajo social (6), psicología (4), derecho (2), educación social (1), mediación intercultural (1), técnica de acogida (1), formadora (1), técnica de inserción sociolaboral (1) y experta en migraciones y refugio (1). Participaron 14 mujeres y 4 hombres, con edades comprendidas entre los 30 y 57 años. En cuanto al origen de las personas participantes, 16 eran autóctonas y 2 inmigrantes (de Ucrania y Siria).

La realización de las entrevistas se llevó a cabo en dos momentos significativos marcados también por la irrupción de la COVID-19. La entrevista grupal fue realizada presencialmente en la Cruz Roja antes de la irrupción de la COVID-19 y, posteriormente, las 17 entrevistas individuales, a través de la plataforma

1. Seminario ReCULM España «Trabajando con refugiados: principios, habilidades y perspectivas», organizado en 2018 por el Centro de Estudio de las Migraciones y las Relaciones Interculturales (CEMyRI) de la Universidad de Almería en el marco del proyecto Erasmus+ «A VET course for Cultural Mediators to address the refugee crisis' skills needs»..

Blackboard Collaborate de la Universidad de Almería, se desarrollaron por videollamada. Todas las entrevistas fueron grabadas, transcritas y analizadas utilizando el *software* de análisis de datos cualitativo NVivo.

Las categorías de análisis que estructuraron el guion de las entrevistas fueron: a) las características generales del SAISAR en la provincia y en cada una de las modalidades residenciales en las entidades sociales; b) el objetivo de las fases, su duración y actividades que se llevaban a cabo; c) diferentes perfiles de las personas solicitantes de asilo (véase la tabla 1), y d) la sociedad de acogida y el contexto social –entorno y relaciones intergrupales–. De manera adicional y motivados por la situación de pandemia que estaba afectando el desarrollo de la investigación, se introdujo la pregunta: *¿Cuál ha sido el impacto de la situación de la pandemia en el programa y cómo ha respondido el equipo?*, que se aplicó en las 17 entrevistas realizadas una vez decretado el estado de alarma en marzo de 2020.

Tabla 1. Características generales del SAISAR según el territorio (provincia de Almería)

Municipio	Entidad responsable	Nº Plazas	Perfiles acogidos	Países de origen
Almería	Fundación Cepaim	18	Familias	Colombia, Venezuela, El Salvador, Palestina, Rusia, Siria, Ucrania, Marruecos y Argelia
El Ejido	Fundación Cepaim	37	Familias Hombres	Colombia, Venezuela, El Salvador, Honduras, Georgia, Egipto, Palestina, Rusia, Sáhara Occidental
Níjar	Fundación Cepaim	30	Familias Hombres Mujeres	Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Venezuela, Perú, Malí, Guinea, Camerún, Ghana Marruecos, Argelia, Siria
Roquetas de Mar	Fundación Cepaim	70	Familias	Colombia, Venezuela, El Salvador, Ucrania, Guinea, Camerún
	Cruz Roja	54	Familias Hombres Mujeres	Colombia, Venezuela, El Salvador, Honduras, Ucrania, Marruecos, Argelia

Fuente: Elaboración propia.

Los datos estadísticos de solicitantes de asilo, por su parte, se extrajeron de Eurostat, con objeto de poner en relación la evolución del número de solicitantes y su composición con relación a los solicitantes que recibe la Unión Europea (UE). Las resoluciones, en cambio, se obtuvieron del Ministerio del Interior.

El programa SAISAR y los problemas que arrastraba

Como ya se ha señalado anteriormente, España cuenta con un programa de acogida específico denominado Sistema Nacional de Acogida e Integración de Personas Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional (SAISAR), que se desarrolla a través de una red nacional de dispositivos de acogida, proyectos y actuaciones destinados a las personas solicitantes de asilo cuando carecen de recursos económicos. El desarrollo de este programa corresponde al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través de la Secretaría de Estado de Migraciones (Real Decreto 1114/2020). Se calcula que en torno a un 30% de los solicitantes de asilo requieren acceso a este programa (Real Decreto 1114/2020), el cual se regula principalmente por dos normativas: una europea (Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013), en la que se establecen los acuerdos comunes para la atención a solicitantes de asilo en el marco de la UE, y otra estatal (Ley 12/2009, de 30 de octubre), reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Sin embargo, según Faggiani (2020: 2-3), toda esta normativa ha dado lugar a un «marco jurídico débil que no ha sido capaz de resistir y dar una respuesta adecuada a los desafíos de los últimos años», ya que su aplicación se hace bajo un «sistema asimétrico que cuenta con distintos regímenes, que dependen del Estado y del tipo de obligaciones jurídicas contraídas». Por lo tanto, no existe un reglamento específico con base jurídica que permita aplicar correctamente este marco normativo/legal, por lo que se está haciendo uso de manuales de instrucción desarrollados por la Secretaría General de Inmigración y Emigración que son modificados continuamente en función de las necesidades del programa, lo que genera inseguridad jurídica (Iglesias *et al.*, 2018). Ello no solo afecta al día a día de las entidades, sino también a la globalidad del sistema (Faggianni, 2020). Pasetti y Sánchez-Montijano (2019: 10-11) apuntan que «el sistema ha mantenido en el tiempo algunos rasgos distintivos. El primero de ellos concierne a la centralidad de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR, Ministerio del Interior) en materia de procedimiento para otorgar la protección internacional, por un lado,

y de la Dirección General de Migraciones (MISSM) en cuanto al diseño, gestión y financiación del sistema, por el otro». Esto trae como consecuencia una falta de homogeneidad, que se manifiesta en el papel clave de las entidades del tercer sector en la implantación de los servicios de acogida e integración (Seminario ReCULM, 2018).

El incremento continuado de solicitudes de asilo en España ha desbordado la capacidad asistencial del programa, que no consigue dar asistencia al total de personas que necesitan ser incorporadas al SAISAR, a pesar del esfuerzo realizado para aumentar las plazas de acogida, que pasaron de 930 en septiembre de 2015 a 4.300 en enero de 2017 (Iglesias *et al.*, 2018) y a 10.688 a julio de 2019 (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2019). De ellas, solo 430 son de titularidad pública, cifra que no ha variado en este período; teniendo en cuenta, además, que el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá (2020), apostaba por reforzar la gestión pública hasta alcanzar un tercio de los dispositivos, al mismo tiempo que reconocía que cerca de 8.000 personas se encontraban todavía en lista de espera.

En el caso de ser admitida, se establece un plazo no superior a seis meses para la evaluación y resolución de la solicitud. A continuación, una vez aceptada, el SAISAR organiza el proceso mediante itinerarios individualizados de integración organizados en tres fases con una duración máxima de 18 meses o 24, en caso de pertenecer a una persona vulnerable (MISSM, 2020). En la fase previa, de *evaluación y derivación*, se valoran el perfil y las necesidades de las personas solicitantes para su inclusión o no en el programa y, en su caso, su derivación al recurso más adecuado (ibídem: 19). En Almería, la entidad responsable de esta gestión es la Cruz Roja, a través de sus Centros de Acogida, Emergencia y Derivación (CAED). La legislación vigente establece que, desde la presentación de la solicitud a través de la manifestación de voluntad, la Administración dispone de un mes para la admisión a trámite o inadmisión de esta. Sin embargo, los tiempos de espera para la entrevista y adjudicación de la plaza, en caso de resolución positiva, se han alargado enormemente (Arango *et al.*, 2020; Garcés-Masareñas y Pasetti, 2019), por lo que la entrevista se puede retrasar hasta varios meses. Ello puede suponer que muchas personas queden fuera del sistema por falta de plazas y se genere una prolongada incertidumbre entre las personas solicitantes admitidas, las cuales podrían incluso agotar los 18 meses del programa sin haber recibido la resolución. Pero como nos señalan las personas entrevistadas, esta situación también puede tener una consecuencia positiva para aquellos que entren en el sistema, ya que frecuentemente, con el retraso, les da tiempo de beneficiarse de todas las fases de apoyo contempladas; es decir, incluso si la resolución es finalmente negativa, quedan en una situación mucho más favorable para solicitar el arraigo social tiempo después.

La plaza se asigna allí donde hay disponibilidad, de modo que los cambios de provincia son habituales. Si bien lo normal es que se asigne a provincias cercanas, puede ocurrir que tengan que desplazarse a destinos lejanos. «En ese transcurso puede pasar mucho tiempo, actualmente son entre seis y ocho meses de espera, incluso hay quien espera años y la persona cuando yo le digo “te ha tocado la plaza en Granada”, por ejemplo, pues ya ha rehecho su vida o está en mejor situación» (trabajadora social, Cruz Roja). De esta forma, lo que es una medida de racionalidad en el aprovechamiento de las plazas existentes, deviene en un problema cuando los plazos se dilatan tanto. Mientras tanto, las personas solicitantes de asilo tienen que ingeniárselas para sobrevivir todo ese tiempo con escaso o nulo apoyo. No obstante, con el paso del tiempo las personas suelen acabar por hacerse un hueco en la sociedad de acogida. Si, finalmente, se les asigna plaza en un dispositivo de otra provincia, puede ocurrir que, aunque dispongan de la ayuda del programa de acogida, no la acepten para no tener que volver a empezar de nuevo.

La siguiente etapa, o primera fase de acogida, tiene una duración de hasta seis meses y tiene por objetivo cubrir las necesidades básicas de alojamiento y manutención, al tiempo que se establece un plan personalizado de atención y formación. Y la última etapa, de preparación para la autonomía, «se inicia cuando las personas finalizan su estancia en el dispositivo de acogida y requieren seguir recibiendo apoyo, orientado el itinerario individual a la adquisición de autonomía e independencia» (MISSM, 2020a: 20). Los equipos de intervención brindan apoyo, asesoramiento e intermediación para facilitar el progreso a la autonomía de las personas solicitantes de asilo y estas pueden continuar recibiendo apoyo económico que les facilite alcanzar su autonomía completa.

Los (leves) efectos de la COVID-19 sobre el flujo de solicitantes de asilo

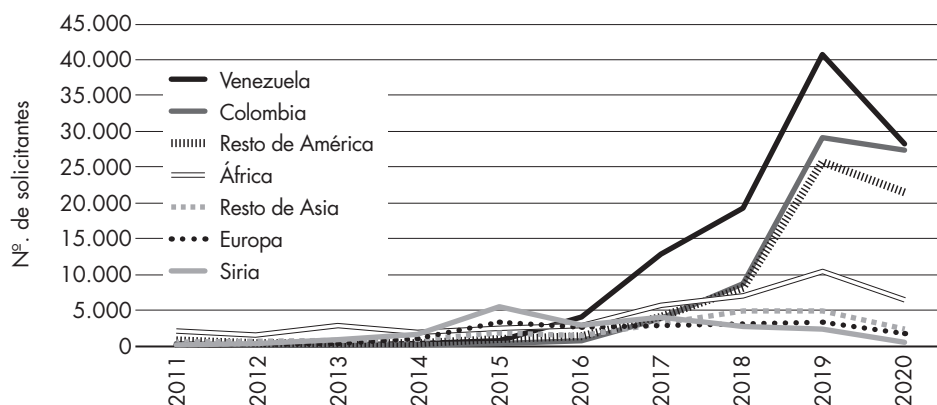
Como se ha mencionado antes, el flujo de solicitantes de asilo a España ha crecido vertiginosamente en los últimos años, hasta alcanzar los 117.815 en 2019. Según Eurostat, desde 2015, no ha dejado de crecer la cuota de refugiados que llegan al país respecto al total de la UE-27, pasando del 1,2% al 18,8% en 2020, solo por detrás de Alemania y Francia. Lo que había comenzado como un efecto marginal de la ola de refugiados que recorría Europa desde el Mediterráneo oriental y luego se extendía al Mediterráneo central, continuó de manera inesperada con nuevas llegadas sin apenas conexión con la inestabilidad de Oriente Medio.

Una pequeña parte de la brutal diáspora venezolana de los últimos años orientó sus pasos hacia España en 2017, a la que se sumaron poco después colombianos, peruanos y centroamericanos de diversas procedencias, al tiempo que aumentaban, lenta pero constantemente, las solicitudes de países africanos (Argelia, Marruecos, Malí, etc.). Pero el primer gran impacto sobre el minimalista sistema de asilo del país se produjo en 2015 y 2016, y no solo por el crecimiento numérico, sino por tratarse de solicitantes procedentes de lugares con poca tradición migratoria hacia España, donde muchos no tenían ninguna red de apoyo, ni hablaban el idioma y, seguramente, tenían en mente otros destinos preferidos. Todo ello supuso un trabajo particularmente complejo para los servicios de acogida, que intentaron dar respuesta a marchas forzadas. Sin embargo, en el caso de los integrantes de flujos posteriores, procedentes principalmente de América Latina y, secundariamente, de África del Norte y Subsahariana (véase la figura 1) –regiones con las que sí existe una tradición migratoria–, era más frecuente que tuvieran redes y hablasen, en muchos casos, el español. Por ello, se puede inferir que, para la mayoría de estos, España es probablemente el destino elegido, lo que también debería facilitar el proceso de integración. La dificultad aquí estriba, sobre todo, en el elevado volumen de solicitantes.

La fuerte resiliencia de los flujos de solicitantes de asilo procedentes de América Latina, en un año tan adverso como 2020, es un indicador de que España se está consolidando como un destino potencial.

El año 2020, con las restricciones a la movilidad internacional por la pandemia –en particular la limitación de los vuelos transatlánticos–, podría haber supuesto un rotundo punto de inflexión en la tendencia. Si tenemos en cuenta que, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el número de turistas internacionales descendió ese año un 77%, cabría esperar una reducción similar del número de solicitantes de asilo, en particular de aquellos que suelen llegar por vía aérea. Sin embargo, aunque efectivamente esas cifras cayeron, solo lo hicieron en un 24,8%, es decir 88.540 solicitudes. Los mayores descensos se produjeron entre los solicitantes de Asia y, en particular, Oriente Medio, así como entre ucranianos y marroquíes. En cambio, de manera general, los flujos procedentes de América Latina fueron los que cayeron en menor medida, un 19,4%, por debajo de la media. No obstante, se dieron disparidades entre países: mientras que desde El Salvador o Nicaragua el flujo descendió por encima del 35%, desde Perú o Cuba se produjeron incrementos significativos.

Figura 1. Evolución del número de solicitantes de asilo en España por nacionalidad (2011-2020)



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat.

Con estos datos, se podría afirmar que la fuerte resiliencia de los flujos de solicitantes de asilo procedentes de América Latina, en un año tan adverso, es un indicador de que el papel de España en el contexto internacional del asilo está cambiando; se está consolidando como un destino potencial, en especial para las personas solicitantes de asilo de América Latina, una situación que, de forma previsible, continuará en los próximos años.

Efectos de la COVID-19 sobre las tres fases del programa SAISAR

Fase previa: las entrevistas por vía telefónica

Las personas responsables de la fase previa en el CAED de Almería han dado cuenta de cómo la situación de pandemia ha generado varios efectos en la atención a las personas solicitantes de asilo. Al retraso acumulado habitual, se le han sumado los obstáculos derivados de la pandemia, que se examinarán a continuación, que no se han visto compensados por el ligero descenso de las solicitudes. A ello se le unen

las expectativas que cada persona tiene del SAISAR y el desgaste derivado de la pandemia: «Pues bueno, es que es un programa bastante complicado, sobre todo el proceso del tema legal, porque el proceso burocrático es muy lento, la gente se desespera, piensan que van a tener, con el documento de Protección Internacional, el permiso de trabajo a la primera, cuando no es así. Después del primer papel tienen que esperar un año para pedir permiso de trabajo y la verdad es que se encuentran muy frustrados porque no encuentran trabajo, y tampoco están en buenas condiciones, acaban de pasar el COVID, el confinamiento... Aparte de la situación de vulnerabilidad con la que ya llegan, se le añade el estado de alarma y eso tiene unas consecuencias bastante negativas» (trabajadora social, Cruz Roja).

Desde el punto de vista logístico, las restricciones durante el estado de alarma dieron lugar a que las personas solicitantes de asilo no pudieran desplazarse a Cruz Roja para la realización de la entrevista de primera acogida, lo que obligó a realizarla vía telefónica para no retrasar los procesos, con las dificultades adicionales que eso suponía: «La verdad es que ha sido un poco complicado, porque las entrevistas, que las hacía personalmente

De particular interés y preocupación fueron las personas solicitantes de asilo con especial vulnerabilidad, a los que durante la crisis sanitaria fue imposible proporcionar el tratamiento diferenciado que requerían.

en el centro, la mayoría de las ocasiones las he tenido que hacer por teléfono. Y, claro, por teléfono, las personas que yo entiendo de fuera y que viven muy hacinadas, en pisos con muchas personas, entonces no tienen la misma calidez ni confianza para hablar con una persona que ni conoce. Y, aparte, si tienes que contar episodios traumáticos de por qué has venido de tu país o cómo lo estás pasando en ese momento, y encima con menores delante, pues, no es una situación normal en una entrevista» (trabajadora social, Cruz Roja).

De particular interés y preocupación fueron las personas solicitantes de asilo –dentro y fuera del programa– con especial vulnerabilidad que requieren de una atención más especializada y de tiempos de intervención ajustados a su realidad. Dichas situaciones ya eran complicadas de atender antes de la pandemia, pero durante la crisis sanitaria fue imposible proporcionarles el tratamiento diferenciado que requerían: «Esas fases no se adaptan a la necesidad de las personas y, sobre todo, a este tipo de colectivo más vulnerable, que necesita de mucho más tiempo para detectar si es una víctima de trata, si tiene una enfermedad mental, una ludopatía (...) dentro del sistema de acogida no se atiende como se tendría que atender esa necesidad. (...) También se ha hablado de los solicitantes de asilo que quedan fuera o que no quieren entrar dentro del sistema y tienen esa vulnerabilidad. ¿Quién les ayuda? ¿Quién les respalda? ¿Quién les orienta?» (psicóloga, Cruz Roja).

Primera fase: la paralización de los procesos administrativos

Durante la primera fase, las actividades con las personas acogidas se centran en la cobertura de sus necesidades básicas y el apoyo para la adquisición de habilidades para la vida independiente. El principal problema que refieren los informantes claves es la excesiva burocracia, que se vio especialmente entorpecida durante el confinamiento. El estado de alarma produjo una paralización de los procesos administrativos y la prórroga de la validez de los documentos de las personas solicitantes. Sin embargo, esta información no se trasladó de manera eficaz a las múltiples entidades involucradas en los trámites que deben llevar a cabo estas personas. Como consecuencia, se produjo una ralentización de procesos, anteriormente relativamente sencillos, que en ese momento se volvieron tortuosos para desesperación de trabajadores y usuarios. «En el aspecto documental, ha sido un varapalo. De hecho, estamos todavía lidiando con eso porque no todo el mundo conoce los diferentes documentos de la protección internacional (manifestación voluntaria, tarjeta blanca, tarjeta roja...). Y ahora con ese estado de alarma, con ese decreto que sacó la Policía, automáticamente toda esa documentación queda prorrogada, pero esa información no llega ni a bancos ni a administraciones públicas, con lo que continuamente tenemos que estar peleando y luchando por lo que antes era un trámite que duraba una mañana. Ahora puede durar incluso hasta un mes, porque esas personas no tienen ese conocimiento, y “llama a este teléfono”, “ve a preguntar a tal”... Como ahora la mayoría de trámites son telemáticos, todo se ha visto ralentizado y complicado» (psicólogo, Cepaim).

Del mismo modo, se vieron afectadas todas las actividades habituales de esta fase, entre ellas, y una de las más importantes, el aprendizaje del idioma por parte de las personas que no son hispanohablantes. Aunque parece evidente la relevancia de poder comunicarse en el idioma del país de acogida, el grupo de profesionales entrevistados subraya las dificultades que deben afrontar en el proceso de enseñanza: «Sobre todo, es el tema de la desmotivación que tienen los usuarios para asistir a clase, el hándicap que tenemos con las personas que no saben leer ni escribir y, luego, la cantidad de grupos para poder adaptarnos a todos los niveles; también la falta de recursos públicos gratuitos en algunos municipios para aprender español» (psicóloga, Cruz Roja). Esta situación problemática en torno al aprendizaje de la lengua se ha agudizado con la irrupción de la COVID-19, lo que ha obligado a las personas formadoras a poner en práctica nuevas estrategias a fin de mantener las clases durante el estado de alarma y posterior adaptación a la crisis sanitaria. Sin embargo, los resultados se han resentido: «Yo he tenido varias fases; al principio intenté hacer una programa-

ción súper innovadora y buscar por las páginas de Internet los cursos *online* y todo, y pronto me di cuenta de que realmente la mayoría no tenía acceso a eso, no podía... todos los días había un problema “es que no tengo Internet, es que no me carga la página, es que...”. Entonces, he tenido que reducir las clases al máximo y hacer un sistema de clases de español que yo considero rudimentario, pero no se me ocurre otra alternativa» (formadora, Cepaim).

A los problemas de comunicación contribuyó también la brecha digital, que se hizo patente con las medidas de aislamiento y distanciamiento social. Estos elementos dificultaron el funcionamiento normal de las actividades programadas y el trabajo de atención personalizada del equipo profesional hacia los usuarios en todos los ámbitos. Por otro lado, los menores atendidos en el programa fueron uno de los grupos más afectados por esta carencia de medios digitales, con los cierres de escuelas e institutos y el traslado de las clases al formato en línea. Al respecto, las unidades de vivienda no estaban preparadas para la logística que requería la teledocencia y carecían de los recursos necesarios para lograr seguir las clases de forma adecuada. Más complicado lo tuvieron las familias que se encontraban

«Yo he tenido varias fases; al principio intenté hacer una programación súper innovadora y buscar por las páginas de Internet los cursos *online* y todo, y pronto me di cuenta de que realmente la mayoría no tenía acceso a eso, no podía» (formadora, Cepaim).

en modelos de acogida descentralizados, donde los trabajadores del dispositivo de la Fundación Cepaim tuvieron que acercarse periódicamente a cada casa para hacer de mediadores y nexo de comunicación con los centros educativos. En la Cruz Roja tampoco estuvieron exentos de dificultades, pero al menos las familias se encontraban en el mismo edificio: « (...) por un tiempo no podíamos ir a la casa, solamente hasta la puerta por si teníamos que avisar a alguien; teníamos que controlar sobre todo tareas escolares de los niños. Hay niños que no hablan español, los profesores no podían conectarse con los padres, entonces nosotros teníamos que ser como intermediarios para contactar, para facilitar todo ese contacto. Claro, no todo el mundo, no todas las familias tienen acceso a toda esa modernidad, mucha gente no lo sabe utilizar, ni siquiera un móvil táctil porque no tenían esa posibilidad. Ya no hablo de ordenador ni de *tablet*, pero tienen menores y se veían enfrentados a esa dificultad. Entonces, nosotros intentábamos facilitar todo ese proceso de tareas escolares para los menores» (educadora, Cruz Roja).

Asimismo, también se detuvo el proceso de socialización, una circunstancia particularmente dramática para las niñas y los niños y adolescentes que se encuentran en el sistema de acogida. Frente a esta problemática, el modelo residencial centralizado de la Cruz Roja durante la primera fase ha posibilitado, una vez finalizado el estado de alarma y el confinamiento, poder trabajar en grupo

burbuja con los menores acogidos: «Estamos intentando hacer ahora grupos burbuja para los menores porque los niños quieren jugar, quieren compañía, necesitan otros niños y a ver si hacemos grupos burbujas para que, por lo menos, los niños puedan pintar juntos, tener apoyo escolar juntos, hacer otra actividad juntos, para ir y hacer actividades y apoyo escolar» (agente social, Cruz Roja)

A la brecha digital, se suma la escasez o incluso la inexistencia de medios tecnológicos para realizar los acompañamientos a las personas en sus itinerarios, no solo educativos, sino también sociales y jurídicos: «Fue bastante complicado de hacer porque estamos convirtiendo la sociedad en una sociedad digital y no tenemos los sistemas preparados, ni las entidades nos prepararon los medios, que tuvieron que salir de nosotros mismos: nuestros teléfonos, nuestro ordenador y nuestra conexión a Internet y todo» (abogada, Cepaim). Se observa, así, cómo las entidades sociales no disponen de todos los recursos y medios imprescindibles para atender las necesidades de las personas acogidas. Muchos de estos recursos son externos, lo que ha traído como consecuencia también la paralización de procesos de formación, atención sanitaria especializada y, en general, los procesos de adaptación psicológica y sociocultural de menores, individuos y familias dentro de sus entornos comunitarios.

Los problemas en la comunicación –tanto en la primera como en la segunda fase– suelen solventarse con la presencia del profesional experto en mediación de las entidades sociales o a través del servicio externo de interpretación. Pero la situación de confinamiento y el distanciamiento social han aumentado el problema de la comunicación directa entre el personal técnico y las personas acogidas, lo que ha dificultado el acceso a todos los servicios ofrecidos, como el de la atención psicológica: «Como algo más negativo, pues, evidentemente, es el distanciamiento físico, muy difícil. Porque además son personas que, muchas de ellas, no hablan castellano y he tenido que intervenir a través de intérpretes, todo por vía telefónica, y ponerse de acuerdo las tres personas (...) hay gente, yo me incluyo, que las nuevas tecnologías no son su fuerte, entonces, ha sido laborioso en ese sentido, se ha dificultado mucho el que podamos estar cerca de esas personas» (psicóloga, Cepaim).

Las psicólogas entrevistadas dieron cuenta de cómo la situación de confinamiento durante el estado de alarma y el estrés asociado habían propiciado que algunas personas demandasen el apoyo psicológico que anteriormente no habían pedido, ya fuese por vergüenza, por falta de costumbre o por no haber sentido una necesidad tan acuciante. No obstante, y a pesar de desencadenarse por un hecho negativo, desde los servicios de Psicología se valora positivamente, porque ello ha supuesto romper el hielo e iniciar una relación más estrecha, con mayor confianza y mejor comunicación, permitiendo tratar un abanico de problemas más amplio que había quedado oculto: «Sorprendentemente [lo valoro] de una

forma positiva porque he sentido que las familias y las personas beneficiarias se han sentido como más legitimadas a la hora expresar un malestar, ¿no? Entonces, por ejemplo, familias o personas de las que nunca hubiera nacido de ellas el pedir citas, como estaba justificado por el tema del aislamiento y demás, pues sí que lo hicieron, y he visto que, a partir de esas tensiones, incluso los temas a abordar no tenían mucho que ver con el tema de confinamiento, ni nada con la COVID-19, sino que eran cosas que venían de antes» (psicóloga, Cepaim).

A partir de las restricciones que han marcado el nuevo escenario, las entidades sociales también se han visto forzadas a invertir y modernizar los medios que facilitan la comunicación y el trabajo a distancia de los equipos técnicos. De igual modo, y como consecuencia, ha surgido la necesidad de formar a los usuarios en nuevas tecnologías de la información, como lo refiere una técnica de empleo de Cepaim: «Los cambios que he implementado han sido: muchísima más aplicación de las nuevas tecnologías, tanto en la manera de intervenir con ellos mediante correo electrónico o alguna videollamada, como la realización de talleres mediante plataformas *online* en las que se podían hacer reuniones grupales; más incidencia en las nuevas tecnologías, por tanto, formarles en las nuevas tecnologías y también seguimiento telefónico, al no poder tener una atención personalizada».

Segunda fase: preparación para la autonomía

En esta fase, el aspecto central para lograr una autonomía efectiva es todo lo relacionado con el acceso al empleo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, hasta diciembre de 2020, no todas las personas que habían accedido a la segunda fase tenían la tarjeta roja, la que otorga el permiso de residencia y trabajo temporal. Una parte solo disponía de la tarjeta blanca (que se obtiene cuando se formaliza la solicitud), la cual no permite trabajar legalmente, ni siquiera abrir una cuenta bancaria. Es evidente, por lo tanto, que estas personas no tienen posibilidades de lograr la autonomía, pero en cambio se han visto obligadas a pasar de fase al haberse agotado los seis meses de permanencia en la primera fase. Asimismo, el equipo técnico entrevistado explicó cómo la inserción laboral de los diferentes perfiles dentro del programa se había visto agravada con la pandemia, que ha entorpecido los procesos burocráticos, ya de por sí complejos. Los solicitantes venezolanos, por ejemplo, que tienen derecho al permiso de trabajo por razones humanitarias, pueden verse en serios problemas para obtenerlo en la práctica: «Ahora con el tema de la COVID esto se ha ido alargando. Antes no, antes llegaba con esa tarjeta blanca y ya le daban la tarjeta roja a los seis meses, y tenía autorización de trabajar, iban encadenando una tarjeta roja con otra y

podían trabajar. Ahora imagínate un empresario ante una persona venezolana que tiene tarjeta blanca, que le ha venido su resolución denegatoria [de asilo], que tampoco puede hacer su documentación de la residencia por cuestiones humanitarias porque el INSS [Instituto Nacional de la Seguridad Social] a veces pone problemas para darte el número seguridad social, aun teniendo derecho a trabajar. “Que no te voy a contratar porque no me fío, no sé si tienes o no la documentación”» (abogada, Cruz Roja-Almería).

En el lado positivo, sin embargo, durante el estado de alarma se habilitó un permiso de trabajo temporal para quienes llevaran en posesión de la tarjeta blanca más de seis meses y no hubieran recibido aún resolución. Al menos esta normativa permitió aliviar la situación de este grupo concreto, aunque se quedara lejos de la estela aperturista de otros países del sur de Europa como Portugal (Moore y Kortsaris, 2020) o Italia, que regularizaron a los inmigrantes que trabajaban en agricultura o en cuidados. De todos modos, quienes obtienen la tarjeta roja tampoco están libres de problemas. Al respecto, hay muchos aspectos en los que el acompañamiento del equipo de protección internacional es fundamental: desde la homologación de títulos y la obtención del carné de conducir (también paralizada durante el estado de alarma), hasta la intermediación con las empresas para explicar el significado de la tarjeta roja y la diversidad cultural o solucionar las barreras idiomáticas.

En España, y en especial en Andalucía, los procesos de inclusión e integración social de la población extranjera están ligados a la inserción laboral, que no suele ser sencilla debido a la precarización de los sectores en los que suelen emplearse con más frecuencia (Güell y Garcés, 2020; Parella, 2021). En el caso de Almería, no obstante, la estructura productiva facilita su inserción laboral (no siempre formal), lo que se convierte en una poderosa razón por la que la provincia termina siendo un lugar de asentamiento para las personas refugiadas: «En Almería tenemos el índice más alto de España a nivel de Cruz Roja en inserción laboral, o sea, prácticamente el 80 y algo por ciento de inserción. O sea, lo bueno de Almería, en cierta manera, es que encuentras trabajo, más o menos estable, pero encuentras. En otras localidades de España es casi imposible encontrar trabajo. Entonces aquí la gente encuentra trabajo y, más o menos, se hacen aquí una vida» (trabajadora social, Cruz Roja).

Durante el confinamiento, en un primer momento, se produjo un pico en la necesidad de mano de obra en el sector hortofrutícola debido al temor de la población autóctona al contagio de la COVID-19 en el trabajo. Esto supuso una oportunidad que aprovechó la población migrante y refugiada. Desafortunadamente, no duró mucho tiempo, ya que, posteriormente, las cancelaciones de pedidos internacionales llevaron a una caída de las contrataciones que acabó repercutiendo negativamente también sobre las personas migrantes.

A pesar de todas las dificultades expuestas, los profesionales entrevistados consideran que la mayoría de las personas que finalizan todo el itinerario de acogida salen en unas condiciones reales de autonomía, con muchas más herramientas para desenvolverse en España que cuando llegaron. En concreto, las personas y familias que estuvieron acogidas durante el estado de alarma, tanto en el modelo centralizado de Cruz Roja, como en el descentralizado que ofrece Cepaim, pudieron sentirse acompañadas y atendidas en sus procesos de adaptación a la emergencia sanitaria y han corrido mejor suerte que aquellas que se encontraban en espera de entrar al sistema o fuera de este. Antes de la irrupción de la COVID-19, se criticaba a los modelos centralizados por un excesivo control y paternalismo que podía dificultar la adquisición de autonomía. Sin embargo, durante el confinamiento y estado de alarma, estos modelos centralizados presentaron ciertas ventajas, al hacer algo menos difícil la continuidad de los procesos formativos y los acompañamientos psicosociales, además de requerir menos inversión en desplazamientos dentro del territorio.

Durante el confinamiento y estado de alarma, estos modelos centralizados presentaron ciertas ventajas, al hacer algo menos difícil la continuidad de los procesos formativos y los acompañamientos psicosociales.

Del colapso a la aceleración en las resoluciones

Como se ha visto, son numerosos los problemas e insuficiencias que arrastraba el sistema de acogida desde hacía tiempo y que se vieron agravados con la irrupción de la COVID-19. Conscientes del problema que suponía el colapso que se venía produciendo, así como de la consistente tendencia al alza de los flujos migratorios, se produjo un viraje en la política de gestión de solicitudes, que fue señalado por el ministro Escrivá (2020) en su comparecencia en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, del 7 de octubre de 2020, con el objetivo de «racionalizar las prestaciones y ser más selectivos». De este modo, ante la dificultad reconocida de ajustar las infraestructuras a la demanda creciente, a partir de ahora se buscaría reducir la demanda resolviendo más rápidamente las solicitudes. El giro se tradujo en que, en poco tiempo, se pasó de un goteo de resoluciones a una brusca aceleración del procedimiento, lo que hizo aumentar su número: de 10.632 en 2018, a 55.601 en 2019 hasta 116.528 en 2020 (Ministerio del Interior, 2020). De las de 2020, casi el 60% fueron desfavorables y el 35% referentes a protección humanitaria, lo que suponía, en ambos casos, la salida del sistema de acogida –aunque la segunda ofrece autorización de residencia y trabajo–.

Si bien, como señalan los datos, este giro se inició en 2020 con la *paralización* de los procedimientos durante el estado de alarma, fue justo después cuando, de repente, se hizo palpable y claramente perceptible para los equipos del programa. En las entidades se produjo una sensación de sorpresa y desconcierto, ya que buena parte de las personas acogidas quedaban en una situación de irregularidad sobrevenida (Arango *et al.*, 2020; Izquierdo, 2020; Moreno-Colom y De Alós, 2016) con solo 15 días para abandonar el dispositivo. «Al principio del año 2020 vimos que las resoluciones estaban siendo un poco más rápidas, justo después de la pandemia habíamos realizado varios pasos a segunda fase, pero es que nos hemos llegado a dar cuenta de que están corriendo incluso más, estamos viendo que, a los dos meses de llegar al dispositivo, ya están llegando las resoluciones denegatorias» (trabajador social, Cepaim).

Parece que la situación de pandemia se ha aprovechado más para dar salida al colapso de expedientes, sin valorar adecuadamente su repercusión en los procesos de autonomía e integración de las personas y familias acogidas en plena crisis sanitaria.

La última modificación de la normativa que ha sacudido al sistema de acogida ha sido la Instrucción 6 /2020 emitida por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM, 2020b) en la que se modifican los requisitos para acceder a la segunda fase y se establece

que, desde el 1 de enero de 2021, «solo podrán ser derivados a la segunda fase del Sistema (fase de preparación para la autonomía), si se les ha concedido la protección internacional» (ibídem). Esta instrucción, si bien tiene por objetivo «adaptar los tiempos de estancia en la primera fase a los plazos de resolución de las solicitudes de protección internacional, reservando la segunda fase a los solicitantes que obtengan dicha protección», afecta directamente a los usuarios que verán estancado su proceso para el logro de autonomía e independencia si ven rechazada su solicitud: «A los 15 días, curiosamente, los llaman “15 días de cortesía”, a mí no me gusta. No sé qué tiene de cortés 15 días, cuando, a lo mejor, una mujer, una pareja que lleva dos meses y medio en el dispositivo, dentro de tres va a dar a luz. No sé qué cortesía tiene si ahora han estado dos meses y medio confinados, y a los 15 días los tengo que echar, perdón, les tengo que pedir que se marchen del dispositivo, con poca capacidad, porque tienen una tarjeta blanca que no autoriza a trabajar, ya que directamente no les han dado la tarjeta roja, como pasaba antes, que autorizaba a trabajar» (trabajador social, Cepaim).

Si bien la lógica es discriminar, lo más rápidamente posible, a las personas que tienen derecho a estar en el programa, para garantizar que todas ellas puedan acceder a este, la coincidencia del proceso de agilización de solicitudes con la irrupción de la COVID-19 ha hecho que las consecuencias sean mucho más dramáticas. Personas que habían estado acogidas durante el confinamiento, en-

cerradas, recibiendo unos servicios limitados por la situación, poco después se quedaron fuera en un contexto de particular vulnerabilidad sin haber recibido las herramientas necesarias para iniciar su autonomía. Antes, con todos sus defectos, la lentitud administrativa casi garantizaba a las personas acogidas una estancia prolongada que les permitía beneficiarse de la mayor parte del programa y, aunque la resolución saliera finalmente negativa, engancharse rápidamente en el procedimiento de arraigo; ahora se van a ver abocados a una pronta salida y con un largo camino por delante hacia el arraigo. Parece que la situación de pandemia se ha aprovechado más para dar salida al colapso de expedientes, sin valorar adecuadamente, o sin tener en cuenta, su repercusión en los procesos de autonomía e integración de las personas y familias acogidas en plena crisis sanitaria.

Conclusiones

El elevado aumento del número de personas solicitantes de asilo en los últimos años ha puesto contra las cuerdas un sistema de acogida en España infradimensionado. Los notables esfuerzos por incrementar el número de plazas han sido incapaces de seguir el ritmo del crecimiento de las solicitudes. Contra lo que cabría esperar en un año plagado de restricciones al movimiento y, en particular, a los vuelos internacionales, el descenso del número de solicitudes en 2020 fue moderado, muy inferior al producido en el turismo internacional. Lejos de ser una crisis pasajera ligada a los conflictos en Oriente Medio, la resiliencia de los flujos procedentes de América Latina en este año excepcional confirma una destacada posición de España como receptor de flujos de refugiados por primera vez en su historia reciente. Al respecto, la situación actual parece augurar una continuidad y repunte, una vez normalizada la situación, en tanto en cuanto las causas que los motivan permanezcan.

Probablemente por la toma de conciencia de esta nueva realidad, parece que se están produciendo cambios de estrategia en el afrontamiento de esta cuestión por parte de los responsables políticos, consistentes, entre otras cosas, en acelerar las resoluciones, mayoritariamente desfavorables, que permiten sacar del sistema de protección a las personas solicitantes cada vez más pronto y, de este modo, dejar más plazas disponibles para quienes están en espera. Aunque este proceso se había iniciado en marzo de 2020, sus efectos se empezaron a notar a finales de 2020, de modo que, en poco tiempo, se ha pasado de un retraso de meses en cualquiera de los trámites, a resoluciones que llegan a los dos o tres meses de estar en la primera fase. Si bien esto per-

mite aliviar la presión sobre el SAISAR y racionalizarlo, tiene la contrapartida de dejar sin protección, en una fase muy temprana, a muchas personas que no se van a ir y apenas han llegado a poder beneficiarse del programa, por lo que les queda un largo recorrido en una situación de gran vulnerabilidad hasta que puedan solicitar arraigo. Mientras se ha producido el impacto de la COVID-19, además, dichos cambios en la normativa de gestión, sobre todo durante el confinamiento, vinieron acompañados por otros que, relacionados con las restricciones, han supuesto un reto de enorme envergadura para las personas trabajadoras y usuarios del SAISAR, al multiplicarse la ya de por sí elevada incertidumbre y ansiedad a la que se ven sometidos habitualmente.

El proceso de adquisición de autonomía dentro del SAISAR es una virtud en cuanto no aísla a las personas solicitantes de su entorno, sino que, desde el primer día, promueve su proceso de integración con la sociedad de acogida, a través de un programa dotado con un equipo multidisciplinario que realiza este acompañamiento en el proceso de adaptación psicológica y sociocultural a la sociedad de acogida. En este sentido, la COVID-19 ha dificultado todos los procesos de formación, acompañamiento y socialización, decisivos para el éxito del SAISAR, y ha puesto en evidencia la brecha digital que sufren las personas refugiadas, lo que ha complicado aún más suministrarles los servicios que necesitan.

Aunque la abnegación y dedicación de las personas que trabajan en el programa han posibilitado que las personas acogidas hayan estado protegidas y atendidas en todo momento, el modelo descentralizado –aplicado por la Fundación Cepaim– sufrió más durante el confinamiento para poder prestar sus servicios, dada la imposibilidad de desplazarse a las oficinas, que el centralizado –aplicado por la Cruz Roja–. Por otro lado, la falta de coordinación entre administraciones y de comunicación e información de la prórroga de los documentos durante el estado de alarma a empresas participantes en el proceso ha entorpecido hasta la extenuación trámites imprescindibles (empadronarse o abrir una cuenta bancaria) para la vida cotidiana de estas personas. En este contexto, las medidas tomadas por el Gobierno para ayudar a este colectivo a afrontar la situación producida por la COVID-19 han sido extremadamente tibias, sin que apenas hayan solucionado los problemas originados.

Referencias bibliográficas

- Arango, Joaquín; Garcés Mascareñas, Blanca; Mahía, Ramón y Moya, David. «Introducción: inmigración y movilidad humana en tiempos del coronavirus». *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2020, p. 14-29 (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2021] doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.14
- BOE. «Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria». *Agencia Estatal*, n.º 263, (31 de octubre de 2009) (en línea) [Fecha de consulta: 14.02.2021] <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>
- BOE. «Real Decreto 1114/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a determinadas entidades para la financiación del Sistema Nacional de Acogida e Integración de Personas Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional». *Agencia Estatal*, n.º 327 (16 de diciembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 14.02.2021] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-16259
- DOUE-Diario Oficial de la Unión Europea. «Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional». *Unión Europea*, n.º 180, (29 de junio de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 27.02.2021] <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2013-81290>
- Escrivá, José Luis. «Comparecencia en la Comisión Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones» [minutos 36-47]. *KiukoTV*, (7 de octubre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 18.07.2021] <https://www.youtube.com/watch?v=qpN67QGSEd8>
- Eurostat. «Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age, and sex - annual aggregated data (rounded)». *Eurostat*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 11.03.2021] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_as_yappctza/default/table?lang=en
- Faggiani, Valentina. «¿Hacia una reforma integral o solo aparente y más involutiva del sistema europeo común de asilo?». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 52 (2020), p. 1-39 (en línea) [Fecha de consulta: 18.03.2021] https://www.academia.edu/download/64940007/V._Faggiani_revista_general_de_derecho_europeo.pdf
- Garcés-Mascareñas, Blanca y Pasetti, Francesco. «¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema de acogida en España desde 2015». *Anuario CIDOB de la Inmigración*, (noviembre de 2019), p. 114-126. (en línea) [Fecha de consulta: 17.03.2021] doi.org/10.24241/Anuario-CIDOBInmi.2019.114
- Güell, Berta. y Garcés-Mascareñas, Blanca. «Agricultural seasonal workers in times of Covid-19 in Spain». *Advancing Alternative Migration Governance*, en-

- tregable 3.3, (diciembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2021] https://admigov.eu/upload/Deliverable_D33_Guell_Garces_Temporary_and_Circular_Migration_Spain.pdf
- Iglesias, Juan; Fanjul, Gonzalo y Manzanedo, Cristina. «La crisis de los refugiados en Europa». En: Blanco Martín, Agustín y Chueca Sánchez, Antonio Manuel (coords.). *Informe España 2016*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 2016, p. 3-40 (en línea) [Fecha de consulta 16.03.2021] <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/18561>
- Iglesias, Juan; Urrutia, Gorka; Buades, Josep; Estrada, Cecilia y Vicente, Trinidad. ¿Acoger sin integrar? El Sistema de Acogida y las condiciones de Integración de personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional en España. Madrid: Servicio jesuita a migrantes España, Universidad de Deusto y Universidad Pontificia Comillas, 2018.
- INE-Instituto Nacional de Estadística. «Movimientos turísticos en fronteras». INE, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 12.03.2021] <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=23984&L=0>
- Izquierdo, Antonio. «El Covid-19: la inmigración y la integración». *Gaceta sindical: reflexión y debate*, nº 35, (2020), p. 175-195.
- Ministerio de Asuntos Exteriores. «España y el pacto global sobre los refugiados: Una aportación al I Foro Global». *Ministerio de Asuntos Exteriores*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 13.02.2021] <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/APORTACION%CC%81N%20ESPAN%CC%83OLA%20AL%20I%20FORO%20GLOBAL%20REFUGIADOS.%20ESPAN%CC%83OL.pdf>
- Ministerio del Interior. «Datos e información estadística». *Ministerio de Interior*, Oficina de Asilo y Refugio, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>
- MISSM-Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. «Sistema de Acogida y Protección Internacional. Manual de Gestión. 2020». *MISSM*, (1 de junio de 2020a) (en línea) [Fecha de consulta: 14.02.2021] https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/subvenciones/area_integracion/proteccion_internacional/proteccion_internacional_2020/Manual_de_Gestion_version_4.1.pdf
- MISSM-Ministerio de Inclusión Seguridad Social y Migraciones. «Instrucción SEM 6/2020, modifica el manual de gestión (versión 4.1) del sistema de acogida y el procedimiento de gestión del itinerario de protección internacional». *MISSM*, (31 de diciembre de 2020b) (en línea) [Fecha de consulta: 14.02.2021] http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/Instruccion_SEM_6_2020

- Moore, Angela y Kortsaris, Periklis. «Adaptable asylum systems in Portugal in the context of COVID-19». *Forced Migration Review*, n.º 65 (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 06.02.2021] <https://search.proquest.com/docview/2466371462?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>
- Moreno-Colom, Sara, y De Alós, Ramón. «La inmigración en España: ¿Una integración con pies de barro?». *Política y sociedad*, vol. 2, n.º 53 (2016), p. 509-528 (en línea) [Fecha de consulta: 03.02.2021] <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/download/48312/48923>
- Parella Rubio, Sònia. «El sector del trabajo del hogar y de cuidados en España en tiempos de COVID-19». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020* (enero de 2021), p. 102-114 (en línea) [Fecha de consulta: 12.02.2021] doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.102
- Pasetti, Francesco y Sánchez-Montijano, Elena. «Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional Informe nacional para España NIEM 2018». *CIDOB, Project Papers*, (abril de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 13.03.2021] [https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/project_papers/niem/sobre_los_solicitantes_y_beneficiarios_de_proteccion_internacional_informe_nacional_para_espana_niem_2018/\(language\)/eng-US](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/project_papers/niem/sobre_los_solicitantes_y_beneficiarios_de_proteccion_internacional_informe_nacional_para_espana_niem_2018/(language)/eng-US)
- Pinyol-Jiménez, Gemma. «Situación de las personas en necesidad de protección internacional ante la COVID-19». *Comisión Española de Ayuda al Refugiado*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 12.02.2021] https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-COVID_web.pdf
- Presno, Miguel Ángel. «Estado de alarma por coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 86 (2020), p. 54-65.



Núm. 204
vol. xxxv
15 €

POLÍTICA EXTERIOR

noviembre/diciembre de 2021 • www.politicaexterior.com

20 AÑOS DE CASA ASIA



El siglo asiático



9 788488 025562



9 770213 685004

00204

Reseñas de libros

¿Hay asilo sin refugiados? Los límites al asilo y cómo limitar a quienes (lo) limitan

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.227

Alèxia Rué

*Investigadora doctoral, Universitat
Autònoma de Barcelona*

FitzGerald, David Scott

**Refuge Beyond Reach. How Rich
Democracies Repel Asylum Seekers**

Oxford University Press, 2019
359 págs.

La publicación de *Refuge Beyond Reach* llega en un momento en el que parece que las garantías que ofrecía la protección internacional están siendo socavadas y se complica cada vez más el acceso al derecho de asilo. Ya sea por un firme convencimiento o como una imposición legal, el derecho de asilo se ha visto como una garantía a escala internacional para la protección de las personas que sufren algún tipo de persecución. Sin embargo, especialmente desde mediados de la

década de los noventa, los estados del Norte Global han ido implementado una variedad de estrategias para limitar el acceso a este derecho. La criminalización de la inmigración se ha impuesto sobre los paradigmas del humanitarismo y los derechos humanos, y los mecanismos para mantener el asilo «fuera de alcance» se han vuelto ubicuos.

No obstante, como el propio FitzGerald cuestiona en *Refuge Beyond Reach*, esta lectura asume un pasado idealizado del refugio que nunca ha tenido lugar. Desde el concepto de *asylon hieron* en la antigua Grecia hasta la limitación territorial de la Convención de Ginebra en 1951, el refugio ha estado ligado a mecanismos para mantenerlo «fuera de alcance». Ahora bien, según FitzGerald, en las últimas décadas hemos experimentado un proceso de expansión y homogeneización de estos mecanismos entre los estados del Norte Global. Trazando un símil con estructuras defensivas de las fortalezas de la Europa medieval –tales como fosares, barbacanas, fortalezas y puentes levadizos–, el autor concentra su análisis en sistematizar las estrategias de «control remoto» de las migraciones

que los estados implementan para limitar el acceso al derecho de asilo más allá de sus propias fronteras. En los capítulos centrales del libro presenta una investigación rigurosa de estas prácticas, principalmente, a través de casos de estudio de Estados Unidos, Canadá, Australia y la Unión Europea, aunque también contempla el papel de países como México, Cuba o Marruecos, tanto como agentes de prácticas de control como en su relación con las estrategias de los estados del Norte Global.

Si bien queda claro que el objetivo principal de esta obra se limita a examinar estos mecanismos ejercidos fuera de las fronteras estatales, a lo largo del libro FitzGerald parece asumir, en contra de la extensa literatura sobre los sistemas de asilo de los distintos países del Norte Global, que los mecanismos para evitar el acceso al derecho de asilo no se extienden también hacia el interior de los estados, por lo que conseguir salvar todas las barreras externas llegando al territorio nacional supone una garantía para acceder al derecho de asilo. Así, aunque el libro se centra en examinar los mecanismos que los estados utilizan para mantener el asilo *fuera de alcance*, subvirtiendo o ignorando mandatos internacionales, leyes nacionales e ideales humanitarios, la apuesta más innovadora de FitzGerald es preguntarse no tan solo qué es aquello que los estados hacen para limitar la llegada de potenciales refugiados a sus territorios, sino también qué es lo que *no* hacen. Para este autor, si algo nos enseñan los malabarismos discursivos y legales a los que tienen que recurrir los

gobiernos estatales para fundamentar las constantes violaciones del derecho de asilo, en sus esfuerzos para imponer estrategias de «control remoto» y mantener el asilo «fuera de alcance», es que el estado de derecho y la sociedad civil siguen teniendo la capacidad de limitar la acción de los gobiernos. Por cada uno de los casos que presenta, FitzGerald pone de manifiesto todas las barreras que los gobiernos han tenido que superar para imponer políticas restrictivas al derecho de asilo, y destaca precisamente aquellas que no han podido salvar debido a la acción de organismos judiciales e internacionales o que no han querido salvar en pro de la opinión pública o para evitar «daños en su reputación».

Con esto, FitzGerald concluye que, si bien nos encontramos en una situación en la que cada *crisis* normaliza políticas más crueles para evitar la llegada de personas refugiadas a los territorios de los estados del Norte Global, y ni las restricciones legales ni el imperativo humanitario son suficientes por ellos mismos para poner límites a esta tendencia, una combinación de ambos puede por lo menos evitar opciones peores. A lo largo del libro el autor se pregunta, por ejemplo, por qué los gobiernos no deciden directamente deportar a todas las personas que interceptan en alta mar e insisten, aunque sin garantías, en evaluaciones de urgencia de sus casos, o por qué se creen obligados a desarrollar complicados argumentos legales para justificar que cierto punto de sus aguas territoriales o su fortificación fronteriza no son aún territorio nacional y, por lo tanto, las devoluciones

en caliente que están llevando a cabo no incumplen el derecho de asilo.

Así, según FitzGerald estas son pequeñas victorias que nos muestran cómo los mecanismos legales, las organizaciones internacionales y la sociedad civil tienen la habilidad de poner freno a las respuestas más crueles de los estados para limitar el derecho de asilo. No obstante, cuanto más avanza FitzGerald en desenmarañar la «arquitectura de la repulsión», más parece reducirse el espacio entre la realidad del control remoto y lo peor imaginable. En un contexto en el que las personas que intentan acceder al asilo son sometidas repetidamente a situaciones de abandono hasta la muerte, devoluciones en caliente y deportaciones hacia contextos de extrema violencia –ya sea endémica o como parte de los propios mecanismos de «control remoto», instalaciones de detención y *acogida* en condiciones que rozan la tortura y asesinatos por parte de agentes de fronteras en el ejercicio de sus funciones, cabe preguntarse cuáles son las respuestas «más draconianas» que se están evitando en realidad.

Refuge Beyond Reach deja al lector con la sensación de que su autor se muestra incapaz de evitar reproducir la normalización de la violencia en las estrategias de control remoto que él mismo revela en el libro y que, en su apuesta para encontrar formas de abrir «nuevas avenidas para el refugio», se muestra complaciente con las estructuras sociopolíticas que sostienen el régimen global de asilo de forma que mantenerlo «fuera de alcance» siga siendo una parte intrínseca de este.

De la clandestinidad a la visibilidad

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.229

Sergio Maydeu-Olivares
Investigador asociado, CIDOB

Contreras Delgado, Camilo; París Pombo, María Dolores y Velasco Ortiz, Laura (coords.)

Caravanas migrantes y desplazamientos colectivos en la frontera México-Estados Unidos

El Colegio de la Frontera Norte, 2021, 378 págs.

Es posible hablar de las migraciones forzadas en la frontera sur de Estados Unidos desde otra perspectiva, la de la frontera norte de México. También sería hacerlo desde la perspectiva de las fronteras de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Colombia, Perú, Brasil, Ecuador e incluso Chile. Este es uno de los objetivos fundamentales de este libro coordinado por Contreras, París y Velasco, donde intentan abordar qué sucede en la frontera norte/sur de esa región, con una mirada diferente a las que estamos acostumbrado, es decir, desde México. Los diferentes capítulos están centrados geográficamente en las ciudades mexicanas de Tijuana, Piedras Negras y Ciudad Juárez, que por su posición se han convertido en tres importantes escenarios para dimensionar las migraciones regionales. Su narrativa además nos permite viajar por toda América Latina, abordando

uno de los temas sociopolíticos centrales de las últimas dos décadas de América Central y México, en particular, pero de dimensión regional e internacional: cómo y por qué cientos de miles de personas realizan un largo viaje para llegar, de forma irregular, a destino, a la frontera entre México y Estados Unidos.

El libro aborda el fenómeno específico de las llamadas «caravanas de migrantes» de 2018 y 2019, en su mayoría conformadas por ciudadanos centroamericanos. En estos dos años analizados, ello fue visibilizado considerablemente por el entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump, quien viralizó su existencia a través de las redes sociales, acusando a dichas *caravanas* de ser un peligro para la seguridad y haciendo que se convirtieran en objeto de debate público y mediático en Estados Unidos. Todavía hoy siguen estando en la agenda política –y mediática– de toda la región. Y aunque la lectura de este libro nos lleve a 2018 y 2019, su relato es perfectamente válido para comprender mejor las migraciones no solo de los años anteriores, sino también y, especialmente, de las actuales migraciones, que siguen ocupando un espacio relevante en la política regional. Ni las caravanas han desaparecido, ni tampoco las razones que siguen llevando a miles de migrantes a emprender un viaje tan peligroso desde sus países de origen.

El fenómeno de las caravanas tiene un elemento diferenciador de las migraciones en la región de años anteriores. Principalmente por su dimensión y composición, por su capacidad de incidencia política y social, así como por su trascendencia mediática. Estas migraciones

han pasado de ser en muchos casos un fenómeno clandestino, a ser televisado en horarios de máxima audiencia en todas las televisiones del mundo. Es el análisis de este hecho, la visibilidad, uno de los puntos fuertes de este libro, respaldado por un trabajo de campo muy importante, que permite descubrir y humanizar un fenómeno poco conocido en su momento para gran parte de la opinión pública.

Los diferentes capítulos presentados en este libro permiten abordar las migraciones en la región desde tres ángulos: a) un análisis específico de las caravanas, donde destaca su estudio demográfico, quiénes forman parte de ellas, de dónde vienen y las motivaciones que han llevado a integrarse en ellas; b) un análisis de las políticas públicas desplegadas para hacerlas frente, especialmente desde el ámbito local, y c) dar voz a aquellas personas que las conforman. Este último punto es fundamental y enriquece el debate público sobre esta temática.

Destaca el recorrido que en todo el libro se hace para identificar las buenas prácticas que se han hecho para afrontar el reto de gestionar no solo la travesía de estas caravanas por territorio mexicano, sino también la llegada a destino de miles de personas; cómo desde el ámbito local se gestionan las migraciones e identificar aquellas malas praxis de aquellos que han preferido mirar para otro lado a la hora de abordar este reto de seguridad humana. Aquí los distintos autores que analizan las diferentes políticas públicas desplegadas abordan, también, algunas respuestas que se han dado desde la sociedad civil. Y este punto ayuda a tener una

mirada integral del análisis de las migraciones, especialmente si se hace con análisis en positivo.

Las caravanas, sin embargo, no explican en su totalidad las migraciones forzadas en la región, porque las migraciones clandestinas continúan. De no ser así, no se explicarían las cifras actuales de detenciones en la frontera sur de Estados Unidos ni todos los cruces irregulares que se dan en las fronteras norte de buena parte de países latinoamericanos. Pero, con las aportaciones de este libro, comprendemos mejor nuevas formas de desplazamiento, muy numerosas, que se dan a plena luz del día y a ojos de todos, especialmente de los medios de comunicación y de las sociedades civiles de los territorios que cruzan. Aunque no eran el objetivo de este trabajo, su lectura nos abre un abanico de problemáticas y realidades poco analizadas: migraciones familiares, migrantes por identidad sexual o menores migrantes no acompañados. Muchas preguntas y análisis que quedan en el aire.

Las conclusiones que sacan los distintos autores del libro saben a poco. Ciertamente es que son fruto de un trabajo colectivo, pero dejan sobre la mesa algunas hipótesis en las que sería muy interesante profundizar más, especialmente porque estas migraciones siguen continuando hoy en día, aunque con algunas diferencias y variables a tener en cuenta, y por tanto podrían ayudarnos a entender mucho mejor las migraciones forzadas en la región en la actualidad y, especialmente, en el futuro.

Migraciones y cambio climático: debates complejos y tomas de posición

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.231

Oriol Puig Cepero
Investigador asociado, CIDOB

Pajares, Miguel
Refugiados climáticos: un gran reto del siglo XXI

Raig Verd, 2020
280 págs.

Nos dirigimos inexorablemente hacia el abismo. El cambio climático y sus consecuencias rebasarán nuestras vidas en un futuro, más pronto que tarde, si no lo remediamos. Con él, los desplazamientos forzados se multiplicarán por cientos para acabar en millones, primero en distancias cortas y en el interior de países y, más tarde, hacia destinos más lejanos, transfronterizos y transcontinentales. Esta es la tesis principal del trabajo de Miguel Pajares, *Refugiados climáticos*, que supone un intento encomiable, útil y necesario de adentrarse en un tema complejo, a veces polémico, y sobre todo actual: la relación inextricable –más indirecta de lo que se presume– entre migraciones y cambio climático.

El trabajo aborda la temática desde la convicción, el entusiasmo y el rigor, aportando una voz propia respecto al análisis del cambio climático, su vinculación con los desplazamientos y las estrategias de mitigación y adaptación

para combatirlo. El libro es una compilación del pensamiento del autor respecto al mundo actual y sus múltiples crisis, entre las que destaca la climática, como catalizadora de las demás. La obra consta de dos partes bien diferenciadas: una primera que explica de forma entendible y perfectamente sustentada a nivel científico las causas y consecuencias del calentamiento global; y una segunda donde pormenoriza la vinculación de la crisis climática con los desplazamientos, desgranando por zonas geográficas los posibles impactos.

Pajares combina su faceta más desconocida como biólogo y su extensa experiencia como antropólogo y responsable de organizaciones sociales, para hacer accesibles las principales discusiones académicas sobre el nexo migraciones y cambio climático y tomar partido por alguna de ellas. En los primeros capítulos ofrece un perfecto resumen, respaldado con infinidad de informes y datos –incluso se podrían considerar tediosos o densos, pero el autor logra hacerlos digeribles e interesantes–, sobre las causas y efectos derivados del efecto invernadero en la Tierra. En las siguientes secciones ahonda en la relación cambio climático y migraciones, asumiendo su complejidad sin caer en simplismos, aunque su repaso de varios espacios acaba incorporando demasiados discursos oficiales. En relación con el Sahel, por ejemplo, acepta el relato de la desertificación, sin contraponerlo a otros que lo rechazan por no estar suficientemente acreditado de forma genérica en la región. Tampoco enfatiza la multiplicidad de factores –sociales y

políticos– que pueden provocar la desertificación, más allá de las sequías.

Son precisiones imputables a la imposibilidad de profundizar en los diversos territorios, a pesar de que el trabajo, en general, es cuidadoso en la presentación de perspectivas disonantes sobre debates candentes. Pajares exhibe enfoques distintos y, lejos de arrugarse, se posiciona. Lo hace incluso con las proyecciones futuras sobre migraciones climáticas, aun siendo consciente de las numerosas críticas que han tenido por parte de estudiosos de primer nivel sobre movilidad como Castles o De Haas. Respecto al concepto «refugiado climático», también sabedor de las reservas de algunos, se posiciona a favor del término, ofreciendo argumentos sólidos y adecuados que denotan un conocimiento exhaustivo de la literatura sobre la cuestión. Solo en casos concretos, como respecto al vínculo entre conflicto y cambio climático, el autor parece no dominar suficientemente el terreno o no visualizar como merece la complejidad de la relación del llamado *threat multiplier*.

En todo caso, *Refugiados climáticos* es una obra notoria y, en cierto modo, pionera, porque es una de las primeras sobre la temática escrita en español. Es un libro comprometido, honesto y valiente que evoca una posición militante –sin faltar a la solidez– que, ante todo, es una llamada de atención, un grito desesperado dirigido a la ciudadanía y a las instituciones mundiales para que luchen contra la crisis climática de manera decidida y sin dilación. Aunque la obra, en algunos casos, puede ser considerada alarmista y

catastrofista en cuanto a las proyecciones sobre los desplazamientos poblacionales futuros, se acoge al peor de los escenarios para advertir de que aún hay tiempo para evitarlo. Si la migración será o no como propone el libro, o si estas predicciones serán a su vez instrumentalizadas por los gobiernos del Norte Global para legitimar mayores medidas de contención migratoria –lo cual es un riesgo más que razonable que empieza a vislumbrarse– dependerá de la voluntad política. Lo único que está claro es que Pajares apuesta por un cambio radical de paradigma, que pase por la solidaridad, la concienciación y, sobre todo, una transformación del modelo productivo, culpable, según él, de la situación de emergencia en la que nos encontramos.

Mujeres porteadoras en Ceuta: la frontera como recurso, estigma y jaula

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.233

Lorenzo Gabrielli
*Investigador senior, GRITIM -
Universitat Pompeu Fabra, Barcelona*

Fuentes Lara, Cristina La situación de las mujeres porteadoras en la frontera sudeuropea: el caso de Ceuta

Centro de Investigaciones Sociológicas,
2019
345 págs.

A primera vista se podría pensar que la coyuntura política y sanitaria le ha hecho un escaso favor a la publicación de la investigación de Cristina Fuentes Lara sobre las mujeres porteadoras en Ceuta. La decisión unilateral marroquí de interrumpir la llegada de mercancías desde Ceuta, el 9 de octubre de 2019 –con la consecuente interrupción del porteo– y la llegada de la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020 –con el cierre total de la frontera marroquí– han hecho desaparecer este fenómeno, por lo menos de momento. A pesar de este drástico cambio, que ha afectado profundamente todos los flujos que se desarrollaban en esta zona fronteriza, este libro no pierde ni una pizca de su enorme valor analítico para descifrar una de las dinámicas humanas transfronterizas menos visibles.

En primer lugar, aunque parezca sorprendente, hasta la fecha no existía un estudio completo y pormenorizado de una realidad

tan relevante en términos humanos, sociales y económicos como es el de las mujeres porteadoras. La atención colectiva se había centrado casi exclusivamente en los saltos de la valla, respondiendo al gran atractivo semiótico del «espectáculo fronterizo» relacionado con el enfoque securitario del fenómeno migratorio y las políticas represivas de la movilidad humana. Este fenómeno había quedado fuera de los focos, a causa de unas dinámicas políticas, mediáticas y científicas de visibilidad/invisibilidad selectiva de los fenómenos transfronterizos. Al lado de su invisibilidad, es interesante señalar la paradoja de que, en una de las fronteras más securitizadas de Europa, no haya cifras de cuántas mujeres cruzan cada día la frontera dedicándose al porteo, sino que solo existan estimaciones, y además muy desiguales, que oscilan entre 4.000 y 25.000 personas al día (p. 188-189).

Respecto al caso de las mujeres porteadoras, hasta la publicación de este libro, la mirada académica era muy fragmentaria y tocaba la cuestión casi solo de paso. La misma autora de este libro había publicado previamente algunos fragmentos de sus investigaciones, pero esta obra rinde finalmente el debido mérito a su extenso trabajo de campo. Así mismo, el amplio y profundo análisis proporciona al lector los medios para comprender en profundidad el fenómeno del porteo, acercándonos a las trayectorias humanas y sociales de las porteadoras, así como a su imbricación con las dinámicas económicas y políticas tanto a nivel local que global.

En segundo lugar, más allá del gran interés del caso empírico de Ceuta —uno de los dos únicos puntos terrestres de contacto entre África y Europa—, este estudio interroga también dinámicas y fenómenos más amplios

relacionados con la movilidad humana, las fronteras contemporáneas, los procesos de fronterización y refteronterización. Y lo hace con una enorme profundidad, con una ingente sensibilidad capaz de aunar una mirada de humanidad y empática con un gran rigor analítico, y de mirar al mismo tiempo a lo más íntimo de las experiencias personales de estas mujeres y a la imbricación de sus trayectorias en las dinámicas globales más globales. Más allá de su especificidad y excepcionalidad, Ceuta representa un excelente prisma para visibilizar la gran interdependencia de los espacios fronterizos, a pesar de las crecientes fortificaciones y de la securitización cada vez más profunda de la movilidad humana. Asimismo, este trabajo detalla cómo la frontera, además de o más que separar, conecta, une y aglutina las zonas fronterizas, genera oportunidades económicas y humanas, en momentos y contextos específicos.

Una apuesta metodológica cualitativa valiente y seguramente no confortable —un trabajo de campo etnográfico longitudinal, que combina observación participante y entrevistas en profundidad—, combinada con una narrativa clara, coherente y hasta amena, proporcionan al lector una gran cercanía con el objeto de estudio. Todo esto insertado en un marco teórico sólido y una metodología muy bien planteada, que escapa de un determinismo deductivo y confía en la inductividad en el desarrollo de teoría e hipótesis.

En tercer lugar, hay que rendir tributo a la capacidad de la autora —muy poco usual— de aunar en su investigación una atenta percepción de las dinámicas macrosistémicas y globales tanto políticas y económicas que definen esta frontera, a una visión de escala intermedia relacionada con las transcripcio-

nes de estas mismas dinámicas en este «*borderland* interdependiente» que incluye Ceuta y su entorno marroquí (más o menos cercano), hasta conseguir llevarnos al contexto personal más íntimo y personal de varias mujeres que dedican parte de su vida al porteo. Esto permite conectar las marcas físicas, sociales y psíquicas del porteo con los contextos más amplios donde se realiza (la economía y la política local, revelando los aparatos fronterizos de la gubernamentalidad biopolítica sobre los cuerpos de las mujeres marroquíes y sus estrategias de resistencia).

En este sentido, Cristina Fuentes Lara aborda las dinámicas fronterizas y transfronterizas con una perspectiva de género, que indaga el impacto que el porteo tiene en las vidas de estas mujeres y en su posición social. El análisis resalta la gran arbitrariedad que marca las vidas, no solo profesionales, de estas mujeres, que dependen de la aleatoriedad de los controles policiales y de su aplicación de las «normas», de los horarios de apertura y cierre de los cruces fronterizos, de los tiempos de espera, del orden en las colas, de la remuneración de su actividad profesional, así como de la posibilidad misma de realizar el porteo.

Gracias a su detallado análisis empírico del «circuito de las porteadoras», el «recorrido físico y psicológico que realizan estas mujeres» durante el desarrollo del porteo, la autora describe y explica de forma contundente cómo la conjunción de la cuestión fronteriza con el sistema económico y político, en sus declinaciones locales e internacionales, se inscribe en los cuerpos de las mujeres porteadoras y los marca de forma profunda, al mismo tiempo que a su psique. «Yo peso 62 kilos y cojo 90 kilos, más de mis posibilidades a

mis espaldas, desde las 8, y no nos dejan salir hasta las 11. Pues imagínate, desde las 8 hasta las 11 no salgo, ya no me quedan ni manos ni pies» explica una mujer porteadora (p. 208).

Por su trabajo en la frontera, las mujeres marroquíes porteadoras pasan de ser «subsidiarias» a «sustentadoras» de su unidad familiar, «llegando a ser las jefas de familia» (p. 165). Y todo esto a pesar de ser «el eslabón más débil de todo el circuito [de porteo] porque son quienes cargan con el peso del fardo y con las posibles contingencias que puedan surgir en la frontera a cambio de una pequeña comisión económica» (p. 164). Sin embargo, este cambio de posición social tiene repercusiones importantes en la percepción social hacia estas mujeres y hasta en su propia autopercepción. Se encuentran atrapadas en un bucle en el cual conviven, de un lado, el desprecio hacia su profesión —«odio la aduana y odio mi vida» (p. 249) explica una mujer entrevistada— y el deseo de dejarlo, y, del otro, la necesidad económica y psicológica de seguir. «Las porteadoras tienen un sentimiento de culpabilidad hacia ellas mismas, sienten que han perdido su vida en la frontera y que ellas son las responsables de su propio malestar psíquico», explica la autora (p. 249).

Por último, cabe destacar que el conocimiento que se obtiene del trabajo de Cristina Fuentes Lara proporciona interrogantes y pistas de análisis para abordar en el futuro. ¿Qué pasará cuando finalmente se vuelvan a abrir los cruces fronterizos de Ceuta? ¿Volverá en algún momento cercano el porteo? ¿Cuáles han sido y cuáles serán las estrategias y las oportunidades de vida de las mujeres que se dedicaban al porteo?

Un análisis de la COVID-19 más allá de la dimensión sanitaria

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.236

Alfredo Crespo Alcázar
Profesor, Universidad Antonio de Nebrija y Universidad Internacional de Valencia

Innerarity, Daniel
Pandemocracia. Una filosofía de la crisis del coronavirus.

Galaxia Gutenberg, 2020
156 págs.

Daniel Innerarity nos presenta un sugerente ensayo sobre el acontecimiento que ha monopolizado la agenda de instituciones internacionales, gobiernos y ciudadanos desde los primeros meses de 2020: la COVID-19. No se trata en ningún caso de un trabajo catastrofista, plagado de cifras sobre contagios y muertes, sino una colección de artículos bien ordenados en los que combina aspectos relacionados con las cuestiones sanitarias con otros en los que aborda las controversias políticas derivadas de la respuesta ofrecida a la pandemia, siempre partiendo de la base de que esta ha acontecido en un escenario de «crisis estructural permanente».

A través del realismo que permea por toda la obra, el autor se centra en dimensiones que exigen una reflexión pausada. En este sentido, pone en valor determinados argumentos que, en el frenesí de la inmediatez, quizás hayan ocupado un lugar marginal. Al respecto, uno de los

principales es el déficit de instituciones de gobernanza global, un fenómeno de larga tradición pero que la COVID-19 ha retratado de forma tangible. En efecto, los actuales instrumentos de gobierno están hechos para gestionar epidemias, no pandemias, ya que contamos con instituciones locales, no globales, sentencia Innerarity.

En consecuencia, nos hallamos ante una anomalía cuya obligatoria subsanación exige adoptar medidas en el corto plazo. Sin embargo, acerca de tal posibilidad, el autor se muestra escéptico y motivos no le faltan: «la conciencia de los bienes y las amenazas que compartimos pone nuevamente de manifiesto que esos bienes y males colectivos sobrepasan la capacidad de los estados. Cada vez estamos menos en un mundo de estados soberanos yuxtapuestos y más en uno de espacios superpuestos, conectados e interdependientes» (p. 154).

A pesar de la veracidad de la anterior afirmación, la pandemia también ha refrendado que determinadas conductas y ciertos patrones podrían abrirse hueco en los próximos tiempos. Con relación a las primeras, Innerarity alude a la posibilidad de que algunas tendencias iliberales que se habían constatado antes de marzo de 2020 se multipliquen. En este apartado sobresale el mantra que defiende el recorte de libertades para ganar eficacia o un utópico retorno al Estado-nación, elevado a la categoría de único actor capacitado para aportar certidumbres.

Esta advertencia no es solo retórica, sino que viene avalada por los hechos. En efecto, basta recordar que el cierre de fronteras constituyó una de las medidas estre-

lla adoptadas por los estados miembros de la Unión Europea: «las situaciones de alarma no suspenden el pluralismo, solo su dimensión competitiva (...) Las democracias no fueron creadas para el estado de excepción, sino para la normalidad. Una sociedad democrática no soportaría ni siquiera la sospecha de que los derechos no van a volver» (p. 77).

En lo que atañe a posibles patrones de comportamiento que podrían asentarse, el profesor Innerarity nos previene sobre los riesgos de considerar a China como prototipo de gestión y de respuesta a la COVID-19, puesto que lo que realmente hizo el Gobierno de Beijing consistió en globalizar el virus y nacionalizar la información: «la autoridad del Gobierno chino no es un modelo de nada. Otros países y localidades han realizado confinamientos sin sacrificar valores democráticos (...) Tal vez tardemos mucho en saber la crueldad que tuvo lugar en aquel espacio cerrado de Wuhan y, en general, en conocer los datos reales de la pandemia en China» (p. 79).

Con todo ello, ¿qué «mundo» nos espera en la pospandemia? Como respuesta a este interrogante de enjundia, el autor prefiere centrarse en aquello que no va a suceder, por ejemplo, el final del capitalismo y al advenimiento de un nuevo comunismo, aunque no por la vía de la revolución, como proclama por ejemplo Slavoj Žižek. Dicho con otras palabras, la globalización proseguirá su camino, lo que implica que amenazas de naturaleza similar a esta última pandemia podrían repetirse en un futuro nada lejano, provocando consecuencias imposibles de vaticinar en la actualidad.

En íntima relación con la idea anterior, no debe incurrirse en el error de sobrevalorar la capacidad de la ciencia, tan denostada por el populismo, para ofrecer soluciones infalibles: «se da la paradoja de que esta crisis revaloriza el saber de los expertos, pero pone de manifiesto hasta qué punto es insuficiente este saber en relación con el tipo de decisiones que hemos de tomar, decisiones que por muy informadas que estén siguen teniendo una dimensión de apuesta» (p. 47). En este sentido, Daniel Innerarity otorga a las actitudes ciudadanas una jerarquía similar a la de los científicos, refiriéndose de esta manera a la (egoísta) conducta repetida en innumerables ocasiones consistente en afirmar (sin bases sólidas, cabe insistir) que un contagio no provocaba nada.

Esta puerilidad simplemente plasmaba la tendencia de la humanidad a pensar de manera lineal y no sistémica: «me atrevo a decir que si Kant viviera actualmente habría formulado así el imperativo categórico, ligeramente adaptado a la situación de la pandemia: actúa de tal manera que tu comportamiento no contribuya a aumentar la posibilidad de que se produzca esa catástrofe que no es evidente a tu percepción sistémica» (p. 115).

En definitiva, una obra pedagógica en la que, partiendo de la explicación de la pandemia de la COVID-19, el autor ofrece un análisis riguroso en el que conecta corto, medio y largo plazo, manejando para ello principalmente dimensiones políticas e institucionales.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S

AÑO 30 - Nº 61 Julio / Diciembre 2021

DIÁLOGOS

Embajadora Niniek Kun Naryatie

ESTUDIOS

Internalizando la flexibilidad en la regulación del cambio climático: un análisis del caso brasileño **Christopher Kiessling** / Lo que necesita este país es más internaciona-
listas: el recurso a la serie animada Los Simpson para la enseñanza del derecho internacional **Luciano Pezza-
no, Leopoldo M. A. Godio** / Pierre Bourdieu, la estadística y el estudio de las relaciones internacionales **Víctor Mon-
toya** / Sobre chuteiras e coturnos: Fútbol como instru-
mento de *soft power* de regímenes autoritarios en Argentina, Brasil e Chile **Ian Rebou-
ças Batista, Laryssa R. Vidal A. de Souza** / La relevancia de los enfoques de género
en las Relaciones Internacionales y su aplicación al estudio de las mujeres en Me-
dio Oriente **Alejandra Gutiérrez Luna** / Narcoterrorismo e Neoliberalismo: Condi-
cionamiento y (Re)enquadramentos del Conflicto Social Colombiano **Rafaela Cristi-
na Silva de Souza, Wanderley dos Reis Nascimento Júnior** / La doble excepciona-
lidad antártica en tiempos de pandemia **Cristian Lorenzo, Diego Navarro Drazich** /
La importancia estratégica del Ártico en la geopolítica marítima **Silvia Marina Rivas
de Hernández** / Cooperación en la gobernanza sanitaria entre China y Argentina en
el contexto de la COVID-19 desde la perspectiva de la gobernanza multinivel
Xiaoyu Ruan, Jingting Zhang / Más allá del petróleo. En el umbral de la acumulación
por desfosilización **Martín Kazimierski, Melisa Argento**

TESIS

La Unión Africana en la
Política Exterior
Argentina (2003-2015)
Pablo Exequiel Virasoro

REFLEXIONES

Comercio y cambio
climático: regímenes
en tensión
Roberto Bouzas

HISTORIA

La profecía cumplida.
A 20 años de los
ataques del 11-S.
Patricia Kreibohm



Instituto de
Relaciones
Internacionales
previsibilidad y continuidad

www.iri.edu.ar

Director Fundador
Prof. Dr. **Norberto Consani**

Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales - Universidad
Nacional de La Plata

48 n° 582 5° piso (1900)
La Plata REPÚBLICA ARGENTINA
Tel 54 221 4230628

iri@iri.edu.ar

Listado de revisores 2021

Los artículos publicados en la Revista CIDOB d'Afers Internacionals pasan por un riguroso proceso de evaluación externa por pares (peer review) de anonimato doble. Durante el año 2021, los revisores fueron los siguientes (por orden alfabético):

- 1 **Abad, Montserrat**
Universidad Carlos III de Madrid
- 2 **Alonso, Guillermo**
El Colegio de la Frontera Norte
- 3 **Arce, Carlos**
Universidades de Córdoba y Loyola
- 4 **Ascanio, Carmen**
Universidad de La Laguna
- 5 **Badell, Diego**
Institut Barcelona d'Estudis Internacionals
- 6 **Badillo, Ángel**
Universidad de Salamanca
- 7 **Bargués, Pol**
Barcelona Centre for International Affairs
- 8 **Barreiro, Beatriz**
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid
- 9 **Barreñada Bajo, Isaías**
Universidad Complutense de Madrid
- 10 **Barros, Francisco**
Universidad de Jaén
- 11 **Bogado, Laura**
Universidad Nacional de La Plata
- 12 **Borges Carrijo, Fabricio**
Federal University of Roraima
- 13 **Borràs, Susana**
Universitat Rovira i Virgili
- 14 **Boza, Diego**
Universidad de Cádiz
- 15 **Brady, Erika**
University of St Andrews

- 16 Castells i Talens, Antoni**
Universidad Veracruzana
- 17 Chirif, Alberto**
Analista independiente
- 18 Colom, Artur**
Universitat Autònoma de Barcelona
- 19 Coolsaet, Rik**
Egmont-The Royal Institute for International Relations
- 20 Cortés, Almudena**
Universidad Complutense de Madrid
- 21 Dávila Mendoza, Dora**
Universidad Católica Andrés Bello
- 22 de Castro, Andrés**
Universidad Nacional de Educación a Distancia
- 23 de Castro, Claribel**
Universidad Nacional de Educación a Distancia
- 24 Feliu, Laura**
Universitat Autònoma de Barcelona
- 25 Ferrer, Xavier**
Universitat Autònoma de Barcelona
- 26 Franco, Núria**
Universitat Pompeu Fabra
- 27 Fuentes Lara, María**
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid
- 28 Galindo, Alejandra**
Universidad de Monterrey
- 29 Gámez Vázquez, Eritrea**
Universidad Autónoma de Baja California Sur
- 30 García Andrade, Paula**
Universidad Pontificia Comillas
- 31 García Guadilla, Maria**
Universidad Simón Bolívar
- 32 García Luengos, Jesús**
Universidad Autónoma de Madrid
- 33 González Vega, Javier**
Universidad de Oviedo
- 34 Ibáñez Pérez, Reyna**
Pontificia Universidad Católica del Perú
- 35 Ibarra Güell, Pedro**
Universidad del País Vasco

- 36 Igualada, Carlos**
Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo
- 37 Jiménez, Oscar**
Universidad Nacional de Educación a Distancia
- 38 Jiménez Álvarez, Mercedes**
Universidad Complutense de Madrid
- 39 Jiménez Sánchez, Carolina**
Universidad de Málaga
- 40 Koller, Sofia**
German Council on Foreign Relations
- 41 Lagunes Vásquez, Magdalena**
Conacyt-Centro de Cambio Global y la Sustentabilidad CCGS
- 42 López Abreu, Mario**
Universidad Pontificia Comillas
- 43 Martínez, Esperanza**
Acción Ecológica
- 44 Mendiola, Ignacio**
Universidad del País Vasco
- 45 Morgades, Silvia**
Universitat Pompeu Fabra
- 46 Muro, Diego**
Barcelona Centre for International Affairs
- 47 Oliveira Silva, Glaucia**
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
- 48 Parella, Sonia**
Universitat Autònoma de Barcelona
- 49 París Pombo, María**
El Colegio de la Frontera Norte
- 50 Pascual Matellán, Laura**
Universidad de Salamanca
- 51 Ramírez, Gabriela**
Pontificia Universidad Católica del Perú
- 52 Recondo, David**
Center for International Studies – SciencesPo
- 53 Ribera, Olatz**
Barcelona Centre for International Affairs
- 54 Ribera Arizmendi, Marco Octavio**
Universidad Mayor de San Andrés
- 55 Rodríguez Andreu, Miguel**
Universidad de Valencia

- 56 Rojas, Martha**
El Colegio de la Frontera Sur
- 57 Ruiz, Olivia**
El Colegio de la Frontera Norte
- 58 Settoul, Elyamine**
Conservatoire National des Arts et Métiers de Paris
- 59 Sirseloudi, Matenia**
University of Osnabrück
- 60 Solé Arraràs, Ariadna**
Universitat de Barcelona
- 61 Tarbush, José**
Universidad de La Laguna
- 62 Tipaldou, Sofia**
University of Manchester
- 63 Torre, Eduardo**
El Colegio de la Frontera Norte
- 64 Ungureanu, Camil**
Universitat Pompeu Fabra
- 65 van de Weert, Annemarie**
Utrecht University of Applied Science
- 66 Veguilla, Victoria**
Universidad Pablo de Olavide
- 67 Yagüe, Javier**
Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo
- 68 Zambrano, Gustavo**
Pontificia Universidad Católica del Perú
- 69 Zegnani, Sami**
Université de Rennes 1

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

Porque somos Latinoamérica

En Foreign Affairs Latinoamérica encuentra toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos.

Visite fal.itam.mx y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.



Versión impresa y digital de la revista disponibles en

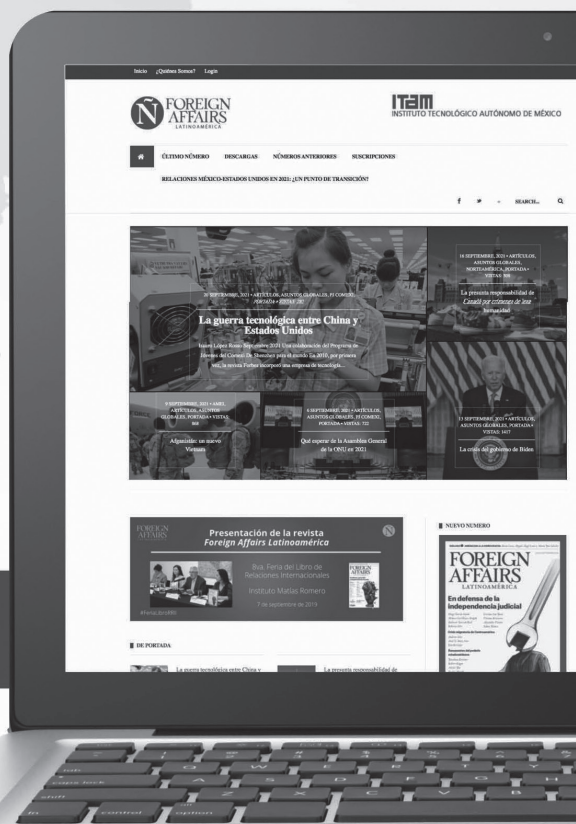
www.fal.itam.mx



Contenido gratuito y noticias en

f Foreign Affairs Latinoamérica

t @ForeignAffairsL





ARQUITECTURA / URBANISMO /
DISEÑO



LITERATURA / LIBROS



ARTE



PENSAMIENTO / POLÍTICA



ARTES ESCÉNICAS



CINE / FOTOGRAFÍA /
AUDIOVISUAL



CRÍTICA DE LA CULTURA



MÚSICA



CIENCIAS SOCIALES / FILOSOFÍA /
HISTORIA



arce | ASOCIACIÓN
DE REVISTAS
CULTURALES
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3.2º Izda. 28010 Madrid (España) | Tel.: 34 91 308 60 66 | Fax: 34 91 310 55 07 | E-mail: secretaria@arce.es

www.revistasculturales.com | www.quioscocultural.com | www.arce.es

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Con el apoyo de:



NIEM
ALL IN FOR INTEGRATION



EUROPEAN UNION
Asylum, Migration
and Integration Fund

SAFE HARBOUR

REVISTA
CIDOB
D'AFERS
INTERNACIONALS
129 DICIEMBRE 2021

El número 129 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals analiza el impacto de la pandemia de la COVID-19 en la protección internacional desde una perspectiva comparada. En concreto, tiene un doble objetivo: por un lado, pretende generar conocimiento académico sobre un tema poco conocido por su carácter extremadamente reciente; y, por otro, quiere profundizar en las contradicciones e implicaciones que representa el asilo en confinamiento. De especial interés es entender cómo la pandemia ha actuado como acelerador en la deriva restrictiva del régimen global de asilo, al haberse limitado el acceso tanto al territorio como al procedimiento y la acogida en distintas geografías de América Latina, el Mediterráneo y Europa.

