

UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS



Máster Universitario de Migraciones Internacionales
Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM)
Trabajo Fin de Máster
Curso 2023-2024

**La externalización de fronteras y la vulneración de
derechos de los solicitantes de protección internacional: el
caso España-Marruecos**

Autoría: Catalina Ipas Calvo
Tutor: Sergio Barciela Fernández
Fecha: junio 2024

Resumen: Este trabajo de fin de máster aborda la externalización de las fronteras de España en Marruecos, para ello, se analizan las prácticas y el marco jurídico que regula el tratamiento de las entradas irregulares en la frontera sur española, una de las principales vías de entrada a la Unión Europea desde África. El objetivo de este análisis es determinar si la externalización de las fronteras de España en Marruecos vulnera los derechos de los solicitantes de protección internacional. Se defiende que la prioridad tras estas prácticas es controlar los flujos de entrada y no tanto garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

Palabras clave: Protección internacional, externalización de fronteras, entradas irregulares, España, Marruecos

Abstract: This master's thesis addresses the externalization of Spain's borders in Morocco. To this end, it analyzes the practices and legal framework regulating the treatment of irregular entries at the southern Spanish border, one of the main entry routes to the European Union from Africa. The aim of this analysis is to determine whether the externalization of Spain's borders in Morocco undermines the rights of international protection applicants. It is maintained that the priority following these practices is to control the inflows rather than to ensure compliance with international obligations.

Key words: International protection, border externalization, irregular entries, Spain, Morocco

ÍNDICE GENERAL

ACRÓNIMOS EMPLEADOS EN EL TFM:	5
1. Introducción	6
2. Finalidad y Motivos	8
3. Preguntas de investigación y objetivos	8
4. Estado de la cuestión	9
5. Metodología	12
6. Marco teórico y líneas de investigación	13
<i>i. Externalización de fronteras</i>	<i>13</i>
<i>ii. Protección internacional</i>	<i>16</i>
7. Marco legislativo	17
<i>i. Externalización de fronteras España-Marruecos</i>	<i>17</i>
<i>ii. Sistema de protección internacional en España</i>	<i>17</i>
8. Estudio de caso	20
<i>8.1. Procedimiento específico de acuerdo con los estándares internacionales</i>	<i>20</i>
<i>8.2. Acceso al sistema de protección internacional</i>	<i>23</i>
<i>i. Acceso a España</i>	<i>23</i>
<i>ii. Acceso desde Marruecos</i>	<i>26</i>
<i>8.3. Funcionamiento de los acuerdos entre España-Marruecos</i>	<i>27</i>
9. Conclusiones	29
10. Futuras líneas de investigación	30
11. Bibliografía	31
<i>Autores Individuales</i>	<i>31</i>
<i>Organismos especializados</i>	<i>34</i>
<i>Legislación</i>	<i>35</i>
<i>Webgrafía</i>	<i>36</i>
12. Anexos	37
<i>Anexo 1. Registro de personas entrevistadas</i>	<i>37</i>
<i>Anexo 2. Legislación española que regula el tratamiento de las entradas irregulares y en materia de protección internacional</i>	<i>38</i>
<i>Anexo 3. Algunas de las acciones más relevantes de la Unión Europea en la Ruta Occidental</i>	<i>39</i>
<i>Anexo 4. Normativa reguladora del sistema de protección internacional en la UE</i>	<i>40</i>
<i>Anexo 5. Acuerdos y memorandos entre España y Marruecos</i>	<i>42</i>

ACRÓNIMOS EMPLEADOS EN EL TFM:

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo y Refugio

CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Refugiado

RGAM: Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración

UE: Unión Europea

RAN: Reunión de Alto Nivel

TC: Tribunal Constitucional

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

SJM: Servicio Jesuita a Migrantes

FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

CEDEH: Convención Europea de Derechos Humanos

ANUE: Asociación para las Naciones Unidas en España

1. Introducción

Varios son los sucesos que han puesto de manifiesto a lo largo de los años las limitaciones del Sistema Europeo Común de Asilo y Refugio (SECA), así como los escasos niveles de solidaridad y colaboración entre los Estados miembros en lo que respecta al control de los flujos migratorios. Según algunos académicos (Garcés-Mascreñas, 2015; Arango, 2016; Pasetti, 2020; De la Orden, 2022) y la propia Comisión Europea (2021), la llamada crisis de los refugiados reflejó ciertas deficiencias en la gestión migratoria de la UE y supusieron la introducción definitiva de la seguridad como pilar fundamental de la política europea (Vilà, 2018).

La polémica se debía a que el Reglamento que regía el SECA, es decir, el Reglamento de Dublín III, determinaba que el Estado responsable de examinar una solicitud de asilo era aquel por el cual el solicitante entra a la UE por primera vez, lo que supuso que los países más próximos a las costas y a los puestos de entrada recibiesen más solicitudes de protección internacional. Además, este instrumento no parecía velar por los intereses de los solicitantes, quienes, muchas veces, prefieren solicitar asilo en un país u otro dependiendo de cuestiones personales como el conocimiento de la lengua, la presencia de una red de apoyo, la reunificación familiar, etc., (Garcés-Mascreñas, 2015).

Con la introducción del Nuevo Pacto de Migración y Asilo de 20 de diciembre de 2023, el Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración (RGAM) sustituyó el Reglamento de Dublín. Sin embargo, lo que a primera vista parecía un avance, en realidad «mantiene, de forma sustancial, la jerarquía de criterios del Reglamento de Dublín III para la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional» (Rodríguez Copé, 2023, p.199).

Ante las limitaciones para reformar el sistema de repartición y de solidaridad, la falta de consenso en las negociaciones entre los Estados miembros y las constantes llegadas irregulares a Europa, la UE apostó por reforzar la cooperación con terceros países de origen y de tránsito para mejorar en el control y la gestión de los flujos migratorios, sobre todo en lo que respecta al control de los movimientos irregulares (Comisión Europea, 2023).

Si bien esta tendencia en el *policymaking* europeo hacia la externalización del control fronterizo en terceros países tiene sus orígenes a principios del siglo XXI (Lara, 2021; Boswell, 2003; Rodríguez Camoni, 2023, Pasetti, 2020, Lo Coco y González Hidalgo,

2021; Feith y Endres de Oliveira 2023; De la Orden, 2022). Hoy en día se trata de uno de los pilares fundamentales en las políticas migratorias de la UE (Pasetti, 2020; Lo Coco y González Hidalgo, 2021).

De hecho, esto lo podemos ver reflejado en el contenido de las negociaciones más recientes para la reforma del Pacto sobre Migración y Asilo que propuso la Comisión el 23 de septiembre de 2020¹. Las diferentes medidas se centran principalmente en el control de los movimientos irregulares (tecnologías de vigilancia, despliegue de fuerzas de seguridad, fortalecimiento de las infraestructuras fronterizas y esfuerzos políticos de cooperación con los países vecinos). De acuerdo con Churruca Muguruza (2021), como se cita en De la Orden (2022), más que un pacto sobre migración y asilo es un pacto sobre control de fronteras.

Resulta interesante destacar, como bien señalan algunos autores, que esta tendencia surgió en un contexto de creciente securitización (Vilà, 2018; De la Orden, 2022; Moreno-Lax, 2017; Zapata y Zaragoza, 2008). Es decir, en un contexto en el que las migraciones comienzan a ser entendidas como amenazas para la seguridad, y, en respuesta, «la preservación de la seguridad exterior como una garantía para el mantenimiento de la seguridad interior» (De la Orden, 2022, p.57).

Un ejemplo paradigmático es el caso de España-Marruecos. «España presenta una de las mayores extensiones de fronteras exteriores de la UE en el sur» (De la Orden, 2022, p.21), ya que se trata del país de destino de dos de las principales rutas de entrada a Europa. Es decir, la ruta del Mediterráneo Occidental y la ruta del Atlántico, también conocida como ruta de África Occidental. Por otro lado, Marruecos se ha consolidado como actor clave en la cartera de cooperación en materia de migración 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» (Lo Coco y González Hidalgo, 2021, p.80)

«La colaboración de Marruecos ha sido determinante en la mejora de la eficacia del control migratorio en la frontera suroeste de la Unión Europea, a través de medidas de disuasión informativa, control en tránsito y facilitación del retorno» (López Sala, 2012, p.10).

¹ En diciembre de 2023, la Presidencia española del Consejo y el Parlamento acordaron cinco Reglamentos clave para la reforma del sistema de asilo y migración de la UE y en abril de 2024, los Estados miembros dieron luz verde a dicho acuerdo.

Actualmente, son escasos los estudios que abordan las consecuencias de las prácticas de externalización de España en Marruecos en la salvaguarda de los derechos de los solicitantes de protección internacional. Por ello, el presente trabajo aborda las rutas más mortíferas de acceso a España, las rutas del Mediterráneo Occidental y de África Occidental, analizando el marco legislativo y teórico relativo a la externalización de fronteras con Marruecos, y a la gestión de las entradas irregulares en la frontera sur española.

2. Finalidad y Motivos

Con este trabajo de investigación se pretende cubrir la falta de análisis recientes que analicen el impacto de las políticas de externalización de España en Marruecos, sobre todo en la salvaguarda de los derechos de los solicitantes de protección internacional contenidos en el Derecho europeo y en el Derecho internacional. Con estos instrumentos, y a raíz de lo que ocurre en la frontera sur española, comprobaremos si España cumple con los estándares internacionales de actuación con sus respectivas garantías.

Es cierto que la UE también lleva a cabo este tipo de prácticas en otras rutas relevantes, como es la ruta del Este o la ruta Central, y que para la gestión de la ruta Occidental también han comenzado a ser claves otros países como Mauritania, Gambia o Senegal². Sin embargo, en este trabajo de investigación se pretende analizar el caso España-Marruecos por la importancia geopolítica de esta relación en términos de gestión migratoria actualmente.

3. Preguntas de investigación y objetivos

La pregunta de investigación que este trabajo pretende responder es si las políticas de externalización de fronteras de España en Marruecos respetan o vulneran los derechos de los solicitantes de protección internacional contenidos en el Derecho Europeo y en el Derecho Internacional.

Por lo tanto, el objetivo general de este trabajo es determinar si hay un cumplimiento de las obligaciones internacionales para con los solicitantes de protección internacional.

Por otro lado, los objetivos específicos pretenden:

² Véase el Plan de Acción para las rutas del Mediterráneo Occidental y del Atlántico, presentado por la Comisión Europea el 6 de junio de 2023.

EO1: Analizar la normativa que regula el tratamiento de las entradas irregulares en la frontera sur española.

EO2: Estudiar las prácticas de gestión migratoria llevadas a cabo entre España y Marruecos.

EO3: Determinar el nivel de garantía de los derechos de los solicitantes de protección internacional que permiten alcanzar estas prácticas y marcos jurídicos.

4. Estado de la cuestión

Como bien afirman Zapata y Zaragoza, el panorama migratorio europeo ha pasado a constituir un tema de gobernabilidad de tipo supranacional, en el que las relaciones con los estados exteriores es el pilar fundamental (2008). Una de las relaciones más estratégicas impulsadas desde la UE es la de España con Marruecos, sobre todo desde 2018, cuando España empieza a cobrar relevancia en lo que respecta al control de los flujos de entrada irregular.

La importancia de esta cooperación se debe a que España es uno de los principales puertos de entrada a Europa, y Marruecos es un país que destaca por su «papel de Estado-tapón (Estado no comunitario guardián del espacio Schengen), y al mismo tiempo, "conexión" estratégica con los terceros países del sur del Mediterráneo, África del norte y África Subsahariana» (Naranjo, 2014, p.15).

Como se puede observar en la tabla que se presenta a continuación, en 2018 se duplica el número de entradas irregulares a España, es decir, por la ruta Occidental³ (ruta del Mediterráneo Occidental y ruta de África Occidental).

Tabla 1. Número de entradas a España por ruta (2017-2022)

Año/nº llegadas por ruta	Ruta del Mediterráneo Occidental	Ruta de África Occidental	Total
2017	23.143	421	23.564
2018	57.034	1.531	58.565
2019	23.969	2.718	26.687
2020	17.228	23.029	40.257
2021	17.378	22.351	39.729
2022	15.134	15.463	30.597

³ De hecho, en 2018 España fue el país con el mayor número de llegadas irregulares a la UE, alcanzando casi las 60.000 (Comisión Europea, 2019).

Año/nº llegadas por ruta	Ruta del Mediterráneo Occidental	Ruta de África Occidental	Total
Total	130.743	65.092	195.835

Fuente: Elaboración propia a partir de FRONTEX, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023.

Con **ruta del Mediterráneo occidental** se hace referencia a las llegadas irregulares a la España peninsular y a las ciudades españolas de Ceuta y Melilla en el norte de África.



Fuente: Montenegro y García, 2018. Elaborado por Save the Children

De acuerdo con López Sala, el caso de Ceuta y Melilla es clave, no solo por tratarse de las únicas fronteras terrestres de la UE en continente africano, sino por representar un ejemplo singular y anómalo del modelo de gestión fronteriza en la Unión Europea, modelo que estudiaremos con detenimiento más adelante.

«Exige de acuerdos especiales difícilmente observables en otras zonas de Europa y moldean, de forma excepcional, las relaciones entre ambos países abocados en una amalgama de pactos a formas de entendimiento mutuo y a una tácita aceptación de los límites territoriales de esta soberanía territorial contigua» (López Sala, 2012, p.5).

Cuando hablamos de la **ruta de África occidental** se hace referencia a las llegadas irregulares a las islas Canarias, situadas en el océano Atlántico.

Ruta atlántica de la inmigración desde África hasta España



Fuente: Lizarralde (2023). Elaborado por Henar de Pedro.

Como bien destaca CEAR, desde 2020, Canarias se ha convertido en el nuevo escenario europeo de la política de contención migratoria (CEAR, 2022). De hecho, entre 2019 y 2020 el número de entradas irregulares a Canarias pasó de 2.718 a 23.029, es decir, el 55% de las 40.257 entradas totales a España (Defensor del Pueblo, 2021).

Así, dicha ruta se considera la ruta más mortífera del mundo. Según el proyecto de la OIM sobre migrantes desaparecidos, entre 2018 y 2023, perdieron la vida 3.776 personas en el entorno geográfico de Canarias⁴. De hecho, en 2021 fue la ruta con mayor número de desapariciones y muertes (De la Orden, 2022).

La ruta Occidental es una de las vías de entrada a Europa más utilizadas. Fue la segunda más transitada en 2019, 2022 y 2023, y la más transitada en 2018, 2020 y 2024⁵ (Consejo Europeo, 2024). Esto hace que su gestión sea esencial para la agenda política europea en lo que respecta al control de flujos irregulares.

Por eso mismo, no son pocas las acciones que la UE ha llevado a cabo en esta ruta con los principales países de tránsito. Acciones que tienen que ver con operaciones militares en el mar dirigidas por la agencia de fronteras externas de la UE (FRONTEX), creación de tecnologías para la identificación y el control, el fortalecimiento de medidas de defensa

⁴ Teniendo en cuenta que en 2022 perdieron la vida 559 personas, entre 2018 y 2022 las cifras alcanzan las 2.126 personas (CEAR, 2022).

⁵ Datos hasta abril de 2024.

de los puestos fronterizos, la intensificación de los esfuerzos políticos con países vecinos y el fortalecimiento de las relaciones con África.

En resumen, la gestión de las entradas irregulares se ha convertido en el pilar fundamental de la política migratoria europea y las medidas que se están implementando tienen como objetivo principal garantizar la seguridad y el control migratorio (Casas-Cortes et al., 2014; Pasetti, 2020; De la Orden, 2022). El debate actual se centra en determinar si estas prácticas contravienen o no con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y protección internacional, anulando cualquier beneficio que puede surgir de los acuerdos de cooperación con terceros estados.

5. Metodología

Este trabajo pretende determinar si las prácticas de externalización de fronteras vulneran los derechos de los solicitantes de protección internacional. Para ello se realiza el estudio de uno de los casos más relevantes actualmente para la agenda migratoria de la UE, que es el caso de España-Marruecos. Se ha escogido el estudio de caso porque nos permite alcanzar cierta profundidad y detalle en nuestro estudio, a diferencia de los métodos estadísticos, cuya fortaleza es la amplitud Flyvbjerg (2011).

La técnica más apropiada para la obtención de datos en función de las posibilidades de este estudio ha sido la técnica cualitativa. Como bien afirma Navarrete, «el aporte de la investigación cualitativa permite un acercamiento a la realidad social que destaca la realidad subjetiva del individuo, la complejidad de los fenómenos, la historicidad y la imagen sistémica» (1999, p.225).

De acuerdo con Coller (2000), son cuatro las fuentes por las cuales se puede extraer la información necesaria para realizar un estudio de caso y estas son: documentos, entrevistas, observación y observación participante. En este TFM se recurre a al análisis documental de fuentes secundarias y a las entrevistas, en concreto tres entrevistas en profundidad a informantes cualificados. Se ha escogido esta técnica porque se pretende obtener una visión detallada y profunda de las percepciones y experiencias de los informantes, lo cual no sería posible capturar con técnicas cuantitativas. Las entrevistas en profundidad permiten explorar matices y contextos específicos que son esenciales para comprender la complejidad del tema de estudio, mientras que el análisis de fuentes secundarias proporciona un contexto más amplio y complementario a las perspectivas individuales.

- Entrevistas en profundidad: Los perfiles con los que se ha contactado para realizar este estudio ha sido el de personas que han trabajado o trabajan con solicitantes de protección internacional en la frontera sur española y conocen las prácticas de gestión migratoria que se llevan a cabo para el tratamiento de las entradas. Los tres entrevistados tienen cargos en organizaciones estatales, lo que les ha permitido conocer de primera mano numerosos casos de personas que solicitan la protección internacional en la frontera entre España y Marruecos. Es necesario mencionar ciertas dificultades en la muestra del estudio. Si bien si hemos tenido cierto acercamiento a la administración pública gracias a la participación de organismos multilaterales, este ha sido parcial debido a la negativa de la administración pública española a participar en las entrevistas.

Todas las personas entrevistadas han dado su consentimiento por escrito para la grabación de audio y la protección de datos. Se ha utilizado el acrónimo Exp-x (Experto y número) en lugar de sus nombres.

- Análisis de fuentes secundarias: Se ha realizado un análisis documental de fuentes secundarias que estudian el estado de la cuestión para recopilar la información más relevante. Se incluye el análisis de informes de organizaciones e instituciones especializadas en la materia, tales como FRONTEX, El Defensor del Pueblo, CEAR, ACNUR y el SJM, así como la revisión de otros trabajos académicos, de la normativa que regula el sistema de protección internacional español y el tratamiento de las entradas irregulares a España, y de los acuerdos de externalización entre España y Marruecos.

A la luz de estos instrumentos y del contenido de las entrevistas, se pretende cumplir con los objetivos de este trabajo de investigación, identificando si se están produciendo situaciones de vulneración de derechos en la frontera sur española.

6. Marco teórico y líneas de investigación

A lo largo del presente trabajo se hará alusión a los términos «externalización de fronteras», y «protección internacional» para referirnos al contexto y a los sujetos de nuestra investigación. Estos dos conceptos requerirán de nuestro análisis para situar cómo los entendemos en el marco del presente TFM y cuáles son las principales líneas de investigación que existen.

i. Externalización de fronteras

Si bien la externalización está vinculada con conceptos de control remoto, no entrada, disuasión, contención, deslocalización, extraterritorialidad, procedimiento externo y protección externa, no existe un consenso en lo que respecta a su conceptualización, en parte porque no es un término que podamos encontrar definido en el Derecho Internacional. Sin embargo, esto no quiere decir que su definición no haya sido objeto de debate entre los académicos.

Zapata y Zaragoza aciertan al afirmar que, independientemente de la variedad de prácticas políticas a la que se refiere la externalización, todas ellas tienen que ver con la extensión de la gobernación más allá de las fronteras:

«La noción de externalización se refiere a una variedad de prácticas políticas que reciben conceptualizaciones diferentes, relacionadas las unas con las otras, pero que se refieren todas a la extensión de la gobernación y de las políticas más allá de las fronteras. Los distintos conceptos relacionados con la externalización contemplan, al menos, dos países diferentes que tienen una relación específica asimétrica, no sólo en términos de poder y de diferencias socioeconómicas, sino también en términos de capacidad de respuesta política para un mismo hecho: el movimiento de personas de un país a otro» (Zapata y Zaragoza, 2008, p.187).

Sin embargo, y como bien destaca Feith Tan (2021), las prácticas de externalización están siendo cada vez más complejas, lo cual implica reflexionar sobre los límites conceptuales y llevar a cabo un análisis profundo en el que se tenga en cuenta tanto la intención de los Estados como el impacto en los solicitantes de protección internacional, es decir, una perspectiva ampliada. De esta forma, se podrán incluir o excluir ciertas prácticas del concepto de externalización que no estén en conformidad con el Derecho Internacional o que violan el Derecho internacional.

Rodríguez Copé, por ejemplo, clasifica la externalización desde el punto de vista geográfico en dos dimensiones, la dimensión directa y la dimensión indirecta. Con externalización directa se refiere a una «externalización del derecho (subjetivo) de asilo», es decir, que la responsabilidad de gestionar la solicitud de protección internacional sea trasladada a un tercer país considerado seguro a priori en base al concepto de “tercer país seguro”. Mientras que con externalización indirecta hace referencia a la creación de fronteras exteriores en terceros Estados, no necesariamente cercanos geográficamente, en base a la suscripción de acuerdos entre Estados "de tránsito" y Estados “de destino”. De

esta forma, la frontera "jurídica" de un Estado no tiene porqué coincidir con la frontera "territorial" (2023).

Crisp (2019) también define la externalización desde una perspectiva geográfica, pero, al igual que Legomsky (2003), defiende que los países de destino que adoptan acuerdos de retorno con terceros países tienen, por norma general, intenciones restrictivas, no humanitarias. Es decir, Crisp incluye la intención de los Estados como elemento definitorio y se refiere a la externalización como «medidas tomadas por los Estados en ubicaciones más allá de sus fronteras territoriales para obstruir, disuadir o de otra manera evitar la llegada de refugiados» (2019).

En su Nota sobre la "Externalización", ACNUR definió la externalización como aquellas «prácticas legales que implican la transferencia de la responsabilidad de la protección internacional, realizadas de acuerdo con estándares internacionales», al mismo tiempo que la diferenciaba de la externalización de la protección internacional. Es decir, de las «medidas que impiden que los solicitantes de asilo entren en territorio seguro y reclamen protección internacional, o transferencias de solicitantes de asilo y refugiados a otros países sin suficientes salvaguardias» (ACNUR, 2021).

Como vemos, cuando se tiene en cuenta el alcance práctico de estas políticas (en lo que respecta al cumplimiento de los derechos contenidos en el Derecho Internacional) y las intenciones de los Estados (en lo que respecta a externalizar o no el sistema de protección internacional), nos encontramos ante ciertas prácticas que implican la externalización de fronteras, pero que podrían no ir en conformidad con el Derecho Internacional.

La clave, por tanto, está en atender un concepto de externalización más amplio, en el que se midan las intenciones tras estas prácticas y el grado de accesibilidad al sistema de protección internacional, ya que, en ocasiones se pretende la expansión del acceso a la protección y, en otras, se busca restringirlo (Feith y Endres de Olivera, 2023; Boswell 2003).

Como bien destaca Zapata, es innegable que la política de la UE tiende cada vez más hacia la selectividad, la vigilancia fronteriza y el control personalizado, de hecho, las intenciones tras esta nueva tendencia han sido calificadas de Eurocéntricas (2012). Teniendo esto en cuenta, quedaría por analizar si, al atender a un concepto de externalización más amplio, estas prácticas implican una expansión de la protección internacional o una externalización de la protección internacional. Debido a la necesidad

de delimitar el caso de estudio, nos centraremos en analizar el caso español, ya que se trata del Estado miembro más clave en lo que respecta a las prácticas de externalización de la Unión Europea en la Ruta Occidental.

ii. Protección internacional

En la Unión Europea, la protección de los refugiados y de otras personas en necesidad de protección internacional está regulada principalmente por la legislación de la propia UE y por los instrumentos garantes de los derechos humanos contenidos en el Derecho Internacional.

Si bien no existe una definición amplia de lo que significa protección internacional, la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre normas para la concesión de protección internacional, establece los criterios y los procedimientos para determinar quién tiene derecho a recibir protección internacional y qué derechos se les otorga a los beneficiarios de dicha protección en los Estados miembros de la UE.

Se trata de un tipo de protección que los Estados o ACNUR pueden otorgar a los solicitantes de asilo y a los refugiados para garantizar que sus derechos son reconocidos, cumpliendo con sus deberes y su papel solidario como miembros de la comunidad internacional.

En el artículo 2 (a) de la Directiva 2011/95/UE, vemos que con protección internacional la UE entiende «el estatuto de refugiado y de protección subsidiaria». Es decir, la protección, que todo nacional de un tercer país o persona apátrida puede recibir en caso de que tenga miedo a volver a su país por miedo a ser perseguido⁶ (refugio) o por miedo a sufrir daños graves según se define en el artículo 15 (protección subsidiaria).

La Directiva también establece que los Estados miembros tienen competencia para mantener o establecer estándares más favorables, para los nacionales de terceros países o personas apátridas, que las normas establecidas por la Directiva y por instrumentos internacionales de derechos humanos (Consideración 14)⁷. Estos instrumentos vinculan jurídicamente a los Estados miembros a garantizar los estándares mínimos internacionales

⁶ A efectos del artículo 1(a) de la Convención de Ginebra.

⁷ Como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

en materia de protección internacional y derechos humanos, como el principio de no devolución, la creación de sistemas nacionales de determinación del estatuto de refugiado y de las personas que solicitan protección, el acceso a procedimientos justos, etc.

7. Marco legislativo

i. Externalización de fronteras España-Marruecos

La transformación de Marruecos en un estado clave para la gestión de las entradas irregulares a España y su creciente relevancia en la agenda de seguridad europea, han conducido a la formación de una compleja red de acuerdos políticos. Estos acuerdos abarcan acuerdos bilaterales normativos y no normativos, medidas para fortalecer la vigilancia conjunta en las fronteras, la cooperación para el retorno de migrantes y la implementación de políticas de desarrollo económico y social para abordar las causas subyacentes de la migración⁸.

De acuerdo con Cassarino, este entramado de arreglos administrativos, acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento surgieron como una alternativa a los acuerdos formales de readmisión. Como bien destaca, algunos países miembros de la UE han ido adoptando nuevas formas de "compromiso" con países del Mediterráneo para evitar las dificultades procedimentales que derivan de los acuerdos formales de readmisión, las obligaciones derivadas en materia de protección de derechos de las personas readmitidas y la falta de cooperación de los terceros países signatarios. Aunque no son acuerdos formales, tienen serias implicaciones en las relaciones entre Estados y en la salvaguarda de los derechos de los migrantes (2007).

En lo que respecta a las relaciones entre España y Marruecos, la transferencia del control a este último ha llevado a una fuerte dependencia por parte del Estado español en términos de cooperación, lo cual le permite a Marruecos instrumentalizar las migraciones como herramienta política (De la Orden, 2022; López Sala, 2012). De hecho, es conocido el caso de las 8.000 entradas irregulares por Ceuta el 17 y 18 de mayo de 2021 que fueron impulsadas por Marruecos en represalia a la hospitalización en España del líder del Frente Polisario (ANUE, 2021).

ii. Sistema de protección internacional en España

⁸ Según CEAR, algunos de los instrumentos de cooperación en materia migratoria firmados con Marruecos que incluyen cláusulas de readmisión son de difícil acceso público (no publicados en el BOE y divulgación extra-oficial). Este es el caso de los Memorandos de Entendimiento, menos formales, pero igual de efectivos en la práctica (2020).

Tanto la institución del asilo como la del refugio no existieron en España hasta el año 1978, año en el que el país se adhirió a la Convención de Ginebra, con su Protocolo correspondiente, y aprobó la Constitución española de 1978 que hoy en día continúa vigente.

Sin mencionar el refugio y sin dotar de contenido material al asilo, la Constitución se limitó a reconocer el derecho de asilo en su artículo 13.4 de la siguiente manera: «La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España».

La actual ley en materia de protección internacional en España es la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. En ella se elimina cualquier separación conceptual entre el asilo y el refugio al considerar que el asilo es:

«La protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta Ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967» (art.2).

Cuando una persona no reúne los requisitos para ser reconocida como refugiado o para obtener asilo, pero en caso de volver a su país de residencia habitual podría sufrir daños graves, el artículo 4 garantiza que podrá solicitar protección subsidiaria. En resumen, cuando hablamos de la protección que España puede otorgarle a un solicitante de protección internacional, nos estamos refiriendo al refugio y a la protección subsidiaria.

Por otro lado, son varias las obligaciones que el Estado español tiene para con los solicitantes de protección internacional. Algunas de ellas las podemos encontrar en la Ley 12/2009, incluyendo el acceso al procedimiento ordinario (art.24), la protección contra la devolución a un lugar donde se enfrenten a persecución o tortura (art.5), la provisión de asistencia jurídica y apoyo durante el proceso de la solicitud (art.16), etc.

La información sobre los puntos donde realizar la solicitud se encuentra en el artículo 4 del Real Decreto 203/1995. Estos son, la Oficina de Asilo y Refugio, los puestos fronterizos de entrada al territorio español, las Oficinas de Extranjeros, las comisarías Provinciales de Policía o Comisarías de distrito que se señalen mediante Orden del

Ministro de Justicia e Interior y las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares españolas en el extranjero⁹.

Es relevante para nuestro estudio mencionar como se regula el tratamiento de las entradas irregulares en España. Esto lo podemos encontrar en la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social 4/2000, la cual aborda específicamente la expulsión (art.57, 58 y 64), los requisitos de entrada (art.25), la prohibición de entrada (art.26 y 60) y las devoluciones (art.58). En lo que respecta a los solicitantes de protección internacional, el artículo 58.4 establece que toda persona que formalice una solicitud, independientemente de haber entrado ilegalmente en España, no podrá ser devuelta hasta que su solicitud no haya sido estudiada y posteriormente rechazada.

En el artículo 23 del Reglamento de la Ley 4/2000 (RD 557/2011), se profundiza sobre el procedimiento y las garantías de la devolución, como es la identificación inmediata de las personas que hayan sido interceptadas tratando de entrar irregularmente en España (23.2). También establece que la prohibición de entrada en España puede ser impuesta por las autoridades españolas o por las de otro Estado con el que España tenga un acuerdo en materia migratoria (art. 23.a). Esto implica que la gestión de la entrada y la prohibición de la misma pueden ser delegadas a terceros países.

En esta línea, la Disposición adicional sexta de la Ley de Extranjería (Ley 4/2000) establece que los extranjeros pueden ser entregados o enviados a los países de los que sean nacionales, o desde los que se hayan trasladado hasta el territorio español, en virtud de los acuerdos de readmisión que haya firmado España con terceros países. También garantiza que dichos acuerdos contendrán cláusulas de respeto a los derechos humanos según lo que establecen los tratados y convenios internacionales.

Por último, cabe mencionar la Disposición Adicional Décima de la Ley de Extranjería, cuyo contenido hace referencia al rechazo en frontera, un instrumento que merece especial atención para nuestro análisis.

La figura del rechazo en frontera se introdujo en 2014, y entró en vigor el 1 de abril de 2015, con la enmienda a Ley de Extranjería. El objetivo era el de establecer un régimen

⁹ La posibilidad de presentar una solicitud en Misiones Diplomáticas se introdujo en el artículo 38 de la Ley 12/2009 en 2020, cuando la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su sentencia N.º 1327/2020, de 15 de octubre, reconoció el derecho a solicitar asilo ante las embajadas de España.

especial para Ceuta y Melilla. De esta forma, todo nacional de un tercer país que sea detectado intentando cruzar la frontera de manera irregular puede ser rechazado para prevenir su entrada en España, siempre y cuando se respete la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte (Disposición Adicional Décima de la Ley 4/2000).

En su momento, ACNUR recomendó la retirada de esta enmienda debido a la falta de un procedimiento específico «para llevar a cabo los "rechazos en frontera" en el que se respete plenamente la normativa internacional, tal y como la Agencia de la ONU para los Refugiados recomendó». También señaló la importancia de recordar las dificultades a las que se enfrentan muchos migrantes para acceder al sistema de protección internacional, «ya que a menudo estas personas carecen de medios legales para acceder a la protección internacional» (ACNUR, 2015).

8. Estudio de caso

Los informes del Defensor del Pueblo, CEAR y el SJM que analizan la gestión de los flujos de entrada irregular en la frontera sur, llevada a cabo por España en cooperación con Marruecos, resaltan la falta de un procedimiento conforme a la normativa internacional y la falta de acceso al sistema de protección internacional. Esto también ha sido destacado por los expertos como bien se expone a continuación.

8.1. Procedimiento específico de acuerdo con los estándares internacionales

En virtud de los tratados internacionales y de la propia legislación nacional, España está vinculada a una serie de obligaciones para con los solicitantes de protección internacional, entre ellas la identificación individualizada, el acceso a un intérprete, a un abogado, garantizar que ningún solicitante de protección internacional sea devuelto hasta que su solicitud haya sido denegada, etc. Sin embargo, los tres expertos señalaron que, en la práctica, estas garantías procesales no siempre se aplican.

«A veces España devuelve a las personas que han entrado ilegalmente sin esas garantías, sin seguir un procedimiento reglamentario, lo cual puede afectar a personas con perfiles de protección internacional» (exp-1).

«Lo que es ilegal son las prácticas que en algunas ocasiones se llevan a cabo. El hecho de que cualquier Fuerza y Cuerpo de Seguridad del Estado realice una devolución sumaria sin procedimiento, podría comprometer el principio de no devolución, una de las obligaciones a las que España está vinculada» (exp-3).

«Cuando algunas entidades denunciaron las prácticas de devolución colectiva en la frontera sur, el Ministerio del Interior se amparó en dos textos legales. En el Acuerdo bilateral entre España y Marruecos de 1992 y en la Disposición Adicional Décima de la Ley de Extranjería para Ceuta y Melilla. Si bien ambos textos establecen una serie de garantías, estas no se han estado cumpliendo» (exp-2).

De hecho, como bien afirma CEAR en su Informe anual de 2022, se estima que durante los episodios de Ceuta en mayo de 2021 llegaron a entrar unas 14.000 personas en total, de las cuales aproximadamente 1300 eran menores de edad. Si bien no da cifras, afirma que «se llevaron a cabo devoluciones sumarias por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado» (p.95). Por otro lado, según su Informe de 2023, el 24 de junio de 2022, 470 personas de las 1.500 que trataron de cruzar la valla de Melilla fueron devueltas sumariamente.

La existencia de un procedimiento específico garantiza el cumplimiento de las garantías procesales. En esta línea, y como bien hemos mencionado anteriormente, ACNUR recomendó la retirada de la enmienda a la Ley de Extranjería debido a la falta de un procedimiento específico que respetase los estándares mínimos contenidos en el derecho internacional. Esto es porque, si bien la Ley 4/2000 (Ley de Extranjería) establece una serie de garantías que deben cumplirse en caso de retorno de extranjeros que intentan ingresar en España a través de un puesto fronterizo no autorizado, no podemos decir lo mismo del rechazo en frontera. Para algunos autores, el objetivo de esta reforma era el de legalizar de alguna forma las devoluciones sin procedimiento¹⁰ que se estaban llevando a cabo en Ceuta y Melilla (Escamilla, 2021; De la Orden, 2022).

De hecho, el primer experto señala que la Disposición Adicional Décima, por definición, se refiere únicamente a las entradas irregulares detectadas en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla, y, sin embargo, se han visto prácticas de rechazo en frontera llevadas a cabo en zonas para las que no está prevista

«En la práctica se está aplicando algo similar al rechazo en frontera, es decir, formas de devolución sumaria sin pasar por la identificación, desde fronteras para las que no está previsto ese tipo de rechazo, como son las fronteras marítimas de Ceuta y Melilla, las islas Chafarinas y otras plazas menores de soberanía española en el norte de

¹⁰ A las devoluciones sin procedimiento también se las denomina expulsiones sumarias o devoluciones en caliente.

África. Estoy atacando el uso analógico de una norma restrictiva de derechos en un ámbito geográfico para el que no está pensada»¹¹ (exp-1).

De acuerdo con el primer experto, la falta de procedimiento permite a los Estados ganar inmediatez en la devolución. De ahí la reluctancia de España en aplicar un procedimiento individualizado en el rechazo en frontera.

«Aunque el discurso político y jurídico español hable de impedir la entrada, en realidad se trata de reaccionar inmediatamente contra ella, y eso se produce mediante la devolución, que está sujeta a un procedimiento mínimo que exige ciertas garantías, entre ellas la identificación. Cuando se lleva a cabo esa identificación, se pierde inmediatez en la ejecución de la devolución, lo que provoca un mayor margen para las reticencias del Estado desde el que se ha entrado en España a readmitir a esas personas. Se está tratando cada vez más de ejecutar las devoluciones en las primeras 72 horas de detención policial» (exp-1).

La figura del rechazo en frontera fue estudiada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 172/2020, en la cual declaró que se trata de una «actuación material de carácter coactivo, cuya finalidad es la de restablecer inmediatamente la ilegalidad transgredida por parte de las personas extranjeras que cruzan o intentan cruzar irregularmente esa frontera terrestre». Además, afirmó que por tratarse de una actuación material coactiva, no cabe un procedimiento administrativo específico siempre que se cumpla: (i) aplicación a las entradas individualizadas; (ii) pleno control judicial y (iii) cumplimiento de las obligaciones internacionales, entre ellas la identificación individual para poder atender situaciones de especial vulnerabilidad. «De las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos se desprende que, al ejecutar un “rechazo en frontera”, los cuerpos y fuerzas de seguridad deberán prestar especial atención a las categorías de personas especialmente vulnerables».

El voto particular señaló que el uso del término rechazo en el precepto impugnado (la Disposición Adicional Décima de la Ley 4/200), «no permite eludir el hecho de que la persona interceptada ya está en territorio español y bajo custodia de funcionarios españoles». Es decir, que el rechazo en frontera es una devolución en sentido jurídico y, por tanto, necesita de un procedimiento que establezca unas garantías, al igual que los

¹¹ Según primer experto, se trata de una cuestión sub iudice. Es decir, que está pendiente de resolución judicial.

procedimientos previstos para la denegación de entrada, la expulsión y la devolución, recogidos en El Real Decreto 557/2011.

Los tres expertos también señalaron la necesidad de un procedimiento que regule un modo de actuar específico que garantice el cumplimiento de esas obligaciones internacionales a las que el TC hace referencia. Es decir, que la polémica no tiene tanto que ver con el contenido de la Disposición Adicional Décima, sino más bien con la falta de este.

«El desarrollo reglamentario de esta disposición permitiría precisar mejor como hacer compatible la práctica del rechazo en frontera con la protección internacional, pero ese desarrollo reglamentario nunca ha llegado» (exp-1)

«No es un tema tanto de lo que la Disposición Adicional Décima dice, ya que si lees el texto habla de cumplir con las obligaciones internacionales de España. Sin embargo, es necesario que el Estado diga cómo cumplir con esas obligaciones internacionales. Por ejemplo, lo que no puede ser es que en la práctica una persona sometida a la autoridad española no pueda pedir asilo, que no tenga efecto jurídico, algo que no regula la Disposición adicional» (exp-3).

«Intentaron salvar la Disposición Adicional Décima en la letra de la ley, pero para mí es un oxímoron. Si lees la norma habla de cumplir con los tratados internacionales y es imposible cumplir ese rechazo en frontera expedito sin ningún procedimiento, sin acceso a abogados, sin acceso a intérprete, etc. Cómo va la Guardia Civil a poder detectar si una persona es vulnerable, solicitante de protección internacional, menor de edad, víctima de trata, etc., si, por ejemplo, no puede hablar con ella porque no tiene acceso a intérprete. En la práctica no es posible cumplirlo» (exp-2).

8.2. Acceso al sistema de protección internacional

i. Acceso a España

Otro de los argumentos principales del TC para justificar la falta de un procedimiento de expulsión individualizado en el rechazo en frontera de personas extranjeras, incluidas las que se disponen a solicitar asilo, defiende que cuando un Estado provee de vías que permiten la entrada legal, las personas que cruzan o tratan de cruzar una frontera por lugares no autorizados se están poniendo a sí mismas en una situación de ilegalidad¹².

¹² Para afirmar esto, el TC se apoyó en la sentencia del TEDH de 13 de febrero de 2020 que resuelve el caso N.D. y N.T. en la cual se declaró que no hay una violación del artículo 4 del Protocolo nº4 del CEDH, que prohíbe las expulsiones colectivas, cuando la ausencia de una decisión individual de expulsión puede atribuirse a la propia conducta del demandante (§ 200 y 201 N.D. y N.T. c. España, 2020).

La clave, por tanto, está en determinar si el Estado español realmente provee vías de acceso seguras en la frontera sur española, tal como señala uno de los informantes cualificados.

«Aunque entiendo parte de la argumentación jurisdiccional sobre la existencia de canales para solicitar protección, se debe observar que en la práctica estos canales son realmente practicables. Esto además implica que, si se lleva una devolución sumaria a la justicia, se debe probar porque ese canal, aparentemente a disposición de la persona, fue impracticable, lo cual a veces es difícilísimo» (exp-1).

En esta línea, cabría destacar la reactiva apertura de las fronteras de España con Marruecos. El 12 de mayo de 2022, la Moncloa anunció la apertura de los puertos fronterizos con el país alautia que habían estado cerrados desde el 14 de marzo de 2020 debido a la pandemia.

«La primera fase de la reapertura comenzará a las 00:00 del próximo 17 de mayo, momento en el que, a través de los pasos de El Tarajal, en Ceuta, y de Beni Enzar, en Melilla, podrán acceder a territorio español los ciudadanos y residentes en la Unión Europea y aquellas personas autorizadas a circular en el espacio Schengen» (La Moncloa, 2022).

Desde entonces, solo las personas con ciudadanía española y de la UE, marroquíes con visado Schengen y trabajadores marroquíes transfronterizos debidamente autorizados pueden acceder a España por estos canales. Como bien señala el segundo experto, la accesibilidad es limitada.

«Por la pandemia se cierran los puestos fronterizos y cuando se han ido reabriendo no se ha hecho para todas las personas. Ahora mismo por el puesto fronterizo no puede pasar prácticamente nadie» (exp-2).

Este régimen restrictivo de acceso en función de la nacionalidad y de los rasgos fenotípicos¹³ no da margen a solicitar protección en la oficina de asilo de las dependencias policiales de los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla a quienes carecen de la documentación requerida, como ocurre por ejemplo con la población de origen subsahariano y yemení (SJM, 2022; CEAR, 2022).

¹³ Los criterios selectivos en función de la nacionalidad también se han manifestado desde las fronteras marroquíes. Como destaca Amnistía internacional, en ocasiones las personas de origen subsahariano no pueden alcanzar los puestos fronterizos bajo soberanía española debido a los impedimentos de las propias autoridades marroquíes (2015).

Se podría argumentar que, en virtud del artículo 38 de la Ley 12/2009, desde 2020 existe una vía de acceso alternativa como es la posibilidad de pedir protección internacional en las embajadas y consulados españoles. Sin embargo, y como destaca el primer experto

«En la práctica, esto se ha hecho poquísimas veces. Cuando el Ministerio del Interior da cifras de las personas que han recibido protección internacional por esta vía advierte que se trata de familiares¹⁴ de personas que ya han recibido protección internacional en España, es decir, que han obtenido una decisión política y administrativa de extensión del asilo» (exp-1).

Por tanto, la falta de un procedimiento individualizado no debería justificarse en la conducta de los demandantes, ya que no podemos afirmar que las vías de acceso a España en la frontera sur sean realmente practicables, es decir, los puestos fronterizos habilitados y las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares españolas en el extranjero.

Además, la impracticabilidad de estos canales obliga a las personas en necesidad de protección internacional a buscar otras alternativas de entrada, ya sea a nado, saltando las vallas o dirigiéndose a otras plazas menores de soberanía española. «En general, aumenta el número de personas que arriesga su vida y su integridad física para solicitar protección internacional» (SJM, 2020, p.16). Como bien afirma De la Orden, «no existe mecanismo de inmovilidad capaz de detener la necesidad de protección» (2022, p.251). Esta idea ha sido ratificada por el primer experto.

«¿Que la UE trata de combatir los movimientos irregulares? sí, pero esto viene previamente propiciado por esa rigidez administrativa, aunque sea indirectamente. Si hubiese un margen mucho más razonable para migrar regularmente, caería mucho la oportunidad para este tipo de tramados que necesitan de la corrupción administrativa, policial y de los países que tienen más o menos respeto por la vida y la integridad de las personas» (exp-1).

Según el tercer informante cualificado, la falta de acceso también es consecuencia de la falta de transposición a las normas europeas que regulan el acceso al territorio garantizando la efectiva salvaguarda de los derechos de los solicitantes de protección internacional.

¹⁴ De hecho, cuando CEAR menciona en sus Informes el número de solicitudes que se formalizan anualmente en las embajadas de España, enfatiza que se trata de solicitudes de extensión familiar.

«Las Directivas de la Unión Europea necesitan de una transposición en la legislación nacional de cada Estado miembro. Hay tres directivas del segundo grupo del SECA que no han sido transpuestas en el ordenamiento español, por lo que algunas obligaciones y estándares mínimos de actuación no se encuentran necesariamente en la ley de asilo española. Esto supone algunos retos en el acceso al procedimiento de asilo. Que España se apoye a un país de tránsito no es excusa técnica ni jurídica para no cumplir con sus obligaciones» (exp-3).

Para De la Orden, el desinterés por adaptarse los estándares de la UE «evidencia el paso de la concepción del asilo como protección a la del asilo como instrumento de control migratorio» (2022, p.385). Esto es porque, como bien señala el autor, legalizar bajo marcos jurídicos ambiguos y sin garantías procesales el tratamiento de las fronteras es lo que permite llevar a cabo estrategias de control formuladas para garantizar la ejecución de las expulsiones mediante la detención, la inmovilidad y el rechazo y no para garantizar el acceso al sistema de protección internacional. Es decir, que esta ambigüedad permite a los Estados esquivar sus obligaciones para con los solicitantes de protección internacional (Cassarino, 2007). Esto fue ratificado por el primer experto.

«Cuando estamos hablando de zonas tan ambiguas, como lo que toca en las fronteras, hay que ser extremadamente cuidadosos en la parte procesal. Si no se tiene una información inequívoca, van a acogerse a cualquier elemento de ambigüedad para decir que los estados tienen que controlar los movimientos migratorios y que hay que tener simpatía por el estado. Esto, de hecho, es lo que está pasando ahora» (exp-1).

ii. Acceso desde Marruecos

Como bien hemos mencionado anteriormente, Marruecos instrumentaliza la migración en función de sus intereses políticos para con España. Esto ha sido confirmado en algunos de los informes de CEAR¹⁵ y el SJM, y por los informantes cualificados, para quienes, efectivamente, los sucesos de mayo en Ceuta de 2021 y en junio de 2022 en Melilla fueron fruto de la tensión diplomática entre España y Marruecos.

«Lo que nos comentaban las propias personas que entraron en esa ocasión en Ceuta es que las autoridades marroquíes levantaron todo control posible y las personas migrantes aprovecharon para entrar. Lo mismo ocurrió en la masacre de Melilla, se fue

¹⁵«Según los testimonios de las personas supervivientes, días antes de lo sucedido, las autoridades marroquíes intensificaron las redadas y la violencia en los asentamientos de los montes donde sobreviven escondidas en campamento improvisados las personas migrantes de origen subsahariano, a las que amenazaron con dispararles si no abandonaban la zona. Este hecho precipitó su decisión de intentar acceder a Melilla el día 24 de junio» (CEAR, 2023, p.95).

expandiendo que las autoridades marroquíes iban a hacer una “limpia” en los campamentos donde estaban las personas migrantes esperando para poder pasar. Esto hizo que fueran a la valla con los resultados tan trágicos que ya conocemos» (exp-2).

«Las personas migrantes también son objeto de las relaciones diplomáticas entre España y Marruecos. Si bien en mayo las 10 000 entradas en Ceuta surgieron en un contexto de tensión diplomática, en 2022 las entradas en Melilla volvieron a responder a esa tensión diplomática» (exp-1).

Existen otros casos significativos de instrumentalización migratoria por parte del país alauita, como fue el caso de Canarias a lo largo de 2022. De acuerdo con el Informe de CEAR (2023), tras el cambio en la posición de España sobre el Sáhara Occidental y la reanudación de las relaciones con Marruecos, el control por parte de este último en la ruta migratoria hacia Canarias se intensificó notoriamente, de hecho, es una de las razones por las cuales se puede apreciar un descenso de las llegadas por esa ruta en 2022. El problema está en que las prácticas de contención parecen alejarse de los estándares mínimos de actuación.

«Hay constancia del aumento de las redadas en los puntos habituales de salida de embarcaciones, de retenciones temporales y también de los traslados a zonas interiores de Marruecos con intención de alejarlas de forma rápida de la costa y dificultar su posible salida (...). También ha sido más frecuente la participación de la Marina marroquí en interceptaciones de personas que trataban de salir hacia las islas Canarias y su devolución al país del que huían» (CEAR, 2023, p82).

En esta línea, el segundo experto denuncia que se releguen responsabilidades de gestión migratoria a terceros estados cuyos intereses no pretenden garantizar el cumplimiento de la normativa internacional, en parte porque de esta forma es difícil llevar el seguimiento de estas prácticas.

«Al permitir que terceros estados, en muchos casos de dudoso respeto de los derechos humanos, hagan un control previo de las personas que pueden llegar o no hasta territorio europeo, se está vulnerando la normativa internacional de derechos humanos. Cuando ese control lo hacen terceros estados que no están vinculados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y por toda la normativa de la Unión Europea nos es más complejo pedir responsabilidades si hay una violación de los derechos humanos» (exp-2).

8.3. Funcionamiento de los acuerdos entre España-Marruecos

Hasta ahora, se han expuesto algunos elementos de arbitrariedad en la praxis del Estado español y marroquí (criterios selectivos en función de la nacionalidad, la impracticabilidad de los canales para acceder al sistema de protección internacional, instrumentalización de las migraciones, aplicación arbitraria de la normativa), que vienen propiciados por la ambigüedad en el marco normativo que regula el tratamiento de las fronteras (falta de desarrollo reglamentario de la norma que regula el acceso al sistema de protección internacional y el acceso al territorio) y que permiten que los Estados puedan esquivar sus obligaciones para con los solicitantes de protección internacional con mecanismos de control e inmovilidad.

Cabría añadir otros elementos de ambigüedad relevantes que se han destacado en las entrevistas, pero en este caso enfocados en la aplicación práctica de los acuerdos entre España y Marruecos, es decir, en la praxis conjunta.

«Es difícil hacer la trazabilidad de la aplicación práctica de estos acuerdos y memorandos porque depende mucho de las relaciones internacionales o bilaterales entre España y Marruecos. Por ejemplo, hace poco Marruecos anunció que iba a volver a aceptar la devolución de nacionales marroquíes que habían entrado a España por Ceuta y Melilla. Es algo que está en el acuerdo de los años 90 pero que de repente, por distintas circunstancias, se dejó de aplicar y ahora han vuelto a aplicarlo. La relación entre ambos países es muy cambiante e influye enormemente» (exp-2).

«Antes del COVID, los habitantes de Nador y de Tetúan¹⁶ estaban autorizados a pasar el día en Ceuta y Melilla. Cuando se abren las fronteras en 2022, se abren solo a personas con visado o con autorización de trabajadores transfronterizos. No es que ya no exista esta posibilidad, simplemente ya no se aplica y no sabemos cuándo lo van a volver a aplicar» (exp-3).

La arbitrariedad para aplicar los acuerdos también fue señalada por De la Orden, quién afirma que el Acuerdo de readmisión hispano-marroquí se ha implementado en escasas ocasiones, en parte porque el país magrebí se mantiene reticente a aceptar las solicitudes de readmisión con sus respectivas exigencias operativas. Según el autor, la negativa de Marruecos se fundamenta en la falta de certeza sobre el lugar de entrada, ya que el artículo 2 del acuerdo establece que la readmisión a otro Estado debe efectuarse siempre que se

¹⁶ El régimen especial de las ciudades autónomas se dispuso en 1986 cuando España entró a formar parte del espacio Schengen y supone que los residentes de Tetuán pueden acceder sin visado a Ceuta y los de la provincia de Nador a Melilla, y que los controles aduaneros se realizan en el puerto.

apruebe que el extranjero proviene efectivamente del territorio del Estado requerido (2022).

En esta línea, y como bien se ha mencionado anteriormente, el primer experto destaca que este tipo de ambigüedades permiten que los Estados puedan desentenderse en muchas ocasiones de sus obligaciones.

«No cumplir escrupulosamente la ley tiene resultados. Por ejemplo, el salvamento marítimo en la costa sahariana tiene como centro de coordinación Canarias, entonces si hay constancia de una embarcación que está a riesgo de naufragio y otra embarcación la percibe, tiene que ponerse en contacto con el centro de coordinación de Canarias. Luego, desde Canarias, tendrán que determinar que medios españoles o marroquíes están más cercanos para poder socorrer. Esto es la teoría. En la práctica, si el centro de coordinación de Canarias recibe un aviso de riesgo de naufragio más cerca de la costa marroquí, desde luego no va a enviar una embarcación española, va a pasar aviso. De hecho, hubo un caso en el que pasaron muchas horas sin una intervención y las personas que estaban en la embarcación murieron porque ninguno de los países quería intervenir, uno porque el otro ya había ejercido la coordinación y el otro porque si intervenía, eran personas que habrían logrado entrar en España. Lo mismo ocurre a la inversa» (exp-1).

Otro aspecto relevante que se destacó en las entrevistas es la falta de transparencia sobre los acuerdos firmados entre España y Marruecos, lo cual dificulta aún más la trazabilidad de estas prácticas.

«A los memorandos, por ejemplo, nos es muy difícil acceder y no siempre han sido públicos. Tratamos de llegar a ellos por el portal de transparencia, pero contestaron con información parcial» (exp-2).

«No todos los acuerdos bilaterales de España terminan de estar publicados, no hay transparencia sobre ello. No publicar los términos de los acuerdos a los que llega con los países de tránsito y origen es una de las características de España» (exp-3).

Como vemos, la aplicación arbitraria de la normativa y la falta de transparencia no nos permite afirmar que estemos ante un marco de cooperación que garantice el cumplimiento y la salvaguarda de los derechos y estándares mínimos recogidos en el Derecho Internacional y en el Derecho de la UE.

9. Conclusiones

Tras exponer los resultados comparativos de la investigación, señalaremos ahora las dos principales conclusiones a las que hemos llegado en el presente TFM.

Primera. Si aplicamos la definición ampliada de externalización de fronteras en el caso España-Marruecos, es decir, teniendo en cuenta las intenciones tras las prácticas de gestión de los flujos migratorios y el grado de accesibilidad al sistema de protección internacional, nos encontramos ante un sistema de externalización de fronteras que no funciona conforme a los estándares con el Derecho Internacional.

Segunda. Hay una falta de interés del Estado español por adaptar la legislación a los estándares internacionales, y los mecanismos de control y gestión de las entradas irregulares a España y con Marruecos se han ido normalizando bajo marcos jurídicos ambiguos e informales. Es decir, marcos que facilitan la existencia de un sistema restrictivo, selectivo, arbitrario y ambiguo que no garantiza el cumplimiento de las garantías procesales mínimas conforme a la normativa internacional, y, por lo tanto, no podemos decir que haya un respeto por los derechos de los solicitantes de protección internacional.

10. Futuras líneas de investigación

Este trabajo ha planteado una propuesta teórica y un modelo de medición para comprender los efectos de las prácticas de externalización. Cabe destacar que han quedado relegadas a la investigación algunas cuestiones, por tanto, se ofrecen como futuras líneas de investigación y mejora.

Primero. Marruecos es uno de los países de tránsito con los que España está llevando a cabo este tipo de prácticas. Sería deseable analizar si las políticas de externalización de España en el resto de países tienen los mismos efectos, o, por el contrario, el caso de España-Marruecos es un caso aislado.

Segundo. Sería interesante ampliar la muestra de estudio y tener en cuenta la realidad de los participantes y solicitantes de protección internacional que han sufrido las consecuencias de estas situaciones en la frontera sur española.

Tercero. Para poder alcanzar una visión más holística e integral, habría sido esencial que la administración pública española participase en las entrevistas en profundidad. También sería interesante poder contar con la perspectiva de los gobiernos de los países de tránsito para este fin.

11. Bibliografía

Autores Individuales

- Arango, J. (2016). A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la UE. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 30-55.
<https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2016.30>
- Boswell, C. (2003). The external dimension of EU immigration and asylum policy. *International Affairs*, 79(3), 619-683. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00326>
- Cassarino, J. P. (2007). Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood. *The International Spectator*, 42(2), 179–196.
<https://doi.org/10.1080/03932720701406365Cassarino 2007>
- Coller, X. (2000). *Estudio de casos*. Cuadernos Metodológicos nº30. Madrid: CIS
- De la Orden, G. (2022). *El derecho de asilo ante la criminalización de la migración irregular* [Tesis de Maestría, Universidad de Deusto].
<https://repositorio.deusto.es/items/93a029b3-f1a5-4d84-a45c-c068065df596>
- Del Valle Gálvez, J. A., Torrejón Rodríguez, J. D., Zebda, S., Calvo Mariscal, L. M., y Del Álamo Marchena, E. (2023). *España y Marruecos: tratados, acuerdos, declaraciones y memorandos de entendimiento (1991-2022)*. Editorial UCA 772.
<http://hdl.handle.net/10498/31963>
- Dover, R. (2008). Towards a common EU immigration policy: A securitization too far. *Journal of European Integration*, 30(1), 113-130.
<https://doi.org/10.1080/07036330801959523>
- Fieth, N., y Endres de Oliveira, P. (2023). *External Processing: A Tool to Expand Protection or Further Restrict Territorial Asylum?* [Archivo PDF].
https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-oliveira-tan_asylum-external-processing_final.pdf
- Flyvbjerg, B. (2011). Case Study. En N. Denzin e Y. Lincoln, *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (pp.301-316). United States: Sage.
<https://ssrn.com/abstract=2278194>
- Garcés-Mascareñas, B. (2015). Por qué Dublín “no funciona”. *Notes internacionals CIDOB*, 135, 1-5.

https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona

Lara, M. T. (2021). Instrumentos de la Unión Europea para la externalización de la gestión de la migración irregular desde 2016. *Notes Internacionals CIDOB*, 24, 584-594.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8536482#:~:text=Tras%20los%20acontecimientos%20de%202016%2C%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea,instrumentos%20externos%20para%20luchar%20contra%20la%20migraci%C3%B3n%20irregular.>

Legomsky S. H. (2003). Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection. *International Journal of Refugee Law*, 15(4), 567-677. DOI:

<https://doi.org/10.1093/ijrl/15.4.567>

Lo Coco, D. y González Hidalgo, E. (2021). La doble lógica de la externalización europea: protección y deportación en Marruecos. *Revista CIDOB d’Affers internacionals* 129, 79-106.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8328499>

López Sala, A. M. (2012). Donde el sur confluye con el norte: movimientos migratorios, dinámica económica y seguridad en las relaciones bilaterales entre España y Marruecos. *Documentos CIDOB Migraciones* 24, 1-12.

https://www.cidob.org/es/publicaciones/series_pasadas/documentos/migraciones/donde_el_sur_confluye_con_el_norte_movimientos_migratorios_dinamica_economica_y_seguridad_en_las_relaciones_bilaterales_entre_espana_y_marruecos

Martínez Escamilla, M. (2020). Las “devoluciones en caliente” tras la sentencia de la Gran Sala TEDH, de 13 febrero 2020 (N.T. y N.D. vs España). *Jueces para la Democracia*, 97, 61–71. <https://www.juecesdemocracia.es/wp-content/uploads/2020/06/revista-97-abril-devoluciones-en-caliente.pdf>

Moreno-Lax, V. (2017). *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*. Oxford University

Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198701002.001.0001>

Naranjo, G. E. (2014). Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores

- en la frontera España–Marruecos. *Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia*, 45, 13–32. <https://orcid.org/0000-0002-6270-1713>
- Navarrete, J. M. (1999). Técnicas cualitativas de investigación en las ciencias sociales. *Investigaciones sociales*, 3(3), 223-256. <https://doi.org/10.15381/is.v3i3.6659>
- Rodríguez Camoni, D. (2023). La externalización de las políticas de asilo en el continente europeo. En Faggiani, V. y Garrido Carrillo, F. J. (Ed.), *La necesaria reconfiguración del derecho de asilo: Entre la dimensión interna y externa de la política migratoria de la UE* (p.187-212). Università Degli Studi di Milano. <https://hdl.handle.net/2434/1017789>
- Rodríguez Copé, M. L. (2023). Políticas migratorias y de asilo en la UE. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo Y Bienestar Social*, 168, 189–219. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9167637>
- Pasetti, F. (2020). El nuevo pacto sobre migración y asilo: un futuro ya pasado. En *Anuario Internacional CIDOB 2020* (pp.122). Centro de Información y Documentación de Barcelona. https://www.cidob.org/content/download/76206/2453625/version/1/file/Anuario-CIDOB-2020_Francesco-Pasetti.pdf
- Feith Tan, N. (2021). Conceptualising externalization: still fit for purpose?. En Marion Couldrey M. & Philip A. (Eds.), *Forced Migration Review issue 68: Externalisation* (pp.8-9). University of Oxford: Refugee Studies Centre. https://www.fmreview.org/book_front/externalisation/
- Vilà, M. P. (2018). La securitización de la gestión de las solicitudes de asilo y refugio por parte de la Unión Europea [Archivo PDF]. <https://www.catalunyaeuropa.net/admin/assets/uploads/files/56a32-ganadorpremiabancsabadell2019v2.pdf>
- Zapata-Barrero, R. (2012). European migration governance: From “anything goes” to the need for an ethical code. *American Behavioral Scientist*, 56(9), 1183-1203. <https://doi.org/10.1177/0002764212443820>

Zapata-Barrero, R., & Zaragoza Cristiani, J. (2008). Externalización de las políticas de inmigración en España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y de flujos migratorios?. *Panorama social*, 8, 186-195. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PS/008art14.pdf

Organismos especializados

ACNUR. (2021). *UNHCR Note on the "Externalization" of International Protection* [Archivo PDF].

<https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2021/en/121534>

ACNUR y Fundación Abogacía Española. (s.f.). *La protección internacional de los solicitantes de asilo: Guía práctica para la abogacía* [Archivo PDF].

<https://www.acnur.org/media/la-proteccion-internacional-de-los-solicitantes-de-asilo-guia-practica-para-la-abogacia>

Amnistía Internacional (2015). *Miedo y Vallas: los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas* [Archivo PDF].

<https://www.amnesty.org/es/documents/eur03/2544/2015/es/>

ANUE. (2021). *La crisis migratoria de Ceuta* [Archivo PDF]. <https://anue.org/wp-content/uploads/2021/06/La-crisis-migratoria-de-Ceuta.-Articulo-Completo.pdf>

CEAR. (2020). *Externalización de Fronteras España-Marruecos* [Archivo PDF].

https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/04/FICHA_Externalizacion_Fronteras_Espana-Marruecos.pdf

CEAR. (2022). *Informe 2022: Las personas refugiadas en España y Europa* [Archivo PDF]. <https://www.cear.es/informe-cear-2022/>

CEAR. (2023). *Informe 2023: Las personas refugiadas en España y Europa* [Archivo PDF]. <https://www.cear.es/informe-cear-2023/>

Comisión Europea. (6 de junio de 2023). *EU Action Plan for the Western Mediterranean and Atlantic routes* [Archivo PDF]. https://home-affairs.ec.europa.eu/eu-action-plan-western-mediterranean-and-atlantic-routes_en

Defensor del Pueblo. (2021). *Informe anual 2021 y debates de Cortes Generales* [Archivo PDF]. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/03/Informe_anual_2021.pdf

- FRONTEX. (2018). *Risk Analysis for 2018*. [Archivo PDF].
<https://www.frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2018-aJ5nJu>
- FRONTEX. (2019). *Risk Analysis for 2019*. [Archivo PDF].
<https://www.frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2019-RPPmXE>
- FRONTEX. (2020). *Risk Analysis for 2020*. [Archivo PDF].
<https://www.frontex.europa.eu/publications/frontex-releases-risk-analysis-for-2020-vp0TZ7>
- FRONTEX. (2021). *Risk Analysis for 2021*. [Archivo PDF].
<https://www.frontex.europa.eu/publications/frontex-releases-risk-analysis-for-2021-MmzGI0>
- FRONTEX. (2022). *Risk Analysis for 2022/2023*. [Archivo PDF].
<https://www.frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2022-2023-RfJIVQ>
- FRONTEX. (2023). *Risk Analysis for 2023/2024*. [Archivo PDF].
<https://www.frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2023-2024-IqbX2a>
- SJM. (2020). *Buscar salida: Informe frontera sur 2020* [Archivo PDF].
<https://sjme.org/2020/12/16/publicamos-buscar-salida-el-informe-de-frontera-sur-2020/>
- SJM. (2022). *Donde habita el olvido: Informe frontera sur 2022* [Archivo PDF].
<https://sjme.org/2022/12/12/informe-frontera-sur-2022-donde-habita-el-olvido/>

Legislación

- Comisión Europea. (16 de octubre de 2019). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración. COM(2019) 481 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0481>
- Constitución Española (1978). Cortes Generales. BOE núm.311.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre normas para la concesión de protección internacional. DO L 337 de 20.12.2011, p. 9–26 <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj>

Ley 12/2009, de 30 de octubre de 2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. «BOE» núm. 263.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2009/10/30/12/con>

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. «BOE» núm. 10.

<https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>

Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

«BOE» núm. 52. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/02/10/203>

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

«BOE» núm. 103. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/04/20/557/con>

Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 2896-2015. «BOE» núm. 332. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-16819>

Sentencia TEDH (2020). N.D. y N.T. contra el Reino de España, 8675/15 y 8697/15

Webgrafía

Consejo Europeo. (17 de junio de 2024). *Migration flows: Eastern, Central and Western routes*. <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/migration-flows-to-europe/>

Crisp, J. (25 de noviembre de 2019). *Externalization and the erosion of refugee protection*. Universidad de Melbourne. <https://arts.unimelb.edu.au/school-of-social-and-political-sciences/our-research/comparative-network-on-refugee-externalisation-policies/blog/externalization-and-the-erosion-of-refugee-protection>

La Moncloa. (12 de mayo de 2022). *El gobierno reabrirá las fronteras terrestres con Marruecos el próximo 17 de mayo*. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/paginas/2022/120522-frontera->

[marruecos.aspx#:~:text=El%20Gobierno%20reabrir%C3%A1%20las%20fronteras%20terrestres%20con%20Marruecos,lunes%20y%20el%20martes%20de%201a%20pr%C3%B3xima%20semana](https://www.marruecos.aspx#:~:text=El%20Gobierno%20reabrir%C3%A1%20las%20fronteras%20terrestres%20con%20Marruecos,lunes%20y%20el%20martes%20de%201a%20pr%C3%B3xima%20semana)

Lizarralde, C. (28 de octubre de 2023). La “ruta atlántica”: así es el mortífero camino de los inmigrantes a Canarias con cayucos que recorren hasta 1.600km de distancia. *20minutos*. <https://www.20minutos.es/noticia/5185339/0/la-ruta-atlantica-de-la-inmigracion-la-que-llega-a-canarias-la-mas-mortifera-del-mundo/>

Ministerio del Interior. (s.f.). *Protección internacional: normativa básica reguladora*. Recuperado el 16 de junio de 2024 de <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/proteccion-internacional/normativa-basica-reguladora/>

Montenegro R. y García Rivera C. (26 de agosto de 2018). Las rutas de los menores migrantes no acompañados. *Diariodesevilla*. https://www.diariodesevilla.es/panorama/rutas-menores-inmigrantes-acompanados_0_1275173022.html

Organización Internacional para las Migraciones. (s.f.). *Missing Migrants Project*. Recuperado el 16 de junio de 2024 de https://missingmigrants.iom.int/region/africa?region_incident=All&route=3946&incident_date%5Bmin%5D=01%2F01%2F2018&incident_date%5Bmax%5D=12%2F31%2F2023

12. Anexos

Anexo 1. Registro de personas entrevistadas

Código	Referencia académica o profesional
Primer Experto (exp-1)	Trabaja en zonas de tránsito migratorio administradas por Marruecos. Así como en zonas de destino, en concreto en la frontera española. También forma parte de un equipo que lleva a cabo operaciones en países de África Occidental.
Segundo Experto (exp-2)	Forma parte de los funcionarios nacionales que trabajan el acceso al territorio español y al procedimiento de asilo de aquellos llegados por mar y por fronteras exteriores. Supervisa el equipo de Canarias.
Tercer Experto (exp-3)	Trabaja principalmente con solicitantes de protección internacional

Anexo 2. Legislación española que regula el tratamiento de las entradas irregulares y en materia de protección internacional

Ley o Real Decreto	Obligaciones/derechos	Artículo
Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria	Respeto del principio de no devolución	Artículo 5
	Derecho a solicitar protección en Misiones Diplomáticas	Artículo 38
	Derecho del solicitante a una entrevista personal	Artículo 17
	Derecho del solicitante a no ser sancionado por entrar de manera ilegal en el país	Artículo 17
	Derecho del solicitante a recibir asistencia jurídica y sanitaria gratuita	Artículo 16
Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado	Dónde se pueden presentar las solicitudes de protección internacional	Artículo 4
Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social 4/2000 (Ley de Extranjería).	Expulsión	Artículos 57, 58 y 64
	Requisitos de entrada	Artículo 25
	Prohibición de la entrada	Artículos 26 y 60
	Devolución	Artículo 58
	Repartición de responsabilidades con terceros países	Disposición Adicional Sexta
	Rechazo en frontera	Disposición Adicional Décima
Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Extranjería	Procedimiento y garantías de la devolución	Artículo 23

Fuente: ACNUR y Fundación Abogacía Española, s.f.

Anexo 3. Algunas de las acciones más relevantes de la Unión Europea en la Ruta

Occidental

Operaciones militares en el mar dirigidas por la agencia de fronteras externas de la UE (FRONTEX)	Creación de tecnologías para la identificación y el control	Fortalecimiento de medidas de defensa en los puestos fronterizos	Esfuerzos políticos con los países vecinos	El fortalecimiento de las relaciones con África
Operación Hera: iniciada en julio de 2006 para asistir a las autoridades españolas con las entradas irregulares en las Islas Canarias.	EURODAC	Fortalecimiento de muros y vallas.	La Política Europea de Vecindad (PEV).	Apoyo económico mediante la creación del Fondo Fiduciario de Emergencias para África.
Red Seahorse, iniciada en 2006 con el objetivo de controlar las fronteras del Mediterráneo. Contempló la creación de un centro regional de vigilancia en Algeciras, dos en Las Palmas y Valencia				
Operación Minerva: iniciada en enero de 2021 para hacer frente a los retos de la migración y la gestión policial en las fronteras de los puertos de Algeciras, Ceuta y Tarifa.				

Operaciones militares en el mar dirigidas por la agencia de fronteras externas de la UE (FRONTEX)	Creación de tecnologías para la identificación y el control	Fortalecimiento de medidas de defensa en los puestos fronterizos	Esfuerzos políticos con los países vecinos	El fortalecimiento de las relaciones con África
Operación Índalo: iniciada en enero de 2021. Cubre el área que se extiende entre España y Marruecos, conocida como la ruta del Mediterráneo Occidental.				- Diálogo Euroafricano sobre Migración y Desarrollo (Proceso de Rabat). - Cumbre de la Valeta En abril de 2015. Cumbre internacional para tratar las cuestiones de migración con los países africanos y otros países clave afectados
Operación Islas Canarias: iniciada en junio de 2021 para asistir a las autoridades españolas con las entradas irregulares en las Islas Canarias.				

Anexo 4. Normativa reguladora del sistema de protección internacional en la UE

Derecho originario	Derecho derivado	Otras normas de aplicación	Normativa internacional
<p>Tratado de la Unión Europea (TUE). Artículo 6</p> <p>Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Artículos 78 y 79.</p> <p>Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 18 de diciembre</p>	<p>EURODAC. Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema Eurodac.</p> <p>DESPLAZADOS: Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los</p>	<p>Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n°. 439/2010.</p> <p>Acuerdo Europeo n° 31 sobre exención de</p>	<p>Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.</p>

Derecho originario	Derecho derivado	Otras normas de aplicación	Normativa internacional
de 2000. Artículo 52.	<p>Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.</p> <p>DUBLIN III. Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida</p> <p>PROCEDIMIENTO. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional</p> <p>ACOGIDA. 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.</p> <p>RECONOCIMIENTO. Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.</p>	visados para los refugiados, hecho en Estrasburgo el 20 de abril de 1959.	<p>Declaración Universal de Derechos de 10 de diciembre de 1948.</p> <p>Convención Europea de Derechos Humanos adoptada en Roma el 4 de noviembre de 1950. Consejo de Europa.</p>

Fuente: Ministerio del Interior, s.f.

Anexo 5. Acuerdos y memorandos entre España y Marruecos

España/Marruecos	Nombre del Acuerdo/Memorando	Fecha
Acuerdos	Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos	Hecho en Rabat el 4 de julio de 1991
	Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente	Firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992
	Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Reino de Marruecos en materia de cooperación policial transfronteriza	Hecho ad referéndum en Madrid el 16 de noviembre de 2010
	Convenio entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en materia de seguridad y lucha contra la delincuencia	Hecho en Rabat el 23 de febrero de 2019
Acuerdos no normativos y Memorandos de Entendimiento	Memorándum de Entendimiento entre el Reino de Marruecos y el Reino de España sobre repatriación asistida de menores no acompañados	Firmado en Madrid el 23 de diciembre de 2003
	Memorándum de Entendimiento para el establecimiento de una asociación estratégica global entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno del Reino de Marruecos.	Firmado en Rabat el 13 de febrero de 2019
	Acuerdo entre el Reino de Marruecos y el Reino de España sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y retorno concertado	Hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007

España/Marruecos	Nombre del Acuerdo/Memorando	Fecha
	Memorándum de Entendimiento para el Patrullaje Marítimo Conjunto, entre la Guardia Civil española y la Gendarmería Real marroquí.	Firmado el 28 de marzo de 2015
	Memorándum de Entendimiento de Cooperación Triangular entre Agencia Marroquí para la Cooperación Internacional (AMCI) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).	Firmado en Rabat 2 de febrero de 2023
	Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación Africana y Marroquíes Residentes en el Extranjero y el Ministerio de Inclusión, Migraciones y Seguridad Social de España sobre gestión migratoria.	Firmado en Rabat 2 de febrero de 2023
	Memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Sanidad y Protección Social y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Reino de España sobre cooperación técnica.	Firmado en Rabat 2 de febrero de 2023

Fuente: Del Valle Gálvez, J. A. et al., 2023.