

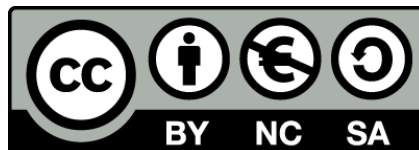


UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## El dispositiu de deportació

Anàlisi criminològica de la detenció, internament  
i expulsió d'immigrants en el context espanyol

Cristina Fernández Bessa



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – Compartir Igual 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – Compartir Igual 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0. Spain License.**



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA



TESI DOCTORAL

# **EL DISPOSITIU DE DEPORTACIÓ**

## Anàlisi criminològica de la detenció, internament i expulsió d'immigrants en el context espanyol

Cristina Fernández Bessa

Programa de Doctorat en Dret i Ciència Política.  
Línia d'investigació en Criminologia i Sociologia Juridicopenal.

Memòria presentada per a optar al títol de Doctora per la Universitat de Barcelona  
sota la direcció del Dr. Iñaki Rivera Beiras

Novembre 2015



*A les persones que desobeeixen les fronteres i a les que lluiten per tancar els CIE.*

*Ao meu supercompa nesta viaxe, e nas que veñan.*



## Resum (Català)

*Aquesta recerca analitza el funcionament i evolució del dispositiu de deportació en el marc de les polítiques de control migratori d'Espanya entre 1999 i 2014.*

*En concret, la tesi s'interroga sobre com s'ha aplicat la detenció, l'internament i l'expulsió de migrants, qui han estat les persones afectades per aquests mecanismes de control i quins han estat els seus efectes i conseqüències. Aquest estudi s'interrelaciona amb el de les implicacions socioeconòmiques de la immigració a Espanya, la problematització i criminalització del fenomen i l'anàlisi de les polítiques i la normativa de repatriació espanyola i de la UE.*

*Aquest treball sociojurídic aporta a la criminologia de base sociològica una anàlisi complexa sobre les principals racionalitats del control de la immigració a Espanya, i alhora, "tradueix" a aquest àmbit acadèmic algunes de les aportacions de l'anomenada criminologia de la mobilitat.*

## Abstract (English)

*This research analyses the operation and evolution of the deportation apparatus, set within the framework of Spanish immigration control policies between 1999 and 2014.*

*Specifically, the thesis attempts to inquire after how the apprehension, detention and expulsion of migrants have been implemented, who have been the people affected by these control mechanisms and which have been its effects and consequences. This study is interrelated with the analysis of the socio-economic implications of immigration in Spain, the problematization and criminalization of this phenomenon and the analysis of the Spanish and EU return policies and regulations.*

*This socio-legal work adds to the sociological criminology a complex analysis on the main rationalities of immigration control in Spain and, at the same time, it "translates" to this academic field some of the contributions of the so called criminology of mobility.*

## Resumen (Castellano)

*Esta investigación analiza el funcionamiento y evolución del dispositivo de deportación en el marco de las políticas de control migratorio de España entre 1999 y 2014.*

*En concreto, la tesis se interroga sobre cómo se ha aplicado la detención, el internamiento y la expulsión de migrantes, quiénes han sido las personas afectadas por estos mecanismos de control y cuáles han sido sus efectos y consecuencias. Este estudio se interrelaciona con el de las implicaciones socioeconómicas de la inmigración en España, la problematización y criminalización del fenómeno y el análisis de las políticas y la normativa de repatriación española y de la UE.*

*Este trabajo socio-jurídico aporta a la criminología de base sociológica un análisis complejo sobre las principales racionalidades del control de la inmigración en España, y a la vez, "traduce" a este ámbito académico algunas de las aportaciones de la llamada criminología de la movilidad.*



# ÍNDIX

Índex de taules .....	5
Índex de gràfics.....	7
Llistat d'abreviatures .....	9
<b>Presentació .....</b>	<b>11</b>
Agraïments.....	15
<b>INTRODUCCIÓ. LA DEPORTACIÓ COM A OBJECTE D'ESTUDI CRIMINOLÒGIC .....</b>	<b>17</b>
1. El dispositiu de deportació. Delimitació de l'objecte d'estudi .....	18
1.1. El control de la immigració i la deportació.....	19
1.2. La deportació en el context espanyol de 1999-2014 .....	27
2. Marc contextual.....	31
2.1. Posició epistemològica .....	32
2.2. La perspectiva de la sociologia jurídicopenal .....	33
2.3. Paradigma crític, criminologia i control de les migracions.....	35
3. Metodologia .....	43
3.1. Les dades utilitzades.....	46
<b>CAPÍTOL 1: LA IMMIGRACIÓ EN EL CONTEXT ESPANYOL (1999-2014) .....</b>	<b>51</b>
1. La breu història d'Espanya com a país receptor d'immigració .....	52
1.1. Aproximació sociodemogràfica .....	54
1.2. El context econòmic i laboral .....	73
2. La construcció del "problema de la immigració" .....	82
2.1. La configuració de la immigració com a problema social .....	84
2.2. Tractament mediàtic i polític.....	92
2.3. Actes i discursos racistes envers la immigració.....	99
3. La criminalització de la immigració .....	108



<b>CAPÍTOL 2: CONTROL I GESTIÓ DE LA IMMIGRACIÓ A LA UNIÓ EUROPEA .....</b>	<b>125</b>
1. Les polítiques migratòries de la UE .....	126
1.1. La Unió Europea i les migracions.....	128
1.2. Gènesi i evolució de la Unió Europea i l'espai Schengen .....	130
1.3. Espai de llibertat, seguretat i justícia i desenvolupament de la política migratòria comuna .....	139
2. Mecanismes de gestió i control de la immigració a la UE .....	150
2.1. Normativa: competències de la UE, reglaments i directives.....	150
2.2. Instàncies de control migratori: les agències europees .....	154
2.2.1. Europol .....	154
2.2.2. Frontex.....	157
2.2.3. EASO .....	163
3. La configuració de la deportació a la UE .....	165
3.1. La immigració irregular i la credibilitat de les polítiques migratòries .....	165
3.2. Instruments jurídics per “combatre la immigració il·legal” .....	170
3.2.1. La Directiva de Retorn .....	174
3.2.2. La Cooperació per a la repatriació.....	177
4. Racionalitats del control i la gestió de la immigració a la UE .....	181
4.1. La “securització” de les migracions.....	182
4.2. El “trafiquisme” .....	186
<b>CAPÍTOL 3. CONTROL I GESTIÓ DE LA IMMIGRACIÓ A L'ESTAT ESPANYOL.....</b>	<b>191</b>
1. La regulació de la immigració a l'Estat espanyol.....	192
1.1. Trets característics de la política migratòria .....	193
1.1.1. Immigració i canvis polítics.....	193
1.1.2. El control de la frontera sud .....	196
1.1.3. La producció de la irregularitat .....	202
1.2. El dret d'immigració i estrangeria .....	208
1.2.1 Gènesi i evolució jurisprudencial dels drets dels estrangers .....	208
1.2.2. La Llei d'Estrangeria i les seves reformes .....	215
2. Les instàncies d'aplicació del control migratori .....	227
3. La configuració legal de la deportació a l'Estat espanyol.....	236

3.1. El dispositiu administratiu .....	237
3.1.1. Sortida obligatòria dels estrangers.....	238
3.1.2. Expulsió administrativa.....	239
3.1.3. Devolució .....	254
3.1.3. Denegació d'entrada i retorn .....	256
3.2. El dispositiu penal.....	258
3.2.1. Expulsió com a substitutiu d'una pena de privació de llibertat .....	258
3.2.2. La nova regulació de l'expulsió penal segons la LO 1/2015 .....	265
3.2.3. Expulsió com a substitutiu d'una mesura de seguretat .....	271
3.2.4. La gestió penal de la immigració .....	274
<b>CAPÍTOL 4: EL CICLE DE LA DEPORTACIÓ: DETENCIÓ, INTERNAMENT I EXPULSIÓ ...</b>	<b>277</b>
1. La detenció com a frontera interna.....	279
1.1. La identificació i detenció policial d'estrangers .....	284
1.1.1. La configuració legal de la identificació i la detenció policials.....	286
1.1.2. Configuració "para-legal" de la detenció .....	297
1.1.3. El perfil racial com a criteri per realitzar controls policials. El cas Rosalind Williams. ....	301
1.2. Detencions per infracció de la llei d'estrangeria .....	304
1.2.1. Motius de detenció.....	307
1.2.2. Persones detectades en situació irregular (Sexe i nacionalitat) .....	309
1.3. Corol·lari .....	327
2. Els CIE: privació de llibertat i vulneració de drets .....	332
2.1. Els CIE del territori espanyol.....	340
2.1.1. Situació i capacitat dels CIE .....	341
2.2.2. Condicions d'internament .....	344
2.2. Règim jurídic dels CIE.....	347
2.2.1. Antecedents i configuració constitucional dels CIE.....	347
2.2.2. Els CIE a la Directiva de Retorn.....	353
2.2.3. La regulació legal de l'internament .....	355
2.2.4. Els jutjats de control del CIE .....	362
2.2.5. El Reglament de Funcionament i Règim Interior.....	364

2.3. Les persones internades i les funcions del CIE.....	367
2.3.1. Evolució de l'ocupació dels CIE.....	368
2.3.2. L'origen de les persones internades.....	377
2.4. Corol·lari .....	383
3. L'expulsió: una política criminal .....	387
3.1. Les deportacions materialitzades.....	389
3.1.1. Motius d'expulsió. Expulsions qualificades i no qualificades.....	396
3.1.2. Motius d'expulsió. Supòsits específics. ....	400
3.1.3. Persones repatriades forçosament (per nacionalitat) .....	411
3.2. Operatius de de repatriació.....	416
3.2.1. La materialització de les expulsions .....	418
3.2.2. Protocols de deportació .....	423
3.3. Corol·lari .....	426
<b>CONCLUSIONS.....</b>	<b>431</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>459</b>

## Índex de taules

Taula 1: Control migratori per àrea (Migration control by area) .....	23
Taula 2: Dimensions dels règims de control de la migració (Dimensions of migration control regimes) .....	24
Taula 3: Població estrangera empadronada a Espanya per lloc de naixement i per nacionalitat, 1999-2014.....	61
Taula 4: Principals problemes CIS, 1985-1999 .....	87
Taula 5: Principals problemes CIS, 1999-2014 .....	88
Taula 6: Principals nacionalitats a les presons, 2012-2014.....	113
Taula 7: Negociacions i acords de readmissió de la UE amb tercers països. ....	179
Taula 8: Diferència entre persones estrangeres amb autorització de residència, estància per estudis i demandants de protecció internacional i persones empadronades amb nacionalitat estrangera, 1999-2012.....	204
Taula 9: Tipus d'excerceració de reclusos/es estrangers/es. Expulsió administrativa amb autorització judicial (art. 57.7LOEx), 2000-2014.....	247
Taula 10: Persones identificades d'acord amb l'article 20 LOPSC (xifres absolutes i taxa per 1.000 hab.), identificacions a la via pública i a les dependències policials, 2003-2014 .....	289
Taula 11: Identificacions en dependències policials estrangers i espanyols (xifres absolutes, taxa per 1.000 hab. i odds-ratio), 2013-2014 .....	290
Taula 12: Detencions per infracció penal (delictes i faltes) d'estrangers i espanyols (xifres absolutes i taxa per 1.000 hab.), 1999-2014.....	293
Taula 13: Detencions per infracció LOEx (xifres absolutes i taxa per 1.000 hab. estrangers), 1999-2005, 2008-2014 .....	304
Taula 14: Motius detencions per Llei d'estrangeria, 2008-2014* .....	307
Taula 15: Taxa d'irregularitat detectada per sexe (dones/homes) (per 1.000 hab. estrangers dones/homes), 2009-2014 .....	314
Taula 16: Principals nacionalitats detectades en situació irregular, per any (xifres absolutes), 2004-2014 .....	317
Taula 17: Taxa d'irregularitat detectada per nacionalitat, principals 10 nacionalitats per any (per 1.000 hab.), 2004-2008 .....	318
Taula 18: Principals 10 nacionalitats per any, dones detectades en situació irregular (xifres absolutes), 2009-2014 .....	322
Taula 19: Taxa principals 10 nacionalitats per any, dones detectades en situació irregular per nacionalitat (per 1.000 dones), 2009-2014.....	323
Taula 20: Principals 10 nacionalitats per any, homes detectats en situació irregular (xifres absolutes), 2009-2014 .....	326
Taula 21: Taxa d'irregularitat detectada en homes, principals 10 nacionalitats per any i per nacionalitats (per 1.000 homes), 2009-2014.....	326
Taula 22: Ubicació CIE, creació, funcionament i tancament.....	341

Taula 23: Total places CIE, 2003, 2006, 2012, 2013 .....	343
Taula 24: Ingressos per CIE, homes/dones (xifres absolutes), 2006-2014.....	372
Taula 25: Principals nacionalitats homes ingressats als CIE, per any (nombres absoluts i percentatges), 2013-2014 .....	380
Taula 26: Principals nacionalitats dones ingressades al CIE, per any (nombres absoluts i percentatges), 2013-2014 .....	382
Taula 27: Expulsions, devolucions, denegacions d'entrada i readmissions, 1999-2014 .....	390
Taula 28: Penes de presó i mesures d'expulsió penal imposades a estrangers no comunitaris, 2007-2014.....	394
Taula 29: Motius expulsions executades, 2008-2014 .....	401
Taula 30: Expulsions per estància irregular (53.1. a LOEx) i altres expulsions administratives, 2008-2014 .....	405
Taula 31: Expulsions per haver estat condemnat (art. 57.2 LOEx), 2008-2014 .....	406
Taula 32: Expulsions penals, 2008-2014.....	407
Taula 33: Expulsió ciutadans comunitaris, 2008-2014 .....	410
Taula 34: Principals nacionalitats de repatriacions forçoses, per any (xifres absolutes), 2000-2009, 2013-2014 .....	412
Taula 35: Taxa de repatriació forçosa per any, principals nacionalitats (per 1.000 hab.), 2004-2009, 2013-2014 .....	415
Taula 36: Lloc des del que s'han executat les expulsions, 2011-2014 .....	416
Taula 37: Retorns conjunts de Frontex. Vols organitzats per Espanya. ....	420
Taula 38: Nombre de persones deportades en operatius de repatriació forçosa col·lectiva .....	422

## Índex de gràfics

Gràfic 1: Saldo migratori a Espanya (per 1.000 hab.), 1999-2014 .....	56
Gràfic 2: Migració neta a Alemanya, Irlanda, Grècia, Espanya, França, Itàlia, Xipre i Regne Unit, 1999-2013.....	58
Gràfic 3: Creixement net població espanyola, 1999-2014.....	60
Gràfic 4: Evolució de la població estrangera empadronada a Espanya per lloc de naixement i per nacionalitat, 1999-2014 .....	62
Gràfic 5: Evolució concessions de nacionalitat espanyola per residència, 1999-2014..	63
Gràfic 6: Evolució de la població estrangera per continent de naixement, 1999-2014.	64
Gràfic 7: Evolució de la població immigrant per principals països de naixement (percentatge), 1998, 2003, 2009 .....	66
Gràfic 8: Població immigrant per països de naixement predominants (percentatge), 2014 .....	67
Gràfic 9: Evolució de dones estrangeres per continent de naixement, 1999-2014.....	68
Gràfic 10: Població immigrant a les CCAA (percentatge de nascuts a l'estranger), 1998, 2003, 2009 .....	70
Gràfic 11: Flux d'immigració procedent de l'estranger per agrupació de països d'origen, 2008-2014.....	72
Gràfic 12: Evolució anual del PIB per càpita a Espanya, 1999-2014 .....	76
Gràfic 13: Percentatge d'atur a Espanya espanyols/es-estrangers/es, 1999-2014 .....	77
Gràfic 14: Evolució taxa d'atur espanyols/les (homes/dones), 1999-2014 .....	80
Gràfic 15: Evolució taxa d'atur estrangers/es (homes/dones), 1999-2014 .....	80
Gràfic 16: Principals problemes: Atur/Terrorisme/Immigració, 1999-2014.....	91
Gràfic 17: Temes representació mediàtica de les minories, 2004-2015.....	94
Gràfic 18: Comparativa casos nous SAID SOS Racisme Catalunya, 2009-2014.....	102
Gràfic 19: Evolució població reclusa per nacionalitat, espanyola/estrangera (xifres absolutes), 1999-2014.....	110
Gràfic 20: Sobrerepresentació d'estrangers/es a la presó. Relació taxa d'estrangers a la presó respecte al total de la població penitenciària i taxa d'estrangers residents a l'Estat espanyol respecte al total de la població, 1999-2014.....	111
Gràfic 21: Persones amb ordre de sortida dels 28 Estats de la UE comparat amb les persones repatriades a un Estat no membre de la UE, 2008–2013.....	169
Gràfic 22: Immigrants irregulars arribats a les costes espanyoles. Sèrie històrica 1999-2014 .....	197
Gràfic 23. Immigrants irregulars arribats a Ceuta i Melilla, 2001,2005,2011-2014.....	198
Gràfic 24: Canvis en les principals rutes migratòries cap a la UE, 2008-2014 .....	201
Gràfic 25: Estimació de persones migrants en situació irregular, 1999-2012 .....	205
Gràfic 26: Detencions per infracció penal (delictes i faltes) d'estrangers i espanyols (xifres absolutes), 1999-2014 .....	294

Gràfic 27: Taxa de detenció per infracció penal (delictes i faltes), espanyols/estrangers (per 1.000 hab. espanyols/estrangers), 1999-2014 .....	296
Gràfic 28: Detencions per infracció LOEx (xifres absolutes), 1999-2014 .....	305
Gràfic 29: Motius detencions per LOEx, 2008-2014.....	308
Gràfic 30: Persones detectades en situació irregular, 1999-2014 .....	311
Gràfic 31: Comparació persones detectades en situació irregular i detencions per infracció LOEx, 1999-2014 .....	312
Gràfic 32: Sexe persones detectades en situació irregular, dones/homes (xifres absolutes), 2009-2014 .....	313
Gràfic 33: Dones detectades en situació irregular, per continent de nacionalitat (xifres absolutes), 2009-2014 .....	320
Gràfic 34: Taxa d'irregularitat detectada en dones, per continents (per 1.000 dones), 2009-2014.....	321
Gràfic 35: Homes detectats en situació irregular, per continent de nacionalitat (xifres absolutes), 2009-2014 .....	324
Gràfic 36: Taxa d'irregularitat detectada en homes, per continents (per 1.000 homes), 2009-2014.....	325
Gràfic 37: Ingressos CIE, 1999-2004, 2006-2014.....	369
Gràfic 38: Ingressos CIE, 1999-2004, 2006-2014, en relació amb persones detectades en situació irregular, 1999-2014 .....	370
Gràfic 39: Ingressos CIE per sexe, 2006-2014 .....	373
Gràfic 40: Relació entre ingressos als CIE, persones arribades a les costes espanyoles en situació irregular i persones detectades en situació irregular, 2006-2014.....	375
Gràfic 41: Homes ingressats al CIE, per regions d'origen, 2013 (total: 8.491).....	380
Gràfic 42: Homes ingressats al CIE, per regions d'origen, 2014 (total: 6.880).....	380
Gràfic 43: Dones ingressades al CIE, per regions d'origen, 2013 (total: 529) .....	381
Gràfic 44: Dones ingressades al CIE, per regions d'origen, 2014 (total: 407) .....	381
Gràfic 45: Repatriacions materialitzades (EMN i Eurostat) en relació amb expulsions, devolucions i readmissions (DGP), 1999-2014 .....	392
Gràfic 46: Evolució ordres de sortida imposades i executades a Espanya, 2008-2014	395
Gràfic 47: Expulsions materialitzades,1999-2014 .....	397
Gràfic 48: Expulsions qualificades/no qualificades (xifres absolutes), 2008-2014 .....	399
Gràfic 49: Motius expulsions executades. Resum tipologies i relació amb expulsions qualificades, 2008-2014 .....	403
Gràfic 50: Principals nacionalitats repatriacions forçoses per any, per agrupació de països (xifres absolutes), 2000-2009, 2013-2014.....	413

## Llistat d'abreviatures

BEDEX	Brigada d'Expulsió de Delinqüents Estrangers, CNP
BOE	Butlletí Oficial de l'Estat
CAAS	Conveni d'Aplicació de l'Acord de Schengen
CCAA	Comunitat Autònoma
CE	Constitució Espanyola, 1978
CEAR	Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat
CETI	Centre d'Estància Temporal d'Immigrants
CGEF	Comissaria General d'Estrangeria i Fronteres, Direcció General de la Policia
CIE	Centre d'Internament d'Estrangers
CIS	Centre d'Investigacions Sociològiques
CNP	Cos Nacional de Policia (Policia Nacional)
CP	Codi Penal
CPT	Comitè Europeu per la Prevenció de la Tortura, Consell d'Europa
DGP	Direcció General de Policia, Ministeri de l'Interior
DR	Directiva de Retorn
EM	Estats membres de la Unió Europea
EMN	<i>European Migration Network</i> (Xarxa europea de migracions), Comissió Europea
EUROPOL	Oficina europea de policia
EUROSTAT	Oficina d'estadístiques de la Unió Europea
EUROSUR	<i>European Border Surveillance System</i> (Sistema Europeu de Vigilància de Fronteres)
GAM/GAMM	<i>Global approach to Migration</i> (Enfocament global vers la migració) / <i>Global approach to Migration and Mobility</i> (Enfocament global vers la migració i la mobilitat)
hab.	Habitants
INE	Institut Nacional d'Estadística
LECrim	Llei d'Enjudiciament Criminal (Reial decret de 14 de setembre de 1882 pel que s'aprova la Llei d'Enjudiciament Criminal)
LO	Llei Orgànica
LOEx	Llei d'Estrangeria
LOFCS	Llei Orgànica 2/1986, de Forces i Cossos de Seguretat



LOPSC	Llei Orgànica 1/1992, sobre Protecció de la Seguretat Ciutadana
MNPT	Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura i altres tractes o penes cruels, inhumanes o degradants
OM	Ordre Ministerial
ONG	Organització no Governamental
ONU	Organització de Nacions Unides
OSPDH	Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans
PIB	Producte Interior Brut
PIDCP	Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, 1966
PMCH	Padró Municipal Continu d'habitants
RABIT	<i>Rapid Border Intervention Teams</i> (Equips d'intervenció ràpida de frontera), Frontex
RD	Reial Decret
REx	Reglament d'Estrangeria
SECA	Sistema Europeu Comú d'Asil
SEDEX	Servei d'expulsions de delinqüents estrangers, CNP
SGIP	Secretaria General d'Institucions Penitenciàries, Ministeri de l'Interior
SIVE	Sistema Integrat de Vigilància Exterior
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tractat de la Comunitat Europea
TFUE	Tractat de Funcionament de la Unió Europea
TUE	Tractat de la Unió Europea
UCER	Unitat Central d'Expulsions i Repatriacions, CNP
UCRIF	Unitat Central de Xarxes d'Immigració Il·legal i Falsedats Documentals, CNP
UE	Unió Europea

## Presentació

La tesi que es presenta desenvolupa una anàlisi criminològica sobre l'aplicació del règim de deportació en el context espanyol, des d'una perspectiva sociojurídica. Tot i que la redacció final d'aquest treball s'ha realitzat durant un període relativament breu, és fruit d'un procés d'aprenentatge i d'investigació llarg, en el que inevitablement s'ha combinat la recerca acadèmica des de l'Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans (OSPDH) de la Universitat de Barcelona, amb les meves experiències vitals i l'activisme. La primera està indubtablement vinculada amb la beca predoctoral de Formació de Personal Investigador (FI) de la Generalitat de Catalunya, que vaig tenir la sort de gaudir durant els primers anys d'investigació, associada al projecte de recerca europeu Challenge, *The Changing Landscape of European Liberty and Security*, que em va permetre conèixer de primera mà els fòrums europeus sobre la matèria. Posteriorment he combinat aquest treball amb diversos projectes de recerca i amb docència del Grau de Criminologia, des del Departament de Dret Penal i Ciències Penals de la Universitat de Barcelona i els estudis de Dret i Ciències Polítiques de la Universitat Oberta de Catalunya. També han estat importants les estades de recerca realitzades en

diferents universitats<sup>1</sup> i sobretot, en la etapa final, les dues estades de recerca amb l'equip d'investigació ECRIM (*Criminología, Psicología Jurídica y Justicia Penal en el siglo XXI*) de la Universidade da Coruña que m'han permès finalitzar la redacció d'aquest treball doctoral<sup>2</sup>.

Tanmateix, la meva aproximació al tema no s'esgota en l'experiència acadèmica sinó que es "contamina" del coneixement de diverses realitats on les polítiques migratòries, mitjançant el dispositiu de deportació, han suposat la vulneració de drets de persones que havien traspassat les fronteres<sup>3</sup>. La meva implicació amb la temàtica, que durant els primers anys del doctorat entenia com una "debilitat", pel descrèdit que en alguns àmbits acadèmics implica un posicionament explícit respecte a un tema d'estudi, s'ha convertit en una fortalesa. En aquesta tesi realitzo un anàlisi complex d'una realitat social que he seguit de prop des de fa més de deu anys i que, per tant, conec en profunditat. Des d'aquesta posició epistemològica crítica amb les polítiques migratòries contemporànies estic en disposició d'enriquir les anàlisi intraacadèmiques. Així mateix, espero que aquesta recerca sigui una eina d'anàlisi útil per enfortir la crítica social i la defensa dels drets humans relacionades amb les temàtiques migratòries.

---

<sup>1</sup> En concret, al *Dipartimento di Scienze Antropologiche* (DISA) de la Università degli Studi di Genova, a Itàlia (2006), al *Centre for Migration Law* de la Radboud University de Nijmegen, als Països Baixos (2008), al *Instituto de Sociología Jurídica de Oñati*, al País Basc (2010) i a la Càtedra B i C de Sociologia Jurídica de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina (2012). Per realitzar les estàncies al *Center for Migration Law* i al *Instituto de Sociología Jurídica de Oñati* vaig comptar amb l'ajuda BE de l'AGAUR de la Generalitat de Catalunya.

<sup>2</sup> Agraeixo la seva acollida als professors i professores Alessandro Dal Lago i Salvatore Palidda de la Università degli Studi di Genova, Elspeth Guild de la Radboud University, Carlos Lista i Mariana Manzo de la Universidad Nacional de Córdoba i Patricia Faraldo de la Universidade da Coruña.

<sup>3</sup> La participació als tancaments d'immigrants que van tenir lloc a Barcelona l'any 2005, a la Caravana pels drets humans a Ceuta després de que es produïssim diverses morts l'any 2005, en la denúncia del Centre d'internament d'Estrangers (CIE) de Barcelona, la visita i elaboració de diferents informes (Migreurop 2011; Tanquem els CIE 2014; Clínica Jurídica de ICADE et al. 2015) sobre les condicions del CIE de Barcelona, la participació en la comissió legal de la campanya pel Tancament del CIE de Barcelona i una breu experiència com advocada d'estrangeria han estat sens dubte determinants en l'elecció del tema d'estudi i en la perspectiva adoptada.

L'objectiu d'aquesta investigació ha estat conèixer el funcionament contextual del dispositiu de deportació d'immigrants a la Espanya contemporània. La deportació no és una figura legal que aparegui en l'ordenament jurídic espanyol, el seu equivalent seria l'expulsió, però sens dubte, deportació és una denominació més adequada per descriure les implicacions i complexitats d'aquest dispositiu. "Deportatĭo" és una paraula d'origen llatí que significa l'efecte de "portar" (*portatĭo*) "lluny" (*de-*), però que al llarg de la història s'ha vinculat al desterrament de persones condemnades<sup>4</sup>, i al seu confinament en llocs allunyats per raons polítiques o com a càstig<sup>5</sup>, i que més actualment s'entén com el fet de forçar a algú a abandonar el país, normalment per haver vulnerat la llei o per no tenir dret, d'acord amb aquesta, per estar allí on s'està<sup>6</sup>. Les connotacions polítiques i la relació amb el càstig de l'acció de deportar, així com de "no tenir dret" a estar on s'està, són dimensions de l'acció de l'Estat que estaran presents de manera transversal en l'anàlisi que segueix. Com aprecia Nicholas de Genova (2010) si parlem de deportació, cal parlar de pràctiques constitutives de la ciutadania. Per tot això, el més adequat és aproximar-me a l'objecte d'estudi en termes de dispositiu. En paraules de Michel Foucault, el significat o la funció metodològica d'aquest concepte és la següent:

*"El que estic tractant de seleccionar amb aquest terme és, en primer lloc, un conjunt totalment heterogeni que consisteix en discursos, institucions, formes arquitectòniques, decisions reglamentàries, lleis, mesures administratives, declaracions científiques, filosòfiques, morals i proposicions filantròpiques, en resum, tant el que s'ha dit com allò no dit. Aquests són els elements dels dispositius. El dispositiu en sí és el sistema de relacions que es poden establir entre aquests elements"* (Foucault 1994, 298).

L'anàlisi del dispositiu de deportació s'ha concretat al llarg de la tesi amb l'estudi de cas de les detencions, l'internament i les expulsions d'immigrants en el context espanyol entre 1999 i 2014. La delimitació temporal no ha implicat la elaboració

---

<sup>4</sup> *Diccionari de la llengua catalana* de l'Institut d'Estudis Catalans (2a edició).

<sup>5</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*.

<sup>6</sup> *Oxford Dictionary*.

d'un estudi històric o cronològic, sinó que més aviat s'ha tractat de presentar la situació present amb prou perspectiva com per detectar canvis en les dinàmiques que revelassin la seva racionalitat.

En concret, per conèixer el funcionament del dispositiu de deportació en el context espanyol m'he preguntat a qui s'ha deportat? com? (de quina manera, amb quins mecanismes, quines pràctiques?) i per què? (quines racionalitats posen de relleu els dispositius de control de les migracions?). Tanmateix, per comprendre aquestes qüestions ha estat necessària una aproximació contextual a la matèria. Per aquest motiu s'ha estructurat la tesi en quatre capítols i unes conclusions, precedits d'una introducció en que s'ha delimitat l'objecte d'estudi, s'ha emmarcat epistemològicament la investigació i s'ha explicat la metodologia.

Sota la lògica de proporcionar els elements necessaris per entendre les particularitats del cicle de la deportació en el territori espanyol, en el primer capítol es presenten tres aspectes fonamentals per comprendre les dinàmiques de control de les migracions: les implicacions socioeconòmiques de la immigració que va rebre Espanya entre 1999 i 2014, la problematització social, mediàtica i política del fenomen migratori durant aquest període i la rellevància de la criminalització com a resposta social i institucional davant la qüestió migratòria.

En el segon capítol es penetra a l'àmbit burocràtic de la Unió europea (UE) per desentrellar el rol de les polítiques de repatriació i els seus mecanismes d'aplicació. Per això es fa un repàs sobre la gènesis i la evolució de la UE, especialment enfocat en el desenvolupament de l'espai de llibertat, seguretat i justícia i de la política migratòria comunitària. També es presta especial atenció a la legislació i les agències de control migratori europees, en tant que sovint aquestes condicionen l'orientació i aplicació d'aquestes polítiques en els Estats membres de la UE.

En el tercer capítol es retorna al context espanyol, i després d'exposar breument els trets característics de la política migratòria, s'analitza, des d'una perspectiva eminentment jurídica, la evolució de la regulació migratòria de l'Estat espanyol, les

instàncies d'aplicació del control migratori i, finalment, es desgrana la configuració legal de naturalesa administrativa i penal de l'arxipèlag expulsor.

Després d'aquest recorregut s'arriba al quart capítol, on finalment s'aborda, de manera extensa, el tema central de la tesi: la implementació de la detenció, internament i expulsió d'immigrants des del territori espanyol entre 1999 i 2014. En aquest capítol la recerca empírica adquireix una major importància mitjançant l'anàlisi de l'aplicació quantitativa d'aquestes mesures. També es descriu el funcionament d'aquests mecanismes de control i les conseqüències socials que suposen.

Finalment, a les conclusions, tenint en compte els factors exposats al llarg de la tesi, es posa de relleu algunes de les principals racionalitats que han orientat l'aplicació del dispositiu de deportació en el territori espanyol, explicitant com l'Estat, mitjançant els seus mecanismes repressius i selectius, controla i gestiona la població.

## Agraïments

Sovint es diu que l'elaboració d'una tesi doctoral és un treball individual. En el meu cas ha estat el contrari, aquest treball no hagués estat possible si no hagués sorgit d'un procés de reflexió i d'aprenentatge compartit. Les errades en la escriptura són responsabilitat meua, però *"totes les idees han pres forma directament o indirecta gràcies a les relacions socials que mantenim i gràcies a les comunitats de les quals en formem part"* (Wu Ming I 2003), per aquest motiu he d'agrair immensament a totes les persones amb qui he pensat, he construït col·lectivament i m'han acompanyat al llarg d'aquest procés. En especial, agraeixo a Roberto Bergalli, per obrir-me les portes a un àmbit de la criminologia des de el que construir la crítica social; al meu director, Iñaki Rivera, per la confiança i recolzament al llarg de tants anys i especialment, per l'imprescindible i constant suport que m'ha donat durant el darrer període de la tesi; a les amigues i companyes de l'OSPDH amb qui he après a investigar, en especial a la Celeste Arella, a la Julieta Vartabedian i a la Gemma Nicolás; a les amigues de la *Red de Sociología Jurídica en América Latina y el Caribe (RESLAC)* (Marisa Fassi, Mariana Manzo i Lucero Ibarra) on he trobat una comunitat de parells per aprendre a la distància,

però molt propera; a Iker Barbero, pel suport i la disponibilitat des de la proximitat acadèmica; i a les amigues de Desobeint fronteres, el Grup de Recerca i Acció sobre Fronteres i Controls i Tanquem els CIE, de qui he après tant, en particular a la Leo, la Sandra, l'Ainhoa, de qui també he après altres coses. En darrer lloc, vull agrair especialment al meu pare i a la meva mare el seu suport incondicional i al Branda, per assumir el treball reproductiu, cuidar-me i acompanyar-me emocionalment i intel·lectual, sense el qual res d'això hagués estat possible.

## **INTRODUCCIÓ. LA DEPORTACIÓ COM A OBJECTE D'ESTU- DI CRIMINOLÒGIC**



## 1. El dispositiu de deportació. Delimitació de l'objecte d'estudi

En aquest capítol introductori es descriu i contextualitza el tema d'investigació. Per fer-ho, es parteix de la delimitació de l'objecte d'estudi, és a dir, es concreta allò que s'estudiarà al llarg de la tesi i s'assenyala allò que en quedarà fora.

En aquesta tesi s'estudien els diferents mecanismes que intervenen en el dispositiu de la deportació d'immigrants: la detenció, l'internament i l'expulsió. Aquests s'analitzaran de manera relacional, com a parts d'un sistema més ampli de control.

Abans d'endinsar-nos en el funcionament d'aquest mecanisme és necessari construir l'objecte d'estudi i emmarcar-lo en les coordenades des de les que s'analitza. Els termes "control", "gestió", "immigrants", "fluxos migratoris", etc. no són conceptes neutres: què entenem per controlar? Qui controla? Qui deporta? Qui són els immigrants deportats? La construcció sociològica de la realitat que es pretén explicar ens permet fugir de les preconcepcions "ingènues" que trobem en el llenguatge comú (Bourdieu, Chamboredon, i Passeron 1976), les quals, respecte al tema en qüestió sovint no són "tan ingènues". Des de la "mirada sociològica" es mostren uns fets socio-històrics amb implicacions criminològiques. Aquests recorregut ens compelen a tenir en compte diverses les peculiaritats del tema d'estudi per a fer-lo intel·ligible i comprendre'l contextualment.

Davant les possibilitats de mobilitat que apareixen amb la globalització i ofereixen les noves tecnologies, les polítiques migratòries s'han dirigit a enfortir els controls fronterers i dificultar les condicions per migrar. D'aquesta manera, com posa de relleu Saskia Sassen (2002) l'Estat de Dret i les democràcies s'estan debilitant, es fomenta l'explotació i el tràfic de persones; i a la vegada es permet el ressorgiment de manifestacions de xenofòbia i racisme (Carbonell i Vázquez 2009).

La immigració ha esdevingut un tema fonamental per als països del Nord global i un tema especialment controvertit a Europa occidental. Els estudis sobre migracions sovint es centren en els factors socials i econòmics d'aquest fenomen i normalment presten poca atenció al rol que hi juguen els Estats. En aquest treball, sense menysprear els factors socioeconòmics, de les agències internacionals i dels mercats, es porta al centre el paper de l'Estat (Bernal Sarmiento et al. 2014).

Com es mostrarà al llarg del treball, l'estudi dels dispositius de control de les migracions aporta diverses claus per repensar el paper de l'Estat en relació amb la sobirania, la gestió de la població o les relacions neocolonials, ja que aquests, compleixin o no els seus objectius, indubtablement tenen efectes sobre les experiències de les persones migrants i de la resta de ciutadans.

Les polítiques de control de la immigració s'implementen mitjançant determinats mecanismes, un d'ells és la deportació, però abans d'entrar en el seu anàlisi, a continuació es definiran alguns conceptes fonamentals i la dimensió espai-temporal del fenomen social que s'estudiarà.

### **1.1. El control de la immigració i la deportació**

L'objecte d'estudi d'aquesta tesi doctoral és el dispositiu de deportació, però no com a figura aïllada per la que s'expulsa a una persona estrangera d'un territori, sinó com a part d'un sistema de control. Un sistema de control que opera mitjançant un cicle de mecanismes coactius vers les persones migrants. En aquest sentit, es consideraran coactius aquells mecanismes establerts pel Dret, en base al seu poder, legítim en un

Estat de Dret, que imposen mitjançant l'exercici de la força o la violència les decisions de l'Estat respecte a l'emplaçament de les persones migrants que es troben en un determinat territori. Parafrasejant a Max Weber (1944) es pot afirmar que el control de la migració és una expressió fonamental del monopoli legítim de l'Estat sobre els mitjans de coerció. Sota aquesta premissa els Estats poden imposar coactivament el compliment de les regles sobre qui, i en quines condicions, pot entrar i residir en els seus territoris, és a dir, poden exercir la força per evitar l'entrada i forçar la sortida de persones que les incompleixin.

En aquesta tesi no es realitza un estudi sobre les dinàmiques de les migracions, sinó sobre el funcionament dels mecanismes de control dels Estats i la seva racionalitat. És a dir, l'interès recau en com els Estats, en el nostre cas, l'Estat espanyol, controla les migracions mitjançant el dispositiu de deportació.

El control de les migracions ha estat present en els estudis sociològics, politològics (Bigo i Guild 2005b; Cornelius 2004a; Guiraudon i Joppke 2001; Guiraudon i Lahav 2007; Hammar i Brochmann 1999) i recentment criminològics (Bowling 2013; Franko Aas 2011; Pickering, Bosworth, i Aas 2014) que han estudiat el fenomen migratori; però sens dubte, no ha estat un dels focus d'interès més comuns<sup>7</sup>. Per la seva banda, els estudis sobre la deportació darrerament s'han convertit en un subtema destacat en l'àmbit de l'antropologia de la immigració (De Genova i Peutz 2010a) i a les ciències polítiques (Walters 2002; Ellermann 2009).

A l'Estat espanyol, exceptuant els treballs jurídics, no abunden els estudis sobre les polítiques de control de la immigració. Tot i això, podem destacar els treballs de Kitty Calavita (2005), Ana María López-Sala (2012), Antonio Izquierdo i Wayne Corne-

---

<sup>7</sup> A l'Estat espanyol, podem constatar-ho revisant les temàtiques tractades en les publicacions o els congressos nacionals més concorreguts de les diferents disciplines. (Vid. per exemple el llistat de les comunicacions presentades al darrer "Congreso sobre migraciones internacionales en España" celebrat a Granada els dies 16 a 18 de setembre de 2015. Disponible a : <http://migraciones.ugr.es/congresomigraciones2015/images/Descargas/ListadoDefinitivo.pdf> [Darrera consulta: 22 de setembre de 2015]).

lius (2012), Roberto Bergalli (2006), José Ángel Brandariz (2011b) o l'obra col·lectiva titulada *Frontera Sur*, dedicada a les lògiques de control migratori de la Unió europea (VVAA 2008).

A nivell internacional, un dels estudis pioners que cal destacar respecte al "control de la immigració" és la obra col·lectiva, publicada a finals de 1994 (reeditada el 2004 i el 2014) titulada "*Controlling Immigration. A Global Perspective*" (Cornelius, Martin, i Hollifield 1994). En aquesta obra es realitza un estudi comparatiu sobre els esforços per controlar les migracions i les seves conseqüències en diferents països industrialitzats. Les tesis centrals de l'obra són dues: d'una banda "*the gap hypothesis*" (hipòtesi de desajust) posa de relleu les diferències persistents entre les polítiques oficials d'immigració i els seus resultats. D'altra banda, "*the convergence hypothesis*" (hipòtesi de convergència) sosté l'increment de la "convergència" entre els països que "importen mà d'obra" en termes de: 1) polítiques de control adoptades pels governs; 2) polítiques d'integració dels immigrants a les societats d'acollida; 3) actituds de la ciutadania envers dels migrants i les polítiques migratòries. En aquest estudi apareix l'Estat espanyol com un país de recent transformació com a receptor d'immigració, quan en dècades anteriors i no gaire llunyanes havia estat un país "exportador de mà d'obra" (Cornelius 2004a).

Una altra aportació destacable la trobem a l'obra *Mechanisms of Immigration Control*. A finals de la dècada dels anys 90 Grete Brochmann i Tomas Hammar (1999) van realitzar un estudi comparatiu sobre els mecanismes de control de la immigració que es podien trobar en les regulacions de les polítiques de diferents països de l'Europa occidental (França, Regne Unit, Alemanya, Àustria, Suècia, Noruega, Itàlia i Hongria) que des de finals dels anys 80 i principis del anys 90 havien estat destí dels fluxos migratoris. Segons aquest, l'impacte que les migracions poden tenir en la seguretat nacional, la identitat nacional, la composició ètnica i religiosa i l'estabilitat política dels països d'acollida són motius pels que els Estats de l'Europa occidental van centrar les seves polítiques migratòries en el "control". En aquest estudi els controls migratoris eren descrits com a polítiques que tenen l'objectiu de satisfer les necessitats socials,

econòmiques i de seguretat de la regulació de la immigració (en els països d'acollida), sense que aquestes suposin una violació dels tractats i convenis internacionals d'asil i de protecció dels drets fonamentals, ni del sentit comú de tractar justament els éssers humans (Hammar i Brochmann 1999).

Anys més tard, seguint a Hammar (1985), Virginie Guiraudon i Gallya Lahav (2007) destaquen la necessitat de distingir entre les polítiques d'immigració, dedicades a establir mesures d'integració a les societats d'acollida, i les polítiques de control migratori, que es refereixen a la regulació de l'entrada i estada de persones estrangeres en el país de destí. Així mateix, posen en dubte que els Estats puguin controlar (sol·licitar i/o contenir) les migracions de manera efectiva.

Com expressa encertadament Saskia Sassen (2001), a l'era de la globalització els Estats han "perdut el control" sobre la immigració; per consegüent, la irregularitat s'ha convertit en una característica estructural dels fluxos migratoris (Andrijasevic 2006; Mezzadra 2005) que posa de manifest la distància, o fins i tot la contradicció, entre les polítiques migratòries restrictives dels Estats i la realitat migratòria (Cornelius 2004a; Guiraudon i Joppke 2001; Izquierdo i Cornelius 2012; Sánchez Alonso 2011).

Tot i la rellevància del control de la immigració en les agendes polítiques, com apunta Stephen Castles (2004), un dels sociòlegs més influents en l'estudi interdisciplinari de les migracions internacionals, com més s'esforcen els Estats i ens supranacionals en restringir i gestionar la migració, menys sembla que aquestes mesures funcionin. La migració irregular, l'arribada de sol·licitants d'asil, les reagrupacions familiars i la formació de noves comunitats ètniques que configuren xarxes transnacionals són fenòmens que ni els governs ni el mercat poden controlar. D'aquesta manera, les polítiques migratòries fracassen en assolir els objectius previstos, però això no significa que fracassin en tots els seus objectius. És possible que polítics i agències d'aplicació del control de les migracions no expressin els veritables objectius de les polítiques, per això, com apunta Castles (2004) és necessari qüestionar els objectius aparents i buscar els programes latents.

Els Estats pretenen aturar, controlar, gestionar, ordenar, canalitzar o seleccionar els fluxos migratoris que arriben i romanen als seus territoris i per fer-ho utilitzen diferents mecanismes burocràtics i operatius. Entre els més importants, trobem les polítiques de concessions de visats, de permisos de treball o residència, els acords amb països d'origen de les persones migrants per a reclutar mà d'obra, el reforçament de les fronteres exteriors, les mesures operatives de vigilància o dissuasives en els perímetres fronterers, la persecució de les persones que pretenen arribar a un determinat territori de manera irregular, i també les polítiques de repatriació. Aquestes inclouen programes de retorn voluntari, la realització d'acords de readmissió amb els països d'origen dels migrants per facilitar les expulsions, però també expulsions forçades, o deportacions.

Per analitzar aquest conjunt de polítiques i mesures és convenient classificar-les. Dita Vogel (2000), en el marc d'un estudi comparatiu entre els controls migratoris a Alemanya i als Estats Units, va estructurar els controls per àrees mitjançant la taula que reprodueixo a continuació.

*Taula 1: Control migratori per àrea (Migration control by area)*

	<b>Comprovació de la idoneïtat</b> <i>(eligibility checks)</i>	<b>Prevenició de la il·legalitat</b> <i>(illegality prevention)</i>
<b>Externs</b>	Abans de l'entrada	- Obtenció de visat - Sancions als transportistes
	A l'entrada	- Prohibició d'entrada a certs països - Cooperació amb els països d'origen i trànsit de les migracions
<b>Interns</b>	Durant la residència	- Controls d'identitat en els llocs fronterers d'entrada - Casos problemàtics i demandants d'asil
	A la sortida	- Procediments de legalització - Procediments per evitar falses demandes de treball o beneficis de l'estat de benestar
		- <b>Comprovació de l'estatus migratori per evitar la residència o treball il·legals</b>
		- <b>Detenció, deportació i altres procediments per executar la repatriació</b>

Font: Dita Vogel (2000). L'èmfasi és meva.

En aquesta taula Vogel diferencia entre dos tipus de controls complementaris: 1) els dirigits a controlar que només les persones migrants que compleixin els requisits necessaris tinguin accés a un determinat estatus legal (*eligibility checks*) i 2) aquells dirigits a perseguir la il·legalitat (*illegality prevention*). El primer tipus de mesures s'adrecen a les persones migrants que es presenten (voluntàriament) davant d'una autoritat per obtenir alguna cosa; i els segons, s'adrecen a les persones que tracten d'evitar el contacte amb les autoritats. La segona categorització que estableix Vogel és longitudinal i es refereix a les diferents etapes en les que es pot trobar la persona migrant o que pretengui migrar: controls externs (abans de l'entrada i a l'entrada) i controls interns (durant la residència o a la sortida).

A partir de la categorització de Vogel (2000), Anna Triandafyllidou i Maurizio Ambrosini (2011), en el marc d'un estudi sobre el control de la immigració irregular a Grècia i Itàlia, actualitzen l'estructura de control migratori de Dita Vogel i l'adapten a la situació de dos països euromediterranis i als desenvolupaments normatius de la UE. En aquest context proposen distingir entre polítiques de control internes i externes i entre mesures per a controlar l'accés (*gate-keeping*) i mesures de persecució de la immigració irregular (*fencing*).

*Taula 2: Dimensions dels règims de control de la migració (Dimensions of migration control regimes)*

	<i>Gate-keeping</i>	<i>Fencing</i>
<b>Polítiques de control extern</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obtenció de visat</li> <li>- Sancions als transportistes</li> <li>- Controls de documentació als llocs fronterers (terrestres, marítims o aeroports)</li> <li>- Tramitació de l'asil a la frontera</li> <li>- Cooperació amb els països d'origen i trànsit de les migracions per evitar la immigració irregular</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controls per terra o mar fora dels llocs fronterers</li> <li>- Cooperació amb els països d'origen i de trànsit de les migracions per portar a terme el procediments d'expulsió i readmissió</li> </ul>
<b>Polítiques de control intern</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regularització de migrants en situació irregular</li> <li>- Tramitació de procediments d'asil a l'interior del país</li> <li>- Comprovacions al mercat de treball i controls d'accés a beneficis de l'estat de benestar o altres serveis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Controls interns en llocs públics</b></li> <li>- <b>Detenció, expulsió, i altres procediments per executar el reton</b></li> </ul>

Font: Triandafyllidou i Ambrosini (2011). L'èmfasi es meva.

En els requadres destacats s'assenyalen les mesures d'aquestes tipologies de control que formen part del dispositiu de deportació: seguint el primer esquema, es tractaria de mesures que es despleguen a l'interior del país, durant el període de residència o en el moment de la sortida, s'adrecen a persones que no acudeixen a les autoritats per a que se'ls hi reconegui un estatut, sinó que més aviat, tracten d'evitar el contacte amb aquestes, i tenen com a objectiu la persecució de la il·legalitat per evitar-la. Seguint la segona categorització, les accions que queden dins del requadre, formarien part de les polítiques de control intern per a perseguir la immigració irregular.

Per a dur a terme l'anàlisi del dispositiu de deportació també és adient tenir en compte el significat i les connotacions del concepte de frontera (Fernández Bessa 2008), sobretot quan el nostre objecte d'estudi es circumscriu geogràficament i política a un territori de la Unió europea. Seguint la lògica que aplicava Etienne Balibar de "*localitzar la frontera allà on s'estableixi un control*" (2005), el règim de fronteres de la UE, com es desenvoluparà extensament en el segon capítol, es pot resumir en: les *fronteres exteriors*, delimitades pel perímetre extern del territori Schengen; la *externalització de les fronteres* o els controls "a distància" (Bigo i Guild 2005b), que implica el trasllat dels controls als llocs d'origen de la immigració o als països de trànsit, per tal d'anticipar-se la sortida; i, un nou model de *fronteres interiors*. Malgrat la supressió de les fronteres entre els Estats membres de la UE establerta pel règim de Schengen, la pràctica ha suposat una mutació dels controls interns. Com es desenvolupa en el quart capítol, les noves fronteres internes apareixen de manera selectiva mitjançant diferents mecanismes per a detectar, retenir i expulsar aquelles persones que no han estat admeses a la UE o que han perdut les condicions per quedar-s'hi. Aquestes fronteres interiors, constituïdes principalment pel que disposen les normatives estatals d'estrangeria, es despleguen mitjançant controls policials selectius, especialment en llocs transitats per immigrants (com ara estacions de trens i autobusos, llocs ètnics -locutoris, mesquites, etc.-, o barris estigmatitzats) (BVODH 2011; BVODH 2012; BVODH 2014; Wagman 2006), Centres d'Internament per a Estrangers i ordres d'expulsió. És dir, el dispositiu de deportació opera com una frontera interna que prolonga l'experiència de frontera, és a dir, de control, dels migrants que en algun moment la van traspasar.



D'aquesta manera, les deportacions, o millor dir, la "deportabilitat" (De Genova 2002) o l'amenaça d'expulsió, independentment de que aquesta es porti a terme o no, a la que estan sotmeses les persones migrants, es configuren com una part fonamental de la pretensió de controlar les migracions subjacent en les polítiques migratòries (Dingeman-Cerda i Bibler Coutin 2012; Romero 2010; Calavita 2003; Cuttitta 2007).

Les polítiques de repatriació, com es veurà detingudament en el segon capítol, són per als països receptors de migrants el pal de paller que dona "credibilitat" als seus canals per a la migració regular o legal (Franko Aas 2013), i a la fi, són una exteriorització de que els Estats continuen exercint la sobirania en un determinat territori (Huysmans 2006; L. Weber i Bowling 2004). En els termes de John Torpey (2000), es tracta, de l'expropiació per part dels Estats dels legítims "*mitjans de moviment*" dels individus a través de diversos mecanismes, però sobretot mitjançant les fronteres internacionals. Segons l'autor, això no significa que els Estats controlin eficaçment els moviments de les persones, però sí que tenen el "*monopoli*" de l'autoritat per restringir-los. Parafraejant el concepte d'expropiació dels mitjans de producció de Marx i de la fórmula weberiana del monopoli estatal de la violència a l'Estat modern, en la seva reconstrucció de la història del passaport, Torpey es refereix a la: "*monopolització de l'Estat dels legítims mitjans de moviment*" (2000, 4).

Com apunta Katja Franko (2013) la creació del règim de fronteres és en definitiva el resultat de les desigualtats globals i de l'habilitat dels Estats del Nord global en convertir la desigualtat en una qüestió de legalitat. Mitjançant els controls migratoris els Estats no pretenen evitar la mobilitat internacional o tancar les fronteres, sinó establir les condicions de la seva permeabilitat (Franko Aas 2011; Mezzadra 2005). És a dir, permetre als països rics conservar els fluxos de turistes i de la ciutadania cosmopolita i global, i mantenir-se allunyats "de la gent pobre del món" (Davis 2008). Com afirma Stephen Castles (2004, 158), "*el control de la migració principalment tracta de regular les relacions Nord-Sud*". En termes de Zygmunt Bauman (1999; 2003), permet consolidar la divisió del món entre aquells que poden viure globalment i aquells que estan ancorats en les seves localitats. Mentre que els règims de control migratoris es-

tan dirigits pels interessos dels països del Nord (importadors d'immigració), les persones afectades són sobretot ciutadans del Sud Global (Franko Aas 2013). D'aquesta manera, el règim de fronteres opera com un instrument de discriminació i selecció al servei d'una "*diferenciació de classe internacional*" (Balibar 2005) que separa aquells que les poden traspasar dels que no tenen dret a fer-ho (Bietlot 2004).

## 1.2. La deportació en el context espanyol de 1999-2014

La delimitació geogràfica i temporal de l'estudi es circumscriu al breu període de temps en que l'Estat espanyol va ser un país receptor de migrants internacionals, que la immigració es va institucionalitzar com a "fet social" o "problema social" (Cachón Rodríguez 2006) i que aquesta va començar a aparèixer com una qüestió política, és a dir que el fet migratori va ser contestat per determinades polítiques migratòries i criminals, alhora que van aparèixer grups d'immigrants que plantejaven reivindicacions i conflictes socials. Es tracta del període comprés entre els anys 1999 i 2014, un interval de 15 anys molt recent, però que per les seves característiques permet realitzar una anàlisi amb prou perspectiva per a comprendre el funcionament dels mecanismes de control de la immigració i valorar les conseqüències de la seva aplicació en un territori concret: l'Estat espanyol.

En un període relativament breu, Espanya ha patit canvis molt rellevants en la configuració de les migracions. En pocs anys la societat ha viscut un cicle en que partint de ser un país emissor d'emigrants, entre 1990 fins el 2005 Espanya es va convertir en el país del món, després d'Estats Units i Alemanya, on més va augmentar la població immigrada total, i on més ho va fer en termes relatius (Aparicio Wilhelmi 2010), per tornar-se a convertir, alguns anys més tard, en un país amb un saldo migratori negatiu. Les peculiaritats d'aquest cicle i la velocitat en que han esdevingut transformacions socials i normatives de gran calat proporcionen un període d'anàlisi privilegiat.

La formació d'una política de control migratòria depèn tant de paràmetres nacionals com internacionals. Per aquest motiu d'una banda, s'ha tingut en compte la

situació política, social i econòmica de l'Estat espanyol, però també la del context internacional. D'altra banda, s'estudien les polítiques i regulacions nacionals i internacionals sobre la matèria i els efectes de la seva aplicació. El context migratori de l'Estat espanyol no es pot entendre sense tenir en compte les directrius europees, per aquest motiu s'ha tingut especialment en compte l'estudi del procés de construcció europea i les polítiques i normes comunes.

Els mecanismes que poden desplegar els Estats per a controlar les migracions són molt diversos i dispersos. Entre 1999 i 2014 l'Estat espanyol ha desplegat una multiplicitat de mesures per a controlar la immigració: polítiques de concessió de visats i permisos de residència, acords amb països d'origen de les persones migrants per a reclutar mà d'obra, acords de readmissió per facilitar les expulsions, programes d'ajuda al retorn voluntari, el reforçament de les tanques de Ceuta i Melilla, programes operatius de vigilància de les fronteres, etc. Aquestes mesures s'han desplegat per "lluitar contra" la immigració il·legal, per "gestionar els fluxos migratoris", "ordenar" les migracions, "canalitzar-les" (Moya Malapeira 2010), etc., però en tant que els Estats (de destí) són només un més entre els actors en la immigració (juntament amb les empreses, els propis migrants o els països d'origen), les polítiques estatals són un element que afecta les dinàmiques migratòries i el destí de les persones migrants, que tenen una gran influència, però que de cap manera són determinants, i com apunten diversos estudis, els seus efectes no sempre coincideixen amb aquells desitjats pels Estats (Cornelius 2004a; Guiraudon i Lahav 2007).

Didier Fassin (2011) afirma que les polítiques de deportació no han de ser valorades exclusivament per la seva eficàcia quantitativa, sinó per allò que produeixen. Més enllà de la simple expulsió de la població en situació irregular cal explorar les pràctiques violentes que suposen les batudes, persecucions, detencions, expulsions i de vegades, morts que es produeixen en la implementació de les deportacions, i cal també explorar els seus efectes sobre la població migrant i el conjunt de la població. Encara que a la pràctica les persones migrants no acabin sent deportades, la possibilitat de ser detingudes, tancades en centres d'internament i, finalment, expulsades, fa

que s'aixequi un mur de separació entre els ciutadans autòctons (subjectes de dret) i els immigrants-estrangers i, com assenyala Héctor Silveira (2002a) es creï una autèntica societat dual.

Més amunt he indicat que aquesta tesi analitza el dispositiu de deportació, és a dir, els mecanismes coactius dirigits a portar a terme les expulsions forçades. Les deportacions o “mesures d'allunyament”<sup>8</sup> s'han anat dotant progressivament de mesures diferenciades compreses als ordenaments jurídics dels diferents països<sup>9</sup>, que tot i ser de diferent naturalesa poden englobar-se dins d'aquesta categoria. A l'Estat espanyol les mesures d'allunyament que s'apliquen als estrangers que no superen els controls migratoris a la frontera (per manca de documentació pertinent, de visat, etc.) són el la denegació d'entrada (rebuig a la frontera) o retorn (arts. 26.2 i 60 LO 4/2000; art. 15 REx). Les que s'apliquen als estrangers sorpresos en un intent d'entrar il·legalment (per llocs fronterers no habilitats) són les devolucions (art. 58.3 LO 4/200). I les que s'apliquen als estrangers que resideixen en territori espanyol amb certa estabilitat, ja sigui per trobar-se de manera irregular (art. 57.1 LO 4/2004) o relacionades amb comportaments delictius (arts. 89 LO 10/1995; 57.2; 57.7 LO 4/2000), són les expulsions (Moya Malapeira 2010). Per aplicar qualsevol d'aquestes figures és possible efectuar una detenció, un posterior internament i que es porti a terme la efectiva deportació: per tant, l'estudi no es circumscriurà a l'aplicació d'una mesura legal concreta, sinó a totes aquelles que posin en marxa l'esmentat cicle, independentment del seu desenvolupament.

---

<sup>8</sup> Des d'una perspectiva jurídica i en referència a la normativa comunitària David Moya (2008) utilitza aquest terme genèric per referir-se a “*qualsevol disposició del dret d'estrangeria i asil d'un Estat membre de la UE que imposi a un estranger el trasllat forçós fora del seu territori, generalment cap al seu país d'origen o residència, sempre que aquesta mesura sigui executada voluntàriament per l'estranger o imposada coactivament per les autoritats públiques, en exercici de les seves competències sobre gestió i control migratori*” (2008, 101).

<sup>9</sup> Per una comparació entre els elements comuns i les diferències de les mesures d'allunyament compreses als ordenaments jurídics d'Alemanya, França, Itàlia, Bèlgica, Portugal, Regne Unit i Espanya, vid. David Moya (2008).

A l'Estat espanyol, excloent valuoses excepcions (Monclús Masó 2008; Brandariz García 2011b) ni la Criminologia, ni les Ciències polítiques, ni la sociologia s'han encarregat a fons de l'estudi de les deportacions. Per la seva banda, nombrosos estudis jurídics han tractat l'internament i expulsió d'estrangers, tant des de l'àmbit del dret d'estrangeria (Martínez Pardo 2006a), constitucional (Requejo Rodríguez 2006; Moya Malapeira 2008), la filosofia del dret (Silveira Gorski 2002b; Silveira Gorski 2013), el dret internacional (Chueca Sancho 1998; Garciandía Garmendia 2011; Pérez González 2012), el dret comunitari (Queralt Jiménez 2008) i sobretot, el dret penal<sup>10</sup>. També cal destacar el valuós treball elaborat per diverses ONG i col·lectius en defensa dels drets dels immigrants que any rere any han publicat informes de denúncia mitjançant els quals s'ha donat a conèixer els controls selectius d'identitat que pateixen les persones migrants (BVODH 2011; 2012; 2014; Amnistia Internacional 2011), la situació dels CIE<sup>11</sup> i com es realitzen les expulsions (Campaña Estatal por el Cierre de los CIE 2014; Migreurop 2010).

Fins aquí s'ha delimitat breument l'abast de l'estudi que es realitza en els capítols següents. En els següents apartats, es descriurà la metodologia i el marc teòric i d'aquesta manera es completarà la construcció sociològica de l'objecte d'aquesta tesi, millor dit, aquest es reconstruirà mitjançant el sedàs de les teories i la metodologia que s'explicitarà a continuació.

---

<sup>10</sup> Entre d'altres vid. (García Álvarez 2004; Cancio Meliá 2005; Cancio Meliá i Maraver Gómez 2005; Navarro Cardoso 2006; Fernández Teruelo 2007; Martínez Escamilla 2009b; Daunis Rodríguez 2009a; Martínez Escamilla 2011; Donaire Villa 2012; Martínez Escamilla 2013a; Rodríguez Yagüe 2013; Boza Martínez 2014).

<sup>11</sup> Vid. Rodríguez Candela 2007; Espai per a la Desobediència a les Fronteres 2008; APDHA 2008; Perez-Sales 2009; Ferrocarril Clandestino, Medicos del Mundo Madrid, i SOS Racismo Madrid 2009; Migreurop 2010; Pueblos Unidos 2010; Migreurop 2011; Pernía Ibañez, Rodríguez Candela, i Ruiz Enciso 2011; Women's link worldwide 2012; Manzanedo, Izuzquiza, i Navarro 2012; APDHA 2012; Manzanedo, Navarro, i Izuzquiza 2013; Campaña por el cierre de los CIE 2013; APDHE 2013; Ramiro Avilés 2013; Manzanedo et al. 2014; Migreurop 2014; Tanquem els CIE 2014; Pueblos Unidos 2015.

## 2. Marc contextual

A l'apèndix de *La imaginación sociológica* (Mills 1987), obra ja clàssica de la Sociologia, Charles Wright Mills, en una mena de catàleg de recomanacions a joves acadèmics, convidava ja el 1959 a entendre la investigació social com la pràctica d'un ofici, que ha d'estar guiada per allò que anomena "artesania intel·lectual":

*"el que significa és que heu d'aprendre a fer servir la vostra experiència de la vida en el vostre treball intel·lectual (...). En aquest sentit, l'artesania és el vostre propi centre (...). Us recordo que la imaginació sociològica consisteix en la capacitat de passar d'una perspectiva a una altra i en el procés de formar una opinió adequada d'una societat total i dels seus components. És aquesta imaginació, naturalment, el que separa a l'investigador social del mer tècnic (...). Impulseu la rehabilitació de l'artesà intel·lectual sense pretensions i esforceu-vos en arribar a ser-ho vosaltres mateixos. Que cada individu sigui el seu propi metodòleg; que cada individu sigui el seu propi tècnic; que la teoria i el mètode tornin a ser part de l'exercici d'un ofici (...). Sobretot, no renunciieu a la vostra autonomia moral i política"* (Mills 1987, 207)

Aquesta tesi d'investigació social no és altra cosa que un exercici d'artesania on la teoria es conjuga amb el mètode des de la meva pròpia experiència i la metodologia afirma la autonomia moral i política de la investigadora. L'experiència vital em situa en una determinada posició davant el tema d'anàlisi i és el motiu de totes i cadascuna de les decisions epistemològiques i metodològiques que s'expliciten a continuació.

## 2.1. Posició epistemològica

Donna Haraway (1995), amb la seva proposta dels coneixements situats i parcials (*situated knowledge*), sosté que tothom té una visió parcial de la realitat i que és indispensable reconèixer que el lloc (físic, epistèmic i simbòlic) des d'on mirem influenciarà el coneixement que produïm. La inclusió de subjectes i grups socials marginalitzats en els espais de producció de coneixement és, per tant, indispensable, però no perquè aquests ocupin un lloc epistèmic privilegiat, en contra del que es podria pensar d'acord amb la visió del punt de vista (*standpoint*) del mètode feminista de Sandra Harding (1998), sinó perquè des d'aquestes posicions es pot aportar un coneixement diferenciat de la realitat que, juntament amb els altres sabers, ens permetrà tenir una visió més completa (Martínez et al. 2014). Com afirma Barbara Biglia, cal reconèixer *“la parcialitat de les mirades de cada subjecte i reivindicar la pròpia mirada situada com una de les possibles i amb valor equiparable a altres”* (2005, 20).

Davant d'aquesta perspectiva, assumeixo un punt de vista posicionat envers la qüestió de control de la immigració, ja que ineludiblement, pels motius exposats a la presentació, incorpora experiències activistes antiracistes i per la defensa dels drets humans. El rigor acadèmic es concentra, doncs, en l'esforç sistemàtic per construir coneixement comprensiu, empàtic, socialment contextualitzat i no políticament indiferent sobre el paper del dispositiu de deportació en la gestió i el control de la població.

També assumeixo un punt de vista feminista, motiu pel qual he tractat de trencar la invisibilitat de les dones migrants, en especial d'aquelles subjectes a controls migratoris i preguntar-me si aquests les afecten de manera especial. Si bé aquesta tesi desenvolupa una recerca específica sobre qüestions relacionades amb les dones, com aprecia Sandra Harding (1998) aquestes no són l'únic objecte d'estudi possible per una investigació feminista<sup>12</sup>. Quan han estat disponibles s'han utilitzat dades desagregades

---

<sup>12</sup> La epistemologia feminista, entre altres qüestions es caracteritza per: oferir a les dones explicacions sobre els fenòmens socials que elles volen i necessiten; incloure en la investigació les experiències de les

i s'han analitzat tenint en compte les particularitats dels homes i les dones; i a l'hora d'escollir els marcs analítics s'han tingut en compte les preguntes que es fan les investigadores feministes sobre migracions (entre d'altres, les anàlisis sobre tràfic de persones, treball domèstic, famílies transnacionals i cadenes globals de cures, matrimonis forçats, violència relacionada amb pràctiques tradicionals, etc.) (Zirion Landaluze i Landaluze 2014).

Per consegüent, en el pla epistemològic, la recerca s'allunya dels pressupòsits propis d'un paradigma positivista per assumir una postura interpretativa (Flick 2006; Vasilachis de Gialdino 2006). Això implica que la investigació no ha estat adreçada a la contrastació empírica d'hipòtesis prèviament fixades sobre una realitat i segons una lògica de verificació. La finalitat d'aquesta recerca ha estat explicativa, no s'ha pretès validar cap teoria sinó explicar com i perquè s'han donat certes dinàmiques socials. Per aquest motiu, no es defineix un marc teòric específic en el que s'hagi de fer "encaixar" el cas estudiat, sinó que es planteja el marc contextual o punts de partida des del que m'aproximo al l'objecte d'estudi. La teoria ha estat present en totes les fases de la recerca, des del moment en que es plantegen les preguntes d'investigació i els objectius, fins a l'anàlisi de les dades. Els marcs teòrics s'intercalen amb les fonts consultades i permeten interpretar les dades empíriques i elaborar anàlisis sociojurídiques.

## **2.2. La perspectiva de la sociologia juridicopenal**

L'interès d'aquesta recerca rau principalment en conèixer com s'han implementat els mecanismes de control de la immigració que conformen el dispositiu de deportació d'immigrants.

Entre la multidisciplinarietat de la criminologia, en aquesta tesi s'adopta una perspectiva sociojurídica empírica. La sociologia jurídica, en la seva vessant teòrica,

---

dones; i situar la persona investigadora en el mateix pla crític que l'objecte explícit d'estudi (Harding 1998).



s'encarrega dels corrents de pensament que fonamenten, justifiquen o critiquen els processos de creació de les normes jurídiques i els processos de la seva aplicació, formant una perspectiva meta-normativa per al tractament dels assumptes jurídics. La sociologia jurídica estudia, doncs, tot el conjunt d'actors, a més del mateix dret, que interactuen en processos socials, polítics, econòmics, etc., que intervenen en la creació de les normes i també en la seva aplicació. Des de la vessant empírica de la sociologia jurídica s'aposta per recórrer als mètodes i les tècniques de recerca social amb la finalitat de propiciar un coneixement empíric dels fenòmens jurídics (Calvo García i Picontó Novales 2012).

El sistema juridicopenal de l'Estat és aquell que segons Roberto Bergalli (2003) exerceix el control normatiu coercitiu. En el cas que ens ocupa, juntament amb el sistema penal, en sentit estricte, l'Estat utilitza el sistema administratiu sancionador exercir el control coercitiu de les migracions, el qual es desplega mitjançant les instàncies de control juridicopenal que conformen el sistema penal dinàmic (policia, jurisdicció i presó), i com s'exposa al llarg dels diferents capítols, suposa algunes característiques diferenciades.

Per Alessandro Baratta (1986), la *sociologia juridicopenal* és la disciplina que s'ocupa del coneixement dels processos de producció o creació de les normes penals (sistema penal estàtic) i de la seva aplicació (sistema penal dinàmic); en tant que una part important d'aquesta tesi recau sobre l'estudi del funcionament de les instàncies de control migratori, aquesta perspectiva ens aporta marcs analítics de gran utilitat.

Com afirma Roberto Bergalli (2003), l'estudi dels sistemes de control ha de ser encarat des de l'encreuament de diverses disciplines. En primer lloc, les jurídiques determinen els objectes de coneixement. Si bé és imprescindible conèixer l'ordenament o els ordenaments jurídics que descriuen els sistemes de control, això no és suficient per comprendre el seu complex funcionament, ni per percebre els interessos socials que l'impulsen, sovint diversos de la filosofia per que van ser creades. D'altra banda, tampoc és possible parlar d'un sistema de control sense fer referència a un àmbit històric i cultural concret. Tant la creació de les lleis, com l'articulació de les instàncies

que les apliquen, no són el producte capritxós de la ment del legislador, ni el resultat de l'anàlisi jurídica de les normes, sinó que són l'efecte o la conseqüència d'una determinada estructura socioeconòmica (Bergalli Russo 2003).

Les anàlisis funcionals (diferents de les funcionalistes) són una forma o mètode de coneixement científic útil per analitzar i explicar el dret i els fenòmens normatius, estudiant les funcions o tasques que aquests realitzen a la societat, les que haurien de fer i com les realitzen. Es tracta d'un mètode compatible amb una anàlisi crítica sobre les institucions fundat en la utilitat social de la funció de la institució (Arnaud 1996). D'acord amb Roberto Bergalli (2003), descrivint i analitzant el funcionament de les instàncies que conformen el control normatiu coercitiu es pot entendre quin tipus d'estratègia de control social es pretén dibuixar des de l'Estat. No obstant això, com apunta Bergalli i es mostra al llarg de la tesi, juntament amb el control exercit per les instàncies estatals cal tenir en compte el paper dels altres actors. Per aquest motiu, és necessari comptar amb instruments d'anàlisi dels comportaments que produeix l'aplicació d'aquest univers normatiu, ja que tant els actors d'aquest control social punitiu (polícies, jutges, fiscals, funcionaris) com les persones que es veuen afectades per l'activitat d'aquest sistema de control (en el nostre cas, persones migrants) reaccionen de manera diferent davant l'aplicació de les normes. Per consegüent, segons Bergalli és imprescindible comptar amb les aportacions de l'antropologia social, els estudis culturals, la psicologia social, la sociologia general, la sociologia de les organitzacions, l'economia política, la teoria de l'Estat i la filosofia política (Bergalli Russo 2003).

### **2.3. Paradigma crític, criminologia i control de les migracions**

En l'apartat anterior s'ha definit el cicle de la deportació com una mesura aplicada a l'interior d'un estat, d'acord amb la seva normativa, mitjançant les agències d'aplicació de les lleis (*law enforcement agencies*). Aquesta delimitació de l'objecte d'estudi justifica la metodologia, la perspectiva sociojurídica i l'anàlisi criminològica.

Davant d'una tendència criminològica on imperen els pressupostos clínics o els administratius, aquesta tesi s'emmarca en un paradigma criminològic crític. Per això tracta de recollir l'herència de la anomenada, i sovint blasmada, criminologia crítica<sup>13</sup>, sense renunciar a les noves aportacions de la teoria crítica postmoderna que trobem també a la criminologia contemporània. En aquest sentit, Jock Young (2011), per concloure la seva obra sobre la imaginació criminològica (*The Criminological Imagination*), expressava les següents paraules:

*“Crec fermament que la criminologia crítica té més rellevància ara que mai abans i que l'actitud crítica encaixa amb l'experiència de la modernitat tardana [...] Som uns privilegiats al poder treballar en un camp que investiga les dissociacions fonamentals de la justícia esteses a totes les baules de l'ordre social, un camp per a la ironia i la disputa, per a la vituperació i la transgressió. Aquells que pretenen marginar la criminologia crítica erren en no comprendre la importància de la mateixa en la realitat social, aquells en el nostre camp d'estudi que pretenen depreciar la paraula "crítica" i reduir-la a allò sectari o esotèric, no arriben a comprendre la posició central de la crítica per contrarestar el neoliberalisme i les seves formes de control discursiu. Així que posem-nos mans a l'obra, sense oblidar la imperiosa necessitat de ser l'oposició, analitzem sempre amb una mirada irònica i satírica les estranyes divagacions dels "datosauris" i la trista farsa científica representada davant nostre, però abans de res, tinguem sempre present la creativitat inherent a la cultura humana, l'ímpetu emocional i sentimental que ens constitueix com humans i la capacitat per a la imaginació que aquest engendra i exigeix” (J. Young 2011, 225).*

Els estudis sobre la violència permeten situar-nos des d'un altre punt de vista complementari. Com apunta Lñaki Rivera (2015), la idea i noció de violència pot entendre's de diverses maneres. En un sentit etimològic, violència prové del llatí *vio.lentia* que, al seu torn, reprèn l'arrel *vis-* (força) per afegir-hi el sufix *-lentia* (que significa actuar constant). Així, la paraula violència, des d'aquest enfocament, significa l'ús de la força de manera continuada. Ara bé, en una altra dimensió gnoseològica, els estudis sobre la violència remetent a la seva oposició, a la recerca o l'estudi de la pau. Des d'a-

---

<sup>13</sup> Especialment ens interessa la perspectiva teòrica de la Sociologia del Control Penal i del Garantisme Penal. Per a un repàs dels plantejaments d'aquesta línia de la Criminologia Crítica veure, entre d'altres, (Pavarini 1983; Bergalli Russo 1983; Baratta 1986; Ferrajoli 1995b; Ferrajoli 1995a; Melossi i Pavarini 1987; Bergalli Russo et al. 1996; Larrauri 2000);

questa posició, després de que la segona Guerra Mundial constatés el fracàs del projecte de la Modernitat (Bauman 1997), Johan Galtung (1969), des del *Institute for Peace Research* d'Oslo, va elaborar diverses tipologies al voltant de la violència. Una primera, que va denominar com "*violència directa*" i que pot ser física o verbal, que té efectes visibles i que, normalment, consisteix en un esdeveniment. La segona, a la qual va anomenar "*violència estructural*", que es verifica quan "*les estructures politicoeconòmiques impedeixen als individus o grups realitzar el potencial de les seves capacitats mentals o somàtiques*". I una tercera forma de violència que va qualificar com a "*cultural*" constituïda per aquells "*aspectes de la religió, opinió pública, ideologies, llenguatge... que justifiquen les violències directa o estructural*" (Galtung 1969).

Actualment ens trobem en un moment en que hi ha un debat obert sobre els límits epistemològics de la criminologia. Tanmateix, "*denunciar i esclarir com funciona el poder, les formes que pren la violència, és una tasca que ha de continuar sent essencial dins i fora de la criminologia*" (Bernal Sarmiento et al. 2014). En el cas d'aquesta tesi s'ha considerat idoni fer-ho dintre.

Les anàlisis criminològiques crítiques proporcionen marcs analítics indispensables per enfrontar-nos a l'estudi del control de la immigració. Per exemple, són útils les explicacions de David Garland (2001) respecte al gir des d'un model rehabilitador a un fonamentat en la dissuasió i la incapacitació. La centralitat categòrica de les nocions de "risc" i la "prevenció" anuncien una nova forma de control de les poblacions que te poc a veure amb la voluntat de reinserció de les presons "democràtiques". Això suposa l'abandonament de l'ideal de "rehabilitació", i la seva mutació per la dissuasió, l'emmagatzematge de "presoners" i/o l'expulsió dels "il·legals" (Rodríguez 2003). Així mateix, el concepte de Jonathan Simon (2007) de "governar a través del delictes" és molt encertat per comprendre com, d'una banda, en l'àmbit de les migracions les pràctiques de control s'han traslladat a l'esfera pública i serveixen per a "*governar mitjan-*

çant el control migratori” (Bosworth i Guild 2010), i de l'altre, com les respostes penals s'han utilitzat per a “governar la immigració”<sup>14</sup> (Dowling i Inda 2013). Tanmateix,

*“(...) tal doctrina proporciona només un punt de partida. Si esperem captar la diversa naturalesa del control migratori, els criminòlegs tenim que reflexionar més extensament sobre la ciutadania, la globalització i la justícia. Com altres han apuntat, la tradicional limitació de la criminologia a les fronteres territorials de l'Estat no només és cada vegada menys útil a la era de la mobilitat i de transformació de la sobirania estatal, sinó que la construcció de “nous” delictes i formes de criminalització relacionades amb les fronteres sorgeixen de, i així mateix, reformulen, les concepcions d'identitat, comunitat i justícia” (Bosworth i Guild 2010, 238-239)*

Des de la criminologia crítica contemporània sovint s'han utilitzat la perspectiva i els mètodes foucaultians per desenvolupar explicacions comprensives sobre el funcionament del poder (Hudson 2011). Aquests proporcionen una caixa d'eines per enfrontar-se a l'estudi de les seves dinàmiques. Des dels anys 1970 s'acudeix a les idees relatives a la naturalesa disciplinària de la penalitat i la difusió del poder de castigar. Recentment els estudis criminològics sobre la “societat de la vigilància” també han utilitzat marcs foucaultians (Lyon 2001; 2006). Les idees de Foucault també han influenciat els treballs criminològics sobre el risc i la seguretat (O'Malley 1992; Garland 2001), així com els relatius a la descentralització del poder i el gir de la preocupació des de la moralitat i responsabilitat individual del delicte, cap a la prevenció actuarial de futurs delictes o desordres (Feeley i Simon 1992). Aquests temes, vinculats amb els treballs de Foucault sobre la governamentalitat (Foucault 2008; 2009), posen de relleu l'ús del poder governamental o de les xarxes de poder per al govern de la població i la seguretat.

---

<sup>14</sup> Els estudis sobre la anomenada “*crimmigration*” (Stumpf 2006) posen accent en aquesta visió i analitzen com en diferents contextos la línia divisòria entre el dret penal i el dret d'estrangeria s'han difuminat, ja que el dret d'estrangeria ha anat integrant molts atributs del sistema penal. Mentre que per diverses autores (Guia, Woude, i Leun 2013) es tracta d'un concepte útil per apropar-se a aquest realitat, per altres, com ara Dario Melossi (2015) o Emma Kaufman (2013), tot i que el concepte ha estat formulat amb intencions crítiques, pot acabar reforçant la idea d'una necessària connexió entre delinqüència (*crime*) i immigració (*migration*).

Mitchell Foucault no pretenia establir una teoria general del poder, sinó desenvolupar eines d'anàlisi que ens permetin estudiar-lo per tal d'anar més enllà de les reflexions en termes exclusivament jurídics o econòmics. El marc teòric foucaultian dels estudis sobre la governamentalitat (Dean 2009; Rose 2012) ha estat utilitzat de manera molt productiva per a l'estudi de les polítiques de control migratori (De Giorgi 2010; De Genova i Peutz 2010b; Walters 2002; Squire 2011; Campesi 2012; Mezzadra 2005; Mezzadra i Neilson 2013; Fassin 2011). Com afirma Didier Fassin (2011), els estudis de la governamentalitat<sup>15</sup> permeten enriquir la comprensió en l'àmbit de polítiques migratòries contemporànies respecte a les seves dinàmiques complexes i subtils. És per això que al llarg d'aquesta tesi s'han tingut en compte aquests treballs.

Les eines i pràctiques del control migratori han estat estudiades des de diferents perspectives. Diversos autors entenen les polítiques de control de la immigració com una expressió de la sobirania o fins i tot, com a formes autoritàries de govern, i han utilitzat per exemple, les tesis de Günther Jakobs (2006) sobre el Dret Penal de l'Enemic<sup>16</sup> o el concepte d'*Homo sacer* de Giorgio Agamben (2004). Aquesta perspectiva posa en relleu la relació entre les polítiques de control de la migració i la idea política i jurídica d'excepció. Els centres d'internament, el dispositiu d'expulsió penal o les actuacions policials repressives a les fronteres de Ceuta i Melilla són algunes de les expressions més manifestes d'aquesta visió.

No obstant això, una part important dels estudiosos de la matèria ha desenvolupat una lectura menys sobirana dels resultats d'aquestes polítiques. D'acord amb el marc teòric dels estudis sobre governamentalitat postfoucaultians, van tractar de trobar les tendències neoliberals en l'àmbit de les polítiques de control migratori. Des

---

<sup>15</sup> Aquests inclouen l'estudi de les institucions, procediments, accions i reflexions que tenen poblacions com objecte. D'aquesta manera es supera la qüestió de la sobirania i es fa més complexa la qüestió del control. Tenen a veure amb el poder i l'administració de l'Estat respecte a la subjugació i la subjectivació dels individus i es basen en l'economia política i les tecnologies de control (Fassin 2011).

<sup>16</sup> Per una interessant crítica sobre aquesta perspectiva vid. (Krasmann 2007).

d'aquest punt de vista es va arribar a la conclusió de que, almenys a la Unió Europea, les pràctiques de control de les migracions no anaven dirigides només a combatre la immigració irregular, sinó sobretot a gestionar-la. Des d'aquesta perspectiva, diversos autors (Calavita 2005; De Giorgi 2002; Brandariz García 2011b) han destacat el paper de les polítiques de control migratori respecte a la formació d'una força de treball subordinada i extremadament flexible. Si bé aquesta tesi ha estat de gran utilitat per comprendre la inclusió diferencial dels immigrants durant els anys de desenvolupament econòmic d'Espanya, caldrà revisar la seva vigència en el context de crisi econòmica.

La perspectiva neocolonial/postcolonial (Chakravorty Spivak et al. 2008; R. J. Young 2005) o decolonial (Castro-Gómez i Grosfoguel 2007) també és enriquidora per estudiar les desigualtats i la exclusió com a sistemes de pertinença jerarquitzada (Souza Santos 2003) que produeixen els règims migratoris. Posen de relleu les múltiples opressions viscudes pels subjectes no occidentals (extracomunitaris) dins de la "zona del no-ser", no comparables amb l'accés als drets humans, civils i laborals, i els discursos emancipadors reconeguts i viscuts pels subjectes occidentals oprimits dins de la "zona del ser" (Grosfoguel 2012).

Així mateix, com afirma Rita Segato (2007), l'encreuament entre les anàlisis sobre la selectivitat de la justícia de la crítica criminològica i la teoria postcolonial era inevitable. En les seves paraules:

*"L'ordre racial és l'ordre colonial. Això vol dir que l'etiquetament no passa per l'execució policial ni pel procediment de sentenciar. L'acció policial i la sentència reforcen i reproduïxen l'etiquetament preexistent de la raça" (Segato 2007).*

Aquesta perspectiva sobre la postcolonialitat ens permet reconèixer les "marques" de la colònia presents en l'actualitat, és a dir, la continuïtat de la estructura colonial en el present. Com afirma Enrica Rigo (2005), aquesta perspectiva indica la forma en que el poder s'inscriu en el cos i en l'espai dels seus "Altres", que sovint es posa de manifest quan es creuen les fronteres. Per això,

*“El subjecte migrant és un subjecte postcolonial: tant per l’herència de la història colonial, com perquè els subjectes migrants refuten de manera radical el “lloc” que les fronteres polítiques i legals els hi assignen” (Rigo 2005, 5).*

Quan es creua una frontera, una persona es racialitza. Les marques de raça, etnicitat, nacionalitat o regió que porten amb sí les persones migrants, i que s’hereten amb el cos, operen com una inscripció de la estructura de relacions de colonialitat, com una petjada de la dominació colonial que es reproduïx i prolifera en les economies de poder on l’estatus s’infiltra en el contracte i les lleis de ciutadania (Segato 2003).

La història del pensament criminològic està conformada per nombrosos estudis sobre la criminalitat dels immigrants i de les minories ètniques (Monclús Masó 2005; 2008)<sup>17</sup>. La relació entre immigració i delictes és sens dubte un aspecte fundacional de la criminologia, especialment dels acadèmics influenciats per l’Escola de Chicago (Pickering, Bosworth, i Franko Aas 2015; Melossi 2015), però no ha estat fins anys més recentment que un creixent nombre d’investigadors i investigadores han posat “la frontera” en el centre dels debats criminològics, mitjançant l’anomenada Criminologia de la mobilitat (Franko Aas i Bosworth 2013).

Katja Franko Aas i Mary Bosworth i (2013) entenen la criminologia de la mobilitat com un subtema dins de la criminologia i la justícia penal, perquè d’una banda la comprensió del funcionament del sistema penal és indispensable per explicar pràctiques com la detenció i la deportació d’immigrants, i de l’altra, perquè la mobilitat i el seu control són centrals per a qualsevol anàlisi del sistema de justícia penal. Des

---

<sup>17</sup> Marta Monclús (2005, 2008) realitza un interessant repàs sobre el tractament dispensat a la immigració i a les minories ètniques per part de les diferents teories criminològiques. Aquesta revisió parteix del sorgiment dels primers discursos sobre la “raça” i el “delicte” per part dels antropòlegs físics i penalistes il·lustrats, continua amb l’expansió de la ideologia racista durant el S. XIX i el seu reflex en la criminologia, segueix destacant els estudis de la sociologia estatunidenca de l’Escola de Chicago sobre la immigració, la raça i la qüestió negra i finalitza amb l’enfocament de la immigració i la “irresolta” qüestió negra en la criminologia del *welfare* i en els debats del realisme.



d'aquesta premissa, les autores pretenen obrir un espai i una tradició teòrica en el sí de la criminologia per a acollir acadèmics que investiguen qüestions relatives a la ciutadania, la raça, el gènere, la etnicitat i el control de la immigració.

Ben Bowling (2013) apunta que per al desenvolupament d'una agenda de recerca per a una criminologia de la mobilitat és fonamental que les investigacions tinguin en compte les teories del racisme i l'origen ètnic, ja que clarament els controls migratoris operen i tenen resultats racialitzats. Els controls migratoris a les fronteres, els controls policials que tenen lloc al carrer, una gran part de la població de les presons i la dels centres d'internament invoquen les característiques racials. Així mateix, l'ús de la nacionalitat, sovint codificada en termes racials, en molts països serveix per justificar l'orientació de les identificacions al carrer i els interrogatoris a les fronteres.

Per tot això, Bowling afirma que,

*“Un dels objectius clau d'un programa d'investigació en aquesta àrea ha de ser explorar la intersecció entre la "raça", l'economia política i els poders coercitius de l'Estat en respecte a les creixents noves formes d'hibridació entre el control de la criminalitat i els control de la immigració” (2013, 302).*

Partint del estudi del funcionament del dispositiu de deportació en el context espanyol, i tenint en compte les consideracions dels diferents marcs analítics esmentats fins aquí, aquesta tesi pretén fer una contribució empírica en aquesta direcció.

### 3. Metodologia

Com s'ha avançat a la presentació, l'objectiu principal d'aquesta recerca consisteix en analitzar el funcionament i evolució del dispositiu de deportació en el marc de les polítiques de control migratori de l'Estat espanyol entre 1999 i 2014. En concret, m'he interrogat sobre com han operat la detenció, l'internament i l'expulsió, quines han estat les persones afectades per aquests mecanismes de control de la immigració i quins han estat els seus efectes o conseqüències.

Seguint d'alguna manera la metodologia que proposa Michel Foucault (2015) en el curso al *College de France* de 1971-1972 sobre "Teories i institucions penals", en aquesta tesi no s'aborda la deportació a partir d'un estudi exclusivament dogmàtic ni descriptiu de les legislacions i les institucions que les porten a terme, sinó que s'ha pretès fer interaccionar les anàlisis a partir del seu funcionament en conjunt, és a dir, dins dels sistema de control (o repressió) de les migracions. Per aquest motiu les preguntes sobre "*qui reprimeix i qui és reprimit*", "*perquè es reprimeix i què és el que es reprimeix*" (Foucault 2015, 3), han orientat la recerca. Quina racionalitat es desprèn de l'aplicació del dispositiu de deportació respecte a les relacions de poder? Com podem entendre la relació entre els seus objectius, pràctiques i efectes?

Així mateix, aquesta tesi també pretén, d'una banda, aportar al camp de la criminologia de base sociològica una anàlisi complexa sobre el control de la immigració a l'Estat espanyol. De l'altra, pretén "traduir" a aquest àmbit acadèmic algunes aportacions de la ja esmentada criminologia de la mobilitat (Pickering, Bosworth, i Franko Aas 2015; Barker 2013; Bowling 2013; L. Weber 2013; Kaufman 2013) que s'està desenvolupant de manera abundant a l'àmbit anglosaxó.

Segons Xavier Coller (2000), qualsevol objecte de naturalesa social es pot construir com un cas. Partint d'aquesta idea, aquesta recerca es planteja com un estudi de cas sobre la deportació en el context espanyol entre 1999 i 2014. La importància d'aquest estudi rau, doncs, en la seva representativitat analítica i no estadística, tenint present que les conclusions a que s'arriba no són extrapolables ni generalitzables a qualsevol indret, sinó al conjunt de teories i contextos a les que el cas concret es refereix.

Les característiques del cas a estudiar s'han esmentat en l'apartat anterior, en que s'ha definit la deportació a l'Estat espanyol com a objecte d'estudi. El seu estudi es justifica tant per allò que té de peculiar, com per allò que comparteix amb altres contextos (Stake 1998). Algunes particularitats, com ara la meteòrica transformació d'Espanya de emissora a destinació de la immigració, les seves característiques geopolítiques, el ràpid desenvolupament econòmic i el greu impacte crisi econòmica, el llastre autoritari de les seves institucions de control, etc., però també la convergència de moltes característiques amb les d'altres països importadors de mà d'obra immigrant, com ara la pertinença a la Unió europea, les lògiques de control que han penetrat les legislacions, les actituds de la ciutadania envers els immigrants, etc., fan que l'estudi del control migratori en el context espanyol constitueixi un cas d'interès.

L'estudi de cas ens obliga a realitzar un apropament contextual a les particularitats de l'objecte d'estudi. És per això que al llarg d'aquest treball s'analitzen diferents elements necessaris per comprendre la implementació del dispositiu de deportació, els quals han d'interpretar-se de manera relacional. Com aprecia Dario Melossi (2001), les institucions punitives només es poden comprendre si es té en compte la seva evolució

històrica i el conjunt institucional en el que sorgeixen i es desenvolupen. Per aquest motiu, per estudiar el dispositiu de deportació d'immigrants a Espanya s'ha analitzat la seva breu història i la de les institucions en que s'ha desenvolupat.

Per a dur a terme aquest estudi de cas s'ha optat per la metodologia de la reflexió crítica. Com apunta Barbara Hudson (2011), aquesta

*“implica analitzar bibliografia, lleis i polítiques, estadístiques, propostes legislatives i altres materials documentals, i pot ser que no impliqui investigar amb altres subjectes, o si ho fa, és probable que només s'estudiï a una petita part de subjectes, i que la majoria de treball de recerca consisteixi en l'anàlisi de textos i altres documents”* (Hudson 2011, 330).

La documentació (juntament amb la conversa i l'observació) és un dels tres elements bàsics de la recerca social (Valles 1999). La documentació és una tècnica de recollida de dades que implica la recollida de registres escrits i simbòlics, és a dir, de qualsevol cosa que puguem interpretar i que es refereixi a algun aspecte del món social, tant de l'àmbit públic com privat.

El procés de recerca ha seguit una metodologia interpretativa i qualitativa<sup>18</sup> (Corbetta 2007; Silverman 2009; Flick 2006). Aquesta recerca es caracteritza per ser inductiva, multimetòdica i reflexiva, i per utilitzar mètodes d'anàlisi i d'explicació flexibles i sensibles al context en que les dades han estat produïdes (Vasilachis de Gialdino 2006).

---

<sup>18</sup> Seguint Corbetta (2007), aquesta estratègia metodològica assumeix, entre d'altres aspectes: una relació oberta i interactiva entre teoria i recerca empírica, on la literatura té una funció auxiliar (això implica que els conceptes són orientadors del procés de construcció de coneixement, més que elements d'una teoria que se sotmet a un control empíric); un disseny obert al canvi en el transcurs de la recerca; la utilització de casos individuals no representatius des del punt de vista estadístic; dades 'profundes', que no reben un tractament superficial; l'ús de material textual i narratiu amb significació social, on les dades quantitatives esdevenen en tot cas un argument més; i l'aspiració de generar coneixement específic, no necessàriament generalitzable.

Tots els contextos són únics i el context condiona les relacions de poder, per tant, l'estudi sobre el dispositiu de deportació en el context espanyol entre 1999 i 2014 ens aporta dades úniques, però a la vegada, la comprensió de com ha funcionat aquest mecanisme en unes determinades circumstàncies permet aproximar-nos a la seva racionalitat, i interpretar altres situacions equiparables.

### 3.1. Les dades utilitzades

Una part important d'aquesta recerca sociojurídica és de base empírica i s'ha realitzat utilitzant fonts primàries (lleis, reglaments o sentències) i fonts secundàries (anàlisis doctrinals, manuals, informes i dades estadístiques).

S'ha utilitzat bibliografia i documentació multidisciplinària majoritàriament en llengua castellana i anglesa. També s'han utilitzat obres en italià, en francès, i molt poques en català. Totes les traduccions dels fragments reproduïts literalment de les obres, documents o pàgines web citades han estat meves.

Tot i la rellevància que s'ha donat a l'estudi dels marcs legals i de les dades demogràfiques i estadístiques, com s'ha esmentat més amunt, no s'ha realitzat un estudi dogmàtic, ni plantejat una recerca quantitativa per confirmar cap teoria; per contra, els seus tractaments han estat el propi d'una postura interpretativa, per tant, aquestes anàlisis han estat utilitzades com un argument més per comprendre qualitativament la complexa realitat estudiada.

Les fonts estadístiques utilitzades han estat múltiples, de característiques diferents i de diversa qualitat. Aquestes han estat interpretades des d'una aproximació construccionista, és a dir, partint de la consideració de que les estadístiques oficials no són indicadors eficaços per mesurar la realitat, sinó que reflecteixen els processos organitzatius de les institucions que produeixen aquelles dades i, per tant, han de ser utilitzades com a objecte d'estudi, més que per mesurar un fet social. A l'àmbit del sistema penal, les estadístiques són el producte de decisions de les autoritats de control a diversos nivells (des de les decisions polítiques fins als seus operadors) i el seu

estudi pot ser d'interès per mostrar el funcionament del sistema penal i la política criminal d'un país (Ferraris 2012; Melossi 2007; Palidda 2008). En tant que l'objecte d'aquesta tesi és mostrar el funcionament del dispositiu de deportació, les deficientes dades oficials relatives al control de la immigració són les més adients per afrontar aquest estudi.

Idealment, el període temporal que cobreix aquesta tesi va des de 1999 fins a 2014, però degut a la disponibilitat de les dades no sempre s'han pogut contemplar tots els anys. Específicament, pel que fa a les dades respecte a l'aplicació de l'internament i l'expulsió, si n'hi ha, es limiten al període comprès entre 2008 i 2014. Aquest fet no es deu a una major voluntat de transparència del govern espanyol a partir de llavors, sinó a l'entrada en vigor d'un Reglament europeu que obliga a tots els Estats membres a recopilar les dades sota unes categories comunes i a posar-les a disposició de la Comissió Europea<sup>19</sup>.

En el primer capítol de la tesi, on es contextualitza la immigració a Espanya des d'una perspectiva sociodemogràfica, s'utilitzen sobretot dades recollides per l'Institut Nacional d'Estadística i per Eurostat. L'accessibilitat i possibilitat de descàrrega de fitxer d'ambdues bases de dades, tot i que no per a tots els anys, ha facilitat molt la recopilació d'informació.

Les dades sobre la implementació del dispositiu de deportació han estat molt més difícils d'aconseguir. Tenint en compte que es tracta en gran part de dades policials, produïdes pel Ministeri de l'interior, no és d'estranyar la dificultat en l'accés i la seva deficient qualitat, ja evidenciada per diversos investigadors que els qualifiquen com a incomplets i no fiables (Serrano Gómez 2011; Aebi i Linde 2010).

---

<sup>19</sup> Reglament (CE) n. 862/2007 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de juliol de 2007, sobre les estadístiques comunitàries en l'àmbit de la migració i la protecció internacional, i pel qual es deroga el Reglament (CEE) n. 311/76 del Consell, relatiu a l'elaboració d'estadístiques de treballadors estrangers.

Acollint-me al dret d'accés a la informació pública establert per la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, vaig sol·licitar dades necessàries per realitzar aquesta recerca tan aviat com va entrar en funcionament el Portal de transparència (<http://transparencia.gob.es>)<sup>20</sup>. L'ofici en resposta a la meua sol·licitud d'informació, de data 5 de febrer de 2015, va resoldre “concedir l'accés parcial a la informació sol·licitada”. Sota l'argument de que “seria necessària una acció prèvia de reelaboració” (art. 18c) Llei 19/2013) no se'm van proporcionar dades desagregades sobre les expulsions executades entre 1999 i 2014, cap dada relativa a les expulsions executades entre 1999 i 2001, ni els motius de les expulsions executades entre els anys 2002 i 2007. Sota el mateix pretext tampoc em van proporcionar informació desagregada respecte a l'internament en els CIE ni les detencions per infracció de la Llei d'Estrangeria, cap concreció respecte als motius d'ingrés, ni cap dada sobre l'internament entre 1999 i 2005, ni sobre detencions entre 1999 i 2007. Finalment, en l'ofici signat pel Director General de la Policia, Ignacio Cosidó, es denega “l'accés a la informació sobre la nacionalitat dels estrangers detinguts, expulsats i internats en els CIE” al·legant que conforme a l'article 14d) de l'esmentada llei “la publicitat d'aquestes dades podria derivar en problemes en les relacions internacionals d'Espanya amb els possibles països d'origen, pel que afectaria a la seguretat pública al anar en detriment de l'eficàcia de futures expulsions” (Ministerio del Interior. DGP 2015)<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> En concret, el 30 de desembre de 2014 vaig sol·licitar, mitjançant el Portal de transparència, les següents dades: Expulsions executades anys 1999-2014 (Nombre d'expulsats, Motiu expulsió -article de la Llei d'estrangeria o del Codi Penal pel qual s'expulsa i quins d'ells són expulsions qualificades-, Nacionalitat dels estrangers expulsats/Sexe/Edat, Temps d'estada a Espanya). Internament en CIE anys 1999-2014 (Nombre d'internats, Motiu ingrés en CIE (art.), Nacionalitat/Sexe/Edat) i detenció amb ingrés en calabós per infracció de la Llei d'Estrangeria practicades pel CNP per comunitats i ciutats autònomes. Anys 1999-2014 (Nombre de detinguts en comissaries, Motiu detenció (art.), Nacionalitat/Sexe/Edat).

<sup>21</sup> Les dades sobre la nacionalitat de les persones detingudes per infracció de la Llei d'Estrangeria estan publicades als Anuaris del Ministeri del Interior de 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 i 2004. Les dades sobre la nacionalitat de les persones internades en els CIE estan publicades a l'informe del Mecanisme Nacional de prevenció de la Tortura del Defensor del Poble de 2013 i 2014. Les dades sobre la nacionalitat de les persones expulsades, tal i com exigeix l'article 7.2 del Reglament (CE) n. 862/2007, estan publicades

Donat “l'accés parcial a la informació sol·licitada”, he completat aquesta informació amb una recerca gairebé arqueològica en les dades publicades en els Anuaris estadístics del Ministeri de l'Interior, les dades sobre aplicació de la legislació migratòria (*Enforcement of Immigration Legislation*) d'Eurostat, els informes estadístics sobre migracions i asil publicats entre 2004 i 2009 per la Xarxa europea de migracions (European Migration Network, de la Comissió Europea), els informes del Defensor del Poble, en especials els elaborats per aquesta institució des de 2010 com a Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura, així com informes d'altres d'institucions i organitzacions socials nacionals i internacionals. Per la seva especificitat en la matèria, tot i la parcialitat, manca de sistematicitat i forma més propagandística que informativa, s'han utilitzat els anomenats “*Balances de la lucha contra la inmigración ilegal*” publicats anualment pel Ministeri de l'Interior<sup>22</sup>.

L'absència de dades i la seva mala qualitat<sup>23</sup> és representativa de la precarietat a nivell estadístic existent a l'Estat espanyol, així com de l'obscurantisme del Ministeri de l'Interior en una temàtica tan socialment controvertida com la que ens ocupa.

---

per Eurostat. Per tant, resulta paradoxal l'argument esgrimit per la Direcció General de Policia per no proporcionar les dades.

<sup>22</sup> L'any 2006 el Ministeri d'Interior va publicar una nota de premsa titulada “*Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2005*” on feia un repàs dels principals resultats de l'aplicació de la “lluita contra la immigració il·legal” i de control de les fronteres per mostrar l'eficàcia de les mesures desplegades mitjançant diverses dades policials. A partir de 2007 aquest balanç s'ha publicat anualment en format de presentació, però les dades recollides són esbiaixades i no sistemàtiques. És interessant destacar que a partir de 2012 la denominació “*inmigración ilegal*” ha estat substituïda per “*inmigración irregular*”. Tanmateix, la orientació bel·ligerant del balanç no s'ha modificat, com es pot desprendre del fet que no s'hagi modificat el terme lluita (“*lucha*”). Es poden consultar a través de la pàgina web del Ministeri de l'Interior. Disponibles a: <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2015> [Darrera consulta: 3 d'agost de 2015]. Sobre el biaix dels balanços del Ministeri d'Interior, veure: Lena Michardiere (2015).

<sup>23</sup> Per veure altres crítiques sobre les deficiències de les dades sobre control de la immigració a Espanya vid. (Martínez Escamilla 2013a).





## **CAPÍTOL 1: LA IMMIGRACIÓ EN EL CONTEXT ESPANYOL (1999-2014)**

## 1. La breu història d'Espanya com a país receptor d'immigració

La història de l'Estat espanyol com a país receptor d'immigració ha estat breu, però la intensitat del fenomen va fer que es despleguessin mesures reactives de gran calat i que han perdurat quan el cicle migratori ha canviat. Per conèixer els mecanismes de control de la immigració i la seva aplicació entre 1999 i 2014 a Espanya, primer cal explorar les dimensions del fenomen. La configuració de la immigració i el seu accelerat assentament són factors rellevants que permeten contextualitzar les polítiques i les mesures aplicades, però no menys important és l'evolució del mercat laboral, la economia o la percepció de la societat espanyola sobre el tema.

Economistes, politòlegs i juristes sovint proporcionen models estructurals o institucionals per explicar les dinàmiques dels fluxos migratoris, però més enllà de la seva utilitat, per entendre la complexitat del fenomen cal afegir una perspectiva sociològica i antropològica (Castles 2004). No és objecte d'aquesta tesi aprofundir sobre models migratoris o explicar el comportament de les persones migrants; per aquest motiu, en els següents apartats s'acudeix a les anàlisis d'especialistes en la matèria i a fonts secundàries estadístiques sobre la immigració a Espanya presentades mitjançant diverses gràfiques. No es pretén realitzar un treball demogràfic, econòmic o politològic, ni endinsar-se en els estudis sociològics sobre migracions, sinó descriure el context en que

s'apliquen les mesures de control de la immigració que s'analitzen en aquesta recerca. Les dades estadístiques són sempre insuficients per conèixer la realitat, i invisibilitzen la diversitat de les experiències personals, però tenint en compte aquestes cauteles, en els següents apartats es presentarà una panoràmica general sobre les dinàmiques i esdeveniments més destacats relacionats amb la immigració a Espanya durant el període d'estudi.

Els investigadors i investigadores expertes en migracions internacionals sovint recorren als models estructurals d'atracció (*push*) i empenta (*pull*) dels fluxos migratoris per explicar els factors que determinen els moviments de població. D'aquesta manera, s'assenyalen les forces del mercat i la demografia, tant en els països emissors com receptors, com a condicionants de les migracions. Dins d'aquesta lògica de costos i beneficis, els intents dels Estats per regular les migracions mitjançant procediments burocràtics que determinen les formes d'admissió i residència dels migrants són infructuosos, com mostra la diferència entre els objectius del control de la immigració i els seus resultats reals. L'agència dels migrants<sup>24</sup>, la consolidació dels sistemes migratoris i l'aparició de xarxes transfrontereres que vinculen les comunitats emissores amb les receptores fa que els fluxos siguin independents respecte a la normativa i intents de regulació (Izquierdo i Cornelius 2012, 27). Però com hem vist més amunt, el fracàs de les polítiques migratòries no vol dir que les polítiques estatals no aconseguixin res (Castles 2004).

Diversos estudis mostren com algunes decisions polítiques tenen certs efectes sobre les pautes migratòries. Els Estats pretenen augmentar les traves per a migrar per tractar de reduir-ne els beneficis i així dissuadir l'arribada de determinats fluxos. En el cas espanyol les polítiques estatals, com es veurà, han influenciat diversos aspectes

---

<sup>24</sup> Com indica Stephen Castles (2004, 156) "els migrants no són només individus aïllats que reaccionen davant els estímuls del mercat i les normes burocràtiques, sinó éssers socials que volen aconseguir alguna cosa millor per a ells, les seves famílies i les seves comunitats determinant de forma activa el procés migratori. Els moviments migratoris, un cop que comencen, es tornen processos socials que s'alimenten a si mateixos".

important del model migratori, però com apunten Izquierdo i Cornelius (2012), els resultats de les mesures aplicades, sovint no eren els previstos.

En la configuració de la política migratòria hi participen actors de caràcter governamental, com l'administració (estatal, supra i subestatal), els cossos de seguretat, el sistema de justícia o els serveis socials, i de caràcter no governamental, com ara l'associacionisme dels immigrants, organitzacions no governamentals, sindicats, partits polítics, empresariat, associacions ciutadanes o fundacions de caràcter cultural, etc. (Zapata Barrero i Pinyol 2008). Els mitjans de comunicació són també un actor important que tant en els països d'origen com de destí de les migracions influeixen en les orientacions socials i polítiques vers la immigració.

Les polítiques migratòries no són solucions racionals basades en models de les ciències socials sobre les dinàmiques migratòries, sinó que es construeixen a partir de compromisos entre diversos grups d'interès, mediatos per la pressió dels mitjans de comunicació i els partits polítics (Guiraudon i Lahav 2007). Sense tenir en compte aquests elements la política migratòria de l'Estat espanyol seria totalment incomprendible.

### **1.1. Aproximació sociodemogràfica**

Des d'un punt de vista sociològic, hem de tenir en compte l'important canvi experimentat per la societat espanyola en la darrera meitat del segle passat. La transició política espanyola que va comportar el pas d'una dictadura (1939-1975) a una moderna democràcia integrada a la Unió Europea (1986), el desenvolupament econòmic que va acompanyar aquest procés, i la dràstica caiguda de la taxa de natalitat, han fet que Espanya passés de ser una societat d'emigrants a una societat de destinació dels fluxos migratoris. En paraules de Joaquín Arango (2010), Espanya va viure un "boom migratori" de dimensions extraordinàries, que va durar fins a l'any 2007-2008.

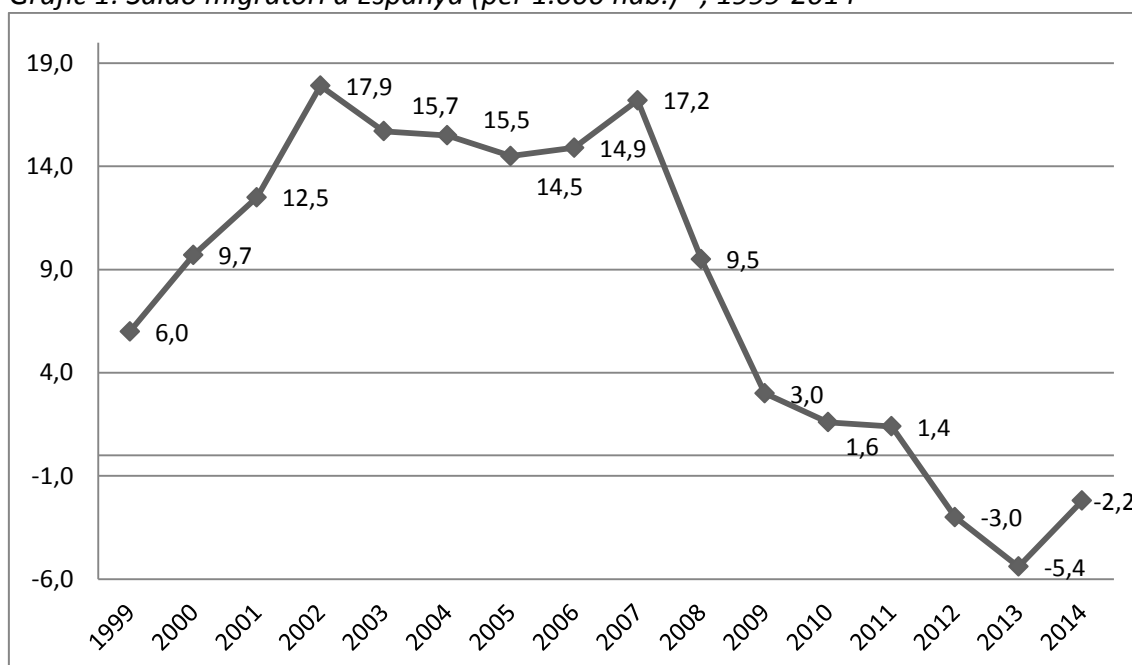
La primera dècada del segle XXI ha estat per a Espanya una "dècada prodigiosa" de la immigració, que va situar Espanya entre els 10 primers països del món per volum

de la població immigrada (Arango 2010). Aquest ràpid i abundant creixement ha estat sens dubte un dels trets més característics del fenomen migratori espanyol, que ha cridat l'atenció de nombrosos analistes nacionals i internacionals, que es preguntaven per les seves causes (King, Lazaridis, i Tsardanidis 2000; Cornelius 2004b; Carling 2007; Calavita 2005; Venturini 2004). Tot i la gran rellevància d'aquest esdeveniment, el protagonisme de les migracions no és nou en la història recent de l'Estat espanyol.

En els darrers 150 anys poden distingir tres grans onades migratòries, tant internes com internacionals, que han determinat la configuració social i econòmica d'Espanya. Durant la segona meitat del segle XIX (1870-80) i principis del segle XX (1930) es va donar una doble corrent migratòria ocasionada per la pressió demogràfica i l'escassetat de recursos de les zones rurals. El seu destí, d'una banda, van ser els centres urbans i regions econòmicament més dinàmiques del país (Madrid, Barcelona, el País basc, València, Astúries, etc.), i de l'altra, el continent americà. La presència dels primers va permetre la progressiva industrialització d'Espanya i la dels segons, va suposar canvis econòmics, polítics i culturals en alguns dels països de destí, com ara Argentina, Uruguai, Brasil o Cuba. Entre 1930 i 1950 va decreixer considerablement el flux migratori, però tot i això alguns espanyols van continuar emigrant, o es van veure forçats a fer-ho, a conseqüència de la Guerra Civil. La segona gran corrent migratòria del segle passat es va donar aproximadament entre els anys 1955 fins a l'any 1973-75 i també va tenir una doble corrent: una cap a Europa (per satisfer les demandes laborals de països com Alemanya, Bèlgica o França) i l'altra cap a les zones urbanes i industrials del país (situades a Catalunya, Madrid, la cornisa cantàbrica i la costa de llevant). Les divises econòmiques enviades pels emigrants d'Europa i el capital humà acumulat a les zones industrials, va ser fonamental per al seu desenvolupament econòmic. Així mateix, l'èxode de la població va modificar la demografia del país, sobretot, de les àrees rurals. Entre 1975 i 1995 la rellevància de les migracions va baixar, però a partir de mitjans dels anys noranta, i sobretot, a partir de 1999-2000 la situació va canviar radicalment i Espanya es va convertir en un dels principals destins migratoris d'Europa (Reher, Requena, i Sanz 2011, 10-15; Sánchez Alonso 2011).

L'arribada de persones provinents de diferents regions del món amb la voluntat de residir a Espanya va créixer de manera espectacular a partir de la darrera dècada del segle passat. Com es pot apreciar en el gràfic següent, el saldo migratori va passar de 6 punts per 1.000 habitants el 1999, fins als més de 17 dels anys 2002 i 2007. Igual que l'ascens del nombre d'immigrants a la societat espanyola va ser molt accelerat, la seva davallada va ser en picat, arribant l'any 2013 fins a un saldo de més de cinc punts negatius per mil habitants.

Gràfic 1: Saldo migratori a Espanya (per 1.000 hab.)<sup>25</sup>, 1999-2014



Font: Elaboració pròpia. Eurostat. [Crude rate of net migration plus statistical adjustment. Spain].

Diversos investigadors socials, que han dirigit el seu treball a analitzar el canvi de tendència dels fluxos, coincideixen en afirmar que el cicle migratori expansiu que va viure Espanya fins a l'any 2007 ha finalitzat (Arango 2010; Arango, Moya Malapeira,

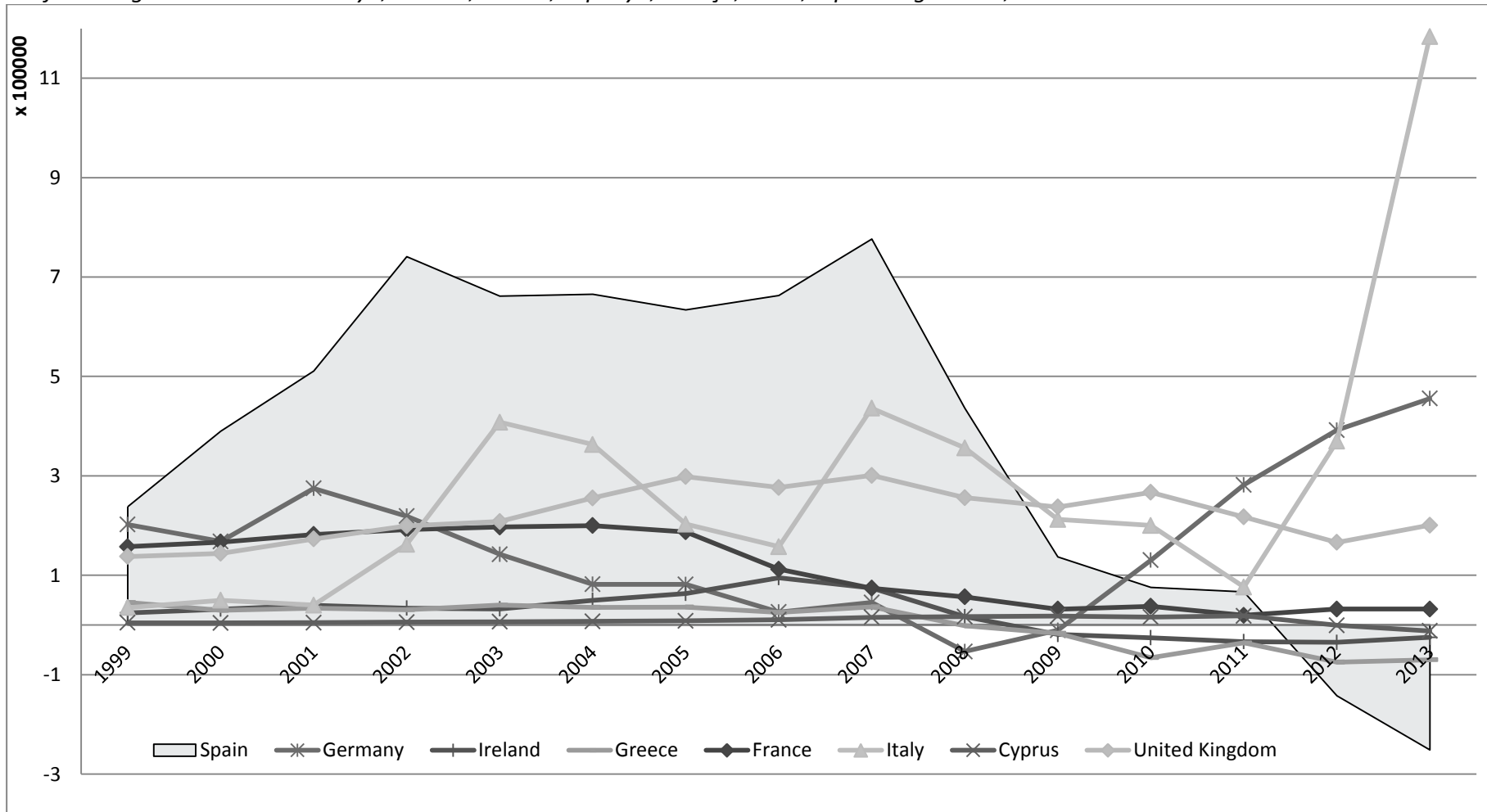
<sup>25</sup> El saldo migratori o taxa migratòria bruta es calcula com el quocient entre el nombre d'immigrants menys el nombre d'emigrants i la població mitjana de l'àrea respectiva en un any determinat, multiplicada per 1.000.

i Oliver Alonso 2014; Reher, Requena, i Sanz 2011; Cachón Rodríguez 2012; Aja, Oliver, i Arango 2013; Izquierdo Escribano 2008).

Durant els anys del *boom* migratori, Espanya va ser el país d'Europa que va rebre més població immigrant (Arango 2010). Si comparem el nombre d'immigrants arribat a Espanya amb altres països es percep amb més claredat la dimensió del fenomen. En termes relatius, el saldo migratori espanyol només va ser superat per Irlanda durant l'any 2006 i per Xipre entre 2007 i 2011, però en termes absoluts, és a dir, tenint en compte el nombre net de persones immigrants arribades als diferents països, entre 1999 i el 2007, les xifres espanyoles quedaven molt per sobre de les de la resta de països del seu entorn (membres de la UE), les quals només han estat recentment superades amb l'arribada a Itàlia de refugiats de la guerra civil de Síria que s'ha produït a partir del 2011, i de la resta de conflictes i guerres que s'han produït els darrers anys al Magrib, en particular a Tunísia i Líbia.



Gràfic 2: Migració neta a Alemanya, Irlanda, Grècia, Espanya, França, Itàlia, Xipre i Regne Unit, 1999-2013



Font: Elaboració pròpia. Eurostat

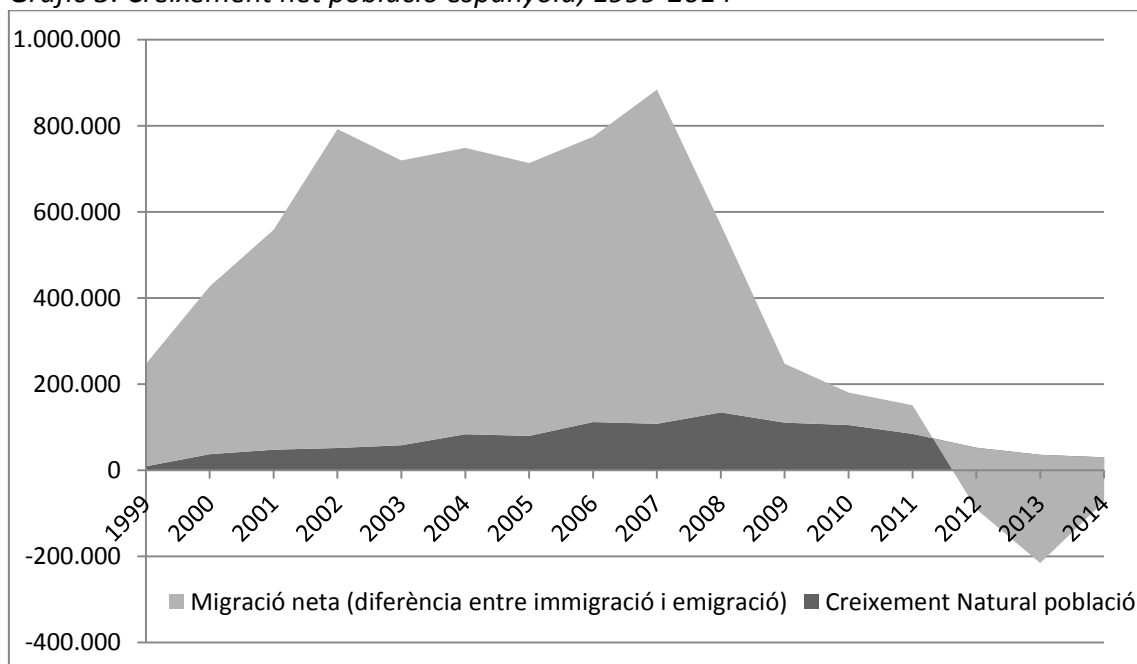
L'elevat nombre de població que representa aquest saldo migratori, juntament amb el baix nivell de creixement natural, degut a la escassa taxa de natalitat de finals de la dècada de 1990 i principis dels anys 2000 ha suposat que més del 80% de l'augment de població entre 1999 i 2014 s'hagi donat gràcies a l'arribada d'immigrants estrangers<sup>26</sup>, els quals representen un percentatge cada vegada més important de la població resident a Espanya. La caiguda de la taxa de fecunditat durant les darreres dècades del segle XX va produir una important alentiment del creixement demogràfic i el consegüent envelliment de la població<sup>27</sup>, la qual cosa va generar preocupacions en relació amb la futura sostenibilitat del model de benestar social, concretament al sistema de pensions. Davant aquesta situació, l'aportació dels immigrants en el plànol demogràfic ha estat extraordinària (Brandariz García 2011b), com s'aprecia en el Gràfic 3. Per aquest motiu, la davallada de la immigració, deguda a la reducció de l'arribada de nous migrants, però també deguda a l'increment de les xifres de la emigració (tant de ciutadans autòctons com estrangers que decideixen retornar al seu país d'origen o emprendre la emigració cap a un altre país de destí), ha suposat un destacable retrocés en el creixement de la població.

---

<sup>26</sup> En concret, de l'important creixement experimentat per la població resident a Espanya en la dècada 2000-2010 (15'9%; 6'451 milions de persones), el 74'1% (4'785 milions) correspon a persones de nacionalitat estrangera (Brandariz García 2011b).

<sup>27</sup> D'acord amb les dades de les *Sèries històriques de població* de l'INE ([www.ine.es](http://www.ine.es)), la població resident a Espanya va créixer entre 1960 i 1970 un 11% (3'374 milions de persones), i entre 1970 i 1981 un 11'1% (3'786 milions de persones). Després d'aquesta etapa, coneguda generalment com a *baby boom*, el creixement va experimentar un notable alentiment, sent del 4'4% (1'691 milions) entre 1981 i 1991, i només del 2'7% (1'065 milions) entre 1991 i 2001, tot i que en aquest darrer període ha ja s'havia iniciat la fase àlgida de les arribades migratòries.

Gràfic 3: Creixement net població espanyola, 1999-2014



Font: Elaboració pròpia. Eurostat

A més de la contribució directa en el creixement de la població deguda a l'arribada d'immigrants, l'increment de la taxa de creixement natural (creixement vegetatiu) experimentada del 2000 al 2008, també es va donar gràcies al lleuger increment de l'índex de natalitat que va suposar l'arribada de dones migrants (Aparicio Wilhelmi 2010; Colectivo IOE 2008)<sup>28</sup>.

La població immigrada es va anar assentant en diferents pobles i ciutats del territori espanyol i la podem comptabilitzar mitjançant les xifres de població nascuda a l'estranger (i que per tant, d'alguna manera han immigrat alguna vegada durant la seva vida)<sup>29</sup>, i les de nacionalitat estrangera registrada al Padró Municipal Continu

<sup>28</sup> Segons l'*Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007*, el conjunt de dones immigrants tenien un nivell de fecunditat de 2,03 fills com a mitjana acumulada per dona fins als 50-54 anys. Es tracta d'una fecunditat baixa, lleugerament inferior al nivell de reemplaçament generacional, però que és un 28% més alta que la baixíssima fecunditat espanyola que estava en 1,6 fills (Reher et al. 2008).

<sup>29</sup> Les xifres de població resident nascuda a l'estranger són lleugerament superiors a les d'habitants amb nacionalitat estrangera, ja que inclouen la població que hagi pogut obtenir la nacionalitat espanyola gràcies als processos de nacionalització (o també anomenats de naturalització).

d'Habitants (PMCH). Tot i les dificultats per poder realitzar un còmput precís de la població immigrada mitjançant les fonts estadístiques de les que disposem (degut a la manca d'inscripcions o de baixes al padró, impossibilitat de comptabilitzar la totalitat de la immigració irregular, etc.) el PMCH és una font útil a aquests efectes<sup>30</sup>.

*Taula 3: Població estrangera empadronada a Espanya per lloc de naixement i per nacionalitat, 1999-2014*

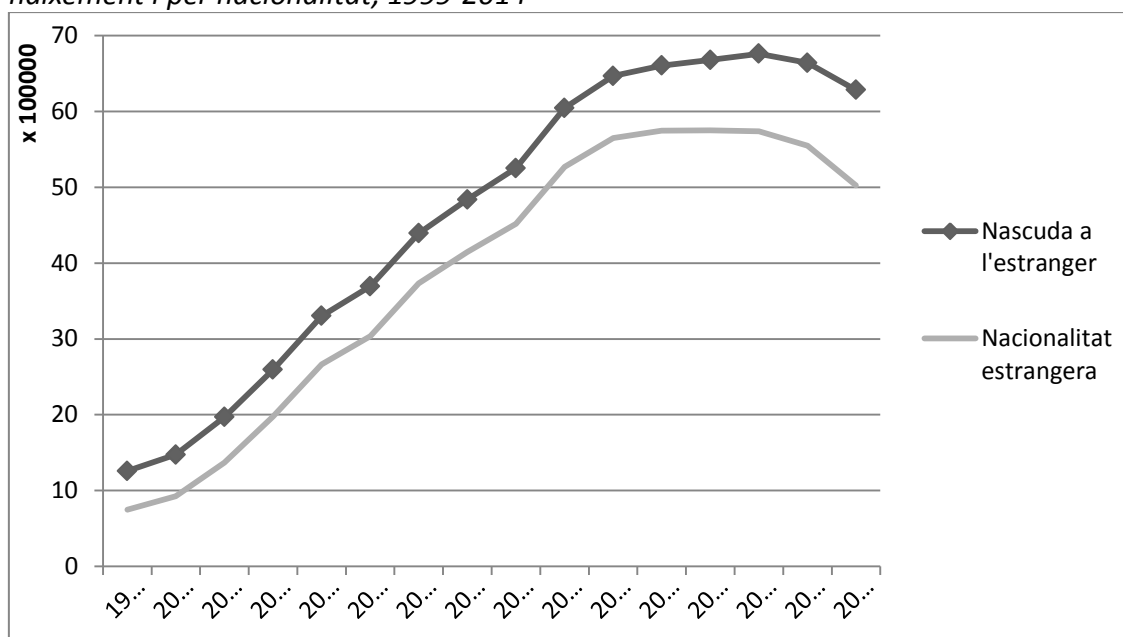
<b>Any</b>	<b>Nascuda a l'estranger</b>	<b>Nascuda a l'estranger (% respecte a població total)</b>	<b>Nacionalitat estrangera</b>	<b>Nacionalitat estrangera (% respecte a població total)</b>	<b>% Evolució població nacionalitat estrangera any per any (total)</b>
<b>1999</b>	1,259 milions	3,1%	0,748 milions	1,8%	17,6%
<b>2000</b>	1,472 milions	3,6%	0,923 milions	2,3%	23,4%
<b>2001</b>	1,969 milions	4,8%	1,370 milions	3,3%	48,4%
<b>2002</b>	2,594 milions	6,2%	1,977 milions	4,7%	44,3%
<b>2003</b>	3,302 milions	7,7%	2,664 milions	6,2%	34,7%
<b>2004</b>	3,693 milions	8,6%	3,034 milions	7,0%	13,9%
<b>2005</b>	4,391 milions	10,0%	3,730 milions	8,4%	22,9%
<b>2006</b>	4,837 milions	10,8%	4,144 milions	9,2%	11,1%
<b>2007</b>	5,249 milions	11,6%	4,519 milions	9,9%	9,1%
<b>2008</b>	6,044 milions	13,1%	5,268 milions	11,4%	16,6%
<b>2009</b>	6,466 milions	13,8%	5,648 milions	12,0%	7,2%
<b>2010</b>	6,604 milions	14,0%	5,747 milions	12,2%	1,8%
<b>2011</b>	6,677 milions	14,2%	5,751 milions	12,2%	0,1%
<b>2012</b>	6,759 milions	14,3%	5,736 milions	12,1%	-0,3%
<b>2013</b>	6,640 milions	14,1%	5,546 milions	11,8%	-3,3%
<b>2014</b>	6,283 milions	13,4%	5,023 milions	10,7%	-9,4%

Font: Elaboració pròpia. INE. Població empadronada a 1 de gener de cada any.

<sup>30</sup> El PMCH és un registre administratiu oficial que "en principi" recull a tots els estrangers: comunitaris, no comunitaris i indocumentats. De totes maneres, com aprecia Antonio Izquierdo, el registre té diversos biaixos de cobertura: d'una banda, hi ha moltes possibilitats de subregistre de europeus comunitaris, persones en situació irregular i migrants recentment arribats i sense xarxa social o familiar que els indiquin que s'han d'empadronar. D'altra banda, també hi ha perill de sobrerregistre si els Ajuntaments (de manera intencionada o no) no recullen les baixes (per manca de voluntat de perdre població), efectuen dobles empadronaments, etc. (Izquierdo Escribano 2008, 23-24).

Respecte a aquestes xifres, com es mostra en el Gràfic 4, cal posar de relleu l'espectacular increment que es va donar entre el 1999 i el 2010 i el seu manteniment, en que es va arribar gairebé als set milions de persones nascudes a l'estranger, i el gradual decreixement entre 2010 fins a l'actualitat.

Gràfic 4: Evolució de la població estrangera empadronada a Espanya per lloc de naixement i per nacionalitat, 1999-2014



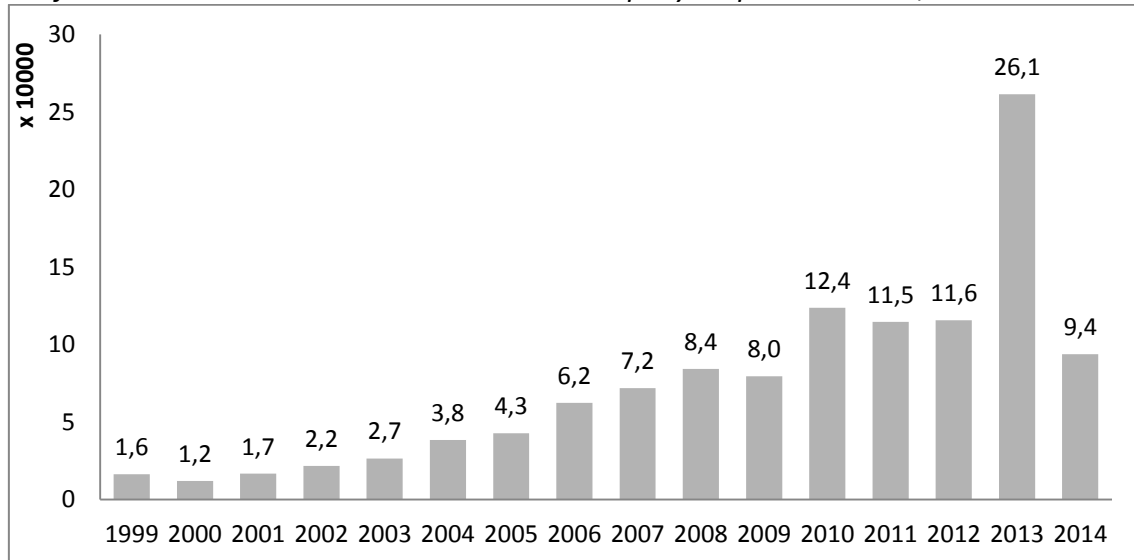
Font: Elaboració pròpia. INE.

La davallada progressiva de població estrangera no es correspon amb l'important descens del saldo migratori que es va donar a partir de 2007, pel que podem deduir que tot i el canvi de tendència dels fluxos, moltes de les persones que van decidir residir a Espanya, no ha marxat. A més a més, cal tenir en compte que la baixada del nombre de ciutadans amb nacionalitat estrangera pot ser conseqüència de que efectivament hagin marxat del país, com de que hagin obtingut la nacionalitat espanyola. Per aquest motiu, la caiguda de la població nascuda a l'estranger encara ha estat més suau.

Entre l'any 1999 i 2014 més d'un milió d'immigrants va adquirir la nacionalitat espanyola. Com podem veure en Gràfic 5, l'evolució de la concessió de nacionalitat per

residència va anar incrementant paulatinament al llarg dels anys, fins que l'any 2013 es va reconèixer la nacionalitat a més de 261.000 persones estrangeres<sup>31</sup>.

Gràfic 5: Evolució concessions de nacionalitat espanyola per residència, 1999-2014



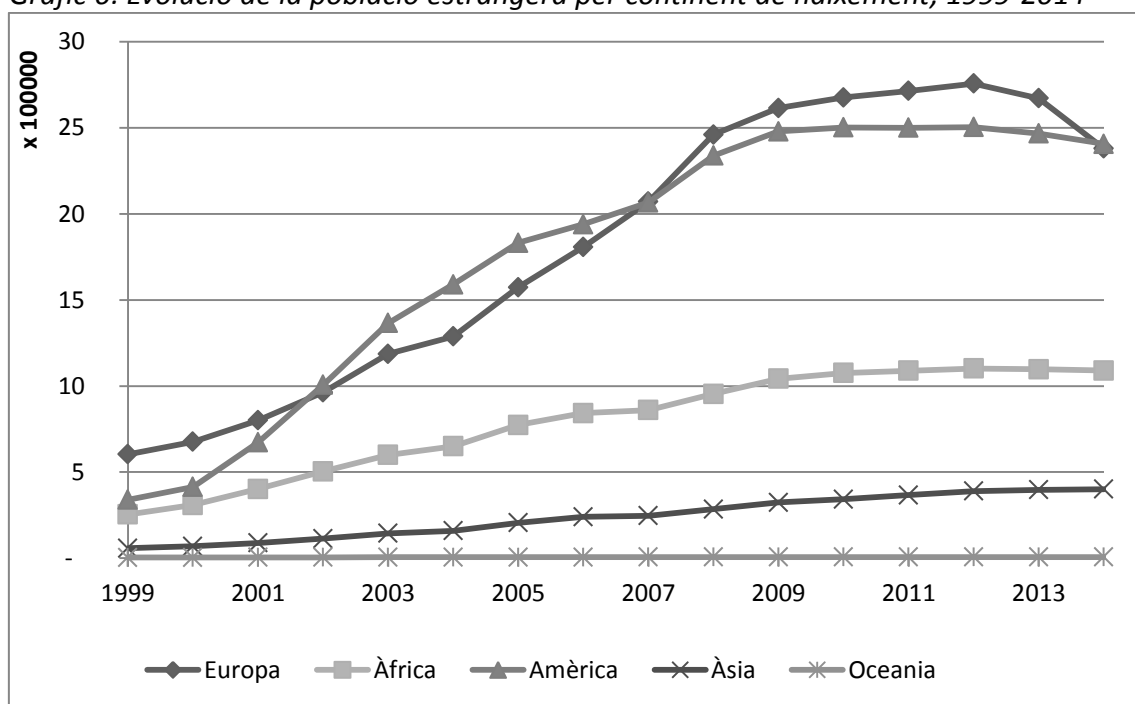
Font: Elaboració pròpia. *Observatorio permanente de la inmigración*. (Disponible a: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/estadisticas/operaciones/concesiones/index.html> [Darrera consulta: 17 d'agost de 2015].)

La composició, respecte al lloc d'origen dels ciutadans nascuts a l'estranger resident a Espanya, ha anat variant al llarg dels anys. Els grups de població més nombrosos han estat, amb diferència, els originaris del continent europeu, especialment de la Unió Europea, i del continent americà, sobretot, d'Amèrica del Sud, que entre 1999 i 2007 no han deixat de créixer de manera exponencial. L'any 2009 es va estancar la presència de ciutadans nascuts al continent americà i el 2012 va començar a decreixer.

<sup>31</sup> La nacionalitat anterior del 78% de del total de persones a les que es va concedir la nacionalitat espanyola per residència entre 1999 i 2014 era d'Amèrica Central i del Sud, el 17% d'Àfrica, el 3% d'Àsia i el 3% d'Europa (Font: *Observatorio permanente de la inmigración. Concesiones de nacionalidad espanyola por residencia 2014.*) Ana María López-Sala (2013) argumenta que l'elevat nombre d'estrangers que van adquirir la nacionalitat espanyola és conseqüència d'una política de naturalització que permet la doble nacionalitat als ciutadans originaris de països llatinoamericans després de dos anys de residència, mentre que exigeix deu anys als nacionals d'altres indrets. Aquesta política selectiva, favorable a la nacionalització de ciutadans llatinoamericans explica les diferències en les taxes de nacionalització entre els diferents grups de població segons les regions d'origen.

La presència de ciutadans europeus va continuar creixent quan el boom migratori ja havia finalitzat, degut a l'arribada d'un gran nombre de ciutadans originaris de Romania i Bulgària, que es van desplaçar cap a Espanya a partir del 2007, quan aquests països es van incorporar a la UE. Les migracions provinents d'Àfrica i Àsia també han augmentat de manera important entre 1999 i 2014, però com s'aprecia en el Gràfic 6, el seu increment ha estat molt més sostingut i en nombres absoluts la seva presència a Espanya està molt per sota de la de ciutadans i ciutadanes americans i europeus.

Gràfic 6: Evolució de la població estrangera per continent de naixement, 1999-2014



Font: Elaboració pròpia. INE.

En termes relatius, fins a l'any 2000 el nombre de ciutadans europeus superava el 40% dels estrangers, els provinents d'Amèrica no arribaven al 30%, els africans eren més d'un 20%, els asiàtics eren menys del 5% i els d'Oceania eren un escàs 0,3%. Del 2001 al 2004 es produeix un canvi de tendència: disminueix la presència de ciutadans nascuts a Europa (fins al 35%) i es produeix un gran increment de la població nascuda a Amèrica, que arriba a representar el 43% de la població estrangera. Durant aquest anys la població africana, si bé continua augmentant en nombres absoluts, la seva re-

presentació entre la ciutadania estrangera descendeix del 20% i mai més tornarà a arribar fins aquest llindar. La població originària d'Àsia i Oceania es manté en els seus petits percentatges. L'any 2014 americans i europeus es troben al voltant del 38%, els africans no arriben al 17'5%, els nascuts a Àsia són el 6,4% i els d'Oceania un 0,1%.

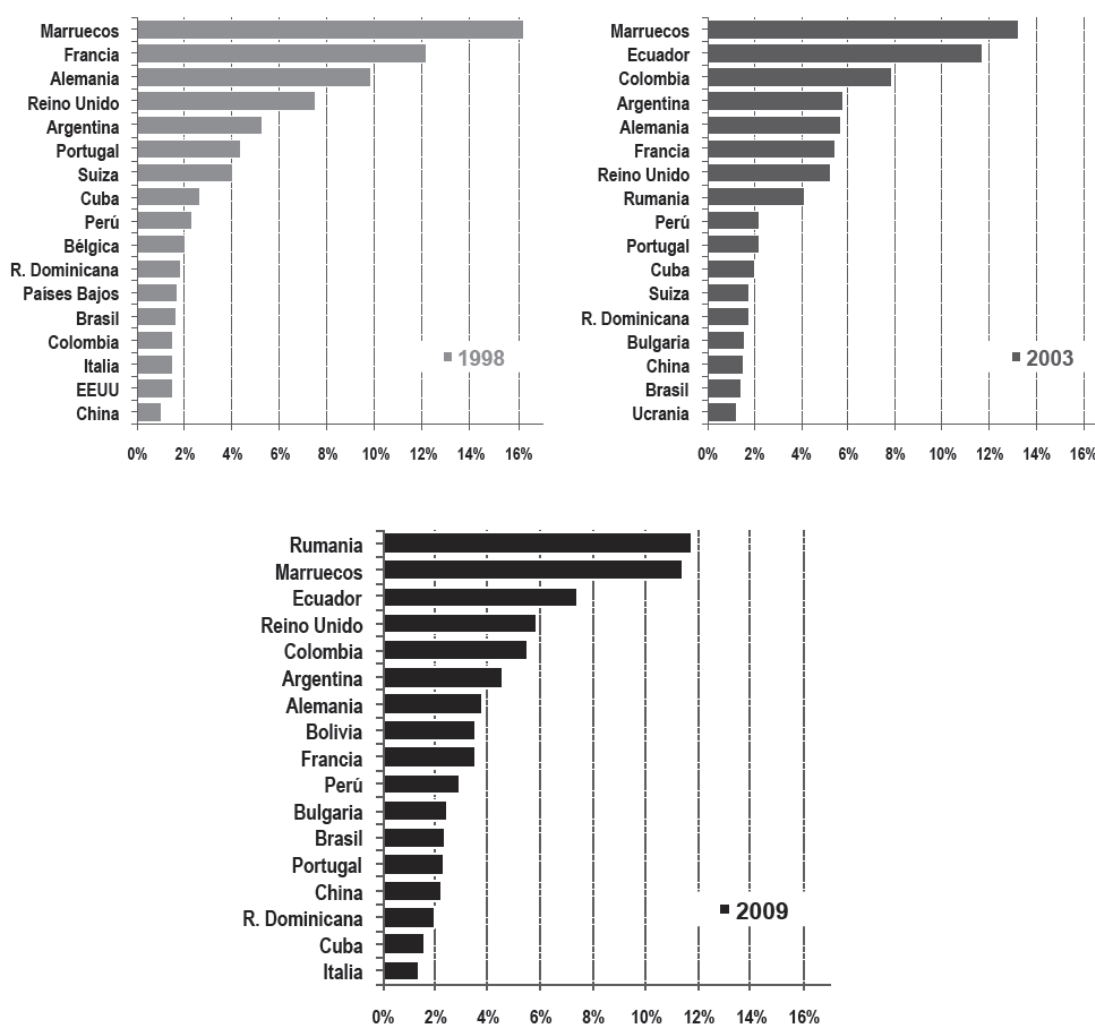
En resum, de 1999 a 2001 els protagonistes de la immigració van ser europeus (sobretot provinents dels llavors 15 països membres de la UE), entre 2002 i 2006 es produeix una forta "llatino-americanització" amb gran presència de persones originàries de les regions tropicals i a partir de 2006 tornen a repuntar les migracions des d'Europa, però en aquesta ocasió, provinents d'Europa de l'Est (Izquierdo Escribano 2008).

Per apreciar amb més detall els canvis produïts els darrers anys, és de gran ajuda examinar la procedència dels ciutadans estrangers per països de naixement. David Reher, Miguel Requena i Alberto Sanz (2011) comparen la rellevància de la població immigrant provinent de diferents països en tres moments concrets, representatius de les diverses tendències, pel que fa al lloc d'origen, que s'han donat al llarg dels darrers anys, i assenyalen algunes claus per a interpretar-les. Les primeres xifres, que es poden observar en el Gràfic 7, que es reproduïx a continuació, mostren que al 1998 el grup de població més abundant estava format pels ciutadans marroquins, que ocupaven llocs de treball a l'àmbit de la agricultura, la construcció i els serveis. Estaven seguits de ciutadans europeus treballadors i jubilats (d'origen francès, alemany i anglès) que es concentraven sobretot als territoris insulars (Balears i Canàries) i a la costa de llevant. I pel que fa als ciutadans originaris d'Amèrica, el grup més nombrós provenia d'Argentina. Les xifres de l'any 2003, després de que es produís el gran increment de població immigrada durant els anys immediatament anteriors, si bé el primer grup de població continuava sent el marroquí, apareixen equatorians i colombians com a segon i tercer grups de població més nombrosos i es consolida la presència de ciutadans argentins, en un moment en el que el país es trobava immers en una greu crisi econòmica. En el període posterior, on es mostren xifres de 2009, destaca la presència de ciu-



tadans romanesos, membres de la UE des de l'any 2007, que desbanquen els marroquins en el primer lloc entre els grups de població (Reher, Requena i Sanz 2011, 18-19).

Gràfic 7: Evolució de la població immigrant per principals països de naixement (percentatge), 1998, 2003, 2009



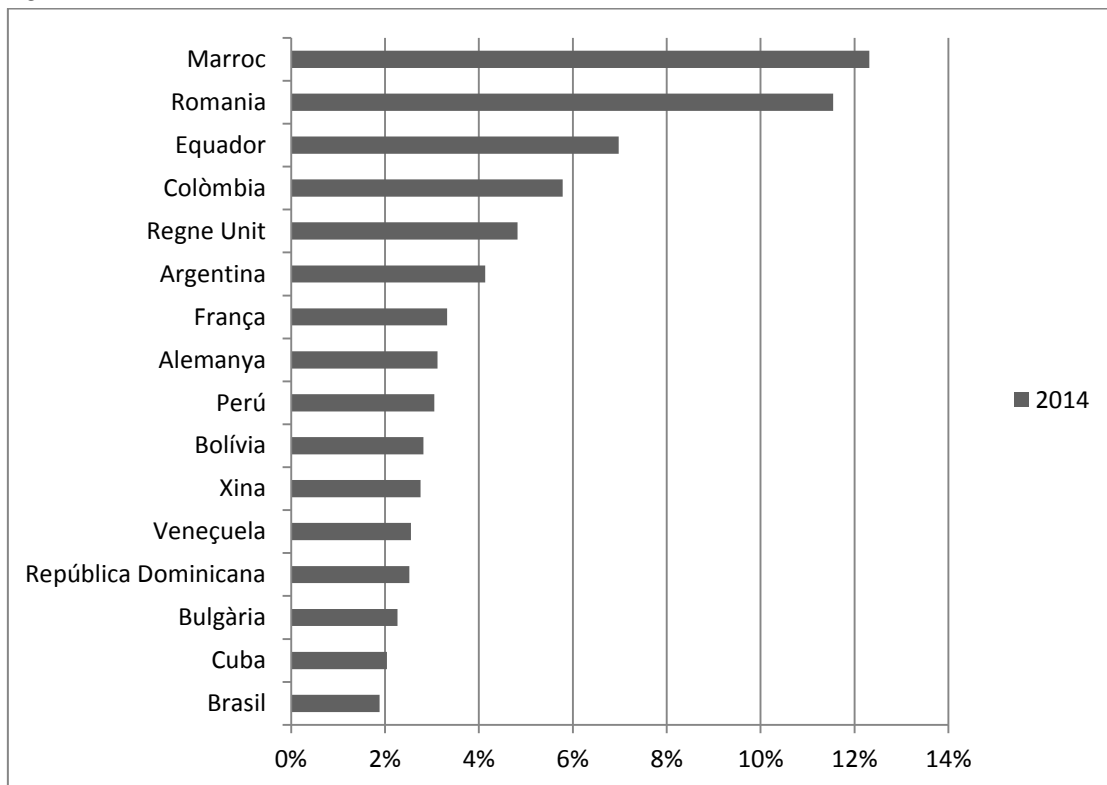
Fuente: INE: Padrón municipal de habitantes.

Font: Reher, Requena i Sanz 2011, 19

Finalment, al 2014, com s'observa en el Gràfic 8, el 2014 els Marroquins han tornat a ser el grup de població predominants, seguit dels romanesos, equatorians i colombians. D'aquestes xifres cal destacar que tot i que amb els anys han deixat de ser

els grups de població majoritaris, els estrangers provinents de països de la UE (Romania, Regne Unit, Alemanya, França, Bulgària, Portugal i Itàlia) continuen estant entre les nacionalitats més nombroses.

*Gràfic 8: Població immigrant per països de naixement predominants (percentatge), 2014*



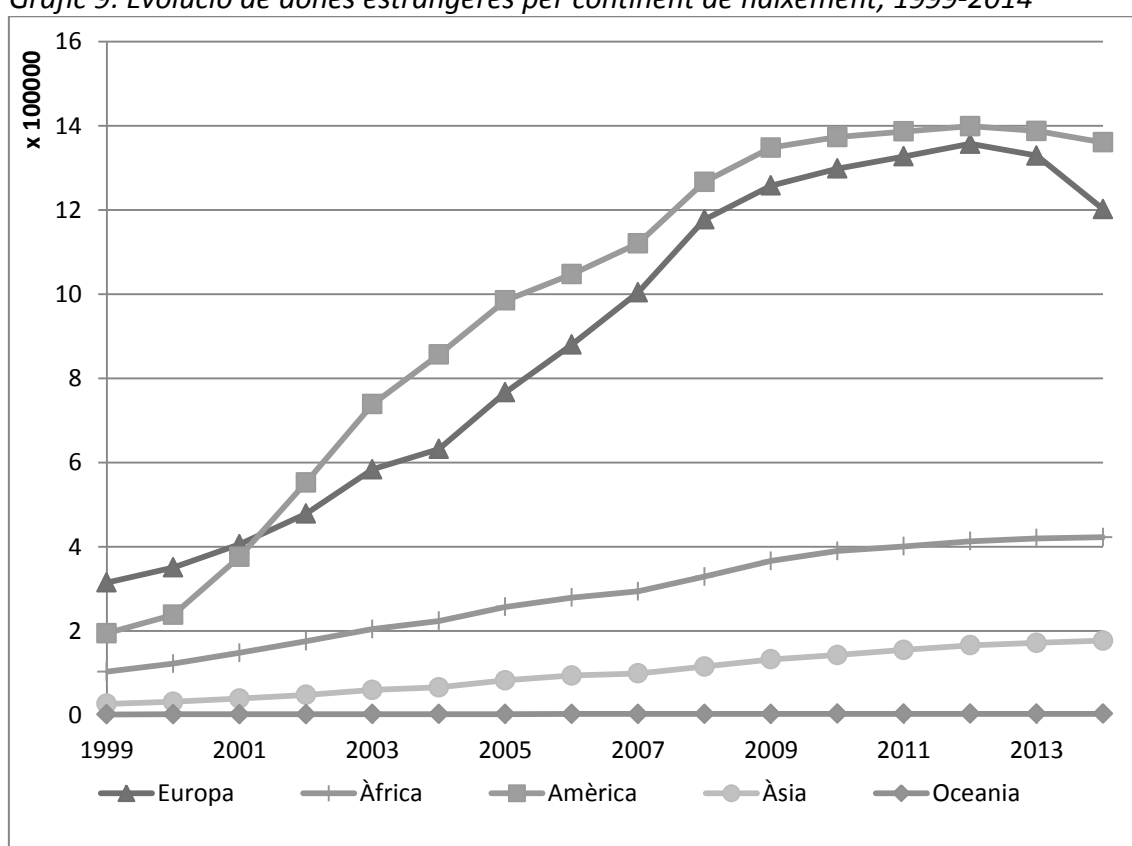
Font: Elaboració pròpia. INE.

Per comprendre aquests fluxos i la seva evolució hauríem d'analitzar detalladament totes les societats implicades, és a dir, tant els condicionants dels països d'origen com dels països d'acollida (Castles 2004). Tot i que aquesta pretensió va molt més enllà els objectius del capítol, és d'utilitat tenir en compte les crisis econòmiques i/o polítiques que van tenir lloc durant la primera dècada dels segle XXI a Equador, Colòmbia i Romania (Cachón Rodríguez 2012).

La composició de sexe de la immigració també és un factor a tenir en compte per a analitzar les peculiaritats de les polítiques de control migratori i com aquestes afecten les dones. Si ens fixem en les xifres totals de població estrangera, el nombre de dones representades en les estadístiques està al voltant del 50% per a l'any 2013 i

2014. Els anys 1999 i 2000 van representar el 51% de la població estrangera i durant els anys 2001 a 2012 (coincidint amb els anys de major creixement dels fluxos migratoris) es va produir una certa masculinització dels fluxos, baixant la xifra de dones fins al 49 i 48%. Una altra vegada, cal distingir entre els grups d'origen de la població per estimar les diferències en la presència de més o menys dones estrangeres en la composició dels grups de poblacionals segons el lloc d'origen.

Gràfic 9: Evolució de dones estrangeres per continent de naixement, 1999-2014



Font: Elaboració pròpia. INE.

Les xifres absolutes mostren en tots els col·lectius, segons el continent de naixement una presència de dones en els grups poblacionals molt semblant a la tendència general, però si ens fixem en el tant per cent que representen les dones dins de les xifres dels seus respectius continent, apareixen diferències destacades.

El continent de naixement dels fluxos d'estrangers més feminitzats és clarament Amèrica, amb una representació sempre superior al 50% entre els seus compatriotes, seguit d'Europa; i els més masculinitzats, els d'Àfrica, on les dones mai han superat el 40%, seguits dels d'Àsia. Entre la població provinent d'Oceania, la proporció entre homes i dones ha variat molt poc i s'ha mantingut relativament propera al 50%<sup>32</sup>. La presència de dones entre els fluxos de població estrangera no ha estat uniforme, les tradicions culturals dels llocs d'origen, però també, de manera destacada, les dureses de les restriccions per migrar des d'un lloc o un altre (per exemple, la possibilitat de fer-ho amb avió i un visat de turista o haver de travessar un desert i fer un viatge en pastera), les oportunitats laborals del país de destí i les polítiques de reagrupació familiar (que en alguns casos van servir per reagrupar les esposes i en altres per reagrupar els marits) són factors explicatius de la composició de sexes dels diferents col·lectius i la seva evolució. Entre els anys 1998 i 2003 es va produir una important masculinització dels fluxos provinents d'Àfrica i sobretot d'Àsia. Si bé entre els ciutadans originaris d'Amèrica, sempre han estat majoria les dones, específicament les provinents d'Amèrica central i el Carib, degut a l'augment dels fluxos que es va produir durant aquest període es va reduir el seu pes relatiu i dins d'aquest col·lectiu d'immigrants (Reher, Requena, i Sanz 2011).

En conjunt, pot afirmar-se que en els moments de major afluència d'immigrants, el tant per cent de dones dels diferents llocs d'origen va disminuir, i la seva presència va a tornar a créixer quan el flux de noves migracions va començar a baixar.

La localització de la població estrangera és molt important per explicar-nos les reaccions de la ciutadania vers la immigració i les polítiques migratòries desenvolupades. Igual que en els cicles migratoris anteriors, els immigrants arribats a partir del

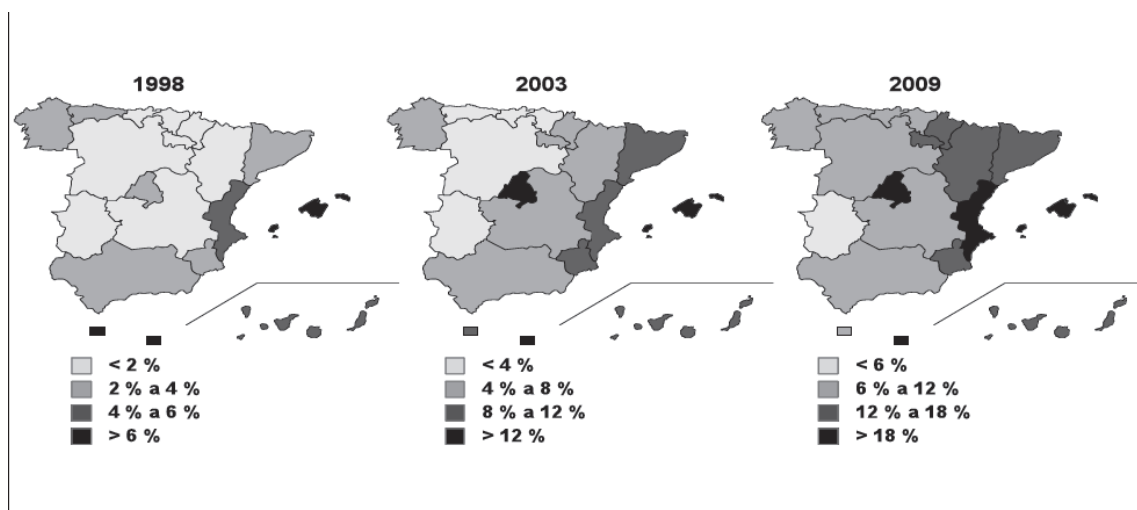
---

<sup>32</sup> Els anys 1999 i 2000 les dones representaven el 52% i a partir de 2004 i fins a 2014 s'han mantingut en el 48%.

1999 en un principi es van establir en les zones econòmicament més dinàmiques de la península i les illes on es necessitava mà d'obra intensiva en els sectors del turisme, la construcció i els serveis (associats al turisme), i l'agricultura. Amb el pas dels anys, el gran creixement de la població d'origen estranger es van anar estenent per tot el territori, tot i que es va mantenir la preferència per determinades zones (Recaño Valverde i Domingo Valls 2006).

Basant-se en les dades del Padró Municipal d'Habitants Reher, Requena i Sanz (2011) aporten tres mapes de la distribució per comunitats autònomes de la població immigrant en tres moments concrets (1998, 2003 i 2009), que reproduïxo a continuació, i que permeten aproximar-nos a la evolució de la distribució territorial de la població estrangera al llarg dels darrers anys.

Gràfic 10: Població immigrant a les CCAA (percentatge de nascuts a l'estranger), 1998, 2003, 2009



Fuente: INE: Padrón municipal de habitantes.

Font: Reher, Requena i Sanz 2011, 21.

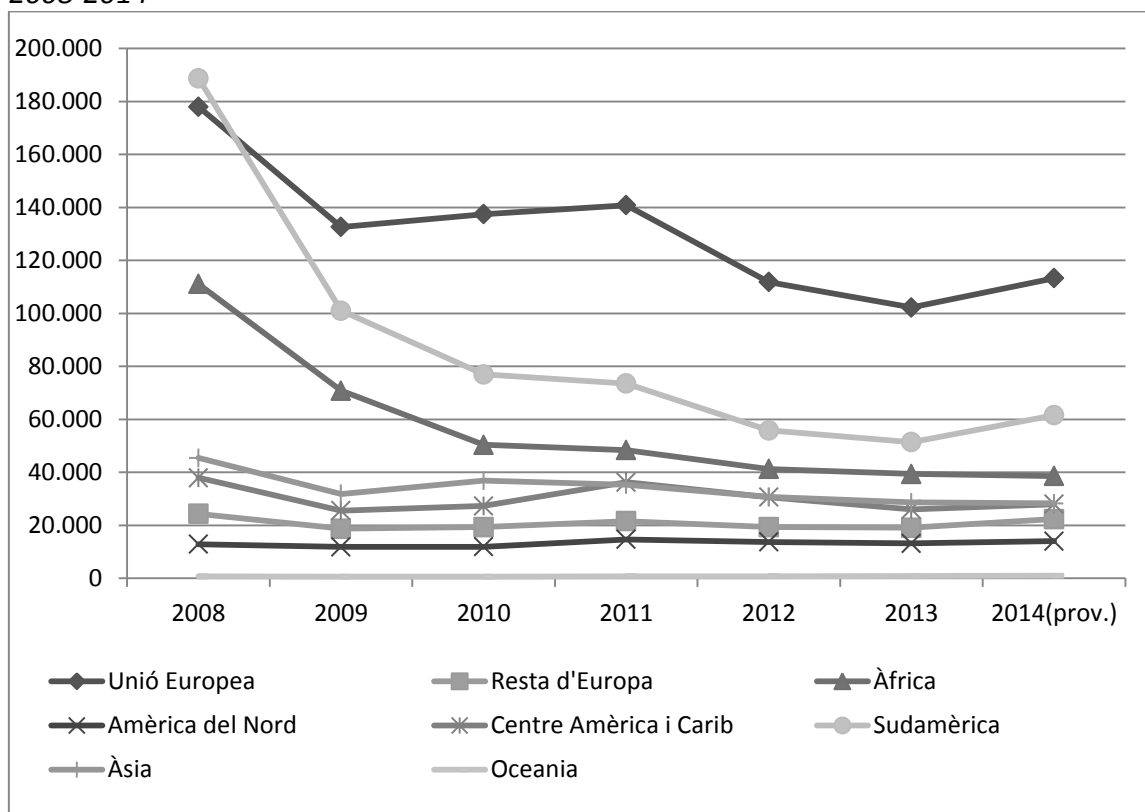
Com es mostra en el primer mapa, el 1998 la població estrangera (eminentment provinent de països europeus i de Marroc) es concentrava, tot i que amb xifres encara baixes, a les Illes Balears, Canàries i València. Només cinc anys més tard, al

2003, en aquestes zones, juntament amb Catalunya i Murcia, la població estrangera representava més del 8% dels habitants d'aquests territoris i a Madrid i Balears, més del 12% de la població. El 2009 la concentració de ciutadans estrangers arribava fins a nombres superiors al 18% a Madrid, València i Illes Balears, estava entre el 12 i 18% a Catalunya, Múrcia, Aragó, Navarra i La Rioja i tenia una presència destacada a la resta del territori (Reher, Requena, i Sanz 2011).

Segons Joaquín Recaño i Andreu Domingo (2006) la difusió per tot el territori de la població estrangera està causat pel seu increment, però també està relacionat amb la gran mobilitat geogràfica (interna) de la població estrangera. Els factors explicatius de l'atracció i concentració dels immigrants en determinats territoris els podem trobar en les activitats dels territoris, en la especialització laboral de les persones de certs llocs d'origen, però també en els efectes dels processos de regularització que es van donar el 2000 i el 2005. Com es veurà més endavant la concentració d'immigrants i el seu accelerat creixement en determinats territoris va contribuir a que en algunes zones de la península la visibilitat del fenomen contribuís a la seva problematització.

Per al nostre tema d'estudi, és tan rellevant l'extraordinària expansió de la immigració que es va donar fins l'any 2007, com el que ha passat després. Entre 2008 i 2013 els fluxos d'immigració provinents de l'estranger van baixar en quantitats importants, sobretot per Amèrica del Sud i Àfrica entre 2008 i 2010, i la Unió Europea, entre 2008 i 2009 i entre 2011 i 2013. En canvi, com hem vist més amunt, el nombre de ciutadans nascuts a l'estranger residents a Espanya es va estancar l'any 2010 i no va començar a disminuir fins l'any 2013. És a dir, després del boom migratori, ha deixat d'arribar un gran nombre de nous immigrants, però molts dels que van arribar llavors han decidit quedar-se i només alguns decideixen marxar progressivament.

Gràfic 11: Flux d'immigració procedent de l'estranger per agrupació de països d'origen, 2008-2014



Font: Elaboració pròpia. INE. Estadístiques de Migracions.

Després de la Gran Recessió de 2008, com apunta Lorenzo Cachón (2012) a partir de 2009 es va produir una reducció dràstica de les entrades d'immigrants per motius laborals, un augment important dels fluxos de tornada i com a conseqüència d'aquests factors, una lleugera disminució del volum d'immigrants. No s'ha produït un retorn massiu d'immigrants, però ha incrementat el nombre de tornades als països d'origen (també d'immigrants que havien obtingut la nacionalitat espanyola per residència) i s'està donant un procés de re-emigració, és a dir, sortida d'alguns estrangers des d'Espanya cap a altres països, especialment de la UE (Cachón Rodríguez 2012).

Les darreres xifres de les dades de població de l'INE a 1 de gener de 2015 i de l'Estadística de Migracions 2014<sup>33</sup> mostren que la situació tendeix a estabilitzar-se. Durant 2014 Espanya va registrar un saldo migratori negatiu de 102.309 persones (espanyols i estrangers), gairebé un 60% menor que el de 2013. La immigració va augmentar un 9,4% (van immigrar 265.757 estrangers i van "retornar" 41.278 espanyols, dels quals més de la meitat eren nascuts a l'estranger, i) i l'emigració va baixar un 23,1% respecte l'any anterior (van emigrar 78.785 espanyols, dels quals el 36% no havien nascut a Espanya i 330.559 estrangers). Pel que fa al nombre de residents, el de nacionalitat espanyola va augmentar en 156.872 i el d'estrangera va disminuir en 229.207 persones. En aquests resultats cal tenir en compte que durant 2014 205.870 residents van adquirir la nacionalitat espanyola. Amb tot, respecte a l'any anterior la població va disminuir en un total de 72.335 persones i a 1 gener de 2015 es va situar en 46.439.864.

## 1.2. El context econòmic i laboral

La situació econòmica i del mercat de treball d'un país són factors que influeixen i condicionen tant els fluxos com les polítiques migratòries. En el cas espanyol, la coincidència entre els cicles migratoris i econòmics i la importància de la immigració laboral (Cornelius 2004b; Izquierdo Escribano 2008; Calavita 2006; Cachón Rodríguez 2009) fa necessari un recorregut pels aspectes clau que van tenir lloc durant el període d'estudi.

A nivell econòmic, després de la recessió mundial de principis dels anys 90, durant la dècada del 2000, fins a l'any 2007, l'economia espanyola va experimentar un període de prosperitat i expansió extraordinaris. Tot i sostenir la innegable autonomia de les migracions (Mezzadra 2005), sense el dinamisme econòmic del país, la creació de prop de set milions de llocs de treball (molts d'ells precaris) i l'enfortiment de sec-

---

<sup>33</sup> A 31 de juliol de 2015, encara dades provisionals. Disponible a: <http://www.ine.es/prensa/np917.pdf> [Darrera consulta: 31 de juliol de 2015].



tors d'ocupació proclius a contractar immigrants difícilment es pot explicar l'extraordinària aflluència d'immigrants a Espanya (Arango 2010).

A Espanya els períodes d'expansió econòmica, fins a l'any 2007 i de crisi, des de 2008, segons Lorenzo Cachón (2012) es van desenvolupar de manera excepcional, és a dir, es va viure una expansió i una recessió extraordinàries. Durant el període d'expansió econòmica, la ocupació va créixer a un ritme anual del 4'4, que significa que es van crear una mitjana de 700.000 llocs de treball nets per any (Cachón Rodríguez 2012)<sup>34</sup>, concentrats sobretot en el sector de la construcció i alguns serveis, com ara el servei domèstic –especialment feminitzat- i l'hoteleria. Es tracta de sectors intensius que demanden una mà d'obra poc qualificada –i barata- que no es trobava en el mercat laboral espanyol. Segons Cachón (2009), aquest creixement és la raó fonamental que explica la breu transformació del país en l'anomenada, “Espanya immigrant”.

Els treballadors i treballadores estrangers no es van convertir en “l'exèrcit de reserva” dels autòctons, és a dir, no els van substituir en els estrats més baixos del mercat laboral, sinó que es van convertir en un “complement” imprescindible per la transformació del règim productiu (Brandariz García 2011b). Els nous llocs de treball que es van crear reunien les característiques que exigia el model econòmic postfordista<sup>35</sup> que s'estava configurant i van suposar una gran segmentació del mercat de treball, sobretot en àmbits com l'agricultura, la construcció i els serveis, els quals, a la vegada, es diferenciava entre les categories de regular i irregular (Colectivo IOE 2008).

La ocupació submergida, terme més precís que el d'economia submergida, no va ser anecdòtica, sinó que va representar una proporció molt important de la mà

---

<sup>34</sup> En el mateix sentit, Concepción Carrasco (2008) estima que entre 1996 i 2006 es van crear gairebé set milions de llocs de treball, dels quals 2'3 milions van ser ocupats per estrangers i estrangeres. El *Colectivo IOE* (2008) calcula que entre 1999-2006 la població ocupada va créixer en més de 5 milions de persones.

<sup>35</sup> Young assenyalava, citant a Hutton, que la societat postfordista es caracteritza per ser la del 40-30-30, és a dir, amb un 40 % de la població amb treball segur, un 30 % de treball insegur i un altre 30 % de població marginada (J. Young 2003, 21).

d'obra migrant. L'any 2004 (abans dels procés de regularització de 2005) un 42,6% dels treballadors i treballadores immigrants ocupades no estaven donats d'alta a la seguretat social (Colectivo IOE 2008) i el 2007 la taxa d'ocupació submergida estava en un 28% (Romero 2010).

La possibilitat de contractar a homes i dones migrants va aportar la flexibilitat necessària a la força de treball que va permetre "el miracle econòmic". Com apunta José Ángel Brandariz (2011b) aquesta flexibilitat es reflecteix en una elevadíssima taxa de temporalitat, en uns salaris més baixos que els dels treballadors autòctons (Carrasco Carpio 2008; Calavita 2003), en unes jornades de treball més extenses (Colectivo IOE 2008), en una major mobilitat geogràfica (Recaño Valverde i Domingo Valls 2006), i, en definitiva, en l'escassa conflictivitat laboral que permet la inseguretat jurídica de la seva condició de vulnerabilitat (Calavita 2003; Izquierdo Escribano 2008; Cachón Rodríguez 2009). D'aquesta manera, el mercat de treball va beneficiar-se d'unes condicions i un estatut jurídic que disciplinava els treballadors i treballadores immigrants, convertint-los en cossos dòcils i útils per al sistema productiu (Foucault 2005; 2008; 2015), i especialment, va treure profit d'aquells en situació irregular, els quals encara resultaven més "dòcils" i més rentables (Romero 2010).

El règim productiu postfordista va permetre la massiva incorporació dels migrants a la economia, però a la vegada va generar nivells d'explotació, precarietat i vulnerabilitat que s'havien superat feia dècades (Calavita 2003; 2005; Romero 2010)<sup>36</sup>. En aquest marc, la flexibilitat i la adaptabilitat de la mà d'obra immigrant, conformada no per la seva "naturalesa", sinó per la vulnerabilitat que configura l'estatut jurídic de

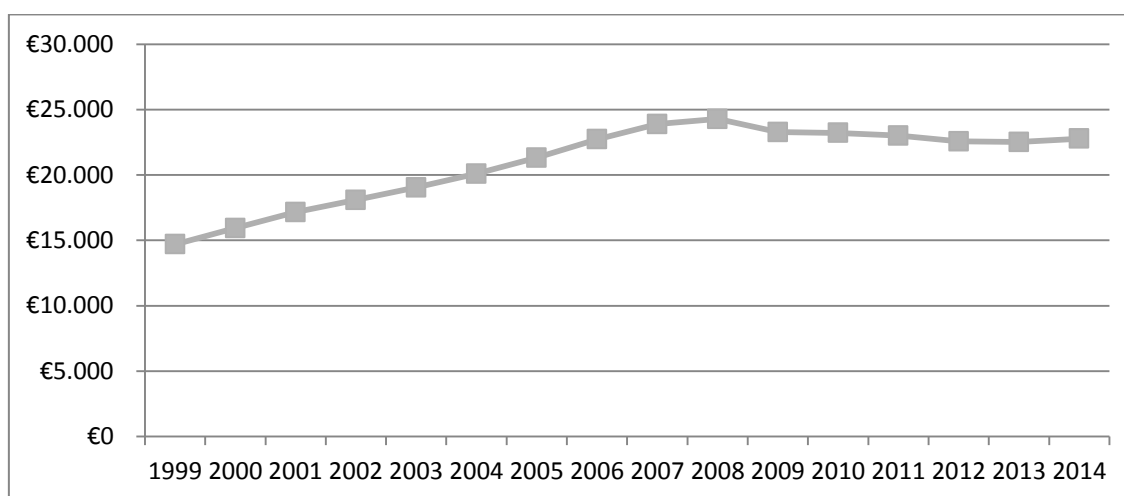
---

<sup>36</sup> Els efectes psicosocials del treball informal de la costa llewantina eren bastant coneguts des de feia alguns anys. Els investigadors sobre el terreny parlaven de la "tornada al capitalisme salvatge que significa la proliferació del treball en negre: desassistència, increment de les malalties i els accidents laborals, nens entre materials tòxics, etc." (Sanchís 1984: 225). Murcia va ser una de les regions on imperava aquest tipus de treball, donant-se la circumstància que va ser la regió espanyola amb major creixement econòmic als voltants del 2005 i també la que feia més ús del treball irregular, que al voltant del 2005 - abans de la regularització- representava el 30 % de la població ocupada en aquest sector (Fernández Bessa i Ortuño Aix 2006).

l'immigrant (Brandariz García 2011b; Dal Lago 2004; Anderson 2013), no és només funcional, sinó imprescindible per al desenvolupament d'aquest règim econòmic (Calavita 2005; Romero 2010; Mezzadra 2005; Melossi 2013; Duvell 2004; Bojadzije, Karakayali, i Tsianos 2004). Però aquestes condicions laborals, experimentades per les persones migrants, es van anar estenent progressivament (Aparicio Wilhelmi 2010), i gràcies a la posterior crisi econòmica s'han acabat consolidant per al conjunt de força de treball, amb independència del seu lloc d'origen.

Aquest model econòmic va ser efectivament productiu i en aquest context, com reflecteix el Gràfic 12 el PIB (producte interior brut) per càpita va créixer cada any més del 5% fins que a l'any 2008 va decreïxer i posteriorment es va estancar.

Gràfic 12: Evolució anual del PIB per càpita a Espanya, 1999-2014



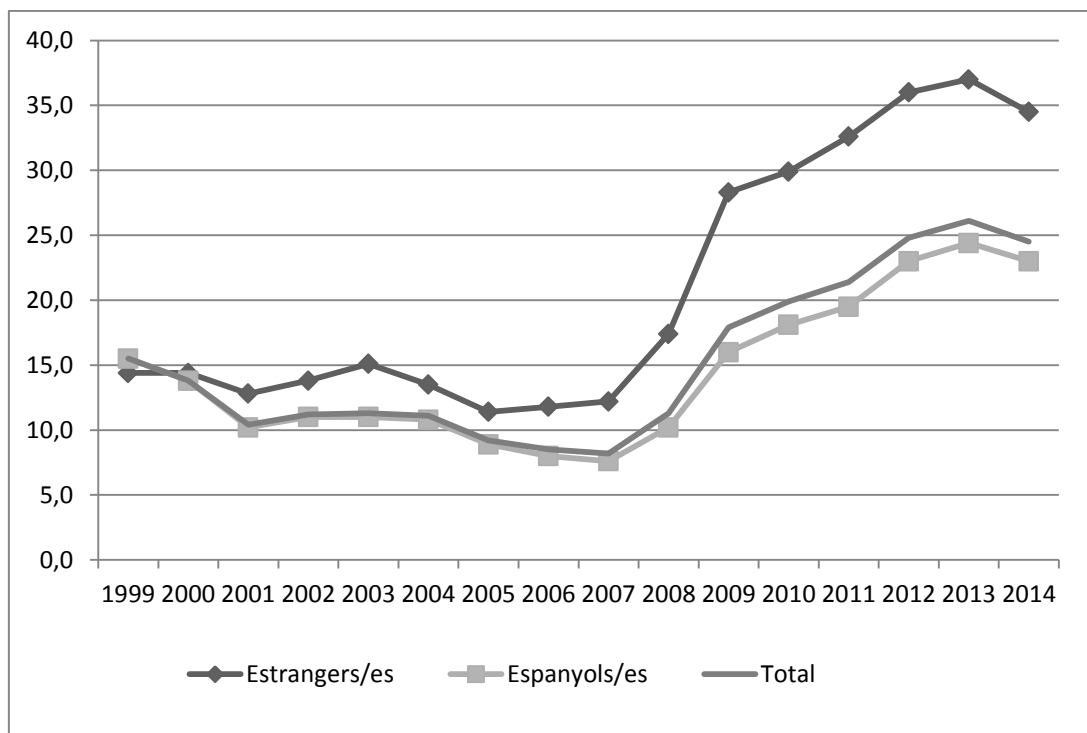
Font: Elaboració pròpia. Diario Expansión. Datos macro. Disponible a: <http://www.datosmacro.com/pib/espana> [Darrera consulta: 26 de juliol de 2015].

El creixement econòmic experimentat a Espanya durant l'etapa de canvi de segle es deu notablement a l'arribada d'importants contingents de persones migrants que ràpidament s'incorporaven al mercat de treball (Brandariz García 2011b). Diversos estudis afirmen que sense la contribució de la mà d'obra immigrant, tant de regulars com irregulars, la renda per càpita no hagués crescut ni la meitat del que ho va fer entre 2001 i 2005 (Colectivo IOE 2008). Si bé la immigració irregular representava, per a

la societat espanyola els perills d'una immigració “descontrolada”, també va facilitar la competitivitat i permanència d'alguns sectors econòmics que necessitaven mà d'obra intensiva (agricultura, construcció, hoteleria), i va permetre la millora de la qualitat de vida d'amplis sectors socials a un cost assequible (treball domèstic o de cura) (Torres 2006).

No obstant això, des de 2008, la crisi econòmica i financera, i, específicament, el col·lapse de la anomenada “bombolla” immobiliària lligada a la ràpida caiguda del sector de la construcció i l'endeutament de les famílies, va desembocar en una recessió que ha tingut un impacte profund en l'àmbit laboral i a la vida política i social de l'Estat espanyol. Entre 2008 i 2012, l'auge econòmic de la dècada de 2000 es va invertir, l'economia espanyola es va contraure i les xifres d'atur, que havien arribat fins a valors atípicament baixos per al mercat laboral espanyol, a partir de l'any 2007 van augmentar, sobretot per la població immigrant.

Gràfic 13: Percentatge d'atur a Espanya espanyols/es-estrangers/es, 1999-2014



Font: Elaboració pròpia. Eurostat

La desocupació d'algun membre o de tots els integrants de moltes famílies, que havien adquirit la propietat dels seus habitatges durant el període de prosperitat econòmica mitjançant la contractació d'hipoteques, va fer que deixessin de pagar les quotes als bancs. L'impagament de les hipoteques, que en general contenien termes i clàusules contractuals abusives<sup>37</sup> va causar 79.043 desallotjaments entre 2007 i 2013, el que significa uns 30 desnonaments diaris. Un 70% de les famílies desallotjades estaven aturades, el 70% tenien dificultats per cobrir les seves necessitats bàsiques (aliments, aigua, energia, etc.) i moltes d'elles eren famílies migrants<sup>38</sup>.

La desigualtat s'ha incrementat. L'índex GINI d'Espanya va pujar de 32'7 el 2007 a 35,8 el 2010 i va descendir a 33'7 el 2013. Malgrat per alguns països europeus del nostre entorn la crisi va implicar la reducció de les desigualtats (per exemple, a Portugal), a l'Estat espanyol durant la crisi va augmentar el nombre de rics<sup>39</sup> i el seu patrimoni i les persones pobres es van convertir en encara més pobres.

La crisi va arribar juntament amb retallades pressupostàries en els àmbits de la salut, l'educació, les ajudes socials i l'administració de justícia, les quals han suposat una ostensible reducció de l'estat de benestar, els serveis públics i les prestacions soci-

---

<sup>37</sup> Segons la Sentència del 14 de març 2013 del Tribunal de Justícia de la Unió Europea la Llei Hipotecària espanyola és abusiva i contrària a les directives europees.

<sup>38</sup> Segons l'enquesta de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH) realitzada a 11.536 persones, un 18% de les persones afectades eren de nacionalitat estrangera (un 4% d'Equador, un 2,3% de Colòmbia, un 2% d'Argentina). Entre les persones amb nacionalitat espanyola, aproximadament el 10% tenia doble nacionalitat i eren originaris d'Amèrica llatina. Cal interpretar aquestes dades amb cautela, ja que l'enquesta només representa a persones vinculades amb la PAH; a més, el fet de que fos subministrada per internet i en castellà limita la possibilitat de generalitzar els resultats. El idioma i la manca de llaços amb les entitats socials pot haver motivat la manca de participació de migrants d'altres nacionalitats (Valiño 2013). D'altra banda, segons el col·legi de Registradors de la Propietat, bens mobles i mercantil d'Espanya, el 2012 el 25%, de les execucions hipotecàries va afectar a estrangers (les nacionalitats amb més pes entre aquests van ser equatorians -5,7%-, marroquins -3,73%-, britànics -2,14%- i romanesos -1,67%). En aquest sentit, com apunta Iker Barbero (2015), trobem una desproporció nacional-estrangera, ja que l'any 2012 la població estrangera representava un 12% de la població total i un 25% de la població desnonada.

<sup>39</sup> Informe Mundial de riquesa 2015. Disponible a: <https://www.worldwealthreport.com/> [Darrera consulta: 18 de juny de 2015].

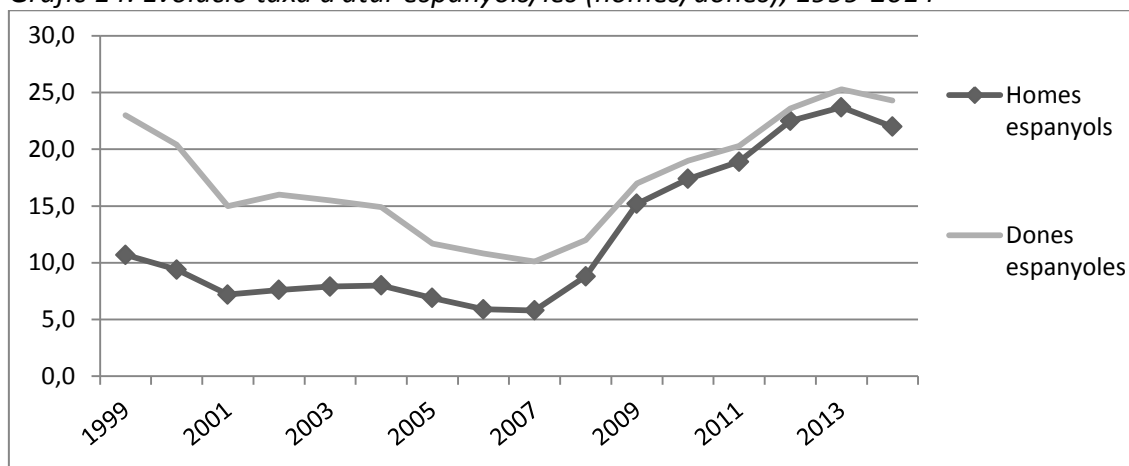
als. En els moments de bonança econòmica, les persones migrants van contribuir a reequilibrar les comptes públiques, generant més ingressos que despeses (Calavita 2005; Colectivo IOE 2008), però en arribar la crisi, les que estaven en situació irregular han estat privades de la cobertura sanitària gratuïta, mitjançant la darrera reforma del Sistema públic sanitari per la que es va modificar el règim del dret a la salut a Espanya (Reial Decret 16/2012 del Ministeri de Sanitat).

La crisi econòmica i financera i l'augment de les desigualtats estan tenint un gran impacte en els grups vulnerables. Les condicions laborals precàries generals han afectat especialment les dones que estem ocupades a temps parcial en una proporció molt més elevada que els homes. La bretxa salarial entre homes i dones va augmentar<sup>40</sup>. La regressió de les polítiques socials va fer que moltes tasques de cura, prèviament cobertes pel sistema de benestar social (i que directa i indirectament donava feina -sovint sense contracte- a moltes dones migrants), tornés a les famílies i repercutís en les dones. Pel que fa a l'atur, aquest ha afectat sempre en major mesura a les dones que als homes autòctons. Pel que fa a l'atur de les dones estrangeres, entre 1999 i 2007 va estar situat uns 5 punts per sobre del de la població estrangera masculina, però quan va arribar la crisi, les dones van mantenir més els llocs de treball i la seva taxa d'atur s'ha mantingut per sota que la dels homes.

---

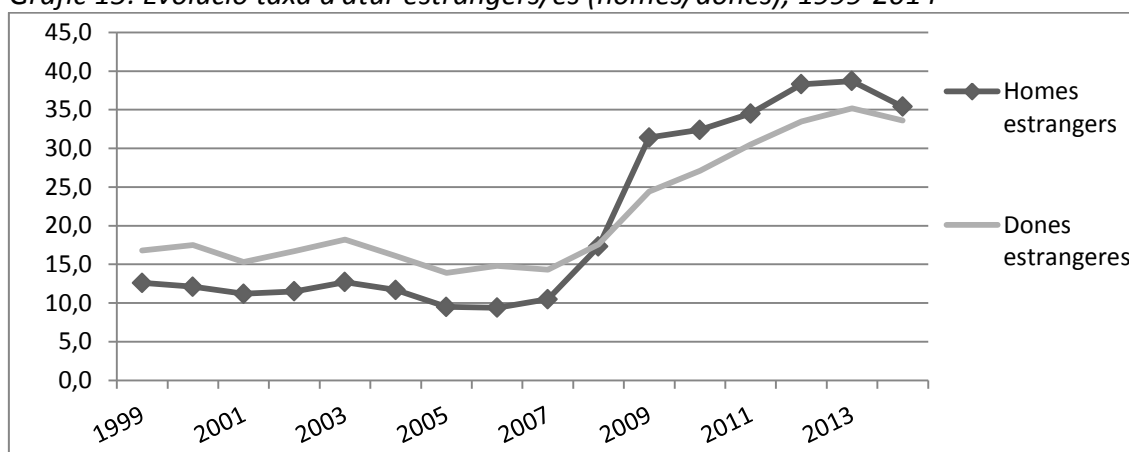
<sup>40</sup> Vid. Entitats Catalanes per l'Acció Social (2015) *Informe INSOCAT 5. Monogràfic: Crisi, gènere i pobresa*. Disponible a: [http://acciosocial.org/wp-content/uploads/2015/03/INSOCAT-5\\_CrisiGenerePobresa\\_ECAS.pdf](http://acciosocial.org/wp-content/uploads/2015/03/INSOCAT-5_CrisiGenerePobresa_ECAS.pdf) [Darrera consulta: 7 d'agost de 2015].

Gràfic 14: Evolució taxa d'atur espanyols/les (homes/dones), 1999-2014



Font: INE. Elaboració pròpia.

Gràfic 15: Evolució taxa d'atur estrangers/es (homes/dones), 1999-2014



Font: INE. Elaboració pròpia.

Els joves i els nens també han patit la crisi econòmica i les retallades pressupostàries. D'una banda, les condicions laborals dels progenitors són un factor determinant de la pobresa infantil. De l'altra, el mercat laboral per als joves es caracteritza per un alt índex d'atur i de temporalitat (el primer, situat en el 45% en persones menors dels 25 anys durant l'últim trimestre de 2014). Les persones grans no estan aparentment tan afectades per la crisi, ja que continuen rebent les seves pensions de jubilació, però també n'estan patint les seves conseqüències: la pujada dels preus de serveis bàsics com l'electricitat o l'aigua, o l'ajuda que estan aportant per ajudar a sostenir a les seves famílies (normalment fills o filles majors d'edat que s'han quedat a l'atur) impacta en el debilitament de les seves economies, ja febles en sí. D'aquesta manera, les per-

sones d'edat avançada, generalment concebudes com a econòmicament dependents, s'han convertit en un coixí de les dures conseqüències de la crisi que sofreixen les generacions més joves. En el cas de les famílies migrants aquesta situació és menys comú, ja que tant aquelles que havien reagrupat els seus progenitors, com aquelles que estaven contribuint al seu sosteniment enviant remeses al país d'origen, difícilment poden comptar amb l'esmentat coixí.

Aquest context general ha afectat molt especialment les persones migrants. Diversos estudis afirmen que davant les crisis econòmiques els treballadors estrangers són relativament més vulnerables que els nadius. Les elevades xifres d'atur entre els treballadors i treballadores estrangeres es deuen a l'elevada presència d'immigrants en sectors especialment afectats per la crisi, com el de la construcció, o la seva sobre-representació en situacions del mercat laboral més precàries (amb contractes temporals, menys antiguitat, etc.) (Cachón Rodríguez 2012). Per aquest motiu, algunes persones i famílies senceres van decidir tornar al seu país d'origen o iniciar una nova migració i les que van decidir quedar-se estan patint els efectes abans esmentats de la crisi, com ara l'atur, els desnonaments, l'exclusió dels drets socials i les retallades en una proporció més elevada que la població autòctona. Possiblement, aquest panorama hagi fet repensar la idoneïtat d'Espanya com a país de destí per algú que es plantegi migrar, tal com es reflecteix en el saldo migratori mostrat més amunt.



## 2. La construcció del “problema de la immigració”

Els discursos enfront de la immigració són un altre element fonamental per entendre les polítiques migratòries que apareixen en un determinat context i com aquestes es despleguen. Els discursos de la ciutadania, els mitjans de comunicació, els partits polítics i els grups de pressió interaccionen i creen fluxos comunicatius multidireccionals capaços de construir o intensificar problemes socials.

En moments determinats es tendeix a responsabilitzar als immigrants de gran part dels problemes de la societat (Campesi 2007; Bauman 2009; Anitua 2006): augment de la desocupació i empitjorament de les condicions laborals, escassetat de recursos socials, augment de la conflictivitat social per falta d'integració, etc. Malgrat que aquestes imatges no responguin a la realitat, exerceixen un paper rellevant en el desenvolupament de les polítiques, actituds i relacions socials que finalment s'acaben concretant en un determinat tractament institucionals vers els immigrants.

Diversos estudis mostren que, al contrari d'allò que es presumeix tradicionalment, la opinió pública és menys restrictiva vers la immigració que les elits polítiques (Ellermann 2007). En el cas espanyol, com veurem a continuació, es segueix aquesta dinàmica. El discurs de la “il·legalitat” s'ha convertit en l'emblema per al rebuig de la immigració, i sota aquesta etiqueta les persones que incompleixen els requisits impo-

sats per les lleis migratòries són concebudes com a amenaça per a la societat d'acollida, sospitoses d'aprofitar-se dels recursos socials, de perjudicar el mercat de treball o de ser proclius a la criminalitat. La barreja d'aquestes percepcions socials, reforçades, o fins i tot construïdes, pels discursos polítics i mediàtics, situa a l'immigrant en una posició de sospita que permet justificar, legitimar i promoure restriccions en els seus drets, reforçar els controls fronterers, promocionar les expulsions, així com atorgar un tractament diferenciat (discriminatori) als "estrangers".

L'argument de que les restriccions imposades a la immigració és una resposta dels governs a les demandes de la opinió pública és una reacció comuna entre els països "importadors d'immigració", però com veurem a continuació, en el cas d'Espanya el rol dels polítics va tenir molt a veure en la conformació d'aquestes opinions (Cornelius 2004a).

Les societats culturalment diverses i amb identitats heterogènies són realitats irreversibles en un món globalitzat, però tot alguns sectors són reticents en acceptar-ho. Els processos migratoris individuals o familiars generen minories basades en identitats ètniques o religioses, que Will Kymlicka (1996) anomena multiculturalisme de tipus ètnic, religiós o cultural. Ricard Zapata (2009) afirma que si bé a finals del segle XX certs sectors atorgaven connotacions positives a aquests processos actualment ens trobem davant de la "*construcció política d'un sentit negatiu de la multiculturalitat*" (Zapata Barrero 2009, 36). Al llarg de la primera dècada del segle XXI el multiculturalisme es va començar a veure com una amenaça als valors democràtics de la societat espanyola, font d'inseguretat, d'inestabilitat i de conflicte. El clima polític de la era post 11 de setembre de 2001, la constant amenaça d'atemptats terroristes gihadistes, la consolidació de partits de la dreta radical amb discursos antiimmigrants a Europa i el debat mediàtic i acadèmic sobre la crisi del multiculturalisme<sup>41</sup> són factors que segons Zapata poden haver contribuït en aquest canvi de significat. Segons aquest autor ens

---

<sup>41</sup> Vid. Huntington 1996; Sartori 2001.

trobem en una etapa en la que aquells que rebutgen el multiculturalisme, “*senten que cada vegada tenen menys raons per ‘quedar-se callats’*” (2009, 37).

La percepció de la immigració com a problema social prové dels prejudicis negatius de la societat envers la immigració, però a la vegada, la seva configuració ha coincidit amb importants pronunciaments polítics i institucionals com reformes legislatives, processos de regularització, enduriment de la política migratòria, etc. (Cea D’Ancona 2009). En aquest sentit Zapata Barrero (2009) argumenta que els factors concrets que influeixen en la “problematització” de la immigració han estat: els canvis legislatius i la percepció de la mala gestió de la immigració (sobre “sense-papers”, gestió migratòria, etc.); els conflictes puntuals que han requerit pronunciaments socials i polítics de rellevància a nivell estatal; els decrets de regularització; i les polítiques de discursos reactius dels partits polítics.

### 2.1. La configuració de la immigració com a problema social

Alberto Daunis (2009a) identifica cinc prejudicis negatius en relació amb la immigració que han fet que se’ls atribueixi diversos “mals” de la societat d’acollida. Primer, trobem el mite del migrant com a invasor del territori, relacionat amb la idea de que s’està produint una allau, un deversall d’immigració. En segon lloc el mite del migrant delinqüent, que no només es fixa estrictament en la criminalitat sinó també en les drogues, la prostitució o la inseguretat en general. El tercer àmbit es refereix a la relació que s’atribueix entre l’arribada d’immigrants i l’augment de l’atur o descens dels salaris. En quart lloc trobem el mite del migrant com a consumidor d’ajudes públiques de forma indeguda (o fins i tot abusiva), causant de la escassetat d’aquestes ajudes (beques de menjadors escolars, ajudes per a l’habitatge, serveis mèdics) pels ciutadans autòctons, que es consideren a sí mateixos més legítims per rebre-les. Per últim, i segons l’autor el prejudici més perillós de tots, el mite del migrant com a inadaptat social, com a subjecte que, a conseqüència de la seva particularitat cultural, li manca la

capacitat o la disposició per integrar-se i respectar les normes de conducta i costums de la societat d'acollida.

Ara bé, com afirma Iker Barbero (2014), “*ni tota la immigració és percebuda com a problema, ni tots els col·lectius infonen els mateixos temors*”, de fet, determinats col·lectius d'estrangers no són percebuts com a immigrants, sinó més aviat com a turistes, residents temporals, treballadors altament qualificats, etc. El concepte “immigrant” ha deixat d'entendre's com una categoria sociològica que reflexa un desplaçament més o menys prolongat del lloc de residència, per passar a convertir-se en una construcció social que s'aplica només a alguns immigrants, i que porta aparellades diverses característiques negatives: ser un estranger “no convidat”, ser pobre i ser culturalment “inferior” (Delgado 2003; Anderson 2013). Aquesta etiqueta està més relacionada amb la condició social de la persona que amb la seva condició migratòria i per aquesta via, la categoria s'allarga als anomenats “migrants de segona generació”, fills i filles de persones que van migrar i que segurament en la seva vida no hagin experimentat mai cap tipus d'experiència migratòria. Si a més a més, es tracta de persones musulmanes (o que procedeixen de regions on es professa aquesta religió), els prejudicis negatius incrementen.

Les imatges negatives de la immigració, lligades a estereotips xenòfobs no són simples impressions, les opinions contràries a la immigració en la societat espanyola, i en especial l'associació entre immigració i criminalitat, apareix reflectida en una pluralitat d'estudis demoscòpics. En concret, podem trobar aquests resultats fonamentalment a les enquestes del Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS), tant en els apartats generals de problemes del país com en els específics referits a les percepcions del fenomen migratori, així com en els informes de l'*Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia* (OBERAXE)<sup>42</sup> o en els estudis d'altres agències o institucions europees<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Informes del *Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia*, disponibles a: <http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/oberaxe> [Darrera consulta: 8 d'agost de 2015].

Els baròmetres sociològics del CIS pregunten mensualment als ciutadans quins són els principals problemes que existeixen a Espanya<sup>44</sup>. Malgrat les limitacions d'aquest tipus d'estudis<sup>45</sup>, ens poden donar una imatge de l'evolució temporal dels problemes que la societat espanyola ha contemplat com més importants. Per interpretar les dades no hem de perdre de vista la rellevància dels dos principals problemes que de manera recurrent han acaparat les preocupacions de la ciutadania espanyola: l'atur i el terrorisme d'ETA.

Entre 1985 i 1999 el principal problema per a la societat espanyola va ser, amb diferència, la desocupació, tal com podem veure en la taula 4, les altíssimes taxes d'atur registrades durant aquests anys, fruit de la reconversió econòmica dels vuitanta, van afectar durament als barris obrers de les perifèries urbanes, sobretot als joves. Aquests barris es van convertir en focus de problemes socials, el principal: la droga, en concret, l'addicció a l'heroïna, que apareix com problemàtica destacada. Juntament amb aquests problemes, també apareix el terrorisme d'ETA, la inseguretat ciutadana i els problemes econòmics. Les drogues eren percebudes per la societat com una font de problemes i inseguretat, però els qui sobretot vivien les seves conseqüències eren els barris de les perifèries urbanes, on moltes vegades, ni tan sols hi entrava la policia i els veïns presenciaven: tripijocs, atracaments a persones i en comerços, molèsties pel consum de droga a l'espai públic, etc. (Lorenzo Rubio 2013; Miró Miquel 2005).

---

<sup>43</sup> Per exemple, l'Eurobarometre, disponible a:

<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/General/index> [Darrera consulta: 10 d'agost de 2015].

<sup>44</sup> Vid. CIS. Centro de Investigaciones sociológicas. Percepción de los principales problemas. Disponible a: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html) [Darrera consulta: 10 d'agost de 2015].

<sup>45</sup> Un dels principals problemes de les enquestes realitzades pel Centre d'Investigacions Sociològiques és que la persona enquestada ha de proporcionar únicament tres possibles respostes d'una llista de problemes que considera importants, la qual cosa suposa que els diferents problemes esmentats en les respostes tinguin entre sí una relació de suma zero, subsumint-ne uns en els valors d'uns altres (per exemple, la preocupació per la immigració en la manifestada per la inseguretat) i fent-ne pujar uns, quan baixen uns altres (Fernández Bessa, Manavella Suárez, i Ortuño Aix 2008, 237-238).

Durant aquests anys el saldo migratori encara era molt baix, la immigració no era un fenomen social rellevant i encara menys era considerada un problema.

Taula 4: Principals problemes CIS, 1985-1999

	Atur	Drogues	Inseguretat ciutadana	Terrorisme (ETA)	Problemes econòmics	Corrupció i el frau	Polítics, partits i política
1985	93,8	18,4	30,5	35,4	27,7	0,0	5,3
1986	93,1	18,4	30,5	52,3	21,5	0,0	4,5
1988	91,0	49,0	36,3	30,1	10,1	2,5	1,6
1993	89,6	35,8	17,3	12,6	35,8	7,6	2,8
1994	81,3	27,3	13,7	10,3	24,5	24,6	7,3
1995	79,1	18,6	11,4	17,2	23,5	25,8	16,5
1996	82,6	21,7	19,0	33,3	15,1	13,5	9,9
1997	84,7	27,2	15,3	34,4	11,6	4,6	9,9
1998	81,0	27,5	13,0	49,7	9,6	2,1	7,3
1999	75,9	25,3	15,8	25,8	8,7	1,9	6,3

Font: CIS. Elaboració pròpia (les xifres corresponen a la mitjana anual). En vermell s'han assenyalat els valors superiors a 30 %.

A partir de l'any 94 l'economia espanyola es va anar recuperant. Va començar a baixar l'atur, va canviar la tipologia de consum de drogues (apareixen les drogues de disseny i s'abandona l'heroïna que havia causat un índex de mortalitat molt elevat derivat del SIDA durant els anys anteriors) (Miró Miquel 2005) i les preocupacions per la desocupació, els problemes econòmics i les drogues van començar a disminuir.

El 1996 va arribar al govern José María Aznar, líder del Partit Popular, que va ser president fins el 2004. Durant aquest període la màxima preocupació de la ciutadania va ser el terrorisme d'ETA, el qual va tenir diferents repunts relacionats amb els actes comesos per la banda armada, com per exemple, el segrest i posterior assassinat del conseller del Partit Popular Miguel Ángel Blanco, el 1997.

En el període que s'analitza en aquesta tesi, entre 1999 i fins al 2014, com es veu a continuació, apareix una nova preocupació. El ràpid increment i la concentració de la població estrangera en alguns llocs de la geografia espanyola va fer que les persones estrangeres es convertissin en un col·lectiu veritablement visible i que a partir

d'aquest moment la immigració comencés a formar part de l'agenda política i s'iniciés la construcció social del "problema de la immigració".

Taula 5: Principals problemes CIS, 1999-2014

	Atur	Drogues	Inseguretat ciutadana	Terrorisme, ETA	Problemes econòmics	Corrupció i el frau	Polítics, partits i política	Immigració
1999	75,9	25,3	15,8	25,8	8,7	1,9	6,3	0,0
2000	59,9	14,9	9,6	72,6	13,5	0,0	5,3	7,0
2001	60,0	15,6	10,5	66,1	8,8	2,0	5,6	15,1
2002	62,1	13,9	20,1	53,5	9,5	1,1	6,1	17,6
2003	59,5	10,6	23,8	41,7	10,7	0,9	9,7	13,0
2004	57,4	8,6	18,1	48,5	11,4	0,6	7,2	15,7
2005	53,4	6,9	15,1	37,7	15,7	0,5	7,8	26,3
2006	45,7	5,7	20,2	24,6	17,0	1,6	9,5	38,7
2007	38,4	4,4	15,1	37,9	20,3	1,4	11,0	31,1
2008	56,3	2,2	12,7	27,4	50,4	0,7	7,2	25,4
2009	75,9	1,6	11,6	16,7	49,6	2,9	11,5	15,7
2010	79,9	1,0	8,3	9,7	48,9	3,9	18,5	14,3
2011	82,3	0,7	7,2	5,2	49,6	5,1	21,8	10,5
2012	80,6	0,4	4,4	1,0	47,9	10,9	23,9	5,5
2013	79,7	0,3	2,7	0,5	33,6	34,5	29,2	2,5
2014	78,2	0,2	2,5	0,7	27,8	44,2	25,2	3,3

Font: Elaboració pròpia. CIS. (Les xifres corresponen a la mitjana anual). S'han destacat els valors superiors a 30%.

La preocupació per la immigració ha mostrat un augment considerable durant l'època d'expansió econòmica, arribant al seu punt màxim l'any 2006, i a partir d'aquesta data, ha decrescut fins a nivells insignificants, quan la crisi, l'atur i els problemes econòmics han tornat a guanyar posicions entre les preocupacions de la ciutadania.

Entre 2000 i 2003 la preocupació per la immigració es va combinar amb un augment de la preocupació per la seguretat ciutadana. Aquest fet va coincidir amb una etapa en la que l'atur no només va deixar de créixer, sinó que va baixar en picat fins al inici de la crisi econòmica.

Pel que fa al terrorisme, la fi de l'alt al foc d'ETA el 1999 i l'atemptat de l'11 de març de 2004 en els trens de rodalies de Madrid, atribuït inicialment pel govern també

a ETA, van fer que a principis de la dècada dels anys 2000 perdurés una elevada preocupació pel terrorisme entre la societat. Finalment, l'anunci de l'alt al foc permanent comunicat per ETA l'any 2011, va contribuir clarament a que aquest problema gairebé desaparegués entre les preocupacions de la ciutadania.

El 2006 una gran part de la població espanyola considerava la immigració com un dels grans problemes que afectaven el país. En concret, el baròmetre del CIS per al mes de novembre de 2006 assenyalava que per a un 49 % dels enquestats la immigració era la primera de les seves preocupacions, mentre que problemes com l'atur i les dificultats d'obtenir un habitatge van quedar relegades amb un 40% i un 30,2% respectivament. Durant aquells anys, com veurem a continuació, diverses onades mediàtiques van recollir els incidents a les tanques de Ceuta i Melilla de l'any 2005, l'arribada de milers de migrants a les illes Canàries l'estiu del 2006 i van vincular immigració i inseguretat, mitjançant allaus de notícies que relacionaven diferents assalts violents a habitatges amb l'acció de bandes organitzades de delinqüents estrangers (Fernández Bessa, Manavella Suárez, i Ortuño Aix 2008). Malgrat la rellevància sociològica d'aquesta observació, seria ingenu entendre les enquestes d'opinió com a mostres fidels dels principals problemes del país, ja que no deixen de ser un reflex distorsionat d'aquestes problemàtiques<sup>46</sup>.

Una altra dada que trobem a les enquestes del CIS és la percepció de la societat espanyola sobre la suposada vinculació de la immigració amb la delinqüència. En concret, en un sondeig de febrer de 2000 s'assenyalava que el 51% es mostrava d'acord amb la idea que la immigració afavoria l'increment de la delinqüència, però a la mateixa enquesta un 43% de la població considerava la immigració com a positiva pels països desenvolupats. Segons el següent baròmetre del CIS en el qual es va abordar aquesta problemàtica (maig de 2003), el 58% de la població espanyola es mostrava

---

<sup>46</sup> Per a una explicació detinguda i alguns exemples sobre la necessitat d'interpretar les enquestes del CIS amb cautela, veure: (Fernández Bessa, Manavella Suárez, i Ortuño Aix 2008).



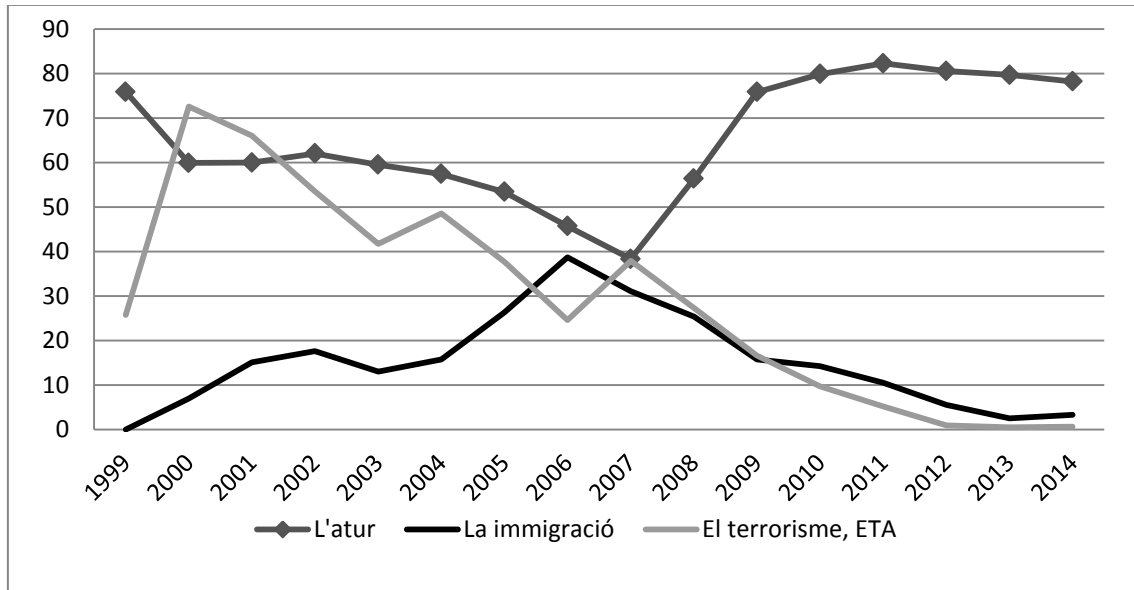
“molt d'acord” o “d'acord” amb la relació entre immigració i inseguretat ciutadana<sup>47</sup>, la qual cosa convertia la immigració en un dels problemes que més preocupaven a la societat espanyola. No obstant això, quan els enquestats van ser preguntats un mes després (juny de 2003) en un baròmetre dedicat gairebé monogràficament a la inseguretat ciutadana, sobre la imatge que els venia a la ment en pensar en el problema de la inseguretat, la principals respostes van assenyalar el terrorisme (28,8%), la venda de drogues (19,6%) i els atracaments amb armes (15,6%), mentre que la presència d'estrangers va ser esmentada en un 1'8% de les respostes.

La crisi econòmica i l'explosió la bombolla immobiliària que es va començar a viure a partir de 2008 va modificar substancialment les prioritats respecte a les problemàtiques que sofreix la societat espanyola. D'aquesta manera es va tornar a incrementar la preocupació per l'atur, pels problemes econòmics i, a partir de 2011, va augmentar exponencialment la preocupació per la corrupció i el frau. El protagonisme d'aquests problemes fa que disminueixi la rellevància dels altres i que d'aquesta manera baixi la preocupació expressada per la immigració i el terrorisme. Com veiem en el Gràfic 16, podem establir clarament una relació inversa entre la preocupació per l'atur i per la immigració, que ens podria portar a afirmar, agosaradament, que la immigració només ha preocupat a la població espanyola en moments de bonança econòmica.

---

<sup>47</sup> “El 58% de los españoles relaciona inseguridad e inmigración”. El Mundo, 26 de juny de 2003. Disponible a: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/06/26/espana/1056634530.html> [Darrera consulta: 27 de juliol de 2015].

Gràfic 16: Principals problemes: Atur/Terrorisme/Immigració, 1999-2014



Font: CIS. Elaboració pròpia (les xifres corresponen a la mitjana anual).

La poca rellevància de la immigració com a principal problema que apareix en les enquestes més recents no ens ha de fer pensar que hagi desaparegut la preocupació pel fenomen migratori, ja que molts dels problemes expressats per la ciutadania en el context de la crisi econòmica (l'atur, l'economia, la sanitat, l'educació, la classe política, etc.) poden estar vinculats a alguns dels prejudicis associats amb la immigració (Cea D'Ancona 2009).

Segons l'Informe sobre l'Evolució del Racisme i la Xenofòbia 2012, publicat per l'Observatori Espanyol del Racisme i la Xenofòbia, la crisi sí que va incidir en la percepció dels ciutadans vers la immigració. En concret, a les preguntes relacionades amb la política migratòria, la sanitat o l'educació apareix una forta visió negativa de la immigració. En resum, les respostes a les diferents preguntes mostren que l'actitud pública davant la immigració hauria de ser (encara) més restrictiva, que hi hauria d'haver una preferència nacional en la contractació i que la regularització de les persones en situació irregular hauria d'estar condicionada al mercat de treball (Barbero González 2015). Però per la seva banda, segons Ricard Zapata (2009), les actituds negatives de la població envers la immigració que apareixen en els sondejos d'opinió, en realitat expressen la desaprovació de la ciutadania envers la gestió que n'ha fet el govern.

## 2.2. Tractament mediàtic i polític

En les societats postindustrials complexes els grups de pressió i mitjans de comunicació apareixen com a pols de poder no estatal que intervenen en les decisions de les polítiques públiques com a actors secundaris (Tamarit Sumalla 2012).

Els mitjans de comunicació emeten dades i imatges amb un alt grau de subjectivitat (Barbero González 2014). Els mitjans de comunicació no són simples facilitadors d'informació objectiva, sinó que construeixen la realitat mitjançant la producció de notícies (Tuchman 1983). D'aquesta manera, creen una representació de la immigració i són formadors d'opinions que poden influir en les polítiques públiques. El poder dels mitjans es manifesta a l'hora de decidir quines informacions s'ofereixen al públic en detriment d'altres, fixant prioritats en l'establiment de l'agenda (*agenda-setting*<sup>48</sup>). Aquesta agenda fa referència al llistat de problemes als quals els actors rellevants de poder, autoritats i agents polítics, prestaran atenció en un determinat moment (García Arán i Peres Neto 2008b; Pozuelo Pérez 2013); d'aquesta manera, els mitjans de comunicació defineixen els temes i fins i tot, apunten maneres d'afrontar-los. Tot i l'important paper dels mitjans de comunicació tradicionals i els grups de comunicació més consolidats, després de la irrupció de les xarxes socials, la producció i circulació d'informació està molt més descentralitzada, apareixen nous mitjans amb diferents punts de vista que permeten contrastar algunes informacions i sovint la població busca les notícies que li interessin en les fonts que coincideixen amb els seus punts de vista previs (Goode i Ben-Yehuda 2009).

Tanmateix, la contribució dels mitjans de comunicació en la construcció de la immigració com a problema i el reforç d'estereotips socials encara és molt important, com també ho és la seva influència sobre la vinculació de la immigració amb la delin-

---

<sup>48</sup> Terme utilitzat per Maxwell E. McCombs i Donald L. Shaw en un estudi realitzat sobre la influència dels mitjans de comunicació a la campanya prèvia a les eleccions presidencials dels Estats Units de 1969 on mostren com el que mostren els mitjans de comunicació acaba definint l'agenda dels temes importants de la campanya electoral. Vid. (McCombs i Shaw 1972).

qüència (en particular, amb la relacionada amb la inseguretat ciutadana i el terrorisme). El poder configurador de la realitat dels mitjans no és limitada a la selecció de notícies a informar, també té una gran influència la selecció d'imatges, de paraules, de fets, de fonts, etc. A més a més, com afirma Ricard Zapata (2004), els mitjans, com a gestors de l'opinió pública, no només compleixen una funció socialitzadora de la informació, sinó que també compleixen una funció legitimadora, en el sentit que proporcionen arguments per justificar discursos polítics respecte a la immigració que permeten legitimar determinades actuacions de caràcter institucional i legislatiu.

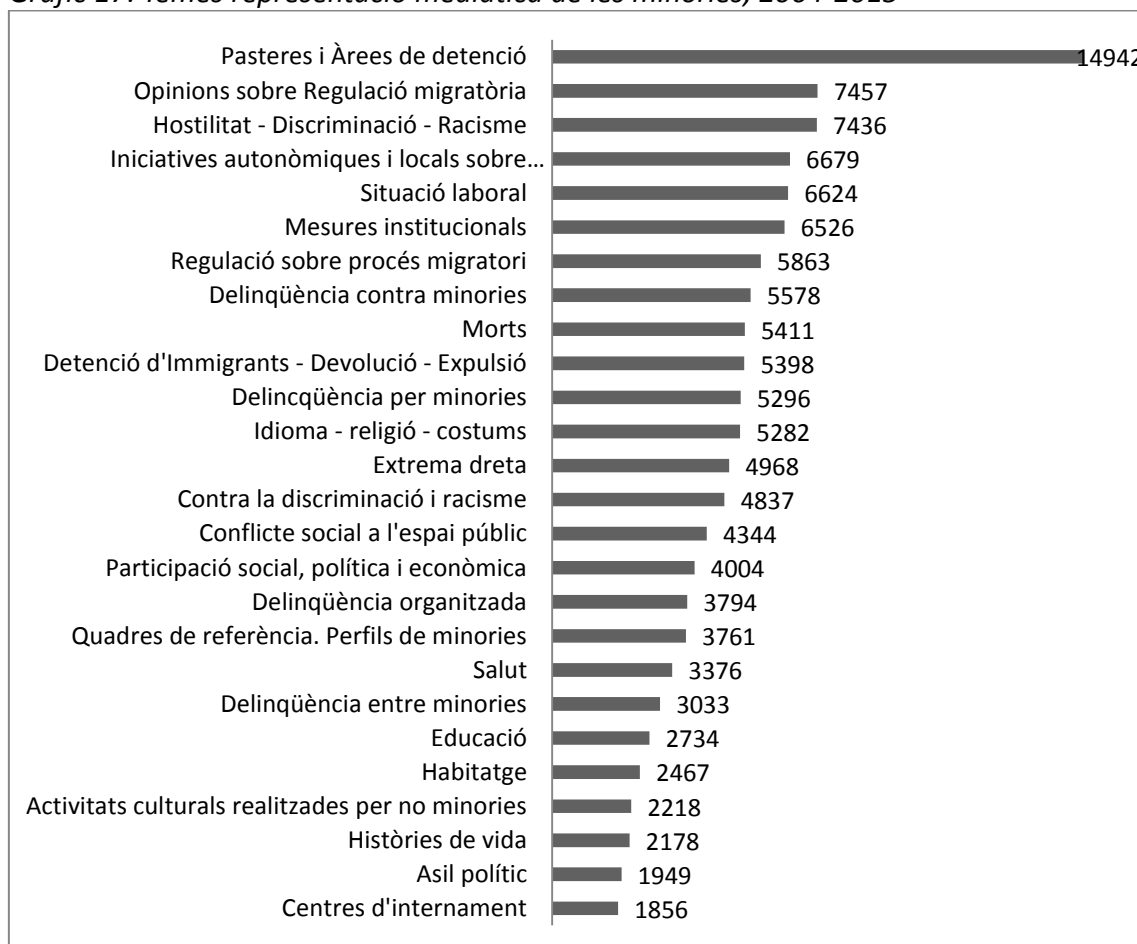
Degut al gran volum d'unitats informatives sobre immigració, la societat espanyola està exposada quotidianament a la representació mediàtica del fenomen (Bazza-co 2009). Juntament amb les notícies que apareixen en els programes informatius televisius i radiofònics, els mitjans de comunicació escrita espanyols cada dia publiquen diverses desenes de notícies relacionades amb la immigració. L'observatori de mitjans de Mugak<sup>49</sup> recull, analitza i cataloga sistemàticament les informacions publicades sobre diversos aspectes relacionats amb les minories ètniques a la premsa estatal des de 2004. Les notícies són classificades i arxivades en una base de dades on-line que el 10 d'agost de 2015 contenia 146.182 entrades. Entre els principals blocs temàtics d'informació hi podem trobar notícies sobre el creuament de fronteres de manera irregular, ja sigui per la intercepció d'embarcacions (pasteres o *cayucos*) o per via terrestre (a Ceuta o Melilla), i els esforços econòmics i personals dels governs espanyol i europeu per impedir-ho; la vinculació entre la delinqüència i la inseguretat amb la immigració; les activitats institucionals d'àmbit jurídic (ex. lleis d'estrangeria, reglaments, reformes, sentències, processos de regularització, etc.); i altres qüestions relacionades amb serveis públics com la sanitat, l'acollida de menors o l'ocupació, especialment en temps de crisi econòmica (Barbero González 2014). En concret, com podem apreciar

---

<sup>49</sup> Mugak és el Centre d'Estudis i Documentació sobre racisme i xenofòbia de la ONG SOS Racismo de Gipuzkoa/Gipuzkoako SOS Arrazakeria. Vid. *Observatorio de la diversidad*. Disponible a: <http://www.mugak.eu/observatorio-de-medios> [Darrera consulta: 10 d'agost de 2015].

en el Gràfic 17, entre les categories utilitzades per l'Observatori de mitjans de Mugak (total 48), més d'un 10% de les notícies recollides corresponen a notícies relatives a pasteres i àrees de detenció, és a dir, a la intercepció d'embarcacions al mar. Les següents més nombroses corresponen a les opinions sobre regulació migratòria (5%) i a la hostilitat, discriminació i racisme contra les minories (5%). Més avall podem trobar diversos ítems que relacionen la immigració amb la delinqüència (delinqüència contra minories, delinqüència per minories, delinqüència organitzada i delinqüència entre minories) que si els sumem, exceptuant la "delinqüència contra minories", observem que aquesta categoria aglutina el 8% de les notícies.

Gràfic 17: Temes representació mediàtica de les minories, 2004-2015



Font: *Observatorio de la diversidad*. Mugak. 26 categories més nombroses. Elaboració pròpia. (Disponible a: <http://medios.mugak.eu/> [Darrera consulta: 10 d'agost de 2015]).

Tot i les diferents categories temàtiques utilitzades per l'Observatori de mitjans de Mugak, com assenyala Teun A. van Dijk (2012) els temes de les notícies sobre minories ètniques no són gaire variats i en general es focalitzen en els pocs temes principals, abans esmentats, i que poden resumir-se com a notícies de problemes (*problem news*). La immigració (extracomunitària) normalment és representada com un problema fonamental, inclús com una invasió o una amenaça pel "nostre estat de benestar, mercat laboral, o cultura". Tots els diaris espanyols (independentment de la seva orientació) informen sobre l'entrada il·legal, les *màfies*, els documents falsos, etc.; la única diferència es troba en la major o menor empatia pels problemes dels immigrants i les crítiques o elogis a la labor policial, les patrulles frontereres o la gestió de les autoritats, però en conjunt, totes aquestes informacions transmeten la imatge de que el país està sent envaït per masses d'estrangers il·legals (Dijk 2012), que com es veurà més endavant, es tracta d'una imatge distorsionada de la realitat<sup>50</sup>.

Segons José Ángel Brandariz (2011), la tematització de les informacions en matèria migratòria en gran mesura és conseqüència de les fonts que s'utilitzen. En el cas de les notícies sobre minories i immigració, sovint s'utilitzen fonts oficials, i poques vegades s'acudeix a les persones migrades o a les organitzacions que els hi donen suport. A les redaccions tampoc es contracten periodistes que pertanyen a minories, ni experts no europeus. Les fonts oficials aporten una perspectiva informativa esbiaixada que segons l'autor influeix en el seu tractament negatiu, pel qual les migracions apareixen com un problema social, vinculat a la conflictivitat, a la inseguretat i a la delinqüència (Brandariz García 2011b; Melossi 2007; Calavita 2005). Juntament a aquests motius, la manca de coneixement sobre el tema de molts dels professionals de la informació contribueix a la construcció d'una imatge falsa de la immigració (Bazzaco 2009). Tot i que no ho facin de manera intencionada, aquests ofereixen principalment

---

<sup>50</sup> Vid. Gràfic 22: Immigrants irregulars arribats a les costes espanyoles. Sèrie històrica 1999-2014 i Gràfic 23. Immigrants irregulars arribats a Ceuta i Melilla, 2001,2005,2011-2014.

imatges negatives de la immigració (Barata 2006; Maneri 2009; Brandariz García 2011b), la problematitzen i reforcen estereotips.

Per la seva banda, van Dijk (2007) considera que l'alarmisme amb que es tracta el control de les fronteres i les *màfies* de la immigració, i la utilització de termes com “invasió”, “arribada massiva”, “assalt”, “allau” per referir-se al intents de joves africans que pretenen arribar a Europa mitjançant embarcacions precàries o tractant de travessar les tanques de Ceuta o Melilla (Ortuño Aix 2005; Aierbe 2006) contribueixen en el manteniment de prejudicis i estereotips envers la immigració. L'extensa cobertura mediàtica que s'ha donat a les polítiques migratòries, les reformes de lleis i reglaments, i els processos de regularització, reforcen la idea de que la immigració és un problema seriós que s'ha de fer front amb la institucionalitat de l'estat. Així mateix l'èmfasi del mitjans en la qüestió de tenir o no tenir “papers” contribueix en la creació de la imatge diferenciada d'immigrants “bons” (amb papers) i “dolents” (sense papers), relacionats amb la il·legalitat, la transgressió de la llei i la criminalitat (Dijk 2007; Calavita 2005; De Lucas Martín 2003). Per tant, podem afirmar que la manera en que els mitjans reflecteixen les polítiques que s'apliquen, les seves causes i efectes (Zapata Barrero 2009) configuren la imatge de la immigració i d'aquesta manera influeixen en la opinió pública.

Una de les manifestacions més evidents de la relació directa que estableixen els mitjans de comunicació entre migració i criminalitat la podem trobar en la producció de diverses onades mediàtiques (Soto Navarro 2005; Fuentes Osorio 2005; García Arán i Peres Neto 2008a; 2009; Brandariz García 2011b). Durant el primer semestre de 2002, en un moment caracteritzat per la intensificació dels fluxos migratoris, els dos principals partits polítics, i els seus mitjans de comunicació afins, van sostenir una intensa pugna sobre un suposat gran augment de la criminalitat, vinculant-ho amb la manca de control de la gestió dels fluxos (Brandariz García 2011b). La proliferació de notícies sensacionalistes que atribuïen la criminalitat als immigrants va produir el que, entre d'altres, Susana Soto (2005) va anomenar onada artificial mediàtica. A la tardor de 2004 la presumpta existència de xarxes gihadistes a les presons espanyoles va produir

una altra onada artificial mediàtica (Brandariz García 2011b). L'any 2006, una sèrie de notícies respecte a una sèrie de robatoris produïts en xalets catalans, suposadament ocasionats per delinqüents organitzats provinent de països de l'Est d'Europa, va tornar a fer saltar l'alarma i a produir una nova onada que vinculava la immigració amb l'augment de la inseguretat i la criminalitat (Fernández Bessa, Manavella Suárez, i Ortuño Aix 2008; Rebollo Vargas 2008).

Un altre element que ha incrementat considerablement la vinculació mediàtica entre immigració i inseguretat han estat els episodis de terrorisme –gihadista- que s'han donat a partir dels atemptats de Nova York l'11 de Setembre de 2001, i, en general, les notícies sobre criminalitat organitzada (Calavita 2005; Maneri 2009; Fernández Bessa, Manavella Suárez, i Ortuño Aix 2008) on perillosament els mitjans presenten els responsables dels fets de manera confusa com a estrangers, possibles immigrants, com si el fet de migrar predisposés a una persona a practicar el terrorisme.

A això s'afegeix un excés d'estereotips ètnics de les informacions vinculades a la inseguretat i a la criminalitat. Un exemple d'aquesta dinàmica comunicativa és el recurs sistemàtic a l'esment de la nacionalitat quan l'estranger, possible immigrant, és infractor, la qual cosa resulta més infreqüent en els supòsits en què ocupa el rol de víctima (Peres Neto i Baucells i Lladós 2008; Maneri 2009; Palidda 2011). També és rellevant la identificació de certes activitats delictives amb un determinat origen nacional (per exemple, el marroquí, algerià, colombià, albanès-kosovar, romanès, etc.) amb la qual cosa s'atribueix la perillositat criminal no a subjectes concrets, sinó al conjunt d'una cultura.

Com s'ha esmentat anteriorment, els mitjans de comunicació tenen un rol molt important en la conformació de la realitat social de la immigració, en la creació d'imatges, imaginaris i demandes socials. En la mesura en que el fenomen migratori es caracteritza amb forma de desordre, il·legalitat i criminalitat, la seva gestió s'orienta des de perspectives de control i repressió estatals, deixant de banda el punt de vista de la integració (Bazzaco 2009; Calavita 2005; Maneri 2009; Brandariz García 2011b).



Els partits polítics, des de les pròpies institucions i càrrecs públics o com a partits amb una relativa representació institucional però amb una capacitat important d'arribar a l'opinió pública, emeten missatges d'acord amb els interessos de les seves agendes i, d'aquesta manera, han jugat un paper molt important en la construcció de la immigració com a problema (Barbero González 2014).

Després d'un període en el que les elits polítiques tenien un cert consens respecte a la immigració i les polítiques migratòries, l'any 2000 es van començar a polaritzar les opinions i la qüestió de la immigració passa de ser considerada un assumpte estrictament administratiu, a incorporar-se a l'agenda política i social (Zapata Barrero 2004; 2009).

La intensitat del fenomen migratori experimentat durant la primera dècada dels anys 2000 va causar ansietats i incerteses a la població autòctona davant la qual els responsables públics i partits polítics no van dubtar en fer de la imatge negativa de la immigració un recurs electoral, i del seu control, una mesura simbòlica amb rendibilitat electoral més immediata que qualsevol mesura d'integració (Brandariz García 2011b).

Durant la presidència de José María Aznar (1996-2000; 2000-2004) el Partit Popular va apostar per una línia i un discurs dur contra la immigració que van convertir el sentiment "antiimmigració" en un element "respectable" incorporat al discurs polític *mainstream* de l'Estat espanyol. En aquest context, el Partit Socialista, des de l'oposició, no va recriminar els excessos del Partit Popular per por a perdre vots (Cornelius 2004b), i quan va arribar al govern, tot i que la seva retòrica va ser més moderada, es va endurir encara més el control de fronteres i es va incrementar la política de repatriacions (Bazzaco 2009).

Entre els anys 2000 i el 2006, com aprecia Ricard Zapata (2009), després de l'anàlisi dels discursos parlamentaris de la VI, VII i inici de la VIII legislatura, encara s'estava en els inicis de la construcció d'una política dels discurs sobre la immigració. Aquest procés inicial de creació de xarxa discursiva es caracteritzava per: 1) la centrali-

tat del marc legislatiu per gestionar millor la immigració, centrat en el tema de les fronteres, en detriment de les polítiques públiques; 2) una xarxa discursiva que utilitza constantment la Constitució com a marc de referència i de legitimació; 3) la inexistència d'una política del discurs clara sobre identitats, ni sobre multiculturalitat. En resum, els discursos polítics estaven més centrats en la gestió del fenomen i el posicionament polític davant d'aquest que en assumir-lo social i políticament (Zapata Barrero 2009, 119-120).

En l'etapa actual, caracteritzada per una profunda crisi econòmica i de legitimitat de les institucions polítiques representatives, la immigració ha deixat d'estar entre els temes més importants de l'agenda política, però ha seguit present, vinculada sobretot a la inseguretat en diferents facetes. D'una banda, s'ha vinculat la immigració amb l'"enemic exterior" del que cal protegir-se, incrementant els recursos i les mesures de control a les fronteres, i de l'altra, s'ha vinculat a l'"enemic interior" que posa en risc la societat, per la qual cosa es justifiquen les mesures de control internes, la criminalització i les mesures excepcionals contra el terrorisme. José Ángel Brandariz (2011) afirma que en gran mesura per això, les representacions que freqüentment produeixen les instàncies institucionals sobre el fet migratori emfatitzen els seus trets d'il·legalitat i criminalitat, ja que només des d'aquests plans poden fonamentar la seva funció en la provisió de seguretat pública, en un moment en que no tenen capacitat per a garantir altres plans de seguretat a la ciutadania.

### **2.3. Actes i discursos racistes envers la immigració**

El racisme és un sistema de dominació, d'abús de poder, reproduït per les pràctiques socials discriminatòries sustentades per les ideologies compartides pels grups ètnics dominants. Una d'aquestes pràctiques socials és el discurs i a la vegada, les ideologies i pràctiques racistes es transmeten i són legitimades pel discurs (Dijk 2007).

L'assassinat de Lucrecia Pérez, el 13 de novembre de 1992 a Aravaca (Madrid) va ser el primer reconegut com a racista a Espanya. Es tractava d'una dona, pobre i

estrangera que va morir per trobar-se en un lloc de reunió habitual amb els seus compatriotes dominicans. Les tensions prèvies amb els veïns de la zona respecte a l'ús de l'espai públic van assenyalar l'objectiu als assassins racistes, que van acudir al lloc on estaven els immigrants i van realitzar diversos disparats indiscriminats que van acabar amb la vida de Lucrecia. Aquests fets van suposar una gran commoció social, seguida de posicionaments polítics de rebuig a qualsevol expressió del racisme i la xenofòbia.

Després d'aquests fets han tingut lloc altres atacs individuals i col·lectius en contra de la població immigrant. Normalment, els successos han tingut lloc en indrets on hi havia una proporció molt elevada de residents estrangers i s'han donat conflictes de convivència amb la població autòctona. Els fets que van tenir lloc a Ca n'Anglada (Terrassa) el juliol de 1999<sup>51</sup> i a El Ejido (Almeria) entre gener i febrer del 2000<sup>52</sup> poden assenyalar-se com els brots xenòfobs més importants que s'han viscut a l'Estat espanyol (Ortuño Aix 2006). El primer es va donar després d'una baralla entre joves autòctons i magrebins que durant les festes majors, i el darrer, després de l'assassinat d'una dona jove comés per un home d'origen marroquí. En els dos casos els esclats xenòfobs van durar diversos dies i van suposar la persecució i linxament de ciutadans magrebins

---

<sup>51</sup> El mes de juliol de 1999, després d'una baralla entre joves, la població autòctona va organitzar una manifestació contra els immigrants musulmans que residien a Ca n'Anglada, un barri degradat de la perifèria de Terrassa. A la manifestació hi van participar veïns, *skin heads* i neonazis i va acabar amb la destrossa d'algunes propietats dels residents musulmans (carnisseries, oratoris, cotxes, etc.) i amb el linxament de veïns d'origen magrebí durant la nit. Les consignes de la protesta, recollides pels diaris del moment, anaven dirigides contra la població musulmana i sí bé no s'identificaven com a racistes, eren clarament islamòfobes. El 19 de juliol de 1999, quan els esdeveniments de Terrassa encara estaven en el seu punt àlgid, es va provocar l'incendi de dues cases on vivien immigrants de Gàmbia i Senegal situades a Banyoles i Girona. L'alcalde d'una de les localitats no va qualificar els fets com a actes racistes, sinó com a vandalisme. Els esdeveniments de Girona i Banyoles no va ser tan coneguts, però la seva coincidència en el temps amb els de Terrassa, van contribuir en crear una gran alarma social que va obligar a les forces polítiques a reaccionar ràpidament (Ortuño Aix 2006).

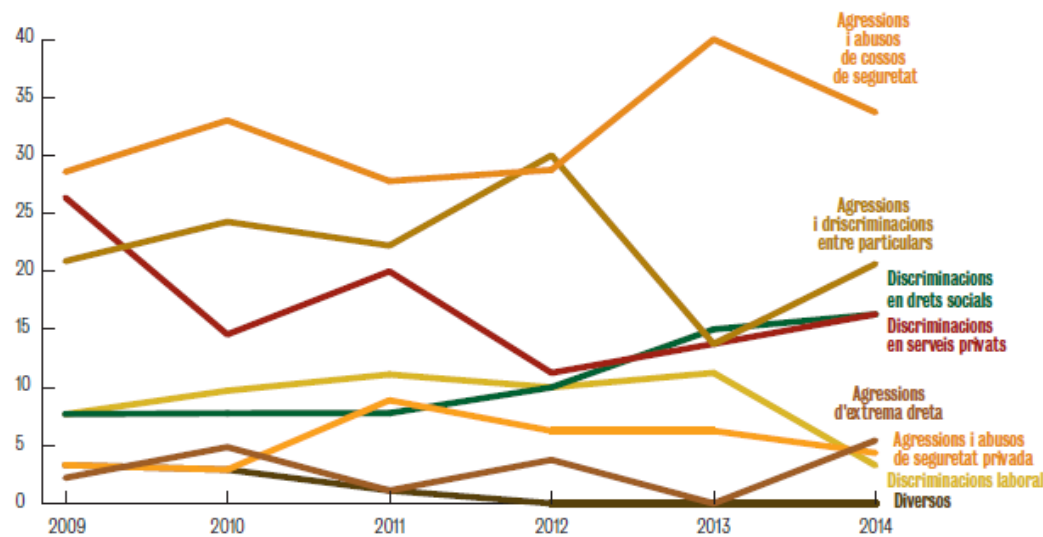
<sup>52</sup> El 23 de gener del 2000 es va produir l'assassinat d'una dona de 26 anys, que va ser apunyalada per un home marroquí que intentava robar-li la bossa. Després del funeral es va organitzar una manifestació espontània en que es va escridassar a la policia i als responsables polítics i es van assaltar diverses carnisseries *halal*. Després d'això la comunitat espanyola es va dedicar a atacar, durant diversos dies, a qualsevol persona amb aparença magrebí que es trobessin pel carrer i els seus negocis. El Ejido és una zona d'agricultura intensiva que durant els anys del boom migratori va acollir un gran nombre d'immigrants que treballaven als hivernacles en unes condicions socials i laborals molt precàries.

pel carrer per part dels seus veïns autòctons. Els esdeveniments van ser condemnats per tots els mitjans de comunicació, i per tots els partits polítics, que amb diferents matisos van relacionar els brots xenòfobs amb la necessitat d'integració social dels immigrants i de reformar la llei d'estrangeria.

La població magrebina no ha estat la única víctima d'atacs racistes, també s'han donat casos contra ciutadans subsaharians, sud-americans o d'Europa oriental. Junta-ment amb els episodis, puntuals o excepcionals, al llarg dels darrers anys s'ha produït un gran nombre de situacions discriminatòries que afecten negativament la vida quotidiana de les persones d'origen estranger i a aquelles que pertanyen a minories ètniques. Per exemple, el Servei d'Atenció i Denúncia per a les víctimes de racisme i discriminació de la ONG SOS Racisme Catalunya atén casos de discriminació amb motivació racista i xenòfoba entre particulars, en l'exercici dels drets socials, sofertes per clients de serveis no bàsics, abusos i discriminacions dels cossos de seguretat pública i abusos i discriminacions comeses per treballadors de la seguretat privada en l'exercici de les seves funcions, discriminacions en l'àmbit laboral i agressions de grups d'extrema dreta. La comparativa dels casos atesos en els darrers sis anys (2009-2014) per la ONG que es pot veure en el Gràfic 18, mostra que, exceptuant l'any 2012, el tipus de denúncies més nombroses es refereix a les agressions i abusos dels cossos de seguretat, seguida de les discriminacions entre particulars i serveis privats, amb l'excepció de l'increment del nombre de casos relatius a l'accés a drets socials, que es va consolidar a partir de 2012 (SOS Racisme Catalunya 2015).

Gràfic 18: Comparativa casos nous SAID SOS Racisme Catalunya, 2009-2014

Font: Dades del SAID



Font: Informe 2014. L'Estat del Racisme a Catalunya. SOS Racisme. Pàg.14. Disponible a: [http://www.sosracisme.org/wp-content/uploads/2015/03/SOS\\_Informe2014\\_15x21\\_070315\\_SOS.pdf](http://www.sosracisme.org/wp-content/uploads/2015/03/SOS_Informe2014_15x21_070315_SOS.pdf) [Darrera consulta: 12 d'agost de 2015].

A diferència d'altres contextos europeus com Grècia o França, aparentment a Espanya la crisi no ha produït un augment desmesurat de casos de conflictivitat social i xenofòbia, i excloent successos excepcionals, és possible parlar d'una conflictivitat de baixa intensitat (Cachón Rodríguez 2011). No obstant, a Espanya han augmentat les polítiques i pràctiques institucionals i discursos polítics públics expressa o implícitament discriminatoris cap a la població immigrada, l'anomenat "racisme institucional" (Barbero González 2015; SOS Racisme Catalunya 2015; Cachón Rodríguez 2011; Monclús Masó i Brandariz García 2015).

A Espanya no hi ha partits, amb representació parlamentària, explícitament racistes o d'extrema dreta, com succeeix a Grècia, als Països Baixos o a Dinamarca. Amb algunes excepcions d'individus marginals però que ocasionalment tenen accés als mitjans de comunicació per la seva posició social, no trobem un discurs públic descaradament racista. Teun A. Van Dijk (2007) apunta que una de les raons de l'absència de premsa i de partits d'extrema dreta la trobem en que les forces conservadores i catòliques que donaven suport a la dictadura franquista avui en dia, encara tenen una gran

influència en el país; per exemple, l'organització Opus Dei o alguns segments més conservadors del Partit Popular.

El context de la crisi ha permès una major permeabilitat social dels discursos antiimmigració. D'aquesta manera, com apunta Barbero (2014), d'una banda, els partits polítics d'extrema dreta tradicionals han anat incorporant la immigració al seu discurs de superioritat racial (*Falange Española, Derecha Navarra y Española, Alianza Nacional, Alternativa Española*) i partits on el seu únic argument és la immigració com a causant de tots els mals (*España 2000, Democracia Nacional* o Plataforma per Catalunya<sup>53</sup>) han incrementat els vots en alguns comicis electorals<sup>54</sup>. Aquests partits basen el seu discurs en la por a una invasió, exigeixen la preferència nacional, criminalitzen l'immigrant i neguen els seus drets socials i polítics davant l'escassetat de prestacions. D'altra banda, més enllà dels discursos de l'extrema dreta minoritària, el que resulta més preocupant són els discursos antiimmigrants de representants de partits polítics majoritaris o de dirigents amb responsabilitats institucionals<sup>55</sup> (Barbero González 2014).

---

<sup>53</sup> D'acord amb l'anàlisi de la documentació programàtica i les declaracions en la campanya electoral de 2007 de Plataforma per Catalunya (PxC) realitzada per Joan Antón Mellón et al. (2011) aquest partit pot ser classificat com a dreta radical neopopulista pel fet de que els seu discurs s'ajusta plenament als paràmetres que es poden trobar en els plantejaments programàtics dels principals partits neopopulistes europeus (*Front National* i el *Mouvement National Républicain* francesos, la *Lega Nord* italiana, el *Freiheitliche Partei Österreichs* austríac i el *Vlaams Velang* holandès).

<sup>54</sup> Per una anàlisi de les debilitats i fortaleces de Plataforma per Catalunya al llarg del cicle electoral, comprés entre 2003 i 2011, vid. Aitor Hernández-Carr (2012). Si bé Plataforma per Catalunya va obtenir 67 regidors a les eleccions municipals de 2011, a les de 2015 va perdre el 90% de la seva representació als ajuntaments. ("Plataforma per Catalunya s'enfonsa i perd el 90% dels regidors", *El País*, 25 de maig de 2015. Disponible a: [http://cat.elpais.com/cat/2015/05/25/catalunya/1432582680\\_385512.html](http://cat.elpais.com/cat/2015/05/25/catalunya/1432582680_385512.html). [Darrera consulta: 27 de juliol de 2015]).

<sup>55</sup> Iker Barbero (2015) recull diversos posicionaments públics de dirigents i responsables polític en aquest sentit. A tall d'exemple, destaca les declaracions del portaveu del PP al Congrés, Rafael Hernando, en que davant la darrera reforma de la llei d'estrangeria de l'any 2009 (LO 2/2009), que considerava massa laxa, va afirmar per exemple, que "*Hace tiempo que nuestro país ha rebasado su capacidad de acogida*"; A Catalunya, davant de l'auge de Plataforma per Catalunya, Josep-Antoni Duran i Lleida (Unió Democràtica de Catalunya), en unes declaracions realitzades el mes d'octubre de 2011, problematitzava la immigració en termes de davallada de la qualitat de les escoles per la presència d'alumnes immigrants o del preu dels habitatges en barris amb xifres elevades de població immigrada. Per la seva banda, el PP

Com afirma Bazzaco (2009), els discursos racistes dels polítics no reflecteixen els sentiments xenòfobs majoritaris de la població, sinó que són ells la mateixa font dels prejudicis estesos sobre les persones immigrants (com per exemple, la seva pretesa relació amb la criminalitat), sovint englobats en un ampli complex de sensacions socials articulades sota l'etiqueta d'“inseguretat”.

L'actual tendència a considerar la immigració com una de les principals amenaces és més intel·ligible si es té en compte el context de l'obsessió securitària global enfront del terrorisme internacional. Els immigrants tendeixen a ser concebuts com una amenaça per a la societat d'acollida (per la seva imaginada relació amb la delinqüència, amb el terrorisme, amb la crisi del sistema sanitari i educatiu, o amb la precarització del mercat laboral), mentre que en contrast, aquesta es concep a sí mateixa com a societat homogènia i d'identitat “única”. Tot i que alguns sectors de la població es resisteixin a acceptar-ho les societats culturalment diverses i amb identitats heterogènies són, en un món des de fa temps globalitzat, realitats irreversibles.

Tanmateix, l'immigrant desconegut, considerat a priori com a incompatible culturalment, adquireix l'estatus d'*outsider*. La identificació de l'estranger com a perill per la seguretat, o fins i tot com a enemic, i la difusió de discursos més o menys xenòfobs en matèria migratòria que presenten la immigració com una amenaça per a la identitat nacional, seguretat o l'estat de benestar, com apunta José Ángel Brandariz (2011), constitueixen instruments “tendencialment idonis, i governativament útils”, per tractar de recuperar la ultratjada cohesió social, mitjançant la redefinició dels paràmetres de inclusió, exclusió i conflicte social (Calavita 2005; Dal Lago 2004). La mostra més explícita la trobem en com el reforçament del control restrictiu dels fluxos migratoris i les fronteres permet als Estats reafirmar la seva sobirania en crisi (Bietlot 2004), garantir

---

de Catalunya, amb Alícia Sánchez-Camacho i Xavier Garcia Albiol (candidat del PP a les eleccions autonòmiques de Catalunya 2015) al capdavant, ha radicalitzat encara més el seu discurs antiimmigrant. Entre d'altres declaracions racistes que recull la premsa, el 2011 Garcia Albiol, llavors alcalde de Badalona, va qualificar els gitanos romanesos com a “plaga que només ha vingut a delinquir”. Al País Basc, alguns líders populars com Antonio Basagoiti i l'ex-alcalde de Vitòria-Gasteiz, Javier Maroto, també van fer manifestacions públiques en el mateix sentit.

la cohesió i la identitat (nacional), alhora que es reforça la funció estatal en aquest àmbit. Com diria Bridget Anderson (2013) les polítiques de control migratori no consisteixen només en una qüestió sobre “altres” (*them*), sinó d’una qüestió sobre “nosaltres” (*us*). Els controls migratoris serveixen per definir qui és l’“altre” que ha de ser exclòs de la comunitat i a reforçar la constitució de la seva pròpia identitat, basada en una “comunitat de valors” ideals dels que els “no-ciudadans” o “ciudadans fallits” són exclosos. Tot i això, cal tenir en compte, que a l’Estat espanyol, la funcionalitat d’*exterior constitutiu* en la que es construeix i es reforça la identitat nacional no es troba exclusivament en l’“altre estranger”, sinó que en gran part del territori aquesta funció la exerceixen les identitats nacionals perifèriques del País Basc i darrerament, amb més intensitat el nacionalisme i l’independentisme català (Brandariz García 2011b)<sup>56</sup>.

Pel que fa l’argument de que els immigrants són una amenaça per a l’estat de benestar, cal tenir en compte que la irrupció del Moviment del 15M, el maig del 2011 a les places de les diferents ciutats espanyoles, va canalitzar la responsabilitat de la crisi econòmica i la precària situació en que es trobava la població en els polítics i banquers. D’aquesta manera els immigrants, en comptes de ser assenyalats com a boc expiatori dels mals socials, van ser considerats un sector social especialment perjudicat per la crisi, els qual, en algunes ocasions, es van aliar amb la població espanyola per a defensar els seus drets. Els moviments socials on s’han donat més dinàmiques de solidaritat entre immigrants i autòctons per combatre les conseqüències de la crisi són la Plataforma d’Afectats per la Hipoteca (PAH), que tracten d’aturar el desnonament de les persones que no poden pagar les quotes als bancs, la Plataforma “*Yo Sí Sanidad Universal*”<sup>57</sup> per defensar l’accés universal a la sanitat gratuïta davant de la reforma sani-

---

<sup>56</sup> Aquest argument concorda amb que la majoria de discursos antiimmigrants que posa de relleu Iker Barbero (2015) corresponguin a polítics bascos i catalans, on la funció d’“exterior constitutiu” per reforçar la identitat nacional, sí que ha de buscar-se en els immigrants estrangers. José Ángel Brandariz (2011) identifica en la atribució inicial dels atemptats de l’11 de març de 2004 de Madrid a ETA i la negativa d’importants segments de la població espanyola a acceptar l’autoria gihadista una mostra del caràcter prescindible de l’alteritat immigrant per a reafirmar la identitat nacional.

<sup>57</sup> Disponible a: <http://yosisanidaduniversal.net/portada.php> [Darrera consulta: 27 de juliol de 2015].



tària que exclouïa les persones en situació irregular, les Brigades veïnals d'Observació de Drets Humans de Madrid que denunciaven les batudes racistes efectuades pels cossos policials, o la Campanya Tancarem el CIE de Barcelona i CIES No de València, que gràcies a la pressió ciutadana s'ha aconseguit que el Ple del Parlament de Catalunya i el de les Corts valencianes aprovessin una resolució en que s'insta al govern espanyol al tancament d'aquests centres<sup>58</sup>.

Des de la psicologia social, Andrés Di Masso Tarditi, Ángela Castrechini i Sergi Valera (2014) afirmen que la xenofòbia és un sistema ideològic altament resistent al canvi; per aquest motiu no surt reflectida explícitament en les enquestes d'opinió, però coincideixen en afirmar que en canvi, trobem múltiples formes de "racisme institucional". Que la xenofòbia no sigui explícita no significa que no existeixi un rebuig vers els immigrants, però aquest sovint és restringeix als immigrants pobres. El racisme contemporani, com dirien Justin Akers i Mike Davis (2009), ha passat d'estar sustentat en consideracions biològiques a fer-ho en termes de paradigmes culturals, sense que això posi en qüestió la jerarquia social derivada d'aquestes consideracions. És a dir, la xenofòbia adquireix les característiques de "xeno-racisme" (Fekete 2005; 2009) o inclús d'aporfòbia. Per a Liz Fekete (2005), el xeno-racisme apareix a Europa com una perillosa combinació entre les diferències racials, l'estatus socioeconòmic i el fet de ser estranger que implica la discriminació i l'exclusió dels drets. Prenent el terme de Fekete, Andrés di Masso (2015) defineix el "xeno-racisme" com,

*"[...] una forma de rebuig i hostilitat que s'expressa amb la forma i la virulència del racisme, però que fa referència a qualsevol persona estrangera de classe socioeconòmicament precària, més enllà de qualsevol tret fenotípic culturalment construït com a 'raça'"* (Di Masso Tarditi 2015).

Aquest concepte incorpora la classe social com a paràmetre configurador de les posicions racialitzades i etnificades dels subjectes i d'aquesta manera, com aprecia Di

---

<sup>58</sup> En el capítol quatre es tornarà sobre aquest tema.

Masso (2015) es significa la interseccionalitat<sup>59</sup> de la xenofòbia. Si juntament amb la classe tenim en compte en gènere el panorama de l'odi xenòfob encara es torna més complex<sup>60</sup>.

La definició de xeno-racisme, en consonància amb les connotacions del terme "immigrant" que s'han apuntat anteriorment fent referència a Iker Barbero (2014), Manuel Delgado (2003) o Bridget Anderson (2013), ens permet entendre, per exemple, com mostra Di Masso (2015), per què un jugador de futbol d'elit negre, ric i estranger no sigui socialment percebut com a immigrant, ja que en el xeno-racisme, la "negritud" apareix com un pigment de classe, igual que en l'àmbit de la estrangeria el terme "immigrant" apareix com un equivalent metonímic per referir-se als pobres del Sud global.

---

<sup>59</sup> La interseccionalitat fa referència a la situació en que una classe concreta de discriminació interactua amb dos o més tipus de discriminació, creant una situació única que permet interrogar-se sobre la reproducció institucional de la desigualtat (Expósito Molina 2012). Vid. Kimberlé Crenshaw (1991) en relació als efectes del racisme i el sexisme sobre les dones negres. Crenshaw va ser qui va introduir el concepte.

<sup>60</sup> Carmen Expósito (2012) basant-se en els resultats del projecte de recerca europeu *Genderace* (2010), afirma que la discriminació està fundada sobretot en el gènere, l'etnicitat i la condició socioeconòmica. El racisme té certes especificitats de gènere i es manifesta de manera diferent en els homes i en les dones. Per exemple, d'acord amb les funcions i els rols assignats tradicionalment al gènere, les dones estan més discriminades en el seu accés als serveis públics, l'educació i l'habitatge i els homes en la justícia i l'accés als serveis privats en el seu temps lliure. Les experiències diferents que tenen els homes i les dones davant el racisme responen a la divisió de tasques i a les diferents representacions d'uns i les altres socialment configurades.

### 3. La criminalització de la immigració

Coincidint amb els importants canvis en els fluxos migratoris durant les últimes dues dècades, els migrants han passat a ser un grup central per al sistema penal i els processos de penalització a Espanya (Brandariz García i Fernández Bessa 2010). La relació entre immigració i sistema penal no és objectiu d'aquest treball, però és necessari abordar-la per tenir una imatge completa de l'estat de la qüestió que, sens dubte, és molt rellevant per explicar el funcionament dels mecanismes de control migratori. En aquest apartat s'exposarà la rellevància de la criminalització<sup>61</sup> i de la concepció dels immigrants com un grup de risc per a les societats receptores (Campesi 2007; Brandariz García 2011b), en relació amb la configuració de les polítiques de control de la immigració.

---

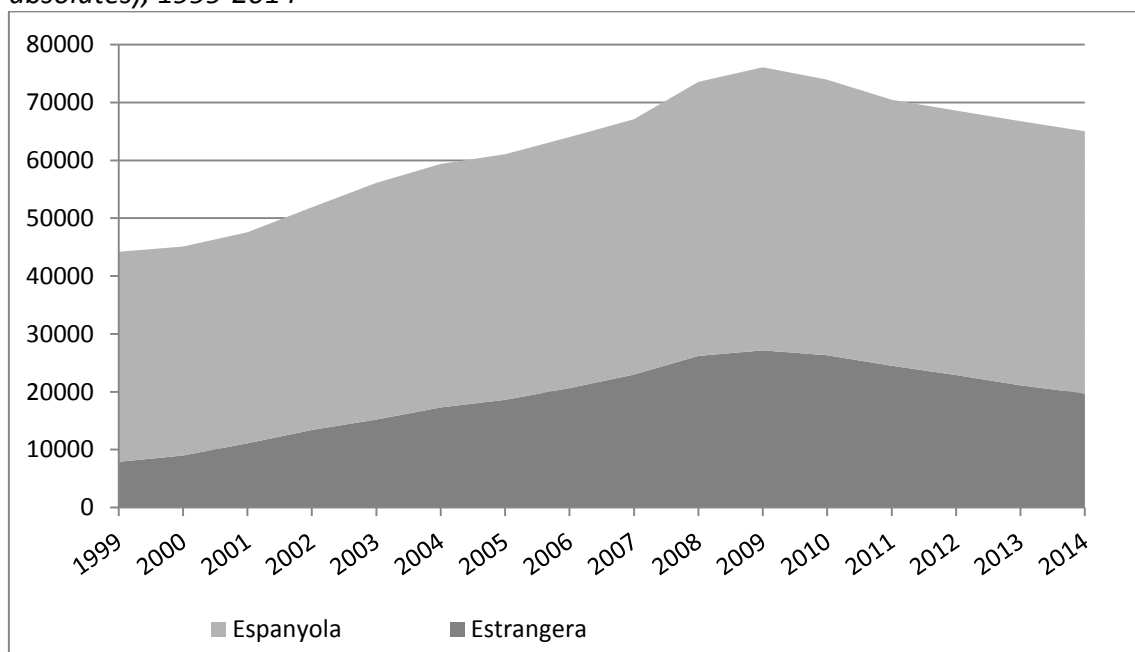
<sup>61</sup> En consonància amb la posició epistemològica d'aquesta recerca, la criminalització dels immigrants s'analitza des d'un enfocament socioconstructivista (Berger i Luckmann 1968), que implica d'una banda, partir de la idea de que els delictes són construccions jurídiques i socials i no objectes "naturals". D'altra banda, que aquesta construcció jurídica té uns efectes en la manera en què després actuaran les agències del Sistema Penal, tant la Policia com l'Administració judicial i penitenciària. Finalment, aquesta construcció normativa també provoca reaccions no-institucionals que ajuden a reforçar la categorització de certs col·lectius, en aquest cas, els immigrants, com a "criminals" o "il·legals".

En moltes societats receptores d'immigració és freqüent que el problema de la criminalitat i la inseguretat ciutadana es vinculi al fenomen migratori (Cornelius 2004a). La percepció de que la immigració és un àmbit propici pel desenvolupament d'expressions subversives, criminals o terroristes contribueix a institucionalitzar-la com a espai prioritari de control, i condiona l'orientació de les polítiques públiques sobre aquesta matèria (Tsoukala 2005; Brandariz García 2011b). El recurs a la criminalització de la immigració no és cap novetat o un fet accidental, ni un fet relacionat exclusivament amb la política criminal espanyola, com es veurà més endavant, sinó que prové de la pròpia gènesi del procés de construcció de la Unió Europea i és funcional per a la legitimació i manteniment de les seves polítiques migratòries restrictives o el reforçament del control de fronteres.

Durant les últimes dues dècades ha augmentat considerablement el nombre de detencions, empresonaments i internaments de ciutadans d'origen estranger a Europa que estan sobrerrepresentats (Barker 2012; Melossi 2014), tant als "antics" països receptors d'immigrants (països nòrdics, França, Alemanya, etc.) com als països d'immigració recent (Espanya o Itàlia), i fins i tot, als països d'emigració i de trànsit (Palidda 2011; Delgrande i Aebi 2010). En el cas de l'Estat espanyol, aquesta tendència no ha estat diferent. Coincidint amb l'increment del flux d'immigrants al territori espanyol, durant els darrers quinze anys la presència dels estrangers en les estadístiques policials, judicials i penitenciàries, ha estat molt elevada.

Les estadístiques penitenciàries són les més "llunyanes" del moment de la comissió del delictes, per tant, no són tan útils per descriure la criminalitat com ho són per aportar una visió sobre l'acció institucional: la política criminal-penitenciària, el funcionament de l'administració penitenciària i les característiques de la població empresonada (Ferraris 2012). Tal i com podem apreciar en el Gràfic 19, es pot confirmar el gran impacte de la immigració en l'evolució de la població penitenciària.

Gràfic 19: Evolució població reclusa per nacionalitat, espanyola/estrangera (xifres absolutes), 1999-2014



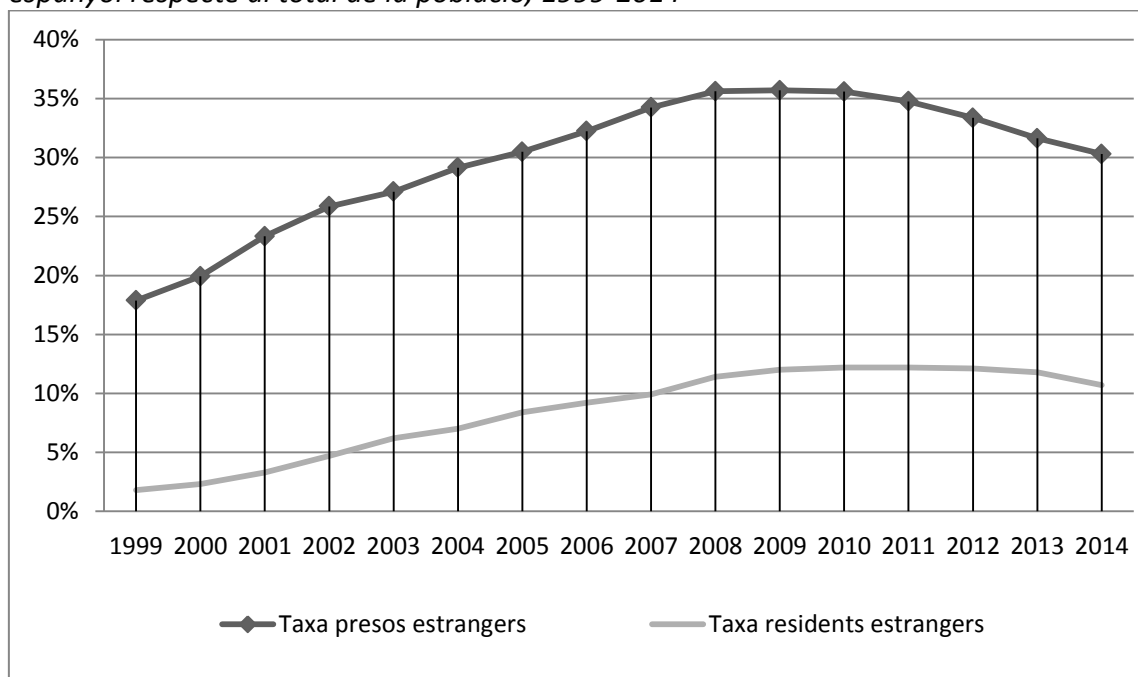
Font: Elaboració pròpia. Dades 1999-2013: INE. Dades 2014: Anuari Estadístic Ministeri de Interior. 2014.

El 1999 la població reclusa estrangera constituïa gairebé el 18% del total de la població reclusa; en canvi, durant els anys 2008, 2009 i 2010 representava més del 35% del total de presos i preses<sup>62</sup>. Des de llavors, la xifra ha disminuït paulatinament, fins a situar-se en el 30% l'any 2014. L'any 2009 en el conjunt de centres penitenciaris de l'Estat espanyol es va arribar a privar de llibertat a 76.079 persones. Des de llavors, en contra de la tendència viscuda fins al moment, la població reclusa ha disminuït en 11.062 persones (situant-se l'any 2014 en un total de 65.017). Pel que fa als estrangers, el 2014 hi havia 7.465 presos menys que el 2009. Això significa que el 67% de la reducció de la població penitenciària és atribuïble al descens de presos estrangers. En els capítols següents es proporcionaran elements per explicar aquesta reducció.

<sup>62</sup> En el cas de Catalunya, a partir de 2007 i fins l'actualitat, aquesta xifra ha estat per sobre del 40%, arribant al 45,83% l'any 2011. El 2014 el total d'estrangers a les presons catalanes era el 43,83%. Font: Descriptors estadístics serveis penitenciaris. Departament de Justícia. Generalitat de Catalunya. Disponible a [http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques\\_serveis\\_penitenciaris/8\\_pob.html](http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques_serveis_penitenciaris/8_pob.html) [Darrera consulta: 7 d'agost de 2015].

Al llarg dels anys, la presència d'estrangers a la presó ha estat molt per sobre de la seva presència a la societat. Per consegüent, si comparem el percentatge d'homes i dones reclusos estrangers respecte al total de la població penitenciària amb el percentatge que representa la població estrangera en relació amb el total de residents a l'Estat espanyol, podem observar, com mostra el Gràfic 20, que hi ha una forta sobre-representació de les persones estrangeres a la presó<sup>63</sup>.

*Gràfic 20: Sobrerepresentació d'estrangers/es a la presó. Relació taxa d'estrangers a la presó respecte al total de la població penitenciària i taxa d'estrangers residents a l'Estat espanyol respecte al total de la població, 1999-2014*



Font: Elaboració pròpia. Dades 1999-2013: INE. Dades 2014: Anuari Estadístic Ministeri de Interior. 2014.

D'acord amb les dades de l'INE, al llarg d'aquests anys les dones han representat entre el 7,5% i el 8'4% de la població reclusa total. Les dones estrangeres, en concret, han representat entre el 7'7% i el 9'4% respecte al total de persones estrangeres

<sup>63</sup> Tot i que a l'Estat espanyol l'escassa transparència i manca de segregació de dades fa que estiguem lluny d'aquesta situació, Marian Fitzgerald (2013) afirma que per al cas britànic, la publicació constant de xifres que evidencien la sobre-representació de les persones "no-blanques" en el sistema penal pot acabar per conformar una mena de "racisme estadístic".

empresonades; per tant, podem afirmar que han estat lleugerament més criminalitzades que les dones espanyoles, que han representat entre el 7,3% i el 8,3% del total de població espanyola empresonada.

Pel que fa a la nacionalitat dels reclusos i recluses estrangers, malauradament, no hi ha gaires dades al respecte, però podem afirmar que el col·lectiu estranger és molt heterogeni pel que fa al lloc de procedència, nivell cultural, idioma, religió, etc., per tant, no s'ha de caure en generalitzacions. Les nacionalitats més representades els darrers anys són la marroquina, romanesa i colombiana (González Sánchez 2014).

L'any 2010 la nacionalitat més comuna a les presons eren la marroquina, seguida de la colombiana, la romanesa i la equatoriana, però com aprecia Elisa García (2012) si agrupen les nacionalitats per continents el panorama és diferent, ja que el percentatge entre nord-africans (27,2%) i llatinoamericans (25,1%) era molt semblant. Entre els anys 2007 i 2010, aquesta distribució no va variar gaire, però la presència d'alguns grups d'estrangers va augmentar (bolivians, colombians, equatorians i dominicans), mentre que la d'altres va disminuir (algerians, brasilers i veneçolans) (García España 2012). Per als tres darrers anys (2012, 2013 i 2014) l'Anuari Estadístic del Ministeri de l'Interior ha publicat les següents dades respecte a la nacionalitat dels reclusos en les presons espanyoles<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Respecte a les dades publicades als Anuaris Estadístics del Ministeri de l'Interior Ignacio González (2014) afirma que són de dubtosa fiabilitat, en tant que per exemple, en el de 2012, tal com succeeix altres anys, es computa dues vegades els ciutadans de la UE (com a categoria en conjunt i per països), només es recullen les sis nacionalitats extracomunitàries més comunes i s'agrupa la resta (28,4%) dins de la categoria "altres", la qual cosa suposa la invisibilització d'un gran nombre de nacionalitats.

Taula 6: Principals nacionalitats a les presons, 2012-2014

	2012	%	2013	%	2014	%
Unió Europea	4.989	21,8	4.751	22,5	4.575	23,2
Algèria	702	3,1	651	3,1	585	3,0
Colòmbia	2.513	11	2.257	10,7	2.001	10,2
Equador	1.205	5,3	1.155	5,5	1.024	5,2
<b>Marroc</b>	<b>6.052</b>	<b>26,4</b>	<b>5.773</b>	<b>27,3</b>	<b>5.257</b>	<b>26,7</b>
Nigèria	605	2,6	501	2,4	418	2,1
Veneçuela	333	1,5	294	1,4	287	1,5
Altres	6.494	28,4	5.734	27,2	5.550	28,2
Total	22.893	100	21.116	100,0	19.697	100,0

Font: Anuari Estadístic del Ministeri de l'Interior 2012, 2013 i 2014. Elaboració pròpia.

Cal destacar que més de la meitat dels reclusos de països membres de la Unió està conformada per persones de nacionalitat romanesa, que el 2012 van representar el 10,2% del total de presos/es estrangers, el 2013, el 10,8% i el 2014, l'11%. Si atenem a la distribució entre nacionalitats i sexe, d'acord amb les dades del Ministeri de l'Interior en aquests tres anys les nacionalitats més comunes entre les dones preses van ser, en ordre descendent, la colombiana, la romanesa i la marroquina<sup>65</sup>, i pel que fa als homes, van ser les mateixes, però en aquest cas, els homes marroquins eren el col·lectiu més nombrós (amb una presència superior al 28% els tres anys), seguits dels homes romanesos i en tercer lloc, dels colombians.

No obstant aquestes xifres, l'elevat empresonament dels estrangers (igual que en el cas dels nacionals) no té perquè correspondre amb una participació en la criminalitat proporcional. El que realment mostren les estadístiques és la reacció de les instàncies de control formals cap a certs grups de persones, i cap a cert tipus de delictes. Des de l'interaccionisme simbòlic o les teories del *labelling approach* (punt de partida

<sup>65</sup> L'any 2010 el 42,3% de les dones estrangeres preses eren d'Amèrica llatina, mentre que les dones nord-africanes representaven un escàs 4,6%, les d'Àfrica subsahariana un 3'7% i les d'Europa de l'Est un 7'2%. D'aquesta manera, a diferència del que succeeix amb els homes, les nacionalitats més comunes són les llatinoamericanes en comptes de les de països nord-africanos (García España 2012). No és possible fer aquest càlcul amb les xifres dels darrers tres anys per què una gran part de les nacionalitats està integrada en la categoria "altres".



de la criminologia crítica) (Baratta 1986; Bergalli Russo et al. 1996; Melossi 1992; Pavarini 1983) s'ha mostrat com el Sistema Penal<sup>66</sup> opera d'acord amb determinades dinàmiques socials que impliquen que a la pràctica només una part reduïda dels subjectes que vulneren les lleis acabin coneixent la resposta jurídica formal vers els delictes (la pena o sanció).

La policia, les administracions públiques i el sistema de justícia<sup>67</sup> no persegueixen i sancionen per igual tots els comportaments definits com a delicte per l'ordenament jurídic (la qual cosa resultaria impossible), sinó que el sistema penal tendeix a actuar de manera selectiva. De fet, no existeixen prou recursos administratius per perseguir i sancionar totes les infraccions i delictes tipificats, per tant només una part de les conductes criminals són perseguides i la resta queden impunes<sup>68</sup>.

Si bé, com hem vist anteriorment, són freqüents els discursos polítics i mediàtics sobre la criminalitat dels immigrants, poques vegades es parla dels immigrants com a grup social criminalitzat, és a dir, seleccionat pel sistema penal. Aquest procés selectiu de criminalització es desenvolupa en dues fases, la primària i la secundària, i aquestes no estan només relacionades amb les accions realitzades pel col·lectiu. La criminalització primària es refereix a les definicions legals de les conductes punibles,

---

<sup>66</sup> Sistema Penal s'entén en sentit ampli, és a dir, tenint en compte tant les institucions encarregades d'aplicar les normes (policia, jutges, fiscals i operadors penitenciaris-vessant dinàmica), com les que les creen (legisladors-vessant estàtica) (Bergalli Russo et al. 1996).

<sup>67</sup> Marta Monclús (2008) considera que la selectivitat de les instàncies jurisdiccionals és menor de la que es dona en el moment policial. Per la seva banda, Marian Fitzgerald (2013) entén que l'estudi de la selectivitat jurisdiccional en el context anglosaxó posa de relleu que la selectivitat en aquesta instància és irrellevant. A l'Estat espanyol comptem amb l'estudi "Inmigración y Justicia. El tratamiento de la inmigración en el ámbito de la administración de justicia" (Calvo, Gascón, i Gracia 2002) que mitjançant la informació extreta de la revisió d'una mostra de diversos expedients judicials evidencia la discriminació a la que estan subjectes les persones migrants en el sistema de justícia.

<sup>68</sup> Davant d'aquest fet Baratta, en el seu al·legat pel "Dret Penal Mínim" proposa tenir en compte el principi el de "implementabilitat administrativa", que consistiria en reduir les conductes considerades delictives a aquelles que poden ser efectivament perseguides, i d'aquesta manera, adaptar-les a la quantitat de recursos disponibles per part de l'Administració per afrontar-les (Baratta 2004).

realitzades per les agències polítiques, i la secundària depèn de l'actuació selectiva de les instàncies d'aplicació del sistema penal (policia, justícia i presó) (Baratta 1986).

Els exemples més explícits de criminalització primària de les persones migrants que troben en diversos codis penals europeus corresponen a la persecució penal de l'entrada irregular al territori d'un país o de la mera estància irregular. L'entrada irregular està sancionada amb pena de multa o empresonament al Regne Unit, Irlanda, França, Bèlgica, Alemanya, Dinamarca, Suècia, Finlàndia, Letònia, Lituània, Croàcia, Romania, Bulgària, Grècia i Xipre<sup>69</sup>; i l'estada irregular a Regne Unit, Irlanda, Bèlgica, Països Baixos, Alemanya, Dinamarca, Suècia, Estònia, Croàcia i Xipre (FRA 2014)<sup>70</sup>. Més enllà dels delictes específicament creats que només poden ser comesos per immigrants<sup>71</sup>, el concepte de "il·legalitat" o irregularitat amb que s'etiqueta les persones

---

<sup>69</sup> A aquest llistat de països que castiguen amb empresonament l'entrada irregular a partir del 15 de setembre de 2015 cal afegir-hi Hongria, on d'acord amb les noves lleis migratòries aprovades recentment per fer front al gran nombre de persones que fugen de la guerra de Síria i que pretenen travessar Hongria per sol·licitar asil en altre països d'Europa, es castiga amb penes que arriben fins als 3 anys de presó l'entrada irregular a territori hongarès (Font: "Hungria: claves de las nuevas leyes anti inmigración". Euronews, 14 de setembre de 2015. Disponible a: <http://es.euronews.com/2015/09/14/hungria-claves-de-las-nuevas-leyes-anti-inmigracion/> [Darrera consulta: 22 de setembre de 2015]).

<sup>70</sup> Per exemple, a Suècia la residència sense els permisos establerts es sanciona amb fins a un any de presó, i l'estància sense passaport o permís de residència es castiga amb l'expulsió (Barker 2013).

<sup>71</sup> En el cas d'Espanya no es sanciona l'entrada irregular i la sanció per estància en territori espanyol sense els permisos preceptius és administrativa, no penal, i pot consistir en una multa o en l'expulsió. Tanmateix, en el codi penal espanyol hi trobem alguns delictes que estan especialment adreçats a criminalitzar conductes que únicament realitzen les persones immigrants. Un exemple, serien els anomenats "delictes culturals" (Brion 2010) mitjançant els quals es persegueixen fets protagonitzats per membres de minories culturals considerats delictius en l'Estat en que es troben, però que són comportaments prescrits o recomanats en els seus codis culturals. A Espanya es criminalitzen les pràctiques tradicionals perjudicials per les dones que s'exerceixen en el lloc d'origen d'algunes comunitats immigrants, com per exemple el delicte de mutilació genital femenina (art. 149.2 CP) i els matrimonis forçats (art. 172bis CP). Vid. (Alessi et al. 2011). Tal com posa de relleu José Ángel Brandariz (2010), un altre delicte pel que són condemnades sobretot les persones estrangeres (que necessiten disposar d'uns determinats documents per obtenir permisos de treball o residència o reagrupar els seus familiars) són les falsedats documentals. El 2014, el 76'7% dels delictes objecte de condemna van ser atribuïts a ciutadans Espanyols, enfront d'un 23'3% responsabilitat d'estrangers (15'9% en el cas d'extracomunitaris). Davant d'això, només el 54'7% dels delictes de falsedats documentals van ser atribuïts a Espanyols, mentre que el 45'3% de les condemnes per aquest motiu van correspondre a estrangers (35'4%, extracomunitaris). (Font: Estadística de condemnats 2014 de l'INE). L'any 2006 la xifra de condemnes a ciutadans estrangers per aquest delicte s'elevava fins al 74'9% (6087 de 8121) (Brandariz Garcia 2010). Sobre el delicte de falsedats documentals a França vid. Laurent Mucchielli i Sophie Nevanen (2010) o Jérôme Valluy (2010). Vid. També,

migrants presents en un territori sense la pertinent autorització de l'estat és un element clau per entendre la criminalització primària.

La irregularitat prové d'una violació de la normativa estatal d'accés o permanència al territori, és a dir, una infracció sense víctimes que progressivament ha estat "securitzada", és a dir, elevada al rang d'amenaça a la seguretat<sup>72</sup>. Aquesta amenaça a la seguretat es basa en dues suposicions: en primer lloc, sembla evidenciar que l'Estat és incapaç de protegir el seu territori mitjançant el control de les fronteres i, en segon lloc, al associar-se la irregularitat amb un indicador de perill social de l'individu, aquesta acaba transformant-se en una característica personal de l'immigrant, que és qualificat com a portador del risc (Campesi 2012; De Giorgi 2010).

Pel que fa a la criminalització secundària, la policia, "porta d'entrada" al Sistema Penal (Bergalli Russo et al. 1996), selecciona aquells subjectes que hauran de passar per la resta d'instàncies (justícia i presó) segons la seva discrecionalitat (Yñiguez Navas 2007), els seus propis criteris d'oportunitat, les característiques de la infracció, la visibilitat de l'acció i possibilitats de localitzar a l'infractor, les prioritats de persecució, etc. Però la policia no viu aïllada de la societat (Yñiguez Navas 2010) i en la seva selecció, com veurem més endavant pel cas d'Espanya, es guia per estereotips ètnics, prioritats polítiques, peticions dels municipis o fins i tot la viabilitat de dur a terme les expulsions segons la nacionalitat<sup>73</sup>.

Relacionar als immigrants amb la delinqüència simplement per la nacionalitat és una connexió simplista. La criminalitat no ve determinada per la condició d'estranger, ni per una nacionalitat específica, sinó per la concurrència d'una sèrie de situacions, com ara l'edat, la situació laboral o la vulnerabilitat social, que es produeixen

---

Alberto Daunis Rodríguez (2008), Colectivo IOÉ (2008) o Javier Gustavo Fernández Teruelo (2007). Sobre el delictes de falsedats documentals a França vid. Laurent Mucchielli i Sophie Nevanen (2010) o Jérôme Valluy (2010).

<sup>72</sup> S'aprofundeix sobre aquest concepte en el següent capítol.

<sup>73</sup> Sobre aquest punt es tornarà amb més detall en el capítol quatre.

xen més freqüentment en persones estrangers que en nacionals i que, segons Cristina Rodríguez Yagüe (2012), les col·loca en una situació de major risc delictiu. A això cal afegir que el risc delictiu també es pot veure incrementat per la situació econòmica més precària en la que viuen les persones migrants (Díez Ripollés 2006). Per aquest motiu, per apreciar de manera més precisa el diferencial delictiu de la població estrangera respecte a l'espanyola seria necessària la utilització d'alguns correctors, per la qual cosa, les taxes de criminalitat haurien de comparar-se amb els sectors de població nacional de les mateixes característiques (García España 2002).

La criminalitat protagonitzada per alguns immigrants, fins i tot, dels anomenats de segona generació (descendants de progenitors d'origen estranger) no és un efecte del conflicte o l'exclusió cultural, sinó de l'exclusió estructural, és a dir, de la seva precària posició a la societat d'acollida, derivada del prohibicionisme que caracteritza el seu estatut jurídic i del racisme social (Melossi 2013; Engbersen i Leun 2001). Aquesta exclusió estructural, que ocasiona processos de criminalització, en ocasions també fomenta l'efectiva integració dels migrants en xarxes il·legals, com ara les dedicades al treball sexual o a la venda de productes falsificats, o vinculades a la delinqüència. Com afirma José Ángel Brandariz, *"de la mateixa manera que tot prohibicionisme ha afavorit sempre la proliferació de la criminalitat organitzada, el prohibicionisme de les migracions afavoreix l'exclusió social, la criminalització i la autocriminalització dels migrants del present"* (2011b, 61). Dario Melossi (2015) considera aquest procés, influenciat en gran mesura per l'estatut legal del immigrant com una manifestació de les dinàmiques de desviació secundària.

Tant el marc normatiu que regula la immigració, com el socioeconòmic, que s'ha exposat en el primer apartat, redueixen les possibilitats d'integrar-se en el mercat laboral formal; aquesta és la raó per la qual les activitats il·legals o directament criminals apareixen com una possibilitat d'inserció a l'abast. La substitució dels autòctons per migrants no només es va donar en els àmbits més precaris de l'economia formal, sinó també en el de l'economia il·legal (Brandariz García 2011b). La població immigrant va passar a ocupar les capes més baixes de la societat i per aquesta raó, sobretot abans

de la crisi econòmica, tenien gairebé el monopoli de les activitats “informals” (anteriorment ocupades per població autòctona), sovint relacionades amb la supervivència a l'espai públic, com ara el petit tràfic de drogues (Engbersen i Leun 2001), la venda ambulants, el treball sexual, etc. (Calavita 2005; Palidda 2008). En aquest sentit, durant els anys de bonança econòmica, els immigrants van constituir el que podríem anomenar com a “exercit de reserva de la delinqüència” (De Lucas Martín 2003; Calavita 2003). En la mesura en què d'aquest argument no es dedueixi necessàriament una major proclivitat al delicte dels immigrants, pot ser útil tenir-lo en compte per entendre l'origen d'algunes manifestacions de la criminalitat de persones estrangeres (Brandariz García 2011b).

Tanmateix, cal tenir en compte que existeixen determinats factors que no augmenten la criminalitat de les persones estrangeres, sinó que incideixen en que aquesta sigui més visible una vegada s'han comés els delictes (Rodríguez Yagüe 2012). Determinades característiques ètniques, culturals (per exemple, respecte a l'ús de l'espai públic) i sociodemogràfiques dels immigrants (com ara, residir en determinats barris) impliquen una major visibilitat que els fa susceptibles d'un control formal més intens. Així mateix, la naturalesa dels delictes en major mesura comesos per estrangers (delictes contra la propietat i el tràfic de drogues) són especialment perseguits per les instàncies policials i d'aquesta manera, incrementen la taxa de detencions de les minories ètniques (Wagman 2006; Bradford et al. 2013; Fitzgerald 2013).

El foment d'estereotips que relacionen la immigració amb la criminalitat suposa un cercle viciós en el qual, en la mesura en què els immigrants, especialment els indocumentats, estan etiquetats com a delinqüents en potència, s'exerceix sobre ells un major control i vigilància. Per aquest motiu, hi haurà més possibilitats de que, sobretot aquells amb característiques ètniques diferents a les europees, siguin seleccionats per la policia, i per tant, degut a la seva major visibilitat, descoberts i detinguts, convertint-se llavors en una profecia autocomplerta (Wagman 2004). En conseqüència, el descobriment de més delictes realitzats per aquests col·lectius alimentarà la creença que tals

estereotips responen a la realitat (Fernández Bessa, Manavella Suárez, i Ortuño Aix 2008).

D'altra banda, en el marc de la "guerra contra el terrorisme internacional", i sobretot després dels atemptats de l'11 de març 2004 a Madrid, els immigrants musulmans es van convertir, només per la seva religió, en sospitosos de connivència amb el terrorisme gihadista (VVAA 2009; Fekete 2009). En aquest context, es van incrementar les detencions de musulmans basades en febles indicis circumstancials –encara que sense arribar al nombre de detencions practicades en altres països europeus–, amb l'efecte "col·lateral" afegit de contribuir a una major criminalització dels immigrants musulmans i, en general, d'empitjorar sensiblement la imatge que la societat té de l'Islam (Ortuño Aix 2006).

No obstant, per entendre l'elevada presència de persones estrangeres a les estadístiques penitenciàries, no n'hi ha prou en considerar la selectivitat policial criminalitzadora i la criminalitat protagonitzada pels immigrants; també cal tenir en compte les circumstàncies de la pràctica judicial i penitenciària, tant pel que fa a l'hora de decretar l'ingrés i el temps d'estada a la presó com pel que fa a les condicions de compliment. Tot i que la legislació penitenciària no estableixi cap distinció entre nacionals i estrangers, a la pràctica, directa o indirectament, la condició d'estrangeria suposa un compliment quantitativa i qualitativament més dur que el que correspon a una persona presa espanyola (Leganés Gómez 2009). D'una banda, el menor arrelament o la falta de domicili fix de l'imputat/da estranger/a porta a molts jutges a apreciar un perill de fuga que acaba implicant un ús desmesurat de la presó provisional i un menor recurs a alternatives a la presó (Tsoukala 2005; García España 2012). Alguns estudis mostren que la presó preventiva s'ha utilitzat gairebé tres vegades més amb els estrangers que amb els espanyols (García España 2002). Tot i l'important descens en el nombre de presos preventius estrangers que va tenir lloc entre 2003 i 2010, més de la meitat del

total de la població preventiva de les presons espanyoles és estrangera<sup>74</sup>. Segons les darreres dades disponibles, el mes de setembre de 2013 el 51'7% de presos preventius eren de nacionalitat estrangera; juntament amb això, en aquesta data, el 23,4% del total de presos estrangers eren preventius, mentre que només el 10% dels reclusos espanyols estava a la presó sense sentència ferma (Aebi i Delgrande 2015).

Pel que fa a l'estada a la presó, diverses autores van afirmar que la major severitat de les condemnes que han de complir les persones estrangers i les condicions de règim penitenciari a les que són sotmeses implicava que la durada del temps de compliment fos superior al de la població autòctona (Monclús Masó 2008; García España 2002). Les condemnes llargues solen provenir dels delictes contra la salut pública, en tant que el tràfic de drogues és una tipus delictiu especialment castigat per la legislació espanyola, i en el que sovint hi participen persones d'origen estranger<sup>75</sup>. Així mateix, la menor concessió de permisos de sortida<sup>76</sup>, del benefici del tercer grau penitenciari i de la llibertat condicional als penats no nacionals, degut a la manca d'arrelament, d'una xarxa informal d'acollida o a la impossibilitat d'una inserció laboral regularitzada, implica que el compliment de les condemnes es doni en situacions més dures<sup>77</sup> i que pro-

---

<sup>74</sup> L'any 2010 el nombre de presos preventius estrangers rondava el 30%, mentre que en el cas dels espanyols, aquests representaven el 18'5% del total de presos espanyols (García España 2012).

<sup>75</sup> El 2014 el 59'5% dels delictes de tràfic de drogues va ser atribuït a Espanyols i el 40'5% va correspondre a estrangers (34'4%, en el cas d'extracomunitaris), quan el conjunt de delictes responsabilitat d'estrangers condemnats el 2014, com s'ha esmentat anteriorment, representava el 23,3% del total. A Catalunya, entre 2010 i 2014 entre el 30% i el 37% dels delictes comesos per estrangers empresonats eren els delictes contra la salut col·lectiva. Per al cas específic de les dones estrangeres condemnades per tràfic de drogues, vid. (Ribas Mateos, Almeda, i Bodelón 2005).

<sup>76</sup> Santiago Leganés (2009) mostra com el *factor estrangeria* és avaluat com una variable, enumerada avui a la Instrucció penitenciària 1/2012, que incrementa el risc de no reingrés, i que té en compte l'equip tècnic a l'hora d'elaborar els seus informes per concedir o denegar els permisos de sortida. Per la seva banda, Luis Moro i María del Rosario Gómez (2015) mostren empíricament, a través de les dades estadístiques obtingudes de la seva recerca en els Centres Penitenciaris de Puerto III, Botafuegos (Algèria) i Alcalà de Guadaïra, com la nacionalitat és un factor primari de discriminació a l'hora d'obtenir permisos penitenciaris ordinaris.

<sup>77</sup> Pel que fa a les dones estrangeres preses, Encarna Bodelón (2005) puntualitza que a la doble discriminació que pateixen les persones migrants empresonades s'afegeix una tercera discriminació pel fet de

longui la seva estància a la presó en igualtat de condemna amb un nacional (García España 2002; Brandariz García 2011b; Leganés Gómez 2009; Rodríguez Yagüe 2012; González Sánchez 2014), que en ocasions, ha arribat a suposar de facto el compliment íntegre de les penes (Monclús Masó 2008). Els darrers anys, degut a l'aplicació més freqüent de l'expulsió penal, és possible que aquesta situació estigui canviant.

La mesura més important utilitzada per a la gestió penal de la immigració és l'expulsió (Monclús Masó 2008). Com s'analitza amb detall en el tercer capítol, en l'ordenament jurídic espanyol trobem diverses tipologies d'expulsió: l'expulsió penal i l'expulsió administrativa. La primera és una mesura prevista pel Codi Penal (art. 89)<sup>78</sup> com a substitutiva de condemnes o de part del seu compliment, i la segona es troba a la legislació d'estrangeria (art. 57 LOEX), per expulsar a persones en situació irregular, amb antecedents penals, imputades per un delictes o per cometre altres infraccions administratives. Així doncs, en relació amb el sistema penal, l'objectiu de la normativa és tractar d'expulsar a qualsevol persona estrangera que pugui estar vinculada d'alguna manera amb la criminalitat, ja sigui, abans, durant o després de la intervenció de la instància judicial o penitenciària. Com es veurà més endavant, els darrers anys s'ha incrementat l'establiment i aplicació de les anomenades expulsions judicials, que fins a l'entrada en vigor de la LO 1/2015 han implicat la substitució en sentència de condemnes de menys de sis anys per l'expulsió i l'expulsió quan s'hagi complert les tres quartes parts de la condemna o s'hagi accedit al tercer grau penitenciari (art. 89 CP); aquest fet està implicant que la situació descrita anteriorment, respecte a la major durada de les sentències i el temps de compliment de les persones estrangeres respecte a les espanyoles s'estigui modificant<sup>79</sup>.

---

ser dona, que es manifesta en la major severitat d'algunes de les condicions de compliment (Bodelón González 2005).

<sup>78</sup> Article modificat per la LO 1/2015, de 30 de març, per la que es modifica la LO 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal (Vigent a partir de l'1 de juliol de 2015).

<sup>79</sup> Per al cas de Catalunya, l'any 2014 els estrangers empresonats acumulen més condemnes de menys de 3 anys que els espanyols, mentre que en condemnes superiors els espanyols són més nombrosos que els estrangers. La mitjana de la durada de les condemnes que afecten a les persones d'origen estranger



També cal tenir en compte que les estadístiques de reclusos estrangers no separen ni esmenten si aquests estrangers són residents o no al territori estatal, ni si ho són de forma regular o irregular. Per tant, el total de presos estrangers no tenen perquè ser immigrants; de fet, un nombre considerable d'homes i dones estrangers empresonats són persones en trànsit, és a dir, tant turistes com persones que viatgen només per a la comissió d'un determinat delicte (sobretot en el cas del tràfic de drogues). El resultat de tot això, com aprecia Marta Monclús (2008), és que els estrangers no residents incrementen la xifra de població reclusa estrangera i aquesta delinqüència s'imputa indegudament als immigrants.

La presó té un gran impacte sobre les persones afectades i sobre la seva realitat social, en el sentit de reproduir i amplificar la marginació i exclusió social. Així el volum d'estrangers a la presó pot reflectir l'exclusió social que pateixen els immigrants (Monclús Masó 2008).

En conclusió, l'elevat nombre de persones de nacionalitat estrangera empresonades que mostren les estadístiques no ha de portar a la consideració de que els immigrants cometin efectivament més delictes que els nacionals<sup>80</sup> (com a molt, podria afirmar-se que els immigrants cometen el tipus de delictes que són perseguits més eficaçment per les agències policials), ja que es tracta d'un sector de la població especialment criminalitzat (Dal Lago 2004; Wagman 2006). Les seves característiques demogràfiques i socioeconòmiques coincideixen amb les de la majoria de la població peni-

---

és de 6,43 anys i de 7,44 anys la mitjana dels condemnats/des d'origen espanyol. Pel que fa al temps d'estada efectiva a la presó, a Catalunya, entre 2004 i 2014 les dades indiquen que els estrangers han passat menys dies a la presó que els espanyols. Font: Departament de Justícia. Generalitat de Catalunya. Disponible a [http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques\\_serveis\\_penitenciaris/8\\_pob.html](http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques_serveis_penitenciaris/8_pob.html) [Darrera consulta: 7 d'agost de 2015].

<sup>80</sup> En els estudis criminològics es sosté àmpliament la tesi, avalada per múltiples estudis empírics, segons la qual la taxa de criminalitat de la primera generació de migrants tendeix a ser més baixa que la dels autòctons (Fitzgerald 2013; Melossi 2003; 2015). Davant d'això, allò que preocupa és la anomenada segona generació (i posteriors) de migrants, en les que la constatació d'una especial proclivitat delictiva s'explica des de diferents plantejaments, com ara les tesis del conflicte cultural o –sobretot– la idea de la privació relativa o de la desigualtat d'oportunitats (Melossi 2015; Palidda 2008; Pavarini 2006).

tenciària, i una vegada privats de llibertat, acostumen a trobar-se discriminats respecte als requisits per obtenir alguns beneficis penitenciaris. Mitjançant l'expulsió es supediten els objectius penals als de la política migratòria, és a dir, es recorre al sistema penal per al control dels fluxos migratoris, i d'aquesta manera s'incrementa encara la més la confusió entre immigració i delinqüència que fomenta la criminalització de la població estrangera immigrant.



## **CAPÍTOL 2: CONTROL I GESTIÓ DE LA IMMIGRACIÓ A LA UNIÓ EUROPEA**

## 1. Les polítiques migratòries de la UE

L'europèització de les polítiques migratòries és un element fonamental per comprendre les dinàmiques de control a Espanya. Les directrius de la Unió Europea i la seva normativa s'han anat incorporant progressivament a l'ordenament jurídic espanyol, i els fons rebuts de la UE per a prioritzar determinades accions han estat un factor essencial en el desenvolupament i la direcció operativa que han pres les agències de control migratori, les conseqüències de les quals apareixen de manera desigual en els diversos contextos geogràfics i respecte a determinats subjectes.

La evolució de la normativa i polítiques en matèria migratòria d'Espanya han estat condicionades pel procés d'integració europea, i a la vegada, les polítiques europees han influït en la configuració dels fluxos migratoris. Les polítiques migratòries dissenyades des de la Unió Europea s'han incorporat a la legislació espanyola ocasionant freqüents i notables canvis. Per exemple, d'una banda, la primera llei d'Estrangeria (LO 7/1985) va ser aprovada com a requisit de l'entrada d'Espanya a la Comunitat Europea

el 1986<sup>81</sup> (Aja Fernández 2006) i moltes de les modificacions posteriors, tant de la LOEX com del Codi Penal, s'han degut a la necessitat d'adaptar-les a les prescripcions dels actes legislatius europeus. D'altra banda, la obligació de presentar visats per als ciutadans de determinats països i no d'uns altres també depèn de la Unió Europea, i és per això que per exemple, a partir de 2003, quan es va imposar el visat als ciutadans d'Equador i Colòmbia, es va reduir el nombre d'entrades des d'aquests països<sup>82</sup>. Així mateix, les diferents ampliacions de la Unió Europea i la incorporació de nous països a l'Espai Schengen van atorgar a un gran nombre d'immigrants la llibertat de circulació i els drets vinculats a l'estatut de ciutadania comunitària. Per aquest motiu, l'entrada a la Unió europea de Romania i Bulgària el 2007 va "legalitzar" l'estada d'un gran nombre de ciutadans d'aquests països que residien a Espanya "sense papers" i per aquesta via, en gran mesura van deixar de ser "deportables".

L'Estat espanyol no ha estat només un "receptor" passiu de les polítiques europees, sinó que també ha jugat un paper molt important en la seva definició. La pressió del govern espanyol a les institucions Europees va forçar que en un determinat moment es destinessin recursos comunitaris al control de les fronteres espanyoles. Així mateix, els sistema de vigilància de les fronteres exteriors, o la dimensió exterior de la política migratòria que com es veurà en el proper capítol s'ha portat a terme a Espanya han estat adoptats per la Unió Europea.

A continuació s'exposarà la evolució del procés d'integració europea, el desenvolupament de les polítiques migratòries i la seva racionalitat, el marc legal i les agències europees implicades en el control migratori.

---

<sup>81</sup> Espanya s'incorpora a la Unió Europea mitjançant la signatura del Tractat d'Adhesió, autoritzat per la Llei orgànica 10/1985, de 2 d'agost. D'acord amb el Tractat, a partir de l'1 de gener de 1986 el dret comunitari originari fins aleshores vigent, així com totes les normes que s'aprovin amb posterioritat, s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol.

<sup>82</sup> David Moya (2010) apunta que si bé es va justificar aquesta mesura com a iniciativa comunitària ( en aplicació del Reglament CE núm. 453/2003 del Consell, de 16 de març) la seva implantació responia a clarament a interessos nacionals.

### 1.1. La Unió Europea i les migracions

Europa ha estat per molts anys un continent de destí de migracions, tant intraeuropees, com provinents d'altres continents. Des del final de la segona guerra mundial, la qüestió migratòria ha estat un tema molt important per als països del nord d'Europa; els va permetre disposar de mà d'obra flexible i barata quan el mercat de treball ho requeria, ja fos reclutant treballadors entre els ciutadans de les seves antigues colònies, com "convidant-los" sota el règim de *Gastarbeiter* o *guest workers* (Monclús Masó 2008). Durant els anys cinquanta i seixanta països com França, Alemanya o els Països Baixos tenien règims migratoris laxes i que, fins i tot, incentivaven la immigració, ja que era necessària per al desenvolupament de les seves economies (Melossi 2015; Palidda 2008). Com hem vist en el capítol anterior, durant aquests anys molts emigrants espanyols van desplaçar-se fins a països del nord d'Europa atrets per les possibilitats laborals que oferien. La legalitat o irregularitat de l'estatut jurídic dels migrants no era motiu de preocupació política a la Europa de la postguerra, però aquesta no va tardar en aparèixer (Huysmans 2006).

A principis de la dècada de 1970 diferents països europeus van començar a tancar la porta a les migracions laborals i es va estendre la preocupació pública pel fenomen (Guild 2009; Palidda 2008). La crisi del petroli i la crisi del model de producció fordista que la va acompanyar van afectar els països centrals d'Europa. En aquest context, les economies es van reconvertir de la mà de les tecnologies de la informació, i al mateix temps que el treball a les fàbriques i cadenes de muntatge van perdre la seva centralitat productiva, la va perdre la mà d'obra immigrant. Tanmateix, aquest context no va aturar els fluxos migratoris ni la incorporació de la força de treball estrangera al mercat laboral, però va modificar la posició socials del immigrants a les societats d'acollida (Calavita 2005; Sassen 2007; J. Young 2011). L'escenari de transformació cap a economies postfordistes va deixar de demandar grans quantitats de treballadors i treballadores per als sectors industrials, però necessitava reclutar mà d'obra flexible, barata i dòcil (immigrant) per a uns sectors productius (sobretot primari i terciari) molt segmentats. La davallada del valor de la posició productiva de la immigració va anar

acompanyada de la vinculació del fenomen amb les tensions socials, la inseguretats i fins i tot la criminalitat (Brandariz García 2011b; Melossi 2015). Durant la segona meitat dels anys 80 els països d'Europa occidental van rebre migrants de l'“Est” i del “Sud”, o com recalca Dario Melossi (2015) en la transició del fordisme al postfordisme el lloc d'origen dels immigrants va passar de l'interior a l'exterior dels països de la Unió europea. Aquests fets segurament va tenir una gran influència en la reacció dels governs europeus, els quals expressaven la seva por davant el creixement de la “pressió migratòria”, la qual s'esperava que no deixés d'augmentar (igual que el desenvolupament econòmic). En aquest context, els migrants eren vistos com una càrrega davant la recessió econòmica, un problema pel mercat laboral i pels sistemes del *welfare* (Hammar i Brochmann 1999).

A la dècada dels anys 1980 els Estats membres<sup>83</sup> van adonar-se de que no podien gestionar la immigració de manera unilateral i es va donar un impuls a la integració europea. Tot i els recels i dificultats inicials, la Comunitat Europea va començar a assumir competències en l'àmbit de la gestió de fluxos migratoris, admissió, permanència, residència i expulsió d'estrangers no comunitaris (Olesti Rayo 2010). En aquest context, en que els estats perceïen les migracions com una amenaça per la seguretat interior, per la identitat cultural i pel que quedava de l'estat de benestar, l'orientació de la política migratòria comuna ha estat sempre securitària (Huysmans 2000; 2006). Així mateix, com aprecien Antonio Izquierdo i Wayne Cornelius (2012) la política migratòria europea ha estat també ineficaç i xenòfoba, degut a la seva manca de visió a llarg termini, i que les seves resolucions estan impregnades d'interessos nacionalistes. Tot i que en els seus darrers desenvolupaments s'ha anat concedint cada vegada més protagonisme al rol de la UE, enfront del dels EM, no sembla que aquestes característiques es vagin a modificar.

---

<sup>83</sup> L'argot de la UE es refereix als països que formen parts de la UE com a Estats Membres (EM) i a la resta com a “Tercers Estats”. En aquest sentit, es refereix als ciutadans dels països membres de la UE com a “comunitaris” i als ciutadans “extracomunitaris” com a “nacionals de Tercers Estats”. En endavant, quan s'utilitzin aquests termes es farà en aquest sentit.



## 1.2. Gènesi i evolució de la Unió Europea i l'espai Schengen

La Unió Europea és un ens supranacional conformat per diferents estats geogràficament europeus (en l'actualitat, 28) que cedeixen part de la seva sobirania a les institucions comunes per aconseguir un procés d'integració i de *governance* entre els estats integrants. Està basada en la unitat política, econòmica i monetària que s'ha anant construint mitjançant la signatura de diversos tractats entre els estats que en són part.

Aquests tractats estableixen l'existència d'unes institucions comunes (el Consell<sup>84</sup>, la Comissió, el Parlament i el Tribunal de Justícia) en què els EM, mitjançant una cessió de la seva sobirania, deleguen a la Unió l'exercici de competències normatives, de gestió i de control polític per aconseguir una sèrie d'objectius comuns: principalment, l'establiment d'un mercat únic per a la lliure circulació de mercaderies, capitals, serveis i persones; però també la cooperació en la política exterior i la seguretat comuna i assumptes de justícia i interior. La progressiva "comunitarització" d'aquests àmbit, propis del nucli essencial de la sobirania estatal, així com l'assumpció de les plenes competències en matèria de política financera (amb l'establiment de l'Euro com a moneda comuna), comporta que la Unió Europea substitueixi l'Estat en l'exercici d'una part important de les seves competències tradicionals.

Per analitzar les polítiques migratòries de la UE ens hem de remuntar als orígens de la pròpia Unió. En els Tractats de Roma de 1957<sup>85</sup> s'establia la voluntat de crear un mercat comú, mitjançant un espai per a la lliure circulació de bens i capitals, i a l'Acta Única Europea (1987) es va establir que la desaparició de les fronteres interiors per aconseguir-la es faria efectiva el 31 de desembre de 1992 (Monclús Masó 2008). La

---

<sup>84</sup> No s'ha de confondre el "Consell Europeu", que és una de les institucions de la Unió Europea, amb el "Consell d'Europa" que és la organització de cooperació internacional creada el 1949 que agrupa tots els Estats del continent europeu, excepte Bielorrússia, més Turquia i Azerbaidjan.

<sup>85</sup> L'inici del procés d'integració política i econòmica europea el podem situar al 1951 amb la signatura del Tractat de la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer (CECA), al qual van seguir els tractats de la Comunitat Econòmica Europea (CEE) i de l'Energia Atòmica (EURATOM), signats a Roma el 25 de març de 1957 per Bèlgica, els Països Baixos, Luxemburg, França, Itàlia i la República Federal d'Alemanya.

abolició dels controls fronterers interns va ser vista amb recel, pels perills que podria suposar la llibertat de circulació entre països per a la seguretat interior.

El 1975 els ministres de justícia i interior dels Estats membres de la Comunitat Europea van crear l'anomenat Grup TREVI (acrònim de Terrorisme, Radicalisme, Extremisme i Violència Internacional), un instrument intergovernamental per afavorir la cooperació informal entre Estats membres en la lluita contra la delinqüència internacional i que aviat va afegir entre els seus objectius el control de les fronteres i la immigració il·legal (Huysmans 2006). En aquest marc es van crear dos grups de treball per a preparar mesures compensatòries que permetessin substituir les fronteres per altres mitjans de control<sup>86</sup>. D'una banda, el 1986 es va crear una comissió *ad hoc* per a la immigració, encarregada d'actualitzar la normativa sobre fronterers exteriors, preparar l'esborrany de la política d'asil, coordinar de polítiques de visats i combatre les falsificacions. D'altra banda, es va preparar l'avantsala del tractat de Schengen (Monclús Masó 2008; Barbero González 2010). Aquests grups de treball, que no formaven part del procés d'integració europea, en tant que es tractava de col·laboracions interestatals, com apunta Jeff Huysmans (2006) són els que van acabar prefigurant la política comunitària de migració.

L'acord de Schengen, que va ser inicialment signat per Bèlgica, França, Alemanya, Luxemburg i els Països Baixos el 1985, a la localitat luxemburguesa del mateix nom, tenia com a objectiu la cooperació reforçada entre un grup d'Estats per avançar en l'abolició de fronteres. És un tractat que, tot i que va ser signat fora de la Comunitat Europea, després s'hi van adherir la gran majoria de membres (tots excepte Regne Unit i Irlanda), i va configurar les bases per a la futura supressió de les fronteres entre els Estats membres, la qual cosa va comportar la "schengenització" de la UE (Donaire Villa 2015), així com la consegüent adopció d'una política comuna sobre control de

---

<sup>86</sup> El 1991 es va iniciar un grup de treball per a la creació d'una agència europea de policia (Europol), que va ser creada formalment amb el Tractat de la Unió Europea (Tractat de Maastricht, 1992). Vid. En aquest mateix capítol el punt 2.2.1. *Europol*.

fronteres, asil i immigració que alhora permetés evitar l'entrada de persones que poguessin suposar un risc o una amenaça per la “seguretat i l'ordre públic” de l'espai comú.

Per a l'aplicació del tractat de Schengen va ser necessària l'aprovació posterior del Conveni d'Aplicació dels Acords de Schengen (CAAS), que es va signar el juny de 1990. Aquest Conveni va entrar en vigor el 1995 i va permetre suprimir els controls a les fronteres interiors entre els estats signataris i crear una única frontera exterior, on s'efectuen els controls d'entrada a l'espai Schengen d'acord amb procediments idèntics. Dins d'aquest Espai s'apliquen procediments i normes comunes pel que fa als visats per a estades curtes, les sol·licituds d'asil i els controls fronterers, amb l'objectiu de permetre la lliure circulació de persones en els països signataris sense pertorbar l'ordre públic. En aquest tractat també es van especificar les anomenades “mesures compensatòries” per a que la lliure circulació no pogués menyscabar la seguretat. El seu objectiu era millorar la cooperació i la coordinació entre els serveis de policia i les autoritats judicials per protegir la seguretat interior dels Estats membres i, en particular, per lluitar contra la delinqüència organitzada<sup>87</sup>.

Un altre mecanisme important per a la coordinació policial en el control de les fronteres que es va crear en el marc intergovernamental del Tractat de Schengen i que més endavant es va integrar al marc de la UE és l'anomenat Sistema d'Informació Schengen (SIS). El SIS era un sistema informàtic d'introducció i consulta de dades, compartit entre els Estats signants del CAAS que contenia informació sobre persones que poguessin haver estat implicades en delictes greus o sense dret a accedir o romandre a la UE. També contenia descripcions de persones desaparegudes o buscades i objectes com ara documents, vehicles robats, etc., i permetia a les autoritats policials, duaneres i encarregades del control fronterer, tant a la frontera exterior com dins de

---

<sup>87</sup> Entre aquests mesures hi trobem mesures d'assistència policial (art. 39 CAAS), la possibilitat de realitzar vigilàncies i persecucions transfrontereres, les anomenades “persecucions en calent” (art. 40-41 CAAS), l'intercanvi d'informació (art. 46 CAAS), els funcionaris d'enllaç (art. 47 CAAS), etc.

l'àrea Schengen, consultar i fer circular alertes sobre persones i objectes<sup>88</sup>. Cadascun dels estats signants havia de designar una autoritat nacional responsable del correcte funcionament del SIS<sup>89</sup>. Aquest organisme s'encarrega de transmetre informació complementària sobre les persones i els objectes descrits al SIS, d'aquí el seu nom, SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entry*). D'aquesta manera, si la policia d'un Estat membre inclou al SIS a una persona per considerar-la una amenaça per a l'ordre públic o la seguretat nacional, aquesta persona serà inclosa en un llistat de "no admissibles" que impedirà els seu accés a qualsevol país de l'espai Schengen (Monclús Masó 2008). També s'inclouen al SIS les persones que a conseqüència d'una ordre d'expulsió reben una prohibició d'entrada a l'Espai Schengen.

L'ampliació de la UE i els canvis tecnològics van fer necessària la substitució d'aquest sistema per un de segona generació, més modern, amb més capacitat i més funcionalitats. En un primer moment es va realitzar una versió actualitzada del SIS, anomenada SIS1+ que permetés integrar els nous països que van accedir a la UE<sup>90</sup> i a l'espai Schengen<sup>91</sup>, i després es va treballar en la migració del SIS1+ al SIS II. El SIS II permet emmagatzemar dades biomètriques i crear connexions entre diferents descripcions. Després d'una fase de proves i d'assaig, el 9 d'abril del 2013 es va realitzar la

---

<sup>88</sup> Es tracta d'un sistema informàtic integrat que emmagatzema i permet compartir dades relatives a: la detenció preventiva a efectes d'extradició, persones desaparegudes o aquelles que per raons d'amenaça hagin de tenir una protecció especial, persones que hagin de comparèixer davant els tribunals, persones i vehicles a l'efecte de vigilància discreta o control específic. El SIS consta d'un sistema central comú (*Central Schengen Information System-CSIS*) per a tots els Estats membres, situat a Estrasburg, d'un sistema per a cadascun dels Estats membres, anomenat *National Schengen Information System (NSIS)* i tants sistemes locals com oficines d'enllaç tingui cada Estat.

<sup>89</sup> A l'Estat espanyol és competència de la Subdirecció Operativa de la Direcció General de la Policia (Ministeri d'Interior).

<sup>90</sup> L'1 de maig de 2004 es van incorporar a la Europa dels 15 (Bèlgica, Alemanya, França, Itàlia, Luxemburg, Països Baixos, Regne Unit, Irlanda, Dinamarca, Grècia, Espanya i Portugal) la República Checa, Xipre, Eslovàquia, Eslovènia, Estònia, Hongria, Letònia, Lituània, Malta i Polònia. El 2007 es van incorporar Romania i Bulgària i el 1 de juliol de 2013 es va incorporar Croàcia, conformant l'actual Europa dels 28 Estats.

<sup>91</sup> Formen part de l'Àrea Schengen tots els països membres de la UE, excepte Bulgària, Croàcia, Xipre, Irlanda, Romania i Regne Unit, més els països associats (Suïssa, Noruega, Liechtenstein i Islàndia).

commutació permanent del sistema de primera generació al SIS II, el qual és gestionat per l'Agència Europea per a la Gestió Operativa de Sistemes Informàtics de Gran Magnitud en l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia (eu-LISA).

Amb la signatura del Tractat de la Unió Europea (TUE) a Maastricht, el 7 de febrer de 1992, es va culminar el procés d'integració política i econòmica que es va iniciar amb els Tractats anteriors. El TUE va establir l'anomenada estructura de pilars que representava l'arquitectura de la UE<sup>92</sup>, respecte a les seves competències i àmbits d'actuació, que va estar vigent des de novembre de 1993 fins a l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa (2009). El primer pilar, o pilar comunitari, comprenia les disposicions incloses al TCE, la CECA i la EURATOM, és a dir les polítiques comunitàries, la unió econòmica i monetària, les referents a la ciutadania de la Unió, etc., les quals eren regulades pels actes jurídics de la Unió Europea (reglaments, directives, decisions, etc.). El segon pilar comprenia la política exterior i de seguretat comuna (PESC) i el tercer la cooperació policial i judicial en matèria penal, i per aprovar actes legislatius en aquest àmbits calia la cooperació intergovernamental entre els Estats membres.

El TUE va suposar un pas importat per a la transnacionalització del control de la immigració a l'àmbit de la UE. Exceptuant l'article 100c del pilar comunitari, relatiu a la lliure circulació i als visats, la resta de matèries relacionades amb les polítiques migratòries estaven compreses al tercer pilar sobre cooperació en assumptes de justícia i interior. L'article k.1 del TUE recollia les polítiques d'encreuament de fronteres, asil i immigració entre els assumptes d'interès comú de la UE, juntament amb la cooperació judicial i duanera o la lluita contra les drogues i el frau. Com aprecia Iker Barbero (2010), el tractament de la matèria a l'àmbit europeu implica el reconeixement de la necessitat de cooperar entre els estats per al control de la immigració.

---

<sup>92</sup> Sovint representada amb la imatge d'un temple grec, amb els pilars com a columnes i la Unió Europea com a sostre.

No obstant, la cooperació interestatal plantejava problemes d'eficàcia i de legitimitat de les decisions, ja que aquestes es prenen en les comissions d'experts dels Estats membres, sense possibilitat d'intervenció o de control de la UE. Així mateix, les institucions encarregades de la execució de les polítiques tenien greus dèficits de transparència i la unanimitat exigida per a la cooperació intergovernamental feia molt difícil que els procediments s'adoptessin dins dels terminis prefixats (Monclús Masó 2008). La revisió del Tractat de Maastricht va tenir lloc amb el Tractat d'Amsterdam, signat l'octubre de 1997, el qual va incorporar diverses novetats per a pal·liar aquestes disfuncions.

El Tractat d'Amsterdam va entrar en vigor el maig 1999 i va suposar la integració del Tractat de Schengen al cabal comunitari i que la Comunitat europea assumís directament competències sobre asil i immigració (que es van desplaçar del tercer al primer pilar). D'aquesta manera es va tractar de dotar a la UE de cert control i legitimitat democràtica a les resolucions adoptades (Barbero González 2010). El cabal Schengen (és a dir, els convenis, els actes i les declaracions adoptades pels òrgans creats pels convenis) es va incorporar al dret de la Unió Europea mitjançant un protocol annex al Tractat de la Unió Europea i al Tractat de la Comunitat Europea. A més a més, el Tractat d'Amsterdam va dotar a la UE de competències i capacitat d'acció en l'àmbit del control de les fronteres, asil i immigració. Aquestes mesures es van incloure en l'anomenat *espai de llibertat, seguretat i justícia*, que es repartia entre el títol IV del Tractat de la Comunitat Europea i el tercer pilar sobre la cooperació policial i judicial en matèria penal (Olesti Rayo 2010).

La creació de l'Espai de "Llibertat, Seguretat i Justícia", i la incorporació del cabal Schengen al dret comunitari va significar la gènesi de la frontera europea comuna, que van suposar canvis estructurals en el règim de control fronterer (Rigo 2005). Més concretament, es va oficialitzar el fet que la UE tingués una sola frontera exterior que els Estats membres i les institucions europees havien de gestionar de manera coordinada.

L'espai de llibertat, seguretat i justícia de la Unió Europea té per objecte garantir la lliure circulació de persones i oferir un elevat nivell de protecció als ciutadans. Engloba àmbits polítics que van des de la gestió de les fronteres externes de la Unió Europea fins a la cooperació judicial en matèria civil, penal i policial. També inclou polítiques d'asil i immigració i de lluita contra la delinqüència (terrorisme, delinqüència organitzada, delinqüència informàtica, explotació sexual de nens, tracta d'éssers humans, drogues il·legals, etc.).

El desenvolupament de les polítiques de l'espai de llibertat, seguretat i justícia s'ha guiat per allò establert en els programes de Tampere (1999-2004), la Haia (2004-2009) i Estocolm (2010-2014), sobre els que s'aprofundirà més endavant. Una vegada exhaurit el programa d'Estocolm, d'acord amb les competències atorgades en el tractat de Lisboa<sup>93</sup>, va ser directament el Consell Europeu el que en les conclusions de la seva reunió del 26 i 27 de juny de 2014 va definir les orientacions estratègiques de la programació legislativa i operativa per als propers anys en l'espai de llibertat, seguretat i justícia, sense establir un nou programa d'acció plurianual, tal i com es va avançar a la comunicació de la Comissió: "Una Europa oberta i segura: ha arribat l'hora de fer-la realitat"<sup>94</sup>.

El procés de construcció de la UE va requerir la aprovació d'un document que recollís els drets fonamentals dels ciutadans de la Unió. La Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea va ser proclamada a Niça el mes de desembre de l'any 2000 pel Parlament Europeu, el Consell i la Comissió. L'objectiu de la Carta era dotar de més visibilitat, claredat i seguretat jurídica als drets fonamentals de la UE, fins llavors dispersos en diferents convenis internacionals. La carta inclou drets relacionals amb la

---

<sup>93</sup> L'article 68 del TFUE estipula que serà el Consell Europeu el que "definirà les orientacions estratègiques de la programació legislativa i operativa en l'espai de llibertat, seguretat i justícia".

<sup>94</sup> Comunicació de la Comissió al Parlament europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social europeu i al Comitè de les regions. Una Europa oberta i segura: ha arribat l'hora de fer-la realitat. COM (2014) 154 final, Estrasburg, 11 de març de 2014.

dignitat, la llibertat, la solidaritat i la justícia. Específicament, en l'àmbit de les migracions recull el dret d'asil i la protecció en cas de devolució, expulsió i extradició, sota el principi de *non refulement*, que garanteix que aquestes no es materialitzaran a països on les persones corrin un greu risc de ser sotmeses a la pena de mort, tortura o altres penes o tractes inhumans o degradants.

Després de la crisi que va implicar el fracàs de la Constitució Europea<sup>95</sup> (rebutjada per referèndum per alguns Estats, com ara França o Holanda), el 13 de desembre de 2007 els caps d'estat i de govern dels Estats membres de la Unió van aprovar el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE), més conegut com a Tractat de Lisboa. Aquest tractat internacional, que va recuperar gran part de les reformes previstes en el frustrat text constitucional, ha suposat una profunda reestructuració de la UE, dels seus processos de presa de decisió i dels seus tractats.

Amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, l'any 2009 va desaparèixer l'estructura de pilars, la Directiva es converteix en el procediment legislatiu ordinari per aprovar les normatives europees i la Carta de Drets Fonamentals esdevé un instrument jurídic vinculant. A partir de llavors, les disposicions sobre cooperació policial i judicial (pròpies del tercer pilar), fins al moment harmonitzades mitjançant Decisions Marc, s'han integrat en el títol V del TFUE i, per tant, es regeixen per les normes de l'esmentat títol i es reguen a través de directives<sup>96</sup>. A partir d'aquest moment el procediment

---

<sup>95</sup> Tractat pel que s'estableix una Constitució per a Europa, signat a Roma el 29 d'octubre de 2004 i aprovat pel Parlament Europeu el 12 de gener de 2005.

<sup>96</sup> A diferència de les Decisions Marc, les Directives poden ser adoptades en contra de la voluntat d'algun estat, que es veurà igualment obligat a complir-la i a transposar-la al seu ordenament intern. Les decisions marc només podien ser proposades a iniciativa de la Comissió o d'un Estat membre i havien de ser adoptades per unanimitat; el Parlament europeu hi tenia un paper molt limitat, ja que només podia intervenir a efectes consultius i no era possible recórrer al Tribunal de Justícia Europeu davant l'incompliment o incorrecta aplicació de les normes europees per part dels Estats membres. D'acord amb la Comissió Europea, aquestes circumstàncies significaven una deficiència per a desenvolupar polítiques comunes, específicament en l'àmbit penal, que són superades amb el Tractat de Lisboa de la següent manera:

1) El procediment de codecisió (entre Consell i Parlament) per aprovar les directives implica que el Parlament Europeu tingui un paper més protagonista.



legislatiu per a l'aprovació de la normativa sobre fronteres, asil i immigració, també serà la directiva.

Des de l'1 de desembre de 2014, cinc anys després de l'entrada en vigor del Tractat, les mesures respecte a les limitacions transitòries del control judicial pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) i de la funció de la Comissió com a guardiana del Tractat en el àmbit de la cooperació policial i judicial en matèria penal, han quedat suprimides, el que significa atorgar a la Comissió facultats per iniciar procediments d'infracció si els Estats no apliquen correctament el Dret de la UE.

En conseqüència, amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa les polítiques d'immigració, control de fronteres i asil han deixat de ser un assumpte de cooperació intergovernamental i han passat a ser plenament un assumpte de la UE, i així s'ha completat el cicle de transnacionalització del control de les migracions (Barbero González 2010).

D'aquesta manera, la Unió Europea, institució sorgida per assegurar el mercat comú i les seves regles de joc, ha acabat regulant les fronteres, la circulació de treba-

---

2) El Tribunal de Justícia Europeu podrà controlar judicialment el compliment de les normes per part dels estats.

3) El Consell podrà aprovar una norma per majoria qualificada dels Estats, ja no caldrà la unanimitat (això significa que les directives poden ser adoptades fins i tot contra la voluntat d'alguns països membres, els quals estan igualment obligats a aplicar-les).

4) Els Parlaments nacionals podran opinar sobre els projectes legislatius, especialment sobre si és pertinent legislar a nivell comunitari una determinada matèria (si es respecta el principi de subsidiarietat).

5) El caràcter jurídicament vinculant de la Carta de Drets Fonamentals ha incorporat límits importants a l'àmbit d'acció de la UE.

6) L'anomenat "fre d'emergència" permet la suspensió temporal del procediment legislatiu ordinari si algun Estat membre considera que la legislació europea afecta aspectes fonamentals del seu sistema de justícia nacional. En aquest cas, l'assumpte es remetrà de nou al Consell Europeu per a que es deliberi sobre el tema.

D'aquesta manera s'incrementen les oportunitats de desenvolupar la legislació penal de la UE de manera més coherent, consistent i respectant el principi de subsidiarietat. (Vid. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè econòmic i social europeu i al Comitè de les regions. Cap a una política de Dret penal de la UE: garantir la aplicació efectiva de les polítiques de la UE mitjançant el Dret penal. COM (2011) 573 final. Brussel·les, 20 de setembre de 2011).

lladors i les seves famílies, i la seguretat interior. Els intents de democratitzar i dotar a la UE d'una constitució no figuraven en la seva gènesi, i potser per això, entre d'altres motius, hagin fracassat. Els Estats segueixen recelant d'un ens supranacional que els pugui fer minvar la seva sobirania, sovint en crisi, però recorren a aquest per reforçar-la en àmbits tan simbòlics com el control dels fluxos migratoris i les fronteres. El paper de la UE va sorgir, i sembla que es consolida, com el d'un "Estat guardià", tal i com aquest és concebut per la ideologia liberal; per tant, no és estrany que el desenvolupament de les polítiques migratòries segueixi aquesta direcció, i com es mostrarà a continuació, els drets d'unes persones quedin relegats davant la seguretat de les altres.

### **1.3. Espai de llibertat, seguretat i justícia i desenvolupament de la política migratòria comuna**

Com s'ha vist més amunt, si bé el tractat de Schengen (1985) va establir les bases de la política migratòria comunitària, no va ser fins al tractat d'Amsterdam (1997) i la creació de l'espai de llibertat, seguretat i justícia, que realment es va començar a produir una política migratòria comuna, que s'ha intensificat els darrers anys. La evolució de la política migratòria comuna ha estat condicionada per les competències que els Estats han concedit a la UE; per tant, a mesura que el procés de convergència ha avançat s'han multiplicat les polítiques, instruments legislatius, operatius i financers de la UE destinats a la gestió de les migracions i s'ha tractat de donar major coherència a un conjunt de mesures inicialment molt disperses.

La política migratòria de la UE comprèn els àmbits del control de fronteres (de l'àrea Schengen), els visats, la immigració regular, la lluita contra la immigració irregular, l'asil i la lluita contra el tràfic de persones. Tots aquests àmbits s'han desenvolupat des de l'espai de llibertat, seguretat i justícia; per tant, per a conèixer-les cal seguir especialment la evolució d'aquest espai i les directrius marcades en els seus programes plurianuals.

Des del Tractat d'Amsterdam la creació d'un espai de llibertat, seguretat i justícia es va convertir en un nou objectiu de la UE. Per aquest motiu, els dies 15 i 16 d'octubre de 1999 el Consell europeu va celebrar una sessió especial a Tampere dedicada a la creació d'aquest espai, assumint-ho com a objectiu prioritari del seu programa polític<sup>97</sup>. En aquest Consell es van dissenyar les directrius polítiques i objectius pràctics per les polítiques d'interior de la UE, establint un programa d'acció per als propers anys. Entre d'altres assumptes, es van posar les bases de les polítiques comunes d'immigració i asil i es va preparar l'harmonització dels controls de fronteres.

El programa de Tampere va recollir diversos punts adreçats al reconeixement de drets de les persones immigrants, que perfilaven una orientació garantista i integradora de la política migratòria. Va introduir un sistema comú d'asil, però també una clara distinció entre la immigració *legal*, mereixedora de gaudir dels drets fonamentals i llibertats que ofereix Europa i la *il·legal*, que per la seva vinculació amb la delinqüència, calia combatre. Així mateix, va obrir la possibilitat a col·laborar amb els països d'origen de la immigració per tal de lluitar contra les causes de la immigració mitjançant polítiques de codesenvolupament, va apostar per una política d'integració basada en el reconeixement de drets i obligacions comparables als dels ciutadans de la UE i pel desenvolupament de mesures per combatre el racisme i la xenofòbia (Barbero González 2010).

Tanmateix, després dels atemptats de l'11 de setembre de 2001, aquest panorama va canviar radicalment, i la visió de la immigració va tornar a estar fortament relacionada amb la sospita, la seguretat i la lluita antiterrorista (Fernández Bessa, Manavella Suárez, et al. 2010). En les posteriors cimeres del Consell Europeu es van plasmar aquestes orientacions. En el Consell de Laeken de desembre de 2001, es destaca la necessitat de reforçar l'espai de llibertat, seguretat i justícia i es promouen mesures com ara la celebració d'acords de readmissió amb els països d'origen dels immigrants

---

<sup>97</sup> Vid. Conclusions de la presidència. Consell Europeu de Tampere. 15 i 16 d'octubre de 1999.

expulsats, la elaboració d'un pla d'acció sobre immigració irregular i tràfic d'éssers humans i es sol·licita al Consell que es desenvolupi un sistema comú d'intercanvi d'informació sobre asil i immigració. El Consell Europeu de Sevilla, de juny de 2002, es va centrar en la lluita efectiva contra la immigració irregular i es va definir clarament la necessitat de comptar amb els països d'origen i per al control i la gestió de la immigració i d'incrementar la coordinació i integració de les fronteres exteriors (Cuttitta 2008; Barbero González 2010; Fernández Bessa i Manavella Suárez 2010).

En el Consell Europeu del 4 i 5 de novembre de 2004 es va adoptar el Programa de la Haia, el qual recollia les deu prioritats de la Unió destinades a reforçar l'espai de llibertat, seguretat i justícia durant els propers cinc anys (2005-2009)<sup>98</sup>. Aquest programa va ser desenvolupat en un context profundament influït pels atemptats de l'11-S 2001 a Nova York i de l'11-M 2004 a Madrid, de manera que la qüestió de la seguretat es va establir com a prioritat, per sobre de les llibertats de les persones, sobretot en l'àmbit de les fronteres i de la gestió dels fluxos migratoris. Igual que en el Consell Europeu de Tessalònica (juny 2003), en el Programa de la Haia es va insistir en la necessitat de reforçar la gestió eficaç de les fronteres i de les repatriacions, i per fer-ho no es va dubtar en recórrer a les innovacions tecnològiques més sofisticades (Barbero González 2010). Entre les prioritats del programa hi figura la lluita contra el terrorisme, la definició d'un enfocament "equilibrat" de la immigració (que significa un nou enfocament per lluitar contra la immigració il·legal i el tràfic de persones, un nou pla sobre immigració il·legal i l'enfortiment de la cooperació amb els països d'origen de les migracions per reforçar els acords de readmissió i la repatriació d'immigrants irregulars<sup>99</sup>),

---

<sup>98</sup> Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu. Programa de La Haia: Deu prioritats per als propers cinc anys. Una associació per a la renovació europea en el àmbit de la llibertat, la seguretat i la justícia. COM (2005) 184 final. 10 de maig de 2005.

<sup>99</sup> Per aconseguir aquests objectius es va crear un programa marc de solidaritat i gestió dels fluxos migratoris que incloïa la creació d'un Fons per a les Fronteres Exteriors, un Fons per a la Integració, un Fons Europeu per al Retorn i un Fons Europeu per als Refugiats. Entre 2007 i 2013 la UE va destinar 3.700 milions d'Euros a aquests fons, dels quals l'Estat espanyol va rebre 9.524.835€ del Fons Europeu per als Refugiats, 73.748.259€ del Fons Europeu per al Retorn, 112.395.024€ del Fons per a la Integració i 289.394.758€ del Fons per a les Fronteres Exteriors, que en total significa al voltant del 13% dels fons

la gestió “integrada” de les fronteres exteriors de la UE (que inclou el desenvolupament de l’Agència Frontex, del Sistema d’Informació de Visats –VIS-, i la inserció de dades biomètriques en els documents d’identitat i de viatge), un procediment comú en matèria d’asil, etc.

La característica més destacable establerta en aquest programa és la rellevància que es dona a la dimensió exterior de la política migratòria europea, així com l’anomenada estratègia de “gestió integrada”, que implica la “responsabilitat comuna” i “solidaritat” entre els estats en el control de les fronteres exteriors i gestió de les migracions. Així mateix, a la pràctica el Programa de la Haia va suposar la plasmació de la consideració de les migracions irregulars com a assumpte primordial de seguretat global, i la seva interrelació amb els fenòmens de terrorisme i criminalitat organitzada (Gil Araujo 2005; Tsoukala 2005; Rodier 2013). Com apunta Valsamis Mitsilegas (2005), si bé la política migratòria i les polítiques de seguretat davant la criminalitat apareixen formalment diferenciades, ambdues es converteixen en les principals línies d’acció per a la construcció de l’espai de llibertat, seguretat i justícia de la UE per al període 2005-2009.

Els punts tractats en el Programa de la Haia es van aprofundir en les Conclusions de la Presidència del Consell Europeu de Brussel·les del 15 i 16 de desembre de l’any 2005, concretament en el seu annex titulat “Enfocament global a la migració: mesures prioritàries centrades en Àfrica i al Mediterrani”<sup>100</sup>. En aquest document el Consell va plantejar l’anomenat “*Global approach to migration (GAM)*” (Enfocament Global vers la Migració)<sup>101</sup> per adreçar la política externa de la Unió Europea sobre

---

europaus (Font: European Commission. Funding of migration and borders management. Country sheet: Spain. Disponible a: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/funding\\_country\\_sheet\\_es\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/funding_country_sheet_es_en.pdf). [Darrera consulta: 10 de setembre de 2015]).

<sup>100</sup> Enfocament global a la Migració: Accions prioritàries focalitzades a Àfrica i el Mediterrani, Conclusions del Consell. Núm. Doc. 15744/05 ASIM 66. Brussel·les, 13 de desembre de 2005.

<sup>101</sup> Després de que al setembre i octubre de 2005 es produïssin diversos intents col·lectius de saltar la tanques de Ceuta i Melilla, des de Marroc i que morissin 14 persones tirotejades per les forces de segu-

immigració i asil, la qual és va desenvolupar mitjançant diversos instruments: la política de visats, l'increment dels diàlegs, les associacions per a la mobilitat, les agendes comunes sobre immigració i mobilitat, etc. Aquest plantejament estableix una sèrie d'actuacions que abasten tant l'enfortiment de la cooperació entre els Estat membres per abordar la immigració irregular i el tràfic de persones, com l'increment del diàleg i la cooperació amb tercers països<sup>102</sup> per gestiona les migracions i l'asil. L'“enfocament global” va suposar un important redireccionament de la política migratòria europea, que a partir de llavors va dirigir gran part dels seus esforços cap a la política exterior i la cooperació amb tercers països, per tractar de “prevenir” l'arribada de fluxos migratoris traslladant la responsabilitat del control als països d'origen i trànsit de les migracions.

Inicialment les activitats es van enfocar a Àfrica i el Mediterrani, ja que es van identificar com les principals regions d'origen dels immigrants de la UE. El GAM es va presentar com una iniciativa europea de cooperació per al desenvolupament dels països d'origen de la immigració, per tal d'alleujar la pressió migratòria (factors *push*); no obstant, a la pràctica, el seu plantejament real estava més dirigit a millorar els controls migratoris i augmentar la seguretat de la UE que al seu objectiu formal<sup>103</sup>. A curt termini, el GAM pretenia “combatre” immigració mitjançant mesures de seguretat i vigilància, mentre les accions per al desenvolupament van ser posposades per a un futur

---

retat que tractaven d'evitar-ho, els caps d'Estat i de govern comunitaris es van reunir a Hampton Court (Regne Unit) per discutir sobre els desafiaments de la migració. A les conclusions van establir les bases d'aquest “plantejament global” i la necessitat urgent d'accions concertades, tant entre els Estats membre, com amb els països d'origen i trànsit de les migracions.

<sup>102</sup> Per això la UE va aprofitar els fòrum regionals existents com ara el Procés de Barcelona, el diàleg de migracions ACP-EU, el procés de Rabat, etc.

<sup>103</sup> Per exemple, al juliol de 2006 la Comissió va adoptar un paquet de mesures de 2'45 milions d'euros per ajudar a Mauritània a combatre el flux de migrants que es dirigien a les Illes Canàries per vies irregulars. Aquestes mesures van incloure: la capacitació de les forces de seguretat de Mauritània per realitzar detencions (amb la dotació de patrulles i entrenament de personal); detencions de persones i repatriació de migrants, la revisió de la seva legislació, etc. (Vid. Document de treball de la CE. SEC(2006) 1498: Informe de progrés sobre la implementació de l'estratègia per a la Dimensió Externa de Justícia i Afers Interns: Llibertat, Seguretat i Justícia. Brussel·les, 16 de novembre de 2006). No obstant això, en cap moment es contemplen mesures de desenvolupament econòmic o social del país o per garantir els drets dels migrants.

incert<sup>104</sup>. També pretenia promocionar migracions laborals circulars per a treballadors qualificats, anomenades “paquets de mobilitat”, les quals en el fons només eren favorables pels interessos econòmics de la UE i estaven condicionades a la cooperació amb els control fronterer i la signatura de acords de readmissió amb la UE (Martin 2012). A llarg termini és possible que les inversions en desenvolupament contribueixin a la modificació de certs patrons de migracions i a disminuir els seus costos humans, com plantejava el Consell, però, a curt i mig termini, com apuntava Thomas Spijkerboer (2007), i com de fet està succeint, l’externalització de les polítiques europees de control de fronteres i gestió de les migracions han suposat un increment de les pèrdues de vides.

Cinc anys després de la implementació del GAM, la Comissió va revisar aquesta estratègia i va afegir un nou element: la mobilitat. En la seva comunicació de 18 de novembre de 2011 sobre l’enfocament global de la migració i la mobilitat (*Global approach to Migration and Mobility –GAMM*)<sup>105</sup>, la Comissió va afegir el concepte de mobilitat per a millorar la gestió de la circulació dels estrangers que pretenen “visitar” Europa durant breus períodes de temps, per estudiar, fer negocis o realitzar visites a familiars<sup>106</sup>. Per aquest motiu, el GAMM ha estat àmpliament denunciat per tractar-se d’un mitjà utilitzat per la UE per restringir l’accés al seu territori i per permetre als Estats membres a utilitzar les migracions per disposar de mà d’obra (Martin 2012). Aquest document, elaborat després de la primavera Àrab (2011) i tenint en compte la

---

<sup>104</sup> Per a una crítica al GAM des de la perspectiva dels drets humans vid. (Peral Fernández 2006; Spijkerboer 2007; Fernández Bessa i Manavella Suárez 2010).

<sup>105</sup> Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les regions. Enfocament Global de la Migració i la Mobilitat. COM (2011)0743 final. Brusel·les, 18 de novembre 2011.

<sup>106</sup> Entre les prioritats de la versió renovada del GAM hi trobem la prevenció i reducció de la immigració irregular i del tràfic de persones mitjançant: la transferència de capacitats i recursos als països associats per prevenir i reduir el tràfic d’éssers humans, el tràfic de migrants i la immigració irregular enfortint la gestió de fronteres; millorar la cooperació per la seguretat dels documents i avançar en el camí de la facilitació del visat per a viatgers freqüents de països prioritaris; i la promoció d’iniciatives per proporcionar una millor protecció i empoderament de les víctimes de tràfic de persones.

immigració com a prioritat política de la UE, continuava vinculant la migració amb el desenvolupament, però també es va concedir més importància a la protecció de refugiats i a la dimensió exterior de l'asil, és a dir, en el foment de mecanismes per a donar protecció internacional des de tercers països.

D'aquesta manera, la UE va incrementar l'externalització del control migratori mitjançant l'establiment d'acords amb els països d'origen i trànsit, sovint a canvi d'ínfimes quotes per a la migració legal i/o d'inversions per al desenvolupament (en el cas dels acords d'Espanya amb alguns països africans per al desenvolupament de les forces de seguretat i els controls fronterers)<sup>107</sup> (Fernández Bessa i Manavella Suárez 2010; Romero 2007). Tanmateix, la implementació de "l'enfocament global" depèn dels Estats membres i de la seva voluntat per formar part de la cooperació de la UE amb països concrets mitjançant les anomenades "Associacions per a la mobilitat"<sup>108</sup>. Si bé els Estats membres veuen avantatjosa la signatura de tractats de readmissió per a expulsar els immigrants en situació irregular amb més facilitat, no sempre estan d'acord en renunciar a la seva sobirania per acceptar quotes de migracions laborals i quotes de refugiats. Per aquests motius, diversos estats prefereixen cooperar en base a tractats bilaterals<sup>109</sup> (Martin 2012).

Un altre instrument important per al desenvolupament de l'àrea de llibertat, seguretat i justícia ha estat el Tractat de de Prüm, signat el 2005. Una altra vegada, un conveni signat inicialment per alguns països amb voluntat de reforçar la seva

---

<sup>107</sup> És important destacar el paper de l'Estat espanyol, en concret de l'administració socialista de José Luis Rodríguez Zapatero en el desenvolupament europeu d'aquest tractament "integrat" i "global" de la gestió de les fronteres i fluxos migratoris procedents d'Àfrica, sovint utilitzant llenguatge propi de la cooperació per al desenvolupament o la solidaritat amb els països d'origen de la immigració. Aquesta estratègia també va ser la que va permetre avançar en la externalització de la gestió de les fronteres i el desplegament de Frontex (Vid. (Pinyol 2007; Fernández Bessa 2008; Romero 2007).

<sup>108</sup> Sobre les associacions per a la mobilitat amb Cap Verd, Marroc i Tunísia, vid. María Asunción Asín Cabrera (2015).

<sup>109</sup> Per exemple, Marroc refusa signar un tractat de readmissió amb la UE, però té diversos acords bilaterals de readmissió i de migració laboral signats amb Itàlia, Alemanya, França, Països Baixos, Bèlgica i Espanya (Martin 2012).



col·laboració (Alemanya, Àustria, Bèlgica, Espanya, França, Luxemburg, i Països Baixos) s'ha acabat incorporant al dret de la UE. L'objectiu del tractat era incrementar la cooperació transfronterera sobre terrorisme, immigració irregular i delinqüència internacional compartint bases de dades d'ADN, dactiloscòpiques, registres de vehicles, etc.

El Pacte Europeu d'Immigració i Asil de 2008<sup>110</sup>, impulsat per Nicolas Sarkozy durant la presidència francesa de la UE és un dels documents que millor recullen la trajectòria i marquen el rumb de la gestió de les migracions de la UE, que es podria sintetitzar en l'adopció d'una política migratòria selectiva d'acord amb les necessitats dels Estats membres que estableix, com afirma Iker Barbero, *“un sistema de filtres d'elecció, control, retenció i expulsió de la immigració”* (2010, 29), per seleccionar aquella “desitjada” i rebutjar la “imposada”. Els seus principals objectius<sup>111</sup> eren: 1) aconseguir una immigració legal i ordenada, 2) lluitar contra la immigració il·legal i 3) afavorir la integració dels immigrants legals mitjançant un equilibri de drets i deures.

El 2010, una vegada exhaurit el programa de la Haia, es va aprovar el Programa d'Estocolm<sup>112</sup> (2010-2014). Aquest programa planteja, una altra vegada, l'agenda dels futurs desafiaments dels que ha d'ocupar-se l'àrea de polítiques d'interior de la UE en els propers cinc anys (2010-2014), com per exemple, el desenvolupament d'una política migratòria comuna, el manteniment d'un sistema d'asil sostenible i el reforçament de l'àrea Schengen. Igual que en el programa anterior, el text tracta com a prioritats de

---

<sup>110</sup> Pacte europeu sobre Immigració i Asil de la Unió Europea, aprovat pel Consell de la Unió Europea el 15 d'octubre de 2008 i ratificat pels 27 països membres de la UE. Núm. Doc. 13440/08 ASIM 72. Brusel·les, 24 setembre 2008.

<sup>111</sup> Aquest document estableix cinc compromisos bàsics per sistematitzar l'abast de la política migratòria comuna, que consisteixen en: 1) organitzar l'admissió de la immigració amb base en les prioritats, necessitats i capacitat d'acollida determinada per cada Estat membre; 2) lluitar contra la immigració irregular, especialment garantint la repatriació dels estrangers en situació irregular al país d'origen o a un país de trànsit; 3) reforçar l'eficàcia dels controls fronterers; 4) construir una política d'asil europea, i finalment, 5) establir una cooperació global amb els països d'origen i de trànsit amb el propòsit d'afavorir sinergies entre migracions i desenvolupament.

<sup>112</sup> Programa d'Estocolm – Una Europa oberta i segura que serveixi i protegeixi al ciutadà (DOUE 2010/C 115/01).

la UE en pla d'igualtat, la política migratòria i de fronteres i la lluita contra la criminalitat. En el marc del programa d'Estocolm, la UE ha aconseguit acordar un sistema europeu comú d'asil (però encara ha d'aprovar la normativa necessària per posar-lo en pràctica), ha regulat les condicions d'entrada i estada de la immigració regular de manera més clara (tot i que queden alguns àmbits per regular) i ha modificat la política europea de visats (que s'han simplificat per als anomenats "viatgers legítims" i s'ha suprimit el requisit per alguns països). S'ha continuat cooperant en la lluita contra el tràfic de persones, el terrorisme, la delinqüència organitzada i la corrupció, i s'ha continuat amb el diàleg emprés anteriorment amb els països d'origen i trànsit de les migracions respecte a les polítiques de migració i asil.

Finalment, el març de 2014 les prioritats polítiques per posar en pràctica les polítiques d'interior van ser establertes a la comunicació "Una Europa Segura i oberta: ha arribat l'hora de fer-la realitat"<sup>113</sup>. En aquesta comunicació, la Comissió establia els objectius sobre migració i mobilitat, les fronteres externes de l'àrea Schengen, la política comuna de visats i el Sistema europeu comú d'asil (SECA). Les orientacions per a l'àrea de llibertat, justícia i seguretat van ser posteriorment definides pel Consell Europeu en la seva reunió de juny de 2014.

Aquest breu recorregut, de gairebé vint anys d'accions per construir una política migratòria europea, ens porta fins al moment actual, en que d'acord amb la Comissió Europea és necessari desenvolupar una Agenda europea completa sobre migracions<sup>114</sup>. Avui en dia la "Política de Migració europea" inclou: polítiques d'immigració legal, migració irregular, fronteres, visats, un Sistema d'Asil europeu Comú i la dimensió externa. A més a més, la Unió Europea té un Fons d'Asil, Migració i Integració per

---

<sup>113</sup> Comunicació de la Comissió al Parlament europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social europeu i al Comitè de les regions. Una Europa oberta i segura: ha arribat l'hora de fer-la realitat. COM(2014) 154 final, Estrasburg, 11 de març de 2014.

<sup>114</sup> European Commission - Fact Sheet. Towards a Comprehensive European Migration Policy: 20 years of EU Action. Brussel·les, 4 de març de 2015. Disponible a: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-4544\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4544_en.htm) [Darrera consulta: 11 de setembre de 2015].

donar suport als Estats membres per a l'administració dels fluxos migratoris i la implementació, enfortiment i desenvolupament d'una política europea comuna d'asil i d'immigració. L'Agenda europea de migracions<sup>115</sup> respon a les noves prioritats polítiques establertes per la Comissió europea presidida per Jean-Claude Juncker, en la que es crea la Direcció General de "Migracions i assumptes d'interior". Inevitablement aquesta agenda ha hagut de fer un gir humanitari (per fer front al gran nombre de persones que fugen del conflicte armat de Síria, als naufragis i a les morts que s'han produït al Mediterrani) sense que això impliqui reduir l'èmfasi en la seguretat o en la selectivitat de les polítiques. La nova Direcció General ha establert els següents pilars per millorar la gestió de les migracions: la reducció dels incentius de la immigració irregular (incrementant la persecució dels traficants de persones, reforçant la repatriació d'immigrants irregulars mitjançant un manual per igualar les pràctiques dels Estats membres i incrementant les relacions amb tercers països en aquest àmbit i reforçar el paper de Frontex en les operacions de retorn<sup>116</sup>), l'enfortiment de la política d'asil (mitjançant la implementació d'un sistema comú d'asil europeu, el trasllat i reassenament dels demandants d'asil i iniciatives per combatre "l'abús" del sistema d'asil), el salvament de vides i la protecció de les fronteres exteriors (establint un sistema europeu de guàrdies fronterers i enfortint el rol de Frontex) i la creació d'una nova política de migracions regulars (que faciliti la migració per a negocis i a treballadors qualificats, revisant la directiva de la *Blue Card*). D'aquesta manera, el camí iniciat que posava en el centre la seguretat i la lluita contra la immigració il·legal continua present davant les crisis humanitàries. S'estableixen mesures reactives urgents per salvar vides en els

---

<sup>115</sup> Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, el Consell, el Consell Econòmic i Social i el Comitè de les Regions. Una Agenda Europea de Migració. COM (2015) 240 Final. Brussel·les, 13 de maig de 2015.

<sup>116</sup> Retorn es el terme utilitzar per la UE per referir-se a la repatriació d'estrangers. En concret les "operacions de retorn" fan referència a l'execució forçosa de les ordres de sortida que els Tribunals o autoritats administratives competents dels Estats membres expedeixen als nacionals de tercers països que es trobin en situació irregular o hagin comès un delictes. D'acord amb l'ordenament jurídic espanyol ho anomenaríem expulsió o devolució. D'ara en endavant, quan s'utilitzi aquest terme, serà en aquest sentit.

naufregis i redistribuir la càrrega dels demandants d'asil, però, no es qüestionen les bases d'una política migratòria selectiva, externalitzada i securitzada, que posa en risc la vida de les persones en tant que impedeix optar per vies segures utilitzant els mitjans de transport habituals.

## **2. Mecanismes de gestió i control de la immigració a la UE**

Després d'analitzar les polítiques migratòries a continuació es revisarà com aquesta s'ha plasmat en la normativa i les agències europees que intervenen en el control de la immigració.

### **2.1. Normativa: competències de la UE, reglaments i directives**

La política migratòria de la UE està formada per innumerables actes polítics (llibres verds, comunicacions, plans d'acció, etc.), que tot i no ser vinculants orienten l'activitat de les institucions comunitàries, i per una gran quantitat de normes fragmentàries. Aquesta dispersió ha estat fruit de la progressiva assumpció de la UE de competències en diferents àmbits i sectors relacionats amb la política migratòria. L'aprovació del Tractat de Lisboa i la inclusió de l'espai de llibertat, seguretat i justícia a l'àmbit comunitari han permès una reorganització més coherent de la normativa.

A continuació es farà un repàs per la normativa relativa a la política migratòria europea, tal i com està regulada en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE), en vigor des de 2009, i alhora es farà referència a algunes de les directives i

reglaments per les que s'han desenvolupa els diferents àmbits de competència comunitària.

L'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia emana del títol V del TFUE de la Unió Europea, que el regula en el seu capítol V, el qual integra quatre grans àmbits: els Drets Fonamentals i drets i garanties dels ciutadans, les polítiques d'immigració, asil i control de fronteres, la cooperació policial i duanera i la cooperació judicial civil i penal. Els seus objectius estan recollits a l'article 67 del TFUE<sup>117</sup>.

Les polítiques sobre controls a les fronteres, asil i immigració estan previstes en el capítol II del títol V i s'han anat desenvolupant mitjançant diferents procediments legislatius de la UE. Segons l'article 80 TFUE, aquestes polítiques i la seva execució es regiran pel principi de solidaritat i repartiment equitatiu de la responsabilitat entre els Estats membres, tant a nivell operatiu, com financer.

En concret, l'article 77 TFUE (antic article 62 TCE)<sup>118</sup> regula la política de fronteres interiors i exteriors de la UE, que es concreta en l'establiment de mesures respecte

---

<sup>117</sup> Article 67 TFUE (antic article 61 TCE i antic article 29 TUE):

1. La Unió constitueix un espai de llibertat, seguretat i justícia dins del respecte dels drets fonamentals i dels diferents sistemes i tradicions jurídics dels Estats membres.

2. Garantirà l'absència de controls de les persones a les fronteres interiors i desenvoluparà una política comuna d'asil, immigració i control de les fronteres exteriors basada en la solidaritat entre Estats membres i equitativa respecte dels nacionals de tercers països. Als efectes d'aquest títol, els apàtrides s'assimilaran als nacionals de tercers països.

3. La Unió s'esforçarà per garantir un nivell elevat de seguretat mitjançant mesures de prevenció de la delinqüència, el racisme i la xenofòbia i de lluita en contra d'ells, mesures de coordinació i cooperació entre autoritats policials i judicials i altres autoritats competents, així com mitjançant el reconeixement mutu de les resolucions judicials en matèria penal i, si cal, mitjançant l'aproximació de les legislacions penals.

4. La Unió facilitarà la tutela judicial, garantint especialment el principi de reconeixement mutu de les resolucions judicials i extrajudicials en matèria civil.

<sup>118</sup> Article 77 TFUE. 1. La Unió desenvoluparà una política que tindrà per objectiu: garantir l'absència total de controls de les persones, sigui quina sigui la seva nacionalitat, quan creuen les fronteres interiors; garantir els controls de les persones i la vigilància eficaç en l'encreuament de les fronteres exteriors; instaurar progressivament un sistema integrat de gestió de les fronteres exteriors (...).

a una política comuna de visats i permisos de residència de curta durada<sup>119</sup>; el controls als que es sotmetrà a les persones que creuin les fronteres exteriors<sup>120</sup>; les condicions en què els nacionals de tercers països podran circular lliurement per la Unió durant un curt període de temps<sup>121</sup>; qualsevol mesura necessària per a l'establiment progressiu d'un sistema integrat de gestió de les fronteres exteriors<sup>122</sup>; i l'absència total de controls de les persones, sigui quina sigui la seva nacionalitat, quan creuen les fronteres interiors.

L'article 78 (antics articles 63, punt 1 i 2, i 64, apartat 2, del TCE) estableix que

*“la Unió desenvoluparà una política comuna en matèria d'asil, protecció subsidiària i protecció temporal destinada a oferir un estatut apropiat a qualsevol nacional d'un*

---

<sup>119</sup> Reglament del Consell núm. 539/2001, de 15 de març de 2001, pel qual s'estableix la llista dels països tercers els nacionals dels quals estan sotmesos a l'obligació de visat per creuar les fronteres exteriors i la llista de països tercers els nacionals dels quals estan exempts d'aquesta obligació; Reglament (CE) núm. 810/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juliol de 2009, pel qual s'estableix un Codi comunitari sobre visats (Codi de visats); Reglament del Parlament Europeu i del Consell núm. 767/2008, de 9 de juliol de 2008, sobre el Sistema d'Informació de Visats (VIS) i l'intercanvi de dades sobre visats de curta durada entre els estats membres (Reglament VIS).

<sup>120</sup> Reglament del Parlament Europeu i del Consell núm. 562/2006, de 15 de març de 2006, pel qual s'estableix un Codi comunitari de normes per creuar les fronteres (Codi de fronteres Schengen; Reglament (UE) núm. 1051/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 22 d'octubre de 2013, pel qual es modifica el Reglament (CE) núm. 562/2006 per tal d'establir normes comunes relatives al restabliment temporal de controls fronterers a les fronteres interiors en circumstàncies excepcionals.

<sup>121</sup> Directiva 2004/114/CE, de 13 de desembre de 2004, del Consell, relativa als requisits d'admissió dels nacionals de tercers països a efectes d'estudis, intercanvi d'alumnes, pràctiques no remunerades o serveis de voluntariat; Directiva 2005/71/CE, de 12 d'octubre de 2005, del Consell, relativa a un procediment específic d'admissió dels nacionals de tercers països a efectes d'investigació científica; Directiva 2004/38/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'abril de 2004, relativa al dret dels ciutadans de la Unió i dels membres de les seves famílies a circular i residir lliurement en el territori dels Estats membres, per la qual es modifica el Reglament (CEE) no 1612/68 i es deroguen les Directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE i 93/96/CEE.

<sup>122</sup> Reglament (CE) núm. 2007/2004 del Consell, de 26 d'octubre de 2004, pel que es crea una Agència Europea per a la gestió de la cooperació operativa a les fronteres exteriors dels Estats membres de la Unió Europea; Reglament (UE) núm. 1168/2011 del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2011, que modifica el Reglament (CE) no 2007/2004; Reglament (UE) núm. 656/2014 del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de maig de 2014, pel qual s'estableixen normes per a la vigilància de les fronteres marítimes exteriors en el marc de la cooperació operativa coordinada per l'Agència Europea per a la Gestió de la Cooperació Operativa en les Fronteres Exteriors dels Estats membres de la Unió Europea; Reglament (UE) núm. 1052/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 22 d'octubre de 2013, pel qual es crea un Sistema Europeu de Vigilància de Fronteres (Eurosur).

*tercer país que necessiti protecció internacional i a garantir el respecte del principi de no devolució (...)”.*

Finalment, l'article 79 (antic article 63, punts 3 i 4, TCE) estableix els tres punts clau de la política migratòria comuna:

- (1) *gestionar eficaçment els fluxos migratoris,*
- (2) *garantir un tracte equitatiu als nacionals de tercers països que resideixin legalment als Estats membres, i*
- (3) *prevenir i lluitar de manera reforçada contra la immigració il·legal<sup>123</sup> i el tràfic d'éssers humans<sup>124</sup>.*

Per portar a terme aquests objectius el TFUE faculta el Parlament i el Consell europeu per adoptar mesures respecte a les condicions d'entrada i residència i les normes relatives a l'expedició de visats i permisos de residència de llarga durada<sup>125</sup> pels Estats membres, inclosos els destinats a la reagrupació familiar<sup>126</sup>; la definició dels drets dels nacionals de tercers països que resideixin legalment en un Estat membre; la immigració i residència il·legals, incloses l'expulsió i la repatriació de residents en situació il·legal<sup>127</sup>; i la lluita contra el tràfic d'éssers humans, en particular de dones i nens.

---

<sup>123</sup> Directiva 2001/51/CE del Consell, de 28 de juny de 2001, per la qual es completen les disposicions de l'article 26 del Conveni d'aplicació de l'Acord de Schengen de 14 juny 1985 (sobre sancions pecuniàries als transportistes); Directiva 2004/82/CE, del Consell, de 29 d'abril de 2004, sobre l'obligació dels transportistes de comunicar les dades de les persones transportades; Directiva 2009/52/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 18 de juny de 2009, per la qual s'estableixen normes mínimes sobre les sancions i mesures aplicables als ocupadors de nacionals de tercers països en situació irregular.

<sup>124</sup> Directiva 2004/81/CE, del Consell, de 29 d'abril de 2004, relativa a l'expedició d'un permís de residència a nacionals de tercers països que siguin víctimes del tràfic d'éssers humans o hagin estat objecte d'una acció de ajuda a la immigració il·legal que cooperin amb les autoritats competents.

<sup>125</sup> Directiva 2003/109/CE, del Consell, de 25 de novembre de 2003, relativa a l'Estatut dels nacionals d'estats tercers residents de llarga durada.

<sup>126</sup> Directiva 2003/86/CE, del Consell, de 22 de setembre de 2003, sobre la reagrupació familiar.

<sup>127</sup> Directiva 2003/110/CE, del Consell, de 25 de novembre de 2003, sobre l'assistència en casos de trànsit a efectes de repatriació o allunyament per via aèria; Directiva 2008/115/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre de 2008, relativa a normes i procediments comuns en els Estats membres per al retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular.



Així mateix, per tal de facilitar l'expulsió de nacionals de tercers països que no compleixin o hagin deixat de complir les condicions d'entrada, presència o residència en el territori de la UE, l'article 79 permet a la UE celebrar acords de readmissió amb tercers països d'origen o de procedència d'aquests.

També permet al Parlament Europeu i al Consell establir mesures per fomentar i recolzar l'acció dels Estats membres destinada a propiciar la integració dels nacionals de tercers països. Tanmateix, es reserva als Estats membres l'establiment del volum d'admissió de nacionals de tercers països en el seu territori per a buscar feina.

Més endavant s'analitzarà amb detall la normativa europea referida específicament a la immigració irregular.

## **2.2. Instàncies de control migratori: les agències europees**

La UE compta amb diferents agències per donar suport als Estats membres per a dur a terme tasques relacionades amb la política migratòria. Aquestes agències emmagatzemen informació, donen suports als Estats membres en diversos àmbits, prenen decisions, supervisen i organitzen accions operatives. Es tracta de l'Agència Europea de Policia (Europol), de l'Agència Europea per a la gestió de la cooperació operativa a les fronteres exteriors (Frontex), i de l'Oficina Europea de Suport a l'Asil (*European Asylum Support Office- EASO*).

### **2.2.1. Europol**

L'Europol (Oficina Europea de Policia) és una agència de la Unió Europea encarregada de l'intercanvi i l'anàlisi d'informació policial sobre activitats delictives que es produeixen en l'espai Schengen. El seu objectiu és recolzar i reforçar l'acció de les autoritats competents dels Estats membres i la seva cooperació en matèria de prevenció i lluita contra els actes delictius sobre els que són competents (art. 3 Decisió 2009/371/JAI).

La assistència que ofereix Europol a les forces i cossos de seguretat consisteix en facilitar l'intercanvi d'informació, proporcionar anàlisis criminals i donar suport en les operacions transfrontereres. En concret, Europol dóna assistència a les agències nacionals encarregades d'aplicar la llei per a millorar la seva cooperació i eficàcia en la prevenció i lluita contra les formes més serioses de criminalitat internacional, tals com terrorisme, tràfic de drogues, tràfic d'éssers humans, immigració il·legal, blanqueig de diners, violació de drets de propietat industrial, falsificació, explotació sexual de menors, etc., sempre que hi hagi una estructura delictiva organitzada i que dos o més Estats membres se'n vegin afectats<sup>128</sup>.

Els antecedents d'Europol poden trobar-se durant la dècada dels anys 1970 en el marc del Grup Trevi. Entre els anys 70 i 80 van haver-ho diversos intents per formalitzar la cooperació policial entre els Estats membres de la Comunitat Europea, però aquesta no va arribar fins que en l'article K1 (9) del Tractat de Maastricht (1992) es va introduir la cooperació policial entre els Estats membres per lluitar contra el terrorisme, el tràfic de drogues i altres delictes internacionals, i es va fer referència explícita a la Oficina de Policia Europea (Europol).

Europol va iniciar formalment les seves activitats com a unitat de drogues d'Europol (EDU) el 3 de gener de 1994, i el 1999 va adoptar la seva estructura actual. Fins el moment l'acta constitutiva d'Europol era un tractat internacional entre els Es-

---

<sup>128</sup> En concret, les competències d'Europol comprenen la delinqüència organitzada, el terrorisme i altres formes de delictes greus relacionats amb: el tràfic il·lícit d'estupefaents, el blanqueig de capitals, els delictes relacionats amb materials nuclears o substàncies radioactives, el tràfic d'immigrants clandestins, el tràfic d'éssers humans, el tràfic de vehicles robats, l'homicidi voluntari, les agressions amb lesions greus, el tràfic il·lícit d'òrgans i teixits humans, el segrest, la retenció il·legal i presa d'ostatges, el racisme i la xenofòbia, el robatori organitzat, el tràfic il·lícit de bens culturals, incloses els antiguitats i obres d'art, el frau i l'estafa, el xantatge i l'extorsió, les violacions de drets de propietat industrial i falsificació de mercaderies, la falsificació de documents administratius i tràfic de documents administratius falsos, la falsificació de moneda, la falsificació de mitjans de pagament, el delictes informàtic, la corrupció, el tràfic il·lícit d'armes, municions i explosius, el tràfic il·lícit d'espècies animals i vegetals protegides, els delictes contra el medi ambient i el tràfic il·lícit de substàncies hormonals, en la mesura en què dos o més estats membres es vegin afectats de tal manera que, a causa a l'abast, gravetat i conseqüències dels actes delictius, es requereixi una actuació comuna dels estats membres (art. 4 Decisió 2009/371/JAI).

tats membres, però el gener de 2010, per decisió del Consell, es va convertir en una Agència de la UE de ple dret i se li va atorgar un mandat més ampli, entre els que hi figura la prevenció i la lluita contra la immigració il·legal i el tràfic d'éssers humans.

En concret, la funció d'Europol és millorar la cooperació i l'eficàcia en la lluita contra la delinqüència mitjançant la recollida, anàlisi i intercanvi de dades i informació, la facilitació d'investigacions als Estats membres enviant a les unitats estatals de l'Europol la informació necessària i comunicant als serveis competents dels Estats membres les dades que els afectin, proporcionant recolzament material d'anàlisi d'informació als Estats membres, sol·licitant que aquest iniciïn investigacions en els seus territoris i elaborant avaluacions d'amenaques i anàlisis estratègics. Europol també s'encarrega de gestionar els sistemes informàtics de recollida de dades tant de persones sospitoses o que hagin estat condemnades per delictes competència d'Europol, com de persones perjudicades per delictes i possibles testimonis (art. 5 Decisió 2009/371/JAI).

La seu d'Europol està situada a La Haia (Països Baixos). Aquesta agència té personal i pressupost propi (provinent de la UE), però no té autonomia per a investigar o exercir els poders coercitius que tenen els cossos policials nacionals. Per aquest motiu, Europol compta amb una unitat nacional encarregada d'executar les seves funcions en cada Estat membre. Aquesta unitat nacional és l'òrgan d'enllaç entre Europol i les autoritats competents dels Estats membres (art. 8 Decisió 2009/371/JAI). La unitat d'enllaç subministra informació i dades a l'Europol, recull les sol·licituds d'informació, dades i assessorament d'Europol i les dels cossos policials per a Europol; transmet informació per a introduir-la en els sistemes informàtics, i vigila la legalitat en les operacions d'intercanvi d'informació. En el cas de l'Estat espanyol la Unitat nacional d'enllaç d'Europol és la Policia Nacional<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> En concret, el Servei Nacional d'Intel·ligència Criminal-Europol (SNIC-Europol) de la Comissaria General de Policia Judicial (Direcció General de la Policia).

Es tracta doncs d'una agència de cooperació policial per lluitar contra la criminalitat transnacional més perillosa, però també contra la immigració irregular, el tràfic de persones i d'immigrants. Aquesta competència explicita l'enfocament securitari i el tractament que preveu la UE per al fenomen migratori: com una amenaça a la seguretat i com un problema greu de criminalitat.

### 2.2.2. Frontex

Frontex és l'agència europea per a la gestió de la cooperació operativa a les fronteres exteriors dels Estats membres de la Unió Europea i va ser creada pel Reglament (CE) núm. 2007/2004, del Consell, de 26 d'octubre de 2004<sup>130</sup>. Aquesta Agència vetlla pels interessos de la Unió Europea respecte a la seguretat de les seves fronteres exteriors.

D'acord amb Sergio Carrera (2007), Frontex va sorgir de la conjunció entre el discurs de la "gestió integral de fronteres" i el "plantejament global" sobre les migracions<sup>131</sup>. La seva funció és la cooperació operativa a les fronteres exteriors dels Estats membres de la UE per millorar la gestió integrada de les seves fronteres. Tenint en compte que el control i la vigilància de les fronteres exteriors és competència dels Estats, Frontex tracta de facilitar i fer més eficaç l'aplicació de les disposicions comunità-

---

<sup>130</sup> Modificat pel Reglament (CE) núm. 863/2007, del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de juliol de 2007, pel que s'estableix un mecanisme per a la creació d'equips d'intervenció ràpida en les fronteres i que modifica el Reglament (CE) núm. 2007/2004 del Consell pel que respecta a aquest mecanisme i regula les funcions i competències dels agents convidats; pel Reglament (UE) núm. 1168/2011, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2011, que modifica el Reglament (CE) núm. 2007/2004; pel Reglament (UE) núm. 1052/2013, del Parlament Europeu i del Consell, de 22 de octubre de 2013, pel que es crea un Sistema Europeu de Vigilància de Fronteres (Eurosur); i pel Reglament (UE) núm. 656/2014, del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de maig de 2014, pel que s'estableixen normes per a la vigilància de les fronteres marítimes exteriors en el marc de la cooperació operativa coordinada per l'Agència Europea per a la Gestió de la Cooperació Operativa en les Fronteres Exteriors dels Estats membres de la UE.

<sup>131</sup> No obstant això, una vegada més trobem els seus precedents en el Consell de Sevilla (2002), on va sorgir la proposta de crear una sèrie de mecanismes *ad hoc* per a la cooperació entre els Estats membres en el control i vigilància de les fronteres exteriors. Posteriorment, les funcions d'aquests mecanismes han estat assumides per Frontex.

ries en matèria de gestió de fronteres exteriors, posa a disposició de la Comissió i els Estats membres l'assistència tècnica i coneixements especialitats en matèria de gestió de fronteres i afavoreix la solidaritat entre els Estats membres.

Les funcions específiques de Frontex, d'acord amb el seu Reglament, són:

- Ajudar els Estats membres en la formació dels guàrdies fronterers nacionals, inclòs l'establiment de normes comunes de formació.
- Dur a terme anàlisis de riscos.
- Fer un seguiment de l'evolució en matèria d'investigació relacionada amb el control i la vigilància de les fronteres exteriors.
- Assistir els Estats membres en circumstàncies que requereixen un augment de l'assistència tècnica i operativa a les fronteres exteriors.
- Proporcionar als Estats membres el suport necessari per a organitzar operacions conjuntes de retorn.

Tot i que Frontex s'encarrega de coordinar els operatius dels Estats membres i proporcionar-los assistència tècnica, la responsabilitat del control i vigilància de les fronteres externes continua corresponent als EM. En aquest sentit, la Comissió Europea afirma que aquests han de ser solidaris en la posada en pràctica de la responsabilitat comuna sobre la gestió de les fronteres ja que *"l'Agència només podrà donar resultats tangibles si els Estats membres es comprometen a aportar a Frontex els recursos humans i actius tècnics necessaris per efectuar operacions conjuntes"*<sup>132</sup>.

Les operacions conjuntes (*joint patrols*) són operacions de vigilància i control, que es realitzen de manera puntual, en el territori d'algun Estat membre, quan aquest s'enfronta a alguna situació de "crisis" que afecti les seves fronteres exteriors. Frontex

---

<sup>132</sup> Comunicació de la Comissió al Consell: "Reforç de la gestió de les fronteres marítimes meridionals de la Unió Europea". COM (2006) 733 final. Brussel·les, 30 de setembre de 2006.

realitza cada any diverses operacions conjuntes a les fronteres exteriors marítimes, aèries i terrestres dels EM. A la pàgina web de la Agència poden consultar-se les operacions realitzades<sup>133</sup>, el seu objectiu, la seva durada, el seu pressupost i els països que hi han participat. En situacions excepcionals, tot i els seus elevats costos, aquestes operacions s'han arribat a realitzar de manera permanent, quan el context ho ha requerit. Un exemple de les primeres operacions de Frontex albergades per Espanya és l'operació Hera, que es va desplegar al voltant del territori de les illes Canàries (arribant fins i tot a les costes dels països de l'Àfrica subsahariana) per evitar l'arribada d'immigració irregular, i que es va iniciar després de l'anomenada "crisi dels *cayucos*", que va tenir lloc l'any 2006 i s'ha repetit any rere any<sup>134</sup>. Altres operacions conjuntes destacades que s'han portat a terme els darrers anys al Mar Mediterrani per controlar la immigració irregular i la criminalitat transfronterera són la operació Triton, EPN

---

<sup>133</sup> Disponible a: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/> [Darrera consulta: 11 de setembre de 2015].

<sup>134</sup> L'operació Hera es va iniciar quan les autoritats espanyoles (seguint l'article 8 del Reglament 2007/2004) van demanar assistència tècnica i operativa a la UE per a fer front als fluxos migratoris que estaven arribant a les Illes Canàries durant l'estiu de 2006 (Vid. Gràfic 22: Immigrants irregulars arribats a les costes espanyoles. Sèrie històrica 1999-2014). Aquest escenari va constituir un eix central del treball de l'Agència europea, en ser aquesta una de les quatre rutes principals d'arribada de migrants a la UE identificades per Frontex l'any 2006 en les seves anàlisis de risc. L'objectiu de les operacions Hera va ser reforçar la vigilància a les costes de l'oest d'Àfrica per desincentivar la sortida de "*cayucos*" o piragües (petites embarcacions de fusta) d'aquestes zones i així evitar la seva arribada a les Illes Canàries. Per aconseguir aquest objectiu Frontex va facilitar diversos equips tècnics (un avió i una embarcació pertanyent a altres Estats membres) per vigilar les zones del mar territorial dels països africans des d'on se sospitava que sortien les piragües. Segons Sergio Carrera (2007), l'objectiu d'aquesta operació era dissuadir la sortida de les piragües, però en cas de que les embarcacions es trobessin enmig del mar, l'objectiu era interceptar-les en les aigües territorials dels països d'on salpaven les embarcacions, en aquell cas, Senegal. D'aquesta manera, eren les autoritats senegaleses les que havien d'escortar els "*cayucos*" fins a les seves costes i fer-se càrrec de la devolució dels migrants als seus països d'origen. Només si les embarcacions eren interceptades fora del mar territorial dels països africans (que comprèn 24 milles des de la línia de costa) aquestes eren escortades fins a les Illes Canàries i allí se'ls oferien la possibilitat de realitzar una demanda d'asil. Les persones conduïdes fins a les Illes Canàries que no sol·licitaven asil eren identificades (per conèixer la seva nacionalitat) i en cas que hi hagués un acord de readmissió (formal o informal) amb el seu país d'origen, eren repatriats; si no, aquestes eren internades en els Centres d'Internament de la illa (formals i informals) per un màxim de 40 dies. Transcorregut aquest termini, eren traslladats a la península amb una ordre de sortida, que impedia a aquestes persones accedir als permisos de residència i treball (Fernández Bessa 2009). Per a que Frontex pogués dur a terme aquest tipus d'operacions (fora de la jurisdicció dels Estats membres) calia signar acords de cooperació operativa entre Espanya i els països africans implicats, els quals es van desenvolupar en el marc de l'esmentat Pla Àfrica (Fernández Bessa i Manavella Suárez 2010).

Hermes i EPN Aeneas (albergades per Itàlia), la Poseidon Sea (albergada per Grècia) o la EPN Minerva o EPN Indalo (albergades per Espanya)<sup>135</sup>.

Les operacions conjuntes per terra, mar i aire estan planificades d'acord amb les anàlisis de risc realitzades per Frontex, però és possible que els Estats membres s'enfrontin amb situacions d'urgència o excepcionals degudes a la presència d'un gran nombre de persones (nacionals de tercers països) que tractin de creuar les fronteres irregularment. En aquests casos els Estats membres poden requerir l'assistència de Frontex mitjançant els anomenats RABIT (*Rapid Border Intervention Teams*).

Els RABIT són equips d'intervenció fronterera ràpida que proporcionen assistència a curt termini als Estats membres que es trobin sota les esmentades situacions excepcionals a les seves fronteres externes. Les autoritats responsables de les activitats de vigilància continuaran sent les del país que ha sol·licitat l'assistència i els membres dels equips d'intervenció actuaran sota les seves ordres.

A partir de desembre de 2011, d'acord amb la modificació del Reglament de Frontex, es va establir que tant les operacions conjuntes com les intervencions fronteres ràpides serien desenvolupades pels Equips de Guardes de frontera Europea (*European Border Guard Teams* -EBGT). Aquests equips estan compostats pels guardes de frontera dels Estats membres, experts en vigilància i gestió de fronteres marítimes i terrestres, gossos ensinistrats, i en identificació de documents falsos i de la nacionalitat de les persones que creuin les fronteres irregularment.

L'agència Frontex, més enllà dels personal administratiu, no compta amb mitjans propis, sinó que coordina els mitjans tècnics (vaixells, avions, helicòpters) i recur-

---

<sup>135</sup> Iker Barbero (2012b) posa de relleu com moltes de les operacions portades a terme per Frontex, especialment aquelles portades a terme al Mediterrani, reben el nom d'éssers mitològics: Hera, Aeneas, Hermes, Minerva, Argos, Mars, Hydra, Meteor, Jupiter, Mercure, Indalo, Nautilus, Poseidon, Zeus, etc. Per a la mitologia grega, Hermes, que va ser el missatger d'Olimp i va viatjar travessant diversos països, és considerat el deu de les fronteres i dels viatges que les creuen. D'aquesta manera, la construcció europea rememora aquest origen "mitològic" d'Europa, com si els deus i deesses que es fan presents en el control de fronteres protegissin Europa de la "invasió dels bàrbars" provinents de països estrangers.

sos humans (guàrdies de fronteres) que posen a la seva disposició els Estats membres, els quals reben formacions tant sobre la normativa europea i internacional i com sobre tasques tècniques de vigilància o inspecció de documents. Frontex compta amb pressupostos de la Unió europea molt elevats, que es destinen en gran part a finançar les operacions conjuntes de vigilància i control de fronteres i les operacions de retorn<sup>136</sup>.

#### a) Les operacions de retorn conjuntes (*Joint Return Operations*)

Com s'ha vist més amunt, una de les tasques de Frontex, d'acord amb el seu Reglament, és "*proporcionar als Estats membres el suport necessari per a organitzar operacions conjuntes de retorn*".

D'acord amb la informació institucional proporcionada per l'Agència en la seva pàgina web (<http://frontex.europa.eu/>), per complir aquest mandat, Frontex coordina vols conjunts als països d'origen dels nacionals de tercers Estats, subjectes a una ordre de "retorn" que es trobin en diversos Estats membres<sup>137</sup>.

Per dur a terme les operacions de retorn Frontex agrupa per nacionalitats a les persones que han de ser repatriades per via aèria en diferents països de la UE. Aquestes persones són transportades des dels diferents Estats membres cap al país que organitza el vol, embarquen a l'avió i viatgen conjuntament amb destinació al país de la nacionalitat de les persones repatriades. Segons la pròpia Agència, en aquestes operacions Frontex és un mer intermediari, que coordina a les diverses autoritats nacionals

---

<sup>136</sup> En concret, per a l'any 2012 el pressupost de Frontex va ser de 89.578.000€, el 2013 de 93.950.000 i el 2014 de 97.945.077 €. Aproximadament el 60% d'aquest pressupost es va destinar a finançar activitats operatives (com ara, operacions conjuntes, anàlisi de risc, formació o investigació i desenvolupament). A mesura de la UE ha reforçat el paper de Frontex s'ha anat incrementant el seu pressupost. Font: Frontex. Governance Documents. Budget 2014. Disponible a: [http://frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/Governance\\_documents/Budget/Budget\\_2014\\_N2.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2014_N2.pdf) [Darrera consulta: 11 de setembre de 2015].

<sup>137</sup> Vid. Frontex. Operations. Return. Disponible a: <http://frontex.europa.eu/operations/return/> [Darrera consulta: 11 de setembre de 2015].



que volen participar en els vols conjunts de retorn, i per aquest motiu no disposa d'informació sobre les circumstàncies personals de les persones retornades, exceptuant les dades necessàries per l'organització del viatge.

El procediment per organitzar el viatge descrit per Frontex, es resumeix a continuació:

Un Estat membre de la UE o un país associat a Schengen pren la iniciativa d'organitzar un vol conjunt cap a un país concret, depenent dels interessos del país organitzador (com ara la presència d'un nombre important de migrants irregulars d'una determinada nacionalitat) i les condicions del país de destí per dur a terme les deportacions (com ara l'existència d'acords de readmissió) i nolieja un avió amb aquest objectiu.

(1) L'Estat membre que organitza el vol informa a Frontex del vol planificat i del nombre de seients disponibles per a la resta de participants. Frontex envia aquesta informació als altres Estats membres i aquells que volen participar contacten amb Frontex. En alguns casos, l'Estat membre que organitza el vol envia un destacament avançat al país de destí uns dies avanç de la sortida del vol. Aquest destacament es reuneix amb les autoritats locals, els proporciona informació sobre els retornats i acorda els detalls del desembarcament i el procés a seguir quan arribi el vol.

(2) Els retornats, acompanyats per escortes (personal de seguretat responsables d'acompanyar-los) viatgen des dels Estats membres que participen al vol fins a l'Estat membre que l'organitza i allí embarquen a l'avió que els portarà fins al seu destí final. El país organitzador ha de preparar i supervisar el vol d'acord amb el manual de bones pràctiques desenvolupat per Frontex i ha d'assegurar la presència de personal mèdic a bord de tots els vols conjunts de retorn. A més a més, cada Estat membre està obligat a disposar d'un sistema de monitoratge dels vols per assegurar el compliment de la Carta dels Drets Fonamentals de la UE<sup>138</sup>. Així mateix, en el vol xàrter cap al país de destí també hi viatja un coordinador de Frontex, que s'encarrega de que l'operatiu de retorn conjunt es dugui a terme d'acord amb el codi de conducta per a vols de retorn creat per Frontex.

(3) Les persones retornades desembarquen en el país de destí i els organitzadors i l'escorta tornen amb el mateix vol xàrter.

---

<sup>138</sup> En el cas dels vols organitzats per l'Estat espanyol el Defensor del poble ha estat la institució encarregada de realitzar el monitoratge per comprovar que durant els vols es respecten els drets fonamentals de les persones que s'expulsen. La primera inspecció d'un vol de Frontex operat per les autoritats espanyoles va tenir lloc l'any 2013. Es va tractar d'un vol destí Equador i Colòmbia que va estar supervisat per una tècnica del Defensor de Poble, acompanyada per un tècnic extern i un metge especialista en medicina legal i forense. Per a conèixer els detalls del operatiu vid. MNPT (2014, 160 i ss.) El 2014 la institució va monitoritzar 4 vols de Frontex organitzats per Espanya (MNPT 2015).

Les operacions conjuntes de retorn són cofinançades per Frontex i per altres fons europeus que reben els Estats membres, com ara el Fons Europeu de Retorn, o, a partir de 2014 el Fons Europeu d'Asil, Migració i integració. Les despeses cobertes total o parcialment per Frontex (depenent de l'aportació de les altres vies de finançament) inclouen les despeses de noliejar l'avió, les despeses de viatge dels escortes i de les persones repatriades dels Estats membres que hi participin, així com les despeses del personal mèdic, del monitoratge de drets humans i del càtering que es proporciona abans de la sortida.

### 2.2.3. EASO

La Oficina Europea de Suport a l'Asil (EASO) és una de les agències europees que s'ha posat en marxa els darrers anys. Va ser creada pel Reglament (UE) 439/2010, del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de maig de 2010, pel qual es crea una Oficina Europea de Suport a l'Asil. El seu objectiu principal és reforçar la cooperació entre Estats membres en aquest àmbit i ajudar-los a abordar situacions crítiques, per tal de que aquests compleixin amb les seves obligacions europees i internacionals en l'àmbit de l'asil<sup>139</sup>.

L'EASO va començar a estar operativa com a Agència de la UE el mes de febrer de 2011 i té la seva seu a La Valleta (Malta), prop de les rutes seguides per molts refugiats. La proposta de creació de l'Agència la trobem en el Programa de La Haia (2004).

Les seves funcions són:

- (1) impulsar la cooperació entre estats membres en matèria d'asil<sup>140</sup>;

---

<sup>139</sup> Sobre el paper de l'EASO respecte a la coordinació dels Estats membres respecte a la política europea comú d'asil, vid. Sílvia Morgades Gil (2015).

<sup>140</sup> La funció de la EASO en aquest camp consisteix en: fomentar l'intercanvi i la posada en comú de bones pràctiques entre els Estats membres; organitzar activitats relatives a la recollida, l'anàlisi i la disponibilitat d'informació en els països d'origen de les persones que sol·liciten protecció internacional;

- (2) donar suport als Estats membres on els sistemes d'asil i recepció estiguin subjectes a pressions especials; i
- (3) millorar l'aplicació del Sistema Europeu Comú d'Asil (SECA), fomentant bones pràctiques, realitzant informes anuals sobre la situació de l'asil a Europa i definint orientacions tècniques.

Tanmateix, com afirma Sílvia Morgades (2015) l'EASO no és una instància decisòria de primera o darrera instància, ja que el seu mandat no abasta cap competència respecte a les decisions concretes que adopten les autoritats dels Estats membres respecte a les peticions de protecció internacional.

Els suport als Estats membres subjectes a pressions específiques comporta el desplegament, en els Estats que ho requereixin, d'equips de suport a l'asil que presten la seva experiència en relació amb els serveis d'interpretació, aporten informació sobre els països d'origen i coneixement de la tramitació i gestió dels expedients d'asil. Des de la posada en funcionament de l'Agència aquesta ha donat suport a Grècia (2012), Luxemburg (2012), Suècia (2013), Itàlia (2012), Bulgària (2014) i Xipre (2014).

---

facilitar, quan sigui necessari, el reassentament dels beneficiaris de la protecció internacional dins de la Unió; establir i desenvolupar activitats de formació en què podran participar els membres de totes les administracions i òrgans jurisdiccionals nacionals, i dels serveis nacionals dels Estats membres competents en matèria d'asil; demanar informació útil per identificar els riscos d'un influx massiu de sol·licitants d'asil i la capacitat dels Estats afectats per reaccionar, amb l'objecte d'activar sistemes d'alerta precoç i preparar les mesures urgents necessàries per fer front a aquestes pressions.

### 3. La configuració de la deportació a la UE

Fins aquí s'ha exposat el marc general de la política migratòria europea, la seva evolució, els seus instruments jurídics i les seves agències d'aplicació. El govern de la mobilitat de la UE, desplegat a partir dels acords de Schengen i consolidat mitjançant l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia, com s'ha vist en els anteriors apartats, ha prioritzat entre els seus objectius la lluita contra la immigració irregular (Triandafyllidou i Ambrosini 2011). Les institucions europees afronten la immigració irregular com un problema que suposa una amenaça per a la seguretat i per a la credibilitat de la política migratòria i d'asil de la UE. La rellevància d'aquest tema ha fet que s'hagi desenvolupat un conjunt molt ampli de mesures per fer-li front, entre les quals hi figura la política de repatriació, que com es veurà més endavant, els darrers anys ha estat especialment reforçada.

#### 3.1. La immigració irregular i la credibilitat de les polítiques migratòries

Des del Tractat d'Amsterdam (1999) la immigració i l'asil es van incorporar a les polítiques comunitàries i es va començar a desenvolupar la seva regulació a nivell europeu. Els darrers anys el marc general de la política migratòria de la UE s'ha configurat dins de l'Enfocament Global cap a la Migració i la Mobilitat (a partir del 2005, i renovat en

2011), que té per objecte abordar la migració i asil des d'un enfocament integral i equilibrat entre la immigració legal econòmica, la immigració i el desenvolupament, i la immigració irregular. No obstant això, com afirmen Katharina Eisele i Natasja Reslow (2012), la UE no s'ocupa de la immigració laboral i la irregular en els mateixos termes, sinó que prioritza de manera destacada la lluita contra la immigració irregular.

Tot i que les polítiques migratòries comunitàries sempre han estat restrictives, des dels inicis la UE també reconeix la necessitat de treballadors immigrants per al desenvolupament econòmic de certs sectors i per al creixement demogràfic d'algunes regions<sup>141</sup>. Per aquest motiu, la política migratòria ha tractat d'estar vinculada amb les necessitats del mercat laboral i de configurar mecanismes legals per a facilitar les migracions temporals i circulars, especialment de treballadors qualificats, i dirigides a aquells països disposats a cooperar amb la UE en el control de la migració<sup>142</sup>. Aquest enfocament, influït per les necessitats del mercat, però també per la seguretat, implica que la defensa i protecció dels drets fonamentals no figuri entre les prioritats de la UE en el desenvolupament i implementació de les polítiques migratòries (Guild 2009).

La política d'immigració i asil comuna promou un model d'admissió basat en el control selectiu (Huysmans 2006, Monclús 2004, Barbero 2010) que, mitjançant la implementació de mecanismes normatius i accions operatives que es troben en les diferents etapes de les rutes migratòries, pretén evitar l'entrada de les persones que no reuneixen les condicions imposades per la UE. La implementació d'aquests instruments suposa que s'activin múltiples controls "a distància" (Bigo i Guild 2005b), abans fins i tot de traspasar físicament una frontera geogràfica (en les ambaixades dels països

---

<sup>141</sup> Vid. per exemple: Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, de 5 de desembre de 2007, "Cap a una política comuna d'immigració", COM/2007/780 final.

<sup>142</sup> Vid. per exemple: Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions, de 16 de maig de 2007, sobre la migració circular i les associacions de mobilitat entre la Unió Europea i tercers països [COM/2007/248 final].

d'origen, en les agències de viatge, companyies de transport, etc.). Una vegada a l'interior del territori Schengen, es desplegaran nous dispositius de control per identificar la immigració irregular. En aquest apartat s'aprofundirà sobre les polítiques europees per combatre aquest fenomen mitjançant l'establiment de controls interns que impliquen la detenció, internament i expulsió de les persones que puguin trobar-se en situació irregular.

Avui en dia els Estats-nació consideren la immigració irregular com una de les violacions més greus a la seva sobirania (Barbero González i Fernández Bessa 2013), ja que, d'una banda, com aprecia John Torpey (2000), suposa un desafiament al monopoli dels Estats per definir, mitjançant l'expedició d'autoritzacions o permisos de durada determinada, el territori i les circumstàncies en que un individu té dret a accedir i residir; i per altra banda, perquè, com sostenen Linda Bosniak (1991; 2007) o Yasemin N. Soysal (1994), les persones migrants, encara que es trobin en situació irregular, com a éssers humans, segueixen sent subjectes de dret en el territori de l'Estat on visquin o on es trobin, ja que estan protegides pels tractats i convencions internacionals de drets humans ratificades per aquests<sup>143</sup>.

Per aquests motius, els Estats membres, que ja van haver de cedir parcialment la seva sobirania a la UE per permetre la llibertat de circulació, entre les polítiques comunes prioritzen la lluita contra la immigració irregular. Tanmateix, com es veurà en el proper capítol per al cas d'Espanya, les restriccions materials i temporals imposades a les migracions i la seva estreta vinculació amb les necessitats del mercat de treball impliquen que la irregularitat sovint sigui institucionalment produïda (Calavita 2005) i, per aquest motiu, s'hagi convertit en una característica estructural de la mobilitat internacional contemporània (Mezzadra 2005), que per molts recursos i estratègies que destinin els Estats a "combatre-la" es seguirà reproduint.

---

<sup>143</sup> Sobre la protecció internacional de les persones migrants en situació irregular prevista a la *Convenció Internacional sobre la Protecció dels Drets de Tots els Treballadors Migratoris i els seus familiars*, vid. l'extensa tesi doctoral de Susana Roderer Ranz (2013).

La UE considera que l'objectiu de garantir la llibertat de moviment dels ciutadans dins de la UE i la creació de l'àrea de seguretat, llibertat i justícia només pot tenir èxit si es prenen accions efectives contra la immigració irregular (Cholewinski 2000).

Aconseguir una política eficaç de repatriacions, o de "retorn", ha estat un de les línies fonamentals de la estratègia de la UE per prevenir i reduir la immigració irregular. Així mateix, com afirma Encarnación La Spina (2014), la lluita contra la immigració irregular per mitjà dels mecanismes d'expulsió o retorn voluntari ha estat un aspecte prioritari del procés d'uropeïtzació interna de les polítiques migratòries.

En concret, el 2001 en una comunicació sobre immigració il·legal<sup>144</sup> s'afirma que *"la política de la repatriació és també una part integral i crucial de la lluita contra la immigració il·legal"*. Aquesta consideració va ser adoptada el 28 de febrer de 2002 pel Consell en un pla global de lluita contra la immigració il·legal i el tràfic d'éssers humans a la UE, i en aquest context el mes d'abril de 2002 es va aprovar un llibre verd sobre la política comunitària de repatriació<sup>145</sup>.

Més endavant, en una comunicació de 2006 sobre les prioritats polítiques en la lluita contra la immigració il·legal, la Comissió Europea afirmava que: *"l'entrada, circulació i estada il·legals de nacionals de tercers països que no necessiten protecció internacional debilita la credibilitat d'una política d'immigració comuna"*. Per aquest motiu, *"una política ferma per prevenir i reduir la immigració il·legal podria reforçar la credibilitat de les normes clares i transparents de la UE sobre migració legal"*<sup>146</sup>. En aquest mateix sentit, a tall d'exemple, recentment, en una comunicació sobre la política de Retorn de la UE de 2014, la Comissió continua amb la idea de que *"el retorn de nacio-*

---

<sup>144</sup> Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu relativa a una política comuna d'immigració il·legal, COM/2001/0672 final, de 15 de novembre de 2001.

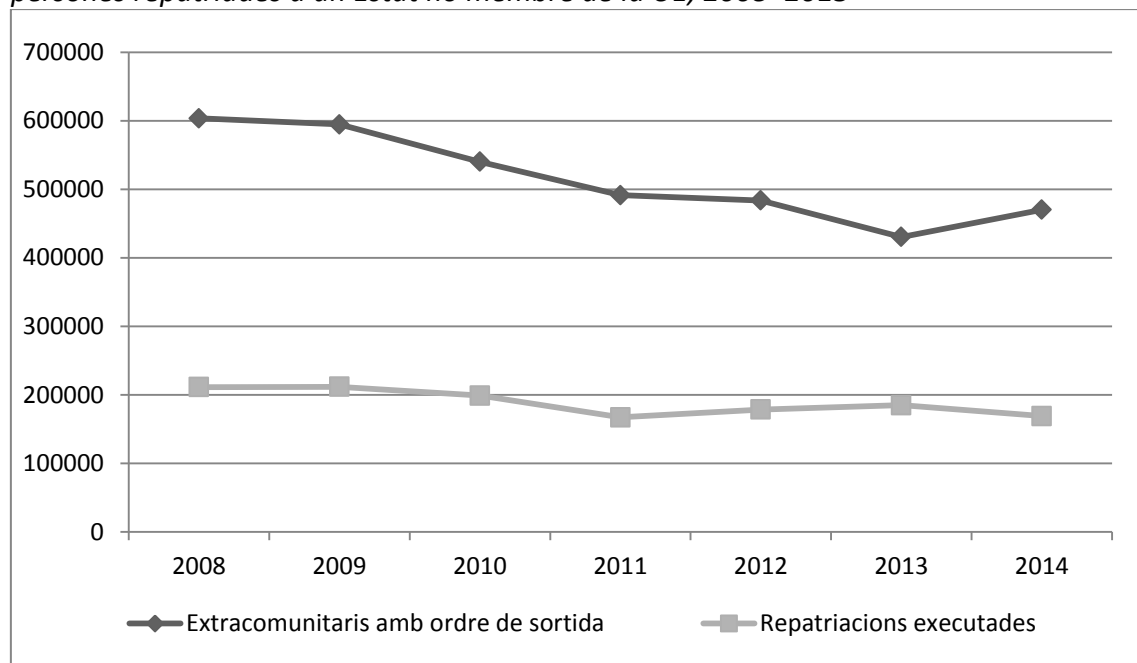
<sup>145</sup> Llibre verd relatiu a una política comunitària de retorn dels residents il·legals COM/2002/0175 final, de 10 d'abril de 2002.

<sup>146</sup> Comunicació de la Comissió, sobre les prioritats polítiques en la lluita contra la immigració il·legal dels nacionals de tercers països COM/2006/402 final, de 19 de juliol de 2006.

*nals de tercers països sense base jurídica per a romandre a la UE o que no requereixin la concessió de protecció resulta essencial per a la credibilitat de la política de migració i asil de la UE*<sup>147</sup>. Per tot això sembla que per la UE les mesures per a "lluitar" contra la immigració irregular i, en especial, la repatriació tinguin sobretot una finalitat instrumental.

Les estadístiques d'Eurostat, recollides a partir de 2008, posen en evidència la manca d'eficàcia de les polítiques de retorn en el conjunt de països membres, ja que, com es mostra en el següent gràfic, el nombre de persones que han estat efectivament repatriades a països extracomunitaris dista molt del nombre de persones que tenen una ordre de sortida per trobar-se en situació irregular.

*Gràfic 21: Persones amb ordre de sortida dels 28 Estats de la UE comparat amb les persones repatriades a un Estat no membre de la UE, 2008–2013*



Font: Elaboració pròpia. Eurostat

<sup>147</sup> Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu, sobre la política de retorn de la UE, COM/2014/0199 final, de 28 de març de 2014.



Davant d'aquestes dades, la nova Direcció general de "Migració i assumptes d'interior" de la Comissió Europea destaca la importància d'una política de repatriacions "eficaç" i "humana" per aconseguir una política migratòria comuna completa, i reitera que *"assegurar la repatriació dels migrants irregulars es absolutament essencial per a millorar la credibilitat de les polítiques europees en el marc de la protecció internacional i la migració legal"*<sup>148</sup>.

### 3.2. Instruments jurídics per "combatre la immigració il·legal"

Andreu Olesti (2015) afirma que la lluita contra la immigració irregular constitueix un dels objectius principals de l'acció de la Unió Europea i segurament, com s'ha mostrat més amunt, un dels àmbits on s'han elaborat més normatives. Així mateix, el Catedràtic de dret internacional públic de la Universitat de Barcelona, considera que es tracta d'un dels àmbits en que s'ha passat de plantejaments fragmentaris, que semblaven respondre a necessitats conjunturals dels estats, a consolidar un plantejament global de la immigració irregular com a política comuna prioritària<sup>149</sup>. En aquest sentit, darre-

*[...] "la normativa adoptada ha estat més general i s'ha dirigit a incrementar l'eficàcia en la lluita contra la immigració irregular, mitjançant dues vies: tractar d'incrementar el percentatge d'execució de les decisions de retorn establint procediments i normes comunes que permetin la seva homologació per les autoritats competents dels estats membres, d'una banda, i adoptant normativa dirigida a perseguir i sancionar l'ocupador d'immigrants irregulars, de l'altra" (Olesti Rayo 2010, 43).*

---

<sup>148</sup> Vid. European Commission. DGs - Migration and Home Affairs. What we do - ...Irregular-migration-return-policy -Return-readmission. Disponible a: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm) [Darrera consulta: 16 de setembre de 2015].

<sup>149</sup> Per a una anàlisi global de diferents àmbits de la lluita contra la immigració irregular a la UE, vid. Celia Díaz Morgado (2015).

D'acord amb la Comissió Europea el trajecte cap a una política comuna sobre la immigració irregular es va iniciar amb la posada en marxa d'Europol, com a oficina europea de policia, l'any 1999, amb competències per a lluitar contra la immigració irregular i el tràfic de persones. Posteriorment, al 2001 es va adoptar una directiva que permetia el reconeixement mutu de les decisions d'expulsió contra nacionals de tercers països expedides per altres Estats membres<sup>150</sup>, per a millorar l'execució de les expulsions. L'any 2002 es va aprovar l'anomenat "*facilitators package*", amb el que es pretenia establir un marc legal per a prevenir el tràfic de migrants. Per la qual cosa, es van establir normes dirigides a definir i sancionar administrativament i penal a les persones físiques i jurídiques que facilitin intencionadament l'entrada, la circulació i l'estada irregular de nacionals de països tercers<sup>151</sup>. En aquest marc, anteriorment s'havia regulat l'establiment de sancions per als transportistes que traslladen estrangers que no disposin dels documents de viatge exigits per desplaçar-se a la UE i l'obligació de comunicar determinades dades dels passatgers a les autoritats competents per dur a terme els controls a les fronteres exteriors<sup>152</sup>. El 2003 es va articular un procediment per facilitar l'assistència entre les autoritats competents dels aeroports, de trànsit, dels països membres, en cas de repatriacions<sup>153</sup>. L'any 2004, d'una banda es va regular la creació d'una xarxa de funcionaris d'enllaç sobre immigració<sup>154</sup>, que inclo-

---

<sup>150</sup> Directiva 2001/40/CE del Consell, de 28 de maig de 2001, relativa al reconeixement mutu de les decisions en matèria d'expulsió de nacionals de tercers països.

<sup>151</sup> Directiva 2002/90/CE, del Consell, de 28 de novembre de 2002, destinada a definir l'ajuda a l'entrada, la circulació i l'estada irregulars, i Decisió Marc 2002/946/CE, de 28 de novembre de 2002, destinada a reforçar el marc penal per a la repressió de l'ajuda a l'entrada, la circulació i l'estada irregulars.

<sup>152</sup> Directiva 2001/51/CE, del Consell, de 28 de juny de 2001, per la qual es complementen les disposicions de l'article 26 del Conveni d'aplicació de l'Acord de Schengen de 14 de juny de 1985, posteriorment matisada, respecte als transportistes aeris i en relació amb la comunicació de les dades per la Directiva 2004/82/CE, del Consell, de 29 d'abril de 2004.

<sup>153</sup> Directiva 2003/110/CE, del Consell, de 25 de novembre de 2003, sobre l'assistència en cas de trànsit a l'efecte de repatriació o allunyament per via aèria.

<sup>154</sup> S'entén per funcionari d'enllaç el representant d'un dels Estats membres, destinat a l'estranger pel servei d'immigració o una altra autoritat competent, per establir i mantenir contactes amb les autoritats del país amfitrió, a fi de contribuir a la prevenció i la lluita contra la immigració il·legal, a la repatriació

ia la creació d'ICONet, una xarxa d'informació i coordinació per a l'intercanvi d'informació sobre immigració irregular, i de l'altra, mitjançant la decisió sobre vols conjunts d'expulsió, es va iniciar la via per a poder organitzar i coordinar vols conjunts per agilitzar l'expulsió (i reduir els seus costos), des del territori de dos estats membres o més, de nacionals de tercers països que disposin d'una resolució d'expulsió<sup>155</sup> (European commission. DGs - Migration and Home Affairs 2015; Olesti Rayo 2010).

Posteriorment, seguint en aquesta línia d'actuació, el desembre de 2008 la UE va adoptar la controvertida Directiva de Retorn, sobre la que s'aprofundirà en el proper apartat, que tenia com a objectiu establir normes i procediments comuns per a tots els Estats membres per a la repatriació, voluntària o forçada, de persones nacionals de tercers Estats que es trobin en situació irregular, al seu país d'origen o de trànsit. Així mateix, el mes de maig de 2007 es va establir el Fons Europeu de Retorn (2008-2013)<sup>156</sup>, que comptava amb 676 milions d'Euros dirigits a millorar la gestió de les repatriacions des dels Estats membres, establir programes de retorn voluntari i desenvolupar la cooperació amb països als que repatrien les persones migrants<sup>157</sup> (European commission. DGs - Migration and Home Affairs 2015). D'aquesta manera, la UE va fer un salt qualitatiu per aconseguir una major eficiència en l'execució de les repatriacions. Com aprecia Celia Díaz (2015), aquests mecanismes financers tenen una gran rellevància respecte a aconseguir una política de repatriació eficaç, en tant que sovint el motiu

---

dels immigrants en situació irregular i a la gestió de la migració legal (Reglament (CE) núm. 377/2004 del Consell, de 19 de febrer de 2004, sobre la creació d'una xarxa de funcionaris d'enllaç d'immigració).

<sup>155</sup> Decisió 2004/573/CE, de 29 d'abril de 2004, relativa a l'organització de vols conjunts per a l'expulsió, des del territori de dos estats membres o més, de nacionals de països tercers sobre els quals hagi recaigut una resolució d'expulsió.

<sup>156</sup> Decisió 575/2007/CE, de 23 de maig de 2007, del Parlament Europeu i del Consell, per la qual s'estableix el Fons Europeu per al Retorn pel període 2008-2013 com a part del Programa general Solidaritat i Gestió dels Fluxos Migratoris.

<sup>157</sup> Juntament amb Regne Unit, Grècia, França, Itàlia i Alemanya, Espanya va ser un dels sis països principals beneficiaris del fons (Vid. Informe de la Comissió al Parlament europeu, al Consell, al Comitè econòmic i social europeu i al Comitè de les regions sobre els resultats obtinguts i els aspectes qualitatius i quantitius de l'execució del Fons Europeu per al Retorn durant el període 2007-2009 -informe presentat de conformitat amb l'article 50, apartat 3, lletra b), de la Decisió 575/2007/CE del Consell, de 23 de maig de 2007, COM/2011/0858 final).

principal que dificultava l'execució de les mesures d'allunyament era la manca de disponibilitat de recursos econòmics i materials. Per aquest motiu es pretén dotar a Frontex de més protagonisme en les operacions de retorn conjuntes<sup>158</sup>.

L'altre instrument jurídic fonamental de la UE per "lluitar" contra la "immigració il·legal" desenvolupat darrerament ha estat l'aprovació l'any 2009 de la Directiva per sancionar els empresaris que donin feina a les persones migrants en situació irregular<sup>159</sup>. A més de sancions econòmiques per als empresaris, inclou la possibilitat de que aquests hagin de sufragar les despeses de la repatriació de la persona en situació irregular, així com mesures per protegir els "treballadors explotats". D'aquesta manera, la UE pretén fer front a la ocupació irregular de persones migrants que, com hem vist en el capítol anterior, va permetre el desenvolupament econòmic de l'Estat espanyol a costa de l'explotació de la mà d'obra immigrant, però que com alguns analistes consideren, va ser també un factor d'atracció per a la arribada d'immigració.

Amb tot, la "lluita contra la immigració il·legal" cada vegada ha donat més prioritat a les repatriacions. L'instrument jurídic més important per a la consolidació d'aquesta política a nivell europeu ha estat sens dubte la Directiva de Retorn (2008). Aquesta directiva, denominada pels sectors crítics com "Directiva de la Vergonya", prioritza el "retorn voluntari", però el que és més rellevant per aquest treball, és que també estableix les condicions per a les repatriacions forçoses, i consolida les bases legals per a la detenció d'immigrants. Però d'altra banda, com veurem a continuació, el paper de la cooperació entre els Estats membres (per exemple, a través de l'aprovació de normes sobre vols conjunts de retorn) i amb tercers estats, mitjançant la signatura

---

<sup>158</sup> Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu sobre la política de retorn de la UE, COM/2014/0199 Final, de 28 de març de 2014.

<sup>159</sup> Directiva 2009/52/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 18 de juny de 2009, per la qual s'estableixen normes mínimes sobre les sancions i les mesures aplicables als ocupadors de nacionals de països tercers en situació irregular.

d'acords de readmissió amb els països d'origen de la immigració amb l'objectiu de facilitar les repatriacions, cada vegada és més destacat.

### *3.2.1. La Directiva de Retorn*

El juny de 2008 va ser aprovada la controvertida “Directiva sobre normes i procediments comuns aplicables al retorn d'immigrants en situació irregular”, més coneguda com a “Directiva de retorn”<sup>160</sup>. L'objectiu de la norma era harmonitzar les legislacions nacionals en relació amb la detenció i expulsió dels migrants i establir una normativa comuna europea respecte a la repatriació<sup>161</sup>.

Com aprecia David Moya (2008), fins a l'aprovació d'aquesta norma les regulacions i pràctiques dels diferents Estats membres eren molt dissemblants, per la qual cosa, no és estrany que l'aproximació d'aquesta normativa hagi estat un objectiu de primer ordre per la UE. A curt termini, la regulació permetrà l'homologació de les mesures de repatriació adoptades pels Estats membres, sense necessitat de cap procediment específic de reconeixement mutu (Olesti Rayo 2010).

La Directiva de Retorn va ser la primera norma aprovada pel procediment de codecisió, que implica la participació del Parlament europeu en la seva elaboració, per la qual cosa, com aprecia Iker Barbero (2010), contribueix a que una norma exloent en molts aspectes es presenti democràticament legitimada.

---

<sup>160</sup> Directiva 2008/115/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre de 2008, relativa a normes i procediments comuns en els Estats membres per al retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular.

<sup>161</sup> Aquesta Directiva ha generat diversos anàlisis d'interès, com ara per exemple el treball de Teresa Fajardo (2009) sobre el seu contingut i procediment d'aprovació, el de David Moya sobre el seu contingut en el marc del Dret comunitari i respecte a les diferents legislacions nacionals sobre “allunyament d'estrangers” (Moya Malapeira 2008); les crítiques de Pablo Ceriani a la norma des de la perspectiva dels drets humans i les reaccions suscitées a Amèrica del Sud (Ceriani Cernadas 2009), les crítiques des de a perspectiva dels drets humans de Pascual Agüelo i Ángel G. Chueca (Agüelo Navarro i Chueca Sancho 2008), l'anàlisi de Manuel Lancha a la llum de la jurisprudència del TJUE (Lancha Muñoz 2014); o l'estudi d'Argelia Queralt sobre l'internament d'estrangers a efectes d'expulsió segons la Directiva (Queralt Jiménez 2008).

Es tracta d'una norma que consolida el model de gestió de les migracions que prioritza les expulsions com a mètode operatiu i tracta de millorar la seva eficàcia. Entre altres aspectes, preveu: la privació de llibertat dels migrants a l'espera d'expulsió o durant la tramitació dels seus permisos de residència (art. 15), la prohibició d'entrada a la UE fins a 5 anys a les persones que hagin estat expulsades (art. 11.2), la utilització de presons comunes per a la detenció de migrants en cas de manca de places als Centres d'Internament d'Estrangers (art. 16.1), la possibilitat d'internar i expulsar menors d'edat estrangers no acompanyats (arts. 10 i 17), o la limitació de l'assistència jurídica gratuïta (art. 12).

En concret, el sistema de garanties previst per al procediment d'expulsió, les condicions i la durada del possible internament de l'estranger que ha de ser expulsat o els dubtes sobre la protecció que es concedeix als menors d'edat han estat els punts de la Directiva més qüestionats (Olesti Rayo 2010). I a més a més, com es va denunciar des dels sectors més crítics amb el règim d'expulsions (Espai per a la Desobediència a les Fronteres 2008) la nova Directiva no va donar resposta als resultats i recomanacions de l'estudi encomanat pel Parlament Europeu sobre les condicions dels Centres de detenció a Europa (STEPS Consulting Social 2007), en el qual s'informava sobre "*condicions innecessàriament severes*", "*deplorables condicions estructurals i higièniques d'alguns centres*", "*casos de maltractament*", "*manca de serveis mèdics adequats*", "*manca de transparència dels centres*", etc.

Pel que fa a la durada de l'internament, l'article 15 de la Directiva fixa un límit general de sis mesos, prorrogables fins a dotze mesos més, en cas de que l'execució de l'expulsió es perllongui per causes no imputables a l'Estat membre (com ara la manca de col·laboració de la persona que ha de ser expulsada o el retard en la obtenció dels documents de viatge necessaris). Aquest límit de divuit mesos, en total, si bé ha estat una mesura garantista per països on el període d'internament era indefinit, com ara, Estònia, Països Baixos o Suècia (Fajardo del Castillo 2009), ha suposat un retrocés des de la perspectiva dels drets fonamentals en països en que la Directiva ha servit de pretext per augmentar la durada de l'internament, com ha estat el cas d'Espanya, que ha

passat de 40 a 60 dies o d'Itàlia on s'ha adoptat el límit màxim de la norma europea (Campesi 2013).

Més enllà de les crítiques, com aprecia Teresa Fajardo (2009), la Directiva de Retorn és també un conjunt mínim de garanties jurídiques "*que serveix per ordenar i limitar la discrecionalitat exercida fins ara pels Estats, d'acord amb les seves facultats sobiranes*", respecte a les decisions relatives a la repatriació, aplicables a tots els nacionals de tercers països que d'acord amb la normativa dels Estats membres estan en disposició de ser repatriats.

Un dels aspectes més importants de la Directiva és que estableix la preferència pel retorn voluntari davant del forçós, per la qual cosa els Estats hauran de concedir un termini per a la sortida voluntària. Així mateix, permet la utilització de mesures coercitives per dur a terme l'expulsió de les persones que s'hi oposin, però a la vegada estableix que aquestes hauran d'utilitzar-se només com a darrer recurs i ser proporcionades<sup>162</sup>. Pel que fa a l'internament, s'indica que només podrà imposar-se quan no puguin aplicar-se mesures menys coercitives i en els casos en que hi hagi risc de fuga o que la persona dificulti la preparació de la repatriació<sup>163</sup>.

Els Estats membres havien de transposar la Directiva a les seves legislacions nacionals abans del 24 de desembre de 2010<sup>164</sup>, però, malauradament, en massa casos

---

<sup>162</sup> "En els casos en què els Estats membres utilitzin, com a últim recurs, mesures coercitives per dur a terme l'expulsió d'un nacional d'un tercer país que s'oposi a la seva expulsió, aquestes mesures seran proporcionades i la força exercida no anirà més enllà del que és raonable. S'aplicaran segons estableixi la legislació nacional, de conformitat amb els drets fonamentals i amb el degut respecte a la dignitat i la integritat física del nacional d'un tercer país de què es tracti" (article 8.4).

<sup>163</sup> "Llevat que en el cas concret de què es tracti puguin aplicar-se amb eficàcia altres mesures suficients de caràcter menys coercitiu, els Estats membres podran mantenir internats als nacionals de tercers països que siguin objecte de procediments de retorn, únicament a fi de preparar el retorn o dur a terme el procés d'expulsió, especialment quan: a) hi hagi risc de fuga, o b) el nacional del tercer país de què es tracti eviti o dificulti la preparació del retorn o el procés d'expulsió. Qualsevol internament serà el més curt possible i només es mantindrà mentre estiguin en curs i s'executin amb la deguda diligència els tràmits d'expulsió" (article 15.1).

<sup>164</sup> La Directiva de Retorn ha estat transposada a tots els Estats de la UE, excepte Regne Unit i Irlanda, més als quatre països associats a l'espai Schengen (Suïssa, Noruega, Islàndia i Liechtenstein).

la seva implementació no suposa la garantia efectiva dels drets fonamentals previstos a la norma. En aquest sentit, en el primer informe sobre la aplicació de la directiva, adoptat el març de 2014, s'assenyalen com a reptes pendents l'adequada i plena aplicació de la norma i el foment de mètodes d'aplicació coherents i compatibles amb els Drets fonamentals.

### *3.2.2. La Cooperació per a la repatriació*

D'acord amb el que es va establir en el Programa de La Haia (2005-2009), la gestió integrada entre els països de la UE i la dimensió exterior de la política migratòria, desenvolupat pel GAMM, són factors claus de l'enfocament complet i global de la lluita contra la immigració il·legal. En concret, pel que fa a la política de repatriació, la cooperació entre els Estats membres de la UE i la cooperació amb tercers Estats són elements imprescindibles per a avençar cap a una implementació eficaç.

#### a) Cooperació entre els Estats de la UE

La cooperació entre els Estats membres de la UE permet una implementació de la política molt més eficient, evitant la duplicitat d'algunes accions i reduint costos. Aquesta cooperació inclou les mesures d'assistència en casos de trànsit en expulsions per via aèria, la organització de vols de repatriació conjunts, el reconeixement mutu de les decisions d'expulsió i la implementació de la Directiva de Retorn. L'Agència Frontex juga un paper clau en la cooperació operacional per a executar les repatriacions. Entre les seves funcions, com s'ha vist anteriorment, hi figura la de proporcionar assistència per a dur a terme operacions de retorn conjuntes, però també identificar les millors



pràctiques per a tramitar els documents de viatge i per a dur a terme les expulsions de ciutadans extracomunitaris presents irregularment en el territori de la UE<sup>165</sup>.

#### b) Cooperació amb tercers països per a la readmissió d'immigrants

La UE ha identificat com una de les causes del baix índex d'aplicació de les ordres de retorn la manca de cooperació d'alguns països extracomunitaris per a identificar i readmetre el seu nacionals<sup>166</sup>; ja sigui per manca de registre de les dades o per manca de voluntat<sup>167</sup> (Palidda 2008). Per aquest motiu, dins de la política de repatriació la consecució d'acords de readmissió o la inclusió de clàusules de readmissió en altres acords amb tercers Estats s'ha convertit en un objectiu cada vegada més important (Cuttitta 2008).

L'acció de la UE en aquest àmbit es centra en la celebració d'acords internacionals amb països europeus veïns, que limiten amb la frontera exterior i que tenen unes relacions especials i vincles més estrets amb la Unió Europea, però també amb d'altres més allunyats. L'objectiu d'aquests acords és establir una sèrie d'obligacions i de procediments que hauran de seguir les autoritats dels països de la UE i dels països extracomunitaris per a dur a terme la repatriació dels seus nacionals de manera més àgil. Com a compensació a la facilitació de les readmissions, la UE ha celebrat simultàniament acords de simplificació dels tràmits dels visats de curta durada per als nacionals d'aquests països (Olesti Rayo 2010).

---

<sup>165</sup> European Commission. DGs - Migration and Home Affairs. What we do- ...Irregular-migration-return-policy-Return-readmission. Disponible a: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm) [Darrera consulta: 17 de setembre de 2015].

<sup>166</sup> European Commission. DGs - Migration and Home Affairs. What we do- ...Irregular-migration-return-policy-Return-readmission. Disponible a: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm) [Darrera consulta: 17 de setembre de 2015].

<sup>167</sup> Liz Fekete (2009) apunta que un dels motius pels que els països d'origen es neguen a acceptar les repatriacions dels seus nacionals és degut al rebuig social que suposa aquest fet per als governs locals.

Com es pot veure a la següent taula fins a l'actualitat (setembre de 2015) hi ha 17 acords de readmissió en vigor, que donen més facilitats als Estats membres per a dur a terme les repatriacions. Aquests tractats es van acabar signat després de molts anys de negociacions i com també pot veure's a la taula, hi ha diversos països que encara que es va començar a negociar fa quinze (Marroc) o tretze anys (Turquia, Xina i Algèria), encara no s'ha arribat a un acord<sup>168</sup>.

*Taula 7: Negociacions i acords de readmissió de la UE amb tercers països.*

<b>País</b>	<b>Entrada en vigor de l'acord</b>	<b>País</b>	<b>Mandat per a la negociació</b>
Hong Kong	1 març 2004	Marroc	Setembre 2000
Macau	1 juny 2004	Sri Lanka	Setembre 2000
Sri Lanka	1 maig 2005	Pakistan	Setembre 2000
Albània	1 maig 2006	Rússia	Setembre 2000
Rússia	1 juny 2007	Hong Kong	Abril 2001
Ucraïna	1 gener 2008	Macau	Abril 2001
Macedònia	1 gener 2008	Ucraïna	Juny 2002
Bòsnia-Hercegovina	1 gener 2008	Turquia	Novembre 2002
Montenegro	1 gener 2008	Albània	Novembre 2002
Sèrbia	1 gener 2008	Xina	Novembre 2002
Moldàvia	1 gener 2008	Algèria	Novembre 2002
Pakistan	1 desembre 2010	Macedònia	Novembre 2006
Geòrgia	1 març 2011	Bòsnia-Hercegovina	Novembre 2006
Armènia	1 gener 2014	Montenegro	Novembre 2006
Azerbaitjan	1 setembre 2014	Sèrbia	Novembre 2006
Turquia	1 octubre 2014	Moldàvia	Desembre 2006
Cap Verd	1 desembre 2014	Geòrgia	Novembre 2008
		Cap Verd	Juny 2009
		Bielorússia	Febrer 2011
		Armènia	Desembre 2011
		Azerbaitjan	Desembre 2011
		Tunísia	Desembre 2014

Font: European Commission. Migration and Home Affairs. 20 years of migration policy: the path to a European Agenda on Migration. Migration and Home Affairs. Disponible a: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/timeline\\_en/index.html](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/timeline_en/index.html). [Consultada el 9 de setembre de 2015].

<sup>168</sup> Probablement un dels aspectes més complicats per arribar a un acord hagi estat la dificultat per concretar la contraprestació que la Unió Europea pot oferir al tercer Estat per a l'acceptació de l'acord de readmissió (Olesti Rayo 2010).

Com s'ha vist fins aquí, la UE considera que la ineficàcia de la política de repatriacions pot ser un incentiu per a la migració. Per a reduir aquest incentiu, la seva acció està enfocada cap a la persecució de les xarxes de tràfic de persones i el reforçament de la política comuna de la repatriació de persones en situació irregular, mitjançant l'increment de les relacions amb tercers països per aconseguir acords de readmissió, l'harmonització de les pràctiques de retorn mitjançant regulacions comunitàries i el reforçament del paper de Frontex. En paraules de Pascual Agüelo i Ángel G. Chueca:

*“Estem davant d'un Dret Migratori Europeu que es troba greument il·lustrat o afectat pel síndrome [conjunt de símptomes característics d'una malaltia] de les tres «R»: Repatriació (o expulsió), Retorn (que ha de ser voluntari) i Readmissió als Estats d'origen. Aquesta síndrome de les tres «R» està, a més, adreçat per l'obsessió que els Estats pateixen pel territori i que la mateixa UE està patint al seu torn”(2009, 128).*

Amb tot això, la UE pretén dotar de “credibilitat” les vies de migració legal, que a la pràctica suposa l'establiment d'una ciutadania jerarquitzada basada en pràctiques selectives, com si les persones que no poden optar per aquestes vies tinguessin voluntat de viure a la UE en situació irregular, i com si els fluxos migratoris es regissin exclusivament per factors d'atracció (*push*) i empenta (*pull*). Amb tot, el respecte a la dignitat, a la vida, a la autonomia personal o a la vida familiar, queda evidentment fora de consideració.

#### 4. Racionalitats del control i la gestió de la immigració a la UE

Les polítiques i els mecanismes de control de la immigració que s'han descrit fins aquí reflecteixen una concepció particular de les migracions i una orientació determinada de la seva gestió. Com es mostrarà a continuació darrera d'aquests discursos i dispositius de governamentalitat de la UE (Haahr i Walters 2004) apareix la racionalitat *seguritària*, és a dir basada en la lògica de la seguretat com a premissa, i la racionalitat *trafiquista*, basada en la lògica del tràfic de persones i tràfic d'immigrants<sup>169</sup>.

---

<sup>169</sup> Tot i que sovint es tractin conjuntament, cal diferenciar aquests dos supòsits. D'una banda, el tràfic de persones (*trafficking*, en anglès, o *trata*, en castellà) és un delictes contra els individus que atempta contra la dignitat i els drets de la persona. El contacte entre "traficant" i "víctima" es dona sota engany, abús i/o coacció; per tant, el consentiment està viciat. Pot donar-se dins o fora d'un país, l'encreuament de fronteres no és necessari. Els diners per al trasllat no són un factor important, sinó sotmetre a la persona a un deute econòmic que la forci a ser explotada. La relació entre "traficant" i la víctima acostuma a ser prolongada, generalment l'explotació s'inicia o continua un cop s'ha arribat a la destinació. Les seves víctimes fonamentals són dones, nenes i nens (i en menor grau homes). Durant el trasllat es minimitzen els riscos per a la salut i la vida, però a llarg termini té un fort impacte físic i psicològic. D'altra banda, el tràfic d'immigrants (*smuggling*, en anglès, o *tráfico*, en castellà) és fonamentalment un delictes contra l'Estat. La persona migrant estableix contacte directe i voluntari amb el "traficant", és a dir, no hi ha vici en el consentiment. Implica sempre encreuament de frontera o fronteres. Els diners són un factor intrínsec en el trasllat. La relació entre el traficant i el migrant acaba un cop arribat al destí. Implica majoritàriament a homes i durant el trasllat hi ha molts riscos per a la salut i la vida.

#### 4.1. La “securització” de les migracions.

La gestió dels fluxos migratoris que es desprèn de la política migratòria de la UE i els seus mecanismes d’aplicació, es correspon amb el paradigma de securització<sup>170</sup> de les migracions (Huysmans 2000; 2006; Bigo 2006; Bourbeau 2011; Campesi 2012) en tant que la prevenció i el control de la població preval per sobre de la promoció i protecció dels drets de les persones migrants (Guild 2009). Per a Giuseppe Campesi (2012) securitzar les migracions implica que les migracions es converteixin en un problema de seguretat, que s’utilitzi la retòrica de perill i que es pretengui utilitzar mesures excepcionals per a controlar la immigració. És dir, com si la immigració i la seguretat fossin dues cares de la mateixa moneda (Huysmans 2000).

Philippe Bourbeau (2011), en el seu estudi sobre la securització de la migració defineix aquesta com el procés d’integrar discursivament i institucional la immigració en els marcs de la seguretat que emfatitzen el control i la defensa, i el diferencia de la politització de les migracions que implica, per contra, simplement, portar el tema a l’escena pública.

Un dels primers passos realitzats per a la construcció de la UE va ser l’abolició dels controls fronterers entre els Estats membre. Aquest procés, iniciat en 1985 mitjançant la signatura dels Acords de Schengen, va suposar en la pràctica la creació d’una frontera comuna situada a les “fronteres exteriors” dels països membres de la UE amb tercers països. Des de llavors es van aprovar una sèrie de mesures perquè la supressió de fronteres interiors no posés en perill la seguretat de la ciutadania europea i es van establir una sèrie de condicions per a l’encreuament de fronteres i permanència de ciutadans extracomunitaris. Per això, el control de les fronteres externes va ser estre-

---

<sup>170</sup> Aquesta idea remet a la tesi constructivista de la securització com a acte lingüístic, desenvolupada per l’Escola de Copenhaguen d’Estudis de Seguretat, que considera que la seguretat és una qualitat que els actors introdueixen en les matèries mitjançant actes de securització, el que significa escenificar políticament i aconseguir que un volum significatiu del públic accepti mesures defensives extraordinàries (Buzan, Wæver, i Wilde 1998).

tament associat a la salvaguarda de la seguretat interior i a la protecció de la comunitat europea enfront d'amenaques exteriors, tals com el terrorisme, els delictes transfronterers o la immigració irregular<sup>171</sup>. Aquesta tendència ha estat reforçada en el context actual d'inseguretat global enfront del terrorisme internacional. D'aquesta manera, a l'àrea Schengen, en comptes de liberalitzar, es va acabar reforçant els controls fronterers i es van connectar matèries com la immigració, els controls de frontera i el terrorisme, sota un mateix paraigües securitari (Huysmans 2006; Fernández Bessa, Manavella Suárez, et al. 2010).

Jeff Huysmans (2006) assenyala que la securització de les polítiques migratòries en el context europeu es va realitzar mitjançant la idea de l'amenaça a seguretat interior (que podia posar-se en risc degut a la llibertat de circulació i que per tant, es requeria un estrictes controls de fronteres per evitar amenaces exteriors), a la identitat cultural i a la crisi de l'estat de benestar, que va fer aflorar en els Estats nord europeus una mena del xovinisme pels drets socials.

La institucionalització del mercat interior mitjançant la abolició de les fronteres ha suposat la europeïtzació del control de la llibertat de moviment. D'aquesta manera, la integració del Tercer Pilar en el Tractat de Maastricht (1992), la creació d'Europol (1992, 1999), la incorporació del cabal de Schengen al Tractat d'Amsterdam (1997), o la creació de bases de dades com el SIS (1990) o Eurodac<sup>172</sup> (2000), segons Huysmans (2006), ha implicat que aquest mercat interior s'acabi convertint en un camp de seguretat interior.

---

<sup>171</sup> Tanmateix, la UE es va reservar la possibilitat de restablir els controls interns temporalment en circumstàncies excepcionals. Com aprecia Kees Groenendijk (2004) a través d'una anàlisi sobre les situacions en que es van restaurar les fronteres entre 1995 i 2004 (que va ser sobretot davant de protestes del moviment antiglobalització i esdeveniments esportius), no està clar que els controls fronterers siguin un instrument efectiu per combatre la criminalitat, i en el cas del restabliment dels controls interns, tampoc per controlar la immigració. Tanmateix, aquests controls tenen una forta funció simbòlica que mostra a l'Estat com a protector de la ciutadania davant de situacions excepcionals i indesitjables. Sobre aquest tema vid. també Anaïs Faure (2008).

<sup>172</sup> Base de dades europea d'empremtes digitals per identificar demandants d'asil i persones que creuen les fronteres de manera irregular.

Després dels atemptats de l'11 de Setembre 2001 a Nova York, de l'11 de Març 2004 a Madrid i del 7 de juliol 2005 a Londres, la gestió de les fronteres i de la immigració en termes de seguretat ha adquirit una posició molt destacada entre les prioritats de la UE. No obstant això, no es tracta d'una nova tendència o orientació política, sinó més aviat el reforçament de les dinàmiques que han acompanyat el procés de construcció europea (Bosworth i Guild 2010; Fekete 2009; Fernández Bessa 2011). La racionalitat de la sospita ha estat present des de la gènesi de la regulació comunitària respecte al pas de fronteres de qualsevol persona extracomunitària, però la seva vinculació amb el terrorisme es va reforçar.

A partir d'aquell moment, els desenvolupaments de la lluita contra el terrorisme i contra la immigració "il·legal" aniran de la mà, arribant tal vincle al seu punt àlgid en el Programa de la Haia (2005-2009), marcat pels recents atemptats de l'11 de març a Madrid, en el qual s'incorpora definitivament l'accent securitari a la consolidació de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia, com es veurà clarament també en el Programa d'Estocolm.

En el marc de l'Àrea Schengen el concepte de seguretat ha adquirit un nou significat. Una amenaça a la seguretat ja no implica necessàriament el risc d'un enfrontament amb altres Estats, sinó que adopta la forma d'un conjunt d'amenaques socials transnacionals que amb freqüència poden prendre la imatge racialitzada d'un individu no-caucàsic i musulmà (Walters 2004).

En aquest context, els Estats membres han anat aprovant, amb ampli consens, una sèrie de mesures, com ara el reforçament de l'intercanvi d'informació i dades personals, la cooperació entre experts i l'extensió de l'ús de tecnologies de vigilància i control, sobretot pel que fa a la gestió de fronteres exteriors, que durant temps havien estat bloquejades per l'oposició de sectors preocupats pel dret a la intimitat i la privacitat. Però, tot i la voluntat política d'adoptar les mesures esmentades, no va ser fins després de l'11 de març de 2004 que es van acabar d'impulsar i d'implementar mitjançant els mitjans tècnics preceptius. Amb tot, els dispositius orientats a articular la polí-

tica de fronteres de la UE en clau securitària, sens dubte han proliferat en els darrers anys (Gil Araujo 2005; Duvell 2006).

La consideració de les migracions irregulars com problema prioritari per a la seguretat interior, juntament amb el terrorisme o la criminalitat organitzada (Fernández Bessa, Rivera Beiras, et al. 2010; Mezzadra 2005; Monclús Masó 2008) i la seva interpretació com un fenomen vinculat amb la delinqüència no només està relacionada amb discursos alarmistes i populistes, sinó també amb una indústria de la seguretat, molt lucrativa, que pretén que es desenvolupi la recerca i es posin en pràctica les últimes innovacions tecnològiques en aquests dos àmbits (Rodier 2013). Per exemple, amb l'Agència Frontex, la posada en funcionament del SIS+ o del SIS II (Faure Atger 2008) o el desplegament d'EUROSUR<sup>173</sup>.

Amb tot, com afirma Elspeth Guild (2009), la criminalització de la immigració acaba implicant que en comptes de concebre les polítiques migratòries com una matèria relacionada amb els drets humans s'acabi convertint en una qüestió de seguretat. En aquest sentit, les mesures securitàries de control de la immigració i les mesures repressives envers els immigrants en situació irregular estan afectant seriosament molts drets fonamentals: el dret a la vida, la llibertat i la integritat física, el dret a l'asil, el dret al degut procés, i, per descomptat, el dret a sortir del propi país. Des d'aquesta perspectiva, la UE hauria d'assumir que les qüestions de seguretat no poden ser el criteri fonamental per "gestionar" la immigració. L'anàlisi dels actuals estàndards inter-

---

<sup>173</sup> EUROSUR (*European Border Surveillance System*) és una xarxa de comunicació que tracta de millorar la detecció, prevenció i lluita contra la immigració irregular i la delinqüència organitzada. El seu objectiu és millorar la gestió de les fronteres exteriors de la UE mitjançant l'intercanvi d'informació entre països europeus i amb Frontex. Es tracta d'un sistema que permet compartir en temps real les dades recollides per diferents autoritats nacionals o tecnologies de vigilància, com imatges de satèl·lit, previsions meteorològiques o sistemes d'indicació de la posició de vaixells. El desembre de 2013 va entrar en funcionament a Espanya, Bulgària, Estònia, Grècia, França, Croàcia, Itàlia, Xipre, Letònia, Lituània, Hongria, Malta, Polònia, Portugal, Romania, Eslovènia, Eslovàquia i Finlàndia, i a partir del 2014 a la resta de països. (Vid. Parlament Europeu. Nota de premsa: "*Eurosur: el PE adopta un nuevo sistema de vigilancia de las fronteras exteriores*". Disponible a: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/content/20131007IPR21624/html/Eurosur-el-PE-adopta-un-nuevo-sistema-de-vigilancia-de-las-fronteras-exteriores> [Darrera consulta: 14 de setembre de 2015]).



nacionals de Drets Humans revela que les polítiques de control migratori estan molt lluny de complir adequadament les obligacions concretes pels Estats en els diferents tractats internacionals, en la normativa comunitària i fins i tot en les pròpies lleis internes dels Estats membres (Fernández Bessa i Manavella Suárez 2010). En aquest marc, es produeixen pràctiques que si es donessin en qualsevol altre àmbit de la política serien considerades inacceptables o com a mínim “excepcionals”, però que algunes persones migrants, concretament aquelles que provenen dels llocs més pobres del món, estan sofrint quotidianament. En aquest marc, la regressió de l'Estat de dret, una de les bases dels Estats europeus, permet que aquest es reafirmi en les seves funcions de control en comptes de garantir els Drets Humans.

#### 4.2. El “trafiquisme”

Les restriccions i dificultats per accedir i romandre legalment a la Unió europea no impedeixen l'arribada de migrants, és a dir, no han aconseguit frenar (o dissuadir) els desigs de migrar de molta gent. Tanmateix, obliguen les persones, a utilitzar estratègies migratòries<sup>174</sup> més complexes, costoses i en ocasions clandestines.

Com s'ha exposat en aquest capítol, juntament amb el control de la immigració irregular, un dels principals objectius de les polítiques migratòries i de seguretat dels països europeus és la lluita contra el tràfic de persones i la criminalitat organitzada. Tant en els mitjans de comunicació com en les polítiques dels Estats membres i de la UE, s'està incrementant l'ús del terme tràfic per referir-se al que en realitat és una de les diferents modalitats de la migració internacional. Les persones amb intenció de viure i treballar a UE normalment intenten fer-ho de forma legal, ja sigui com a turista,

---

<sup>174</sup> Entenem estratègies migratòries en el sentit que ho fa Laura Oso (2003), és a dir com l'adopció, per part de la persona migrant, d'una sèrie d'eleccions d'acció, referents als mecanismes a utilitzar per dur a terme la migració, en concret, respecte a la sortida del país d'origen (inversió inicial, deute, documentació, contactes amb xarxes il·legals, agències...) i a l'entrada al país d'acollida (modalitat de transport, formes d'esquivar els controls fronterers, inserció inicial a la societat d'acollida...).

estudiant o com treballador/a amb una oferta de treball des del país d'origen (moltes vegades aconseguida a través de xarxes de contactes transnacionals). Si no hi ha possibilitats de traspasar les fronteres pels canals habituals (difícilment accessibles per a persones pobres del Sud global) algunes persones recorren a intermediaris que els puguin facilitar o proporcionar altres formes d'accés. Aquest fet fa augmentar el cost i el risc del viatge, així com la dependència de terceres persones, sobretot en els primers passos del projecte migratori (Arella et al. 2007).

Tant si l'entrada al país de destí de la migració és legal o il·legal, recórrer a xarxes de suport, o xarxes socials migratòries (Daunis Rodríguez 2014a), ha estat una estratègia normal i generalitzada en tot procés migratori, ja que aquestes faciliten la sortida del lloc d'origen (proporcionant recursos econòmics, mitjans de transport, informació sobre la destinació, etc.) i la inserció al lloc de destí (proporcionant contactes per aconseguir un treball, un habitatge, recursos sanitaris, etc.). Una part d'aquestes xarxes són xarxes de tràfic il·lícit d'éssers humans que enganyen i es lucren amb la misèria aliena, però moltes altres no ho són (Juliano 2004)<sup>175</sup>. Les autoritats tendeixen a considerar totes les xarxes de suport (fins i tot les solidàries) com a xarxes delictives, mentre que els immigrants les solen veure com a intermediaris necessaris, fins i tot en el cas de les més coercitives i explotadores (Juliano 2002).

---

<sup>175</sup> Per evitar simplificacions, Dolores Juliano (2002) proposa diferenciar entre les següents tipologies de xarxes: 1) les xarxes de tipus familiar, serien aquelles en les que familiars o amics ajunten els diners necessaris per pagar el viatge. L'emigrant haurà de tornar aquesta quantitat i ocasionalment alguns interessos. També són utilitzades per a migracions amb finalitats de reagrupació familiar, en aquest cas no caldrà tornar el préstec; 2) les xarxes de tipus comercial, com ara prestadors privats, agències de viatge o empresaris de clubs. Aquestes entitats funcionen com a prestadors, però també participen en l'organització del viatge i acostumen a reclamar interessos bastant elevats; i finalment 3) les xarxes de tipus coercitiu, les quals exerceixen amenaces per reforçar el seu objectiu econòmic. L'autora subdivideix aquest últim grup en tres tipus: els "grups de base ètnica", els quals exigeixen el deute pels diners avançats amb amenaces físiques o simbòliques mitjançant malefícis o vudú; els grups tipus "trep delictiva", formats per un petit grup de persones més o menys organitzades que exerceixen pressió extorsionadora tant al país d'origen com en el de destinació; i, finalment, les "bandes organitzades" a nivell internacional, que combinen tràfic de persones, d'armes, drogues, pornografia, etc. Sobre el *modus operandi* i les rutes d'aquestes xarxes heterogènies, vid. també Alberto Daunis (2009b).

Existeix una gran varietat de mediacions per a la migració, molt heterogènies entre elles, que solen generalitzar-se erròniament amb el concepte de “tràfic”. Aquestes poden prestar ajuda de manera desinteressada o amb finalitats lucratives, les quals poden imposar a la persona migrant mecanismes molt diversos per garantir la devolució del deute, des d’accions formals fins a coaccions i amenaces (Daunis Rodríguez 2014a). Sovint quan es parla de migracions irregulars es fa al·lusió a les màfies i organitzacions de criminalitat organitzada que coaccionen i exploten les persones migrants (en el cas que siguin dones, explotar-les sexualment) per enriquir-se, a la vegada que se les fa responsables de les vulneracions dels drets fonamentals. Yamila Azize (2004) anomena aquest fenomen enfocament *trafiquista* de les migracions i el defineix de la següent manera:

*“[s]egons aquest enfocament, el desplaçament de persones pel món es deu fonamentalment a les operacions clandestines i criminals de màfies internacionals que enganyen i exploten a les persones que volen desplaçar-se. Aquest enfocament enfosqueix l’arrel i el mòbil fonamental de l’emigració: la necessitat de treball remunerat, la subsistència i la recerca d’una millor qualitat de vida” (Azize Vargas 2004, 168).*

El *trafiquisme* esdevé una figura de tancament que serveix per rebutjar, mitjançant la criminalització, totes aquelles migracions que no s’hagin organitzat mitjançant els canals legals de l’Estat i els seus criteris selectius (d’acord amb el mercat de treball, amb la preferència de migrants d’unes determinades regions, etc.) i d’aquesta manera es garanteix el funcionament del sistema d’inclusió subordinat a les necessitats del mercat de treball instaurat per la política migratòria (Arella et al. 2007). Com diria Rutvica Andrijasevic (2009) les polítiques contra el tràfic de persones són útils per normalitzar l’accés jerarquitzat al mercat laboral europeu i a la ciutadania. Aquest enfocament redueix tota migració autònoma al tràfic. D’aquesta manera, sota l’emblema de la “lluita contra el tràfic” apareixen unes víctimes a salvar (normalment dones, especialment feminitzades) i uns “traficants” (perillosos criminals estrangers) que perseguir i es legitimen les polítiques de tancament de la Unió Europea, les mesures restrictives i la normativa excloent que acaba perjudicant les persones migrants.

Tot i que en els tractats internacionals el tràfic de persones (*trafficking*) i el tràfic d'immigrants (*smuggling*) estan diferenciats <sup>176</sup>, les polítiques migratòries il·legalitzen i persegueixen gairebé tot tipus de migració que no segueixi les vies (laborals) regulars, i d'aquesta manera es posa en el mateix sac accions que afavoreixen les persones que migren i que aquestes escullen voluntàriament (com per exemple, contraure un deute per emprendre una migració, adquirir documentació falsa per traspasar els controls fronterers donada la impossibilitats d'acollir-se a les vies legals, etc.) (Agustín 2004) i altres que no (ser explotades i enganyades).

Diversos estudis que investiguen el tràfic de persones per motius d'explotació sexual (*sex trafficking*) des de la perspectiva de les migracions han qüestionat la suposada correlació entre el tràfic de persones per motius d'explotació de sexual i la delinqüència organitzada (Doezema 1999; Nicolás Lazo 2006; Daunis Rodríguez 2014a) i han mostrat que aquesta concepció del tràfic de persones no aborda la convergència entre les polítiques contra el tràfic i les polítiques contra la immigració irregular (Andrijasevic 2009). En canvi, mostren com el tancament de fronteres i les mesures securitàries de la UE per controlar i evitar les migracions suposen les condicions idònies per a la proliferació de les xarxes de tràfic de persones i són les que posen en risc a aquelles persones que troben més obstacles i compten amb menys recursos per migrar legalment i que per tant, són més susceptibles de recórrer a xarxes coercitives (Mestre i Mestre 2004).

D'aquesta manera, l'Europa "sense fronteres" s'ha consolidat com a un dispositiu de control selectiu de la població, on les fronteres han deixat de ser línies contínues que demarquen els límits externs dels Estats, per convertir-se en una mena de filtres que jerarquitzen la ciutadania i que poden exercir el seu poder de demarcació en di-

---

<sup>176</sup> Vid. Per exemple, els protocols de la Convenció de Palerm (2000): Protocol per prevenir, reprimir i sancionar el tràfic de persones, especialment dones i nens, que complementa la Convenció de les Nacions Unides contra la delinqüència organitzada transnacional i Protocol contra el tràfic il·lícit de migrants per terra, mar i aire, que complementa la Convenció de les Nacions Unides contra la delinqüència organitzada transnacional.

versos espais i per una multiplicitat de mitjans. És a dir, la proliferació de les fronteres (Mezzadra i Neilson 2013) ha suposat la “deslocalització del control”. Amb això no em refereixo al també preocupant rebuig social de la immigració sota arguments culturals, identitaris o de competència pels escassos recursos de les reminiscències de l'Estat del benestar, sinó als mecanismes formals de control i gestió de la immigració. És a dir, aquells dissenyats per consolidar un espai de “llibertat, seguretat i justícia” per a la “ciutadania europea” mitjançant unes polítiques que externalitzen i privatitzen els controls migratoris (amb l'exigència de visats, tractats de readmissió, sancions a les companyies de transport) (Rodier 2013; Mezzadra i Neilson 2013), que creen agències per vigilar les fronteres dels “riscos migratoris” i que es despleguen mitjançant una normativa que instaura i legitima aquestes pràctiques d'exclusió i de gestió selectiva. D'aquesta manera la sobirania dels Estats s'ha desterritorialitzat i ja no serveix només per mantenir allunyats als “intrusos” sinó sobretot per al govern de la població de dins i de fora del territori (Rigo 2005). El govern de les migracions cada vegada depèn més de contractes i tractats on hi participen actors i agències públiques i privades transnacionals. Com aprecia Enrica Rigo (2005) les fronteres europees s'han convertit en àrees on la sobirania és compartida entre diferents actors i de vegades, delegada a agents privats. Per tot això, podem afirmar que avui en dia les fronteres tenen més a veure amb la “gestió” que amb el “control” (Bigo i Guild 2005a; Mezzadra 2005; Duvell 2006; Andrijasevic 2009) i d'aquesta manera el paper de la sobirania estatal s'està transformant.

## **CAPÍTOL 3. CONTROL I GESTIÓ DE LA IMMIGRACIÓ A L'ESTAT ESPANYOL**

## 1. La regulació de la immigració a l'Estat espanyol

La regulació de la immigració, és a dir, la manera en que l'Estat espanyol ha tractat de controlar i gestionar les migracions aquests darrers anys, ha conformat un model migratori. L'objectiu d'aquesta tesi no és caracteritzar el model migratori espanyol, però l'evolució de la política migratòria, els seus trets característics i el dret migratori que l'ha desenvolupat han assentat les bases d'un determinat model. Aquest model, segons David Moya (2010), es basa, d'una banda, en un reforç constant dels controls d'entrada, la minimització de l'asil com a via d'entrada i el recurs selectiu a l'expulsió, i de l'altra, en el reconeixement d'una sèrie de drets constitucionals, la "laboralització" del model migratori, i un sistema de regularització individual mitjançant l'arrelament. Els estàndards europeus, la jurisprudència del tribunal constitucional o una determinada visió política sobre les migracions han estat factors que han contribuït a la consolidació d'aquestes bases durant la primera dècada del segle XXI.

A continuació, a través d'una anàlisi de les característiques més significatives de la política migratòria i del dret migratori es mostrarà l'evolució del model migratori espanyol i les seves respostes davant del control i la gestió de les migracions.

## 1.1. Trets característics de la política migratòria

Les característiques geopolítiques d'Espanya com a país euromediterrani, així com la seva proximitat geogràfica a Àfrica i cultural amb Amèrica llatina, la seva transformació molt recent en país de destinació per a la immigració, que hem vist al primer capítol, i l'entrada d'Espanya a la Unió Europea (1986) i a l'espai Schengen (1995), que s'ha analitzat en el segon, han influït de manera important en l'orientació i la definició de la seva política migratòria i de la legislació en que s'ha plasmat.

Les polítiques migratòries, definides per la normativa i sobretot per la aplicació que en fan les autoritats competents a nivell nacional i local, tenen una gran influència sobre el tipus d'immigració que reben els diferents països (Ferraris 2012) i aquest ha estat clarament el cas d'Espanya.

Una constant en el tractament de la immigració a l'Estat espanyol ha estat el seu enfocament policial i la seva vinculació amb la seguretat, sense cap referència a la recent història d'emigració de la societat espanyola. Per aquest motiu, com veurem, el model migratori s'ha orientat cap a una gestió repressiva i selectiva dels fluxos.

### 1.1.1. Immigració i canvis polítics

Per comprendre l'evolució i desenvolupament de la política migratòria de l'Estat espanyol és necessari comprendre els importants canvis polítics que ha viscut el país en els darrers anys. Des d'aquesta perspectiva cal tenir en compte la recent transició democràtica viscuda entre 1975 i 1982, l'atmosfera optimista que la va acompanyar, així com la voluntat d'integrar a la població immigrant que començava a arribar a Espanya en aquell moment. No obstant això, les dues legislatures consecutives del govern conservador del Partit Popular (PP), de 1996-2004, i especialment el segon període de 2000-2004, es van caracteritzar per un discurs i una resposta legislativa envers la immigració que es va plasmar en les diverses reformes penals i de la Llei d'Estrangeria, aprovades gràcies a la majoria absoluta del PP al Parlament, que restringien els drets dels immigrants i reforçaven les mesures de control. Els atemptats de l'11 de setembre



de 2001 a Nova York, de l'11 de març de 2004 a Madrid i del 7 de juliol de 2005 a Londres també han influït en les polítiques migratòries i van concedir cert grau de legitimitat a les polítiques securitàries iniciades pels governs d'Aznar, i acceptades i continuades en gran part pels posteriors governs del PSOE. Durant el govern de José Luís Rodríguez Zapatero, que va tenir lloc entre els anys 2004-2008 i 2008-2011, es va incrementar el protagonisme de la Unió europea i de la cooperació amb els països d'origen de la immigració per a controlar els fluxos, però el model migratori establert a la Llei d'Estrangeria gairebé no es va modificar.

En plena crisi econòmica, el 15 de maig de 2011 va irrompre el Moviment del 15M, també conegut com a moviment dels Indignats, i va significar tot un conjunt de protestes interconnectades a les places de diferents ciutats espanyoles i a les xarxes socials (Toret 2013), on la ciutadania es va organitzar i va assenyalar a polítics i banquers com a culpables de la crisi (Antentas 2011). La immigració va deixar d'estar a l'agenda política i els immigrants, com s'ha vist més amunt, van ser uns damnificats més de la crisi, no els "culpables". Tot i això, el PP va guanyar les eleccions de desembre de 2011 amb majoria absoluta i Mariano Rajoy va ser escollit president del govern. En aquest context, el seu ministre de l'interior ha seguit la línia dura del partit envers les migracions, reforçant, encara més, els discursos contraris a la immigració i les restriccions de drets dels immigrants, però a la vegada, les veus contràries dels moviments ciutadans han guanyat protagonisme.

Independentment de la ideologia política del govern de torn, l'objectiu fonamental de les polítiques migratòries ha estat controlar l'emigració dels països del Sud i per això han centrat l'atenció en el reforçament de la "frontera sud" i en la "lluita contra la immigració il·legal" (Ministerio del Interior 2008b; 2009b; 2010b; 2011b; 2012b). La integració social dels immigrants ha estat sempre un objectiu amb molta menys rellevància (i recursos destinats). Des de la primera reforma de la Llei d'Estrangeria, com es veurà en el següent apartat, es pot observar una notable discriminació institucional cap als estrangers, ja que en lloc d'encaminar-se a compensar les mancances socials que lògicament poguessin tenir els nous arribats, complia una funció d'exclusió, ja

que, com assenyala Elisa García “*eren excessivament policials i contribuïen a la confusió entre immigrant i delinqüent*” (2002, 147).

Així mateix, cal destacar que les polítiques migratòries portades a terme pels governs espanyols, en part heretades de legislacions franquistes, han operat de manera selectiva, amb una preferència cultural i religiosa que ha facilitat l'arribada de nacionals procedents d'Amèrica llatina<sup>177</sup> en detriment d'estrangers procedents del continent africà (Izquierdo i Cornelius 2012; Fernández Suárez 2012), com de fet, s'ha mostrat anteriorment a les xifres respecte a la procedència dels fluxos migratoris i respecte a la facilitat per obtenir la nacionalitat<sup>178</sup>.

En conjunt pot afirmar-se que la gestió dels fluxos realitzada per l'Estat espanyol s'ha caracteritzat per dues circumstàncies contradictòries: si per una banda pretenia combatre el fenomen de la immigració “il·legal” mitjançant el “blindatge” de la frontera sud, per l'altra generava la il·legalitat mitjançant els requisits burocràtics imposats per la Llei d'Estrangeria per obtenir i mantenir els anomenats “papers”<sup>179</sup> (Solanes Corella 2003; Cornelius 2004b; Calavita 2006; Izquierdo Escribano 2008).

---

<sup>177</sup> Aquesta preferència llatinoamericana s'ha plasmat mitjançant diversos instruments polítics, com ara, els processos de regularització (per exemple, procés de regularització per Equatorians el 2003), l'accés a la nacionalitat espanyola que regula el Codi Civil i un conjunt de normatives aprovades durant els anys 70 que tenien com a objectiu aproximar la “metròpoli” a les seves antigues colònies mitjançant tractats recíprocs de suspensió de visats o tractats de doble nacionalitat (Fernández Suárez 2012, 105). La preferència (o discriminació) més explícita respecte a l'accés a la nacionalitat la trobem a l'article 22.1 del Codi Civil que estableix: “*Per a la concessió de la nacionalitat per residència es requereix que aquesta hagi durat deu anys. Seran suficients cinc anys per als que hagin obtingut la condició de refugiat i dos anys quan es tracti de nacionals d'origen de països iberoamericans, Andorra, Filipines, Guinea Equatorial o Portugal o de sefardites*”.

<sup>178</sup> Vid. Gràfic 5: Evolució concessions de nacionalitat espanyola per residència, 1999-2014.

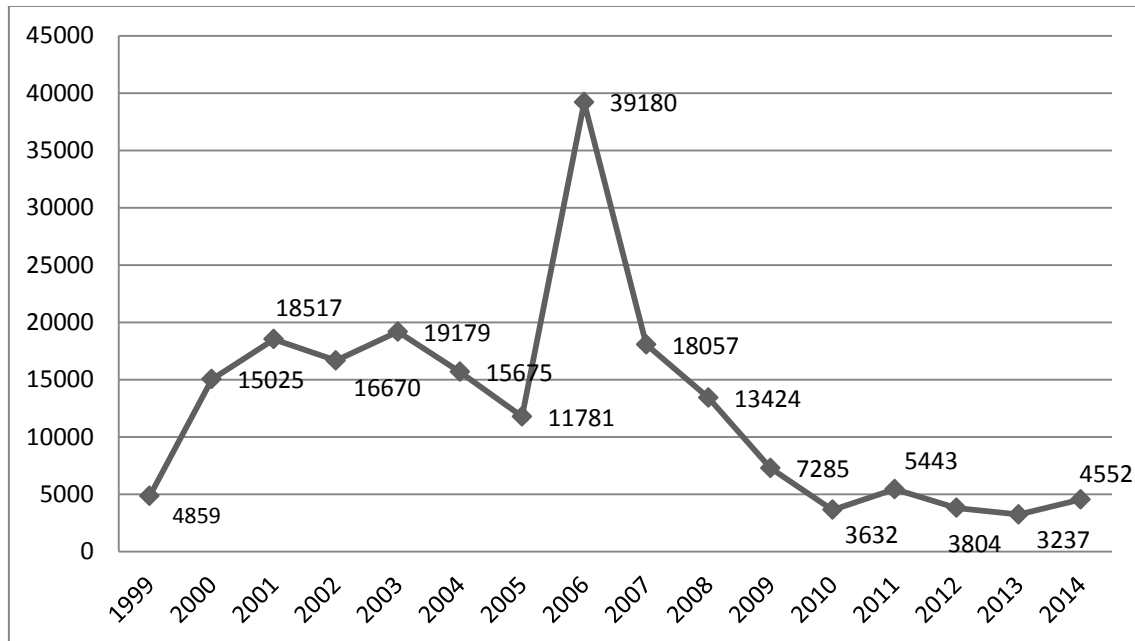
<sup>179</sup> Col·loquialment, els propis immigrant es refereixen a la documentació respecte a la seva situació administrativa, els permisos de treball i residència com a “papers”. Per aquest motiu, els immigrants en situació irregular, sovint han estat anomenats com a indocumentats o “sense papers”.

### *1.1.2. El control de la frontera sud*

El desplegament de tota mena d'estratègies i dispositius per blindar la frontera sud ha estat un dels trets més característics de la política migratòria contemporània de l'Estat espanyol (Pérez Caramés 2012; Fernández Bessa 2008). Tot i que el nombre d'immigrants que tracten de creuar la frontera per llocs no habilitats ha estat quantitativament molt reduït en relació amb els que han entrat de manera legal com a turistes o visitants, el seu control és molt important per motius simbòlics, en tant que la contenció de l'entrada il·legal és un pilar fonamental del sistema de control migratori, així com per raons humanitàries, socials i polítiques (Moya Malapeira 2010).

L'arribada d'immigrants a través d'embarcacions precàries a les costes d'Andalusia i de les Illes Canàries, mitjançant les anomenades pasteres i *cayucos* (*piragües*), ha centrat l'atenció política i la inversió en mitjans per a l'anomenada "lluita contra la immigració il·legal". Tanmateix, com es pot veure en el Gràfic 22, a partir de 2006, en que degut a circumstàncies conjunturals el nombre d'embarcacions que van arribar a les Illes Canàries durant l'estiu va ser molt elevat, durant l'anomenada "crisi dels *cayucos*" (Carling 2007; Fernández Bessa 2008), les xifres mostren una gran davallada en la utilització d'aquesta via d'entrada a Espanya. En canvi, es tracta de la ruta que ha despertat més preocupació a causa de les morts que s'han produït en el seu itinerari (APDHA 2007; 2009; Del Grande 2014) i la seva repercussió mediàtica (Aierbe 2006).

Gràfic 22: Immigrants irregulars arribats a les costes espanyoles. Sèrie històrica 1999-2014

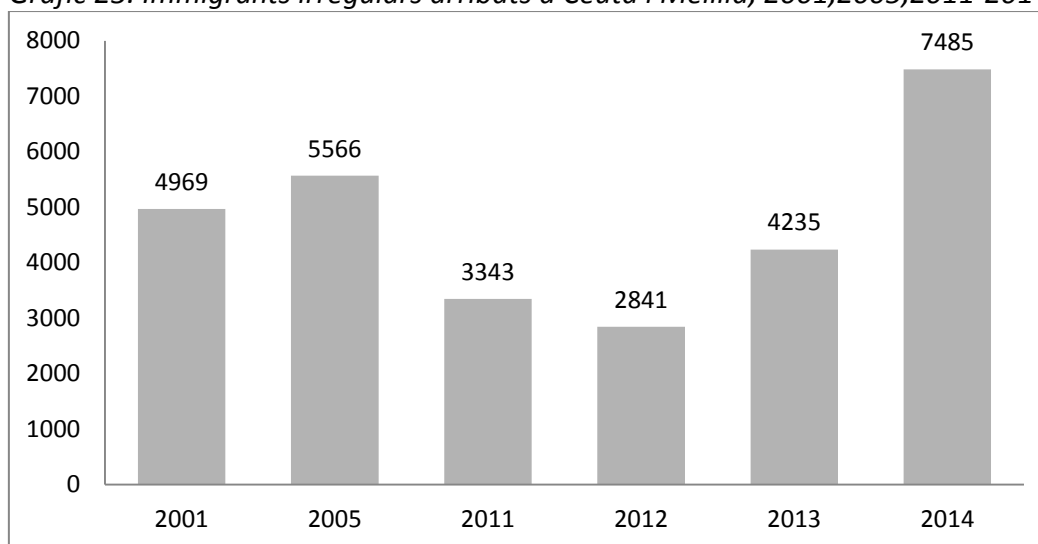


Font: Elaboració pròpia. Dades: (Ministerio del Interior 2015b).

Un altre focus d'atenció de la política migratòria ha estat l'arribada d'immigrants des de Marroc a través de les tanques de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla. Ceuta i Melilla són les dues úniques ciutats de la Unió europea situades geogràficament al continent Africà. Aquest fet suposa que siguin la via més propera per accedir des d'Àfrica a Espanya, però no la més accessible. La immigració sempre ha estat present en aquestes ciutats, primer amb l'arribada de persones d'origen magrebí, i a partir de 1995 amb l'arribada de persones subsaharianes. Fins a principis dels anys 90 les fronteres de Ceuta i Melilla eren fluides, permeables i tancades amb filat. L'any 1995 es va començar a construir la tanca que envolta el perímetre de la ciutat de Ceuta i el 1998 la de Melilla (APDHA 2015). A partir d'aquest moment, cada cert temps, diversos grups, més o menys nombrosos, de persones procedents de l'Àfrica subsahariana han tractat d'accedir a territori espanyol saltant la tanca. Les mesures aplicades pels diferents governs per aquests fets han estat sempre controvertides i fortament criticades per la opinió pública, onegés i institucions internacionals que defensen els drets humans. En el Gràfic 23 es mostra la selecció de dades que aporta el govern en el Balanç de lluita contra la immigració irregular 2014, on es compara el

nombre de persones que van arribar a Ceuta i Melilla en els moments conjunturals en que es van realitzar diversos salts organitzats en que van participar centenars de migrants<sup>180</sup>.

Gràfic 23. Immigrants irregulars arribats a Ceuta i Melilla, 2001,2005,2011-2014



Font: Per als anys 2005, 2011-2014: (*Ministerio del Interior 2015b*). Per a l'any 2001: CEAR. Disponible a: <http://www.cear.es/que-hacemos/cifras-y-estadisticas> [Darrera consulta: 5 d'agost de 2015].

La visibilització internacional de l'arribada de migrants provinents d'Àfrica amb mitjans rudimentaris a les costes d'Andalusia, Canàries o les ciutats de Ceuta i Melilla, i de la gran quantitat de pèrdues de vida i vulneracions de drets humans que s'han donat en aquests escenaris<sup>181</sup>, ha provocat que les fronteres meridionals es tornessin un focus d'atenció humanitària, social i mediàtica a tota Europa i per tant, també un motiu de preocupació pels governs espanyols.

---

<sup>180</sup> En relació als salts de setembre de 2005 vid. Ortuño Aix 2005, Aierbe 2006. En relació a les entrades de 2013 i 2014 el Ministeri d'Interior destaca que provenien de Síria i eren potencials refugiats 273 persones el 2013 i 3.305 persones el 2014 (*Ministerio del Interior 2015b*).

<sup>181</sup> Entre altres, vid. Gil-Robles 2005; MSF 2005; Spijkerboer 2007; CEAR 2006; APDHA 2007; Cuttitta 2008; Romero 2007; Amnistia Internacional 2008; APDHA 2009; Fernández Bessa i Manavella Suárez 2010; APDHA 2015.

La resposta a aquesta situació es va articular en dos vessants complementaris, però que progressivament van suposar la implementació de diferents mesures. D'una banda, es va fortificar el perímetre fronterer marítim i de les ciutats de Ceuta i Melilla<sup>182</sup>, i es van desplegar mesures operatives per reforçar la vigilància de les fronteres marítimes exteriors. I de l'altra, es va incrementar la activitat diplomàtica d'Espanya amb els països de trànsit i d'origen de les migracions per establir convenis de cooperació i col·laboració en matèria migratòria (Pinyol 2007), primer a través del Programa Global de Regulació i Coordinació de la Extranjeria i la Inmigración, més conegut com a programa GRECO<sup>183</sup>, i de tractats bilaterals amb alguns països (Vacas Fernández 2007), i després mitjançant els anomenats *Plans Àfrica* (Romero 2007; 2011).

Per la vigilància de les fronteres l'Estat espanyol ha fet importants inversions en tecnologia i telecomunicacions. En concret, Espanya des de l'any 2002 compta amb el SIVE (Sistema Integrat de Vigilància Exterior)<sup>184</sup>, un conjunt de sofisticats sistemes integrat per sensors, càmeres i radars, que permeten detectar la presència de petites embarcacions al mar i transmetre informació sobre la seva ubicació en temps real a un centre de comandament i control. Inicialment va ser creat per a vigilar la zona de l'estret de Gibraltar, però actualment s'estén per tota la costa peninsular i insular espanyola (Ministerio del Interior 2011b). També es realitzen patrulles de vigilància per terra, mar i aire a les zones frontereres. Des de 2006 aquestes estan coordinades per

---

<sup>182</sup> En concret, l'any 2005, després de la mort de 14 migrants que tractaven de travessar la tanca de Ceuta com a conseqüència de disparats efectuats per la Guàrdia Civil i les forces de seguretat marroquines, es va augmentar l'alçada de les tanques de 3 a 6 metres, es van col·locar concertines, que augmentaven la seva perillositat, es va desplegar l'exèrcit per a vigilar la frontera i a Melilla es va aixecar una tercera tanca (APDHA 2015).

<sup>183</sup> Acord del Consell de Ministres del dia 30 de març de 2001, pel que s'aprova el *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración*, BOE de 27 d'abril de 2001.

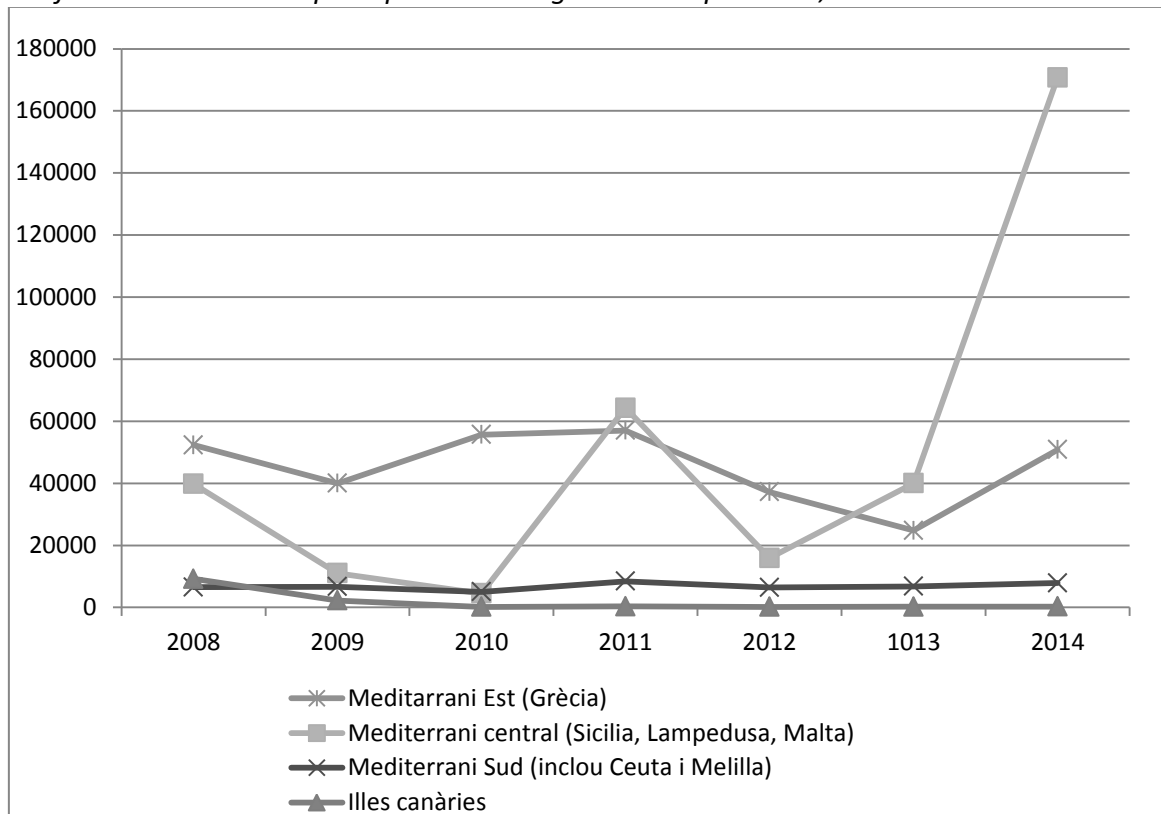
<sup>184</sup> El Sistema Integrat de Vigilància Exterior va ser aprovat l'any 1999. Entre els anys 2000 i 2008 es van invertir 236,16 milions d'Euros en la implantació del SIVE (Fernández Bessa 2008). Per l'any 2015 es va preveure destinar al SIVE un pressupost de 5 milions d'euros (Font: Nota de premsa Guardia Civil. Ministerio del Interior. "La Guardia Civil contará con 2.620 millones de euros de presupuesto para el ejercicio 2015". Disponible a: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/5095.html> [Darrera consulta: 5 d'agost de 2015]).

Frontex, i són dutes a terme per oficials de policia dels diferents Estats membre de la UE, com s'ha mostrat en el capítol anterior.

Tot i això, no hi ha proves de que aquest desplegament, que ha suposat una important inversió de recursos, hagi servit per augmentar efectivament el control de la immigració (Izquierdo i Cornelius 2012). Com afirma Elspeth Guild (2009), ni les fronteres més vigilades són eficaces en el control total de les persones que tracten d'accedir a un territori. Les patrulles i altres dispositius de control instal·lats a les costes euro-mediterrànies i a les Illes Canàries han contribuït a modificar les tradicionals rutes migratòries "clandestines" des del nord d'Àfrica cap a Europa; per aquest motiu, la disminució de les xifres d'arribada de persones en un lloc concret de la costa sovint significa que s'ha modificat el lloc de destí. Per exemple, el reforçament de les fronteres de Ceuta i Melilla i del Sud del Mediterrani mitjançant el SIVE va desplaçar les rutes migratòries cap a les Illes Canàries, convertint la ruta en més llarga i perillosa, que com s'apunta des de diverses onegés (APDHA 2007; CEAR 2006; Amnistia Internacional 2008) i des de l'acadèmia (Spijkerboer 2007; Cuttitta 2008; Fernández Bessa i Manavella Suárez 2010), va incrementar els riscos de perdre la vida en el trajecte.

Com es pot apreciar en el Gràfic 24, a partir de l'any 2008 les rutes migratòries de les Illes Canàries i del Mediterrani Sud van deixar de tenir rellevància i les principals rutes es van traslladar cap al Mediterrani Central i cap a l'Est.

Gràfic 24: Canvis en les principals rutes migratòries cap a la UE, 2008-2014



Font: Frontex. Disponible a <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> [Darrera consulta: 5 d'agost de 2015].

Segons els anàlisis de risc de l'agència europea Frontex (2015), les activitats de patrullatge a les fronteres, l'enfortiment dels controls fronterers, així com l'augment de l'atur, han fet disminuir la "pressió migratòria" a Espanya. La única excepció han estat diversos episodis dels anys 2011, 2012, 2013 i 2014<sup>185</sup>, en que alguns nacionals algerians i subsaharians van tractar de creuar les fronteres terrestres de Ceuta i Melilla. Tanmateix, "els ingents recursos humans, materials i econòmics emprats per combatre l'entrada irregular a Espanya s'expliquen no solament pel nombre d'entrades irregulars, sinó també per la necessitat de preservar la credibilitat sobre l'eficàcia del conjunt del model de gestió migratòria" (Moya Malapeira 2010, 90).

<sup>185</sup> Segons l'Agència Europea Frontex, per al 2014 el desplaçament de grans sectors de la població es deu als conflictes i la violència a Mali, Sudan, Sudan del Sud, Camerun, Nigèria, Txad i la República Centreafricana (Frontex 2015).



Pel que fa a la ruta del Mediterrani central, el 2014 més de 170.000 persones, la gran majoria procedents de Síria i Eritrea, van arribar a Itàlia des de Líbia, que després de la caiguda del règim de Gaddafi, l'any 2011, s'ha convertit en un dels principals punts de partida d'aquesta ruta. Una altra vegada, el gran nombre de persones que s'embarquen des del Nord d'Àfrica per arribar a Europa travessant el mar, ha suposat que augmentin les morts i desaparicions, que segons l'Agència de la ONU per als Refugiats només durant l'any 2014 va ser de 3.500<sup>186</sup>.

En conseqüència, davant la impossibilitat de migrar o accedir a l'asil en condicions segures, són les polítiques migratòries restrictives les que com afirma Iñaki Rivera (2015) acaben llançant a tanta gent a les aigües del Mediterrani i produint un dany social a gran escala. Greus vulneracions de drets i un gran nombre de morts<sup>187</sup> apareixen com la conseqüència de l'acció sobirana de defensar les fronteres i dotar de "credibilitat" el model migratori.

### *1.1.3. La producció de la irregularitat*

L'altre tret característic de les polítiques migratòries de l'Estat espanyol ha estat la "irregularitat". Tot i que les xifres d'arribades irregulars a través de la frontera sud han estat relativament petites, les vies existents han estat insuficients per gestionar els fluxos de migrants que entraven per terra o els aeroports (de manera legal) i que es quedaven a Espanya. Per aquest motiu, al llarg del període que s'analitza, la presència

---

<sup>186</sup> ACNUR. 2015. "La Crisis del Mediterráneo 2015 a seis meses: Las cifras de refugiados e inmigrantes más altas registradas". UNHCR. ACNUR. La Agencia de la ONU para los Refugiados. Disponible a: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/la-crisis-del-mediterraneo-2015-a-seis-meses-las-cifras-de-refugiados-e-inmigrantes-mas-altas-registradas/> [Darrera consulta: 5 d'agost 2015].

<sup>187</sup> D'acord amb el blog del periodista, escriptor i bloguer italià Gabriele del Grande, que recull sistemàticament notícies publicades sobre la mort de persones al mar en el seu intent d'arribar a Europa, des de 1988 fins al 4 d'octubre de 2014 han mort ofegades, almenys, 21.439 persones en el que Del Grande (2014) anomena "la gran fossa comú" del Mediterrani i l'Atlàntic. Disponible a: <http://fortresseurope.blogspot.it/> [Darrera consulta: 5 d'agost 2015].

d'immigrants en situació administrativa irregular ha estat constant definidora del model migratori.

La diferència entre les persones amb permís de treball i/o residència, més les persones amb autorització d'estància per estudis, més aquelles amb autorització d'estància com a demandants de protecció internacional respecte a les persones amb nacionalitat estrangera empadronades a Espanya ens permet estimar aproximadament el nombre de persones que possiblement s'hagin trobat en situació irregular. Tot i que es tracta d'un càlcul inexacte, ja que per exemple, no es tenen en compte aquelles persones que degut a la irregularitat de la seva situació administrativa no s'hagin empadronat, es pot dimensionar la rellevància i la persistència del fenomen<sup>188</sup>. Com reflecteixen la taula i el gràfic següents, la irregularitat ha estat una constant en la situació de les persones migrants residents a Espanya, que ha afectat a un gran nombre de persones.

---

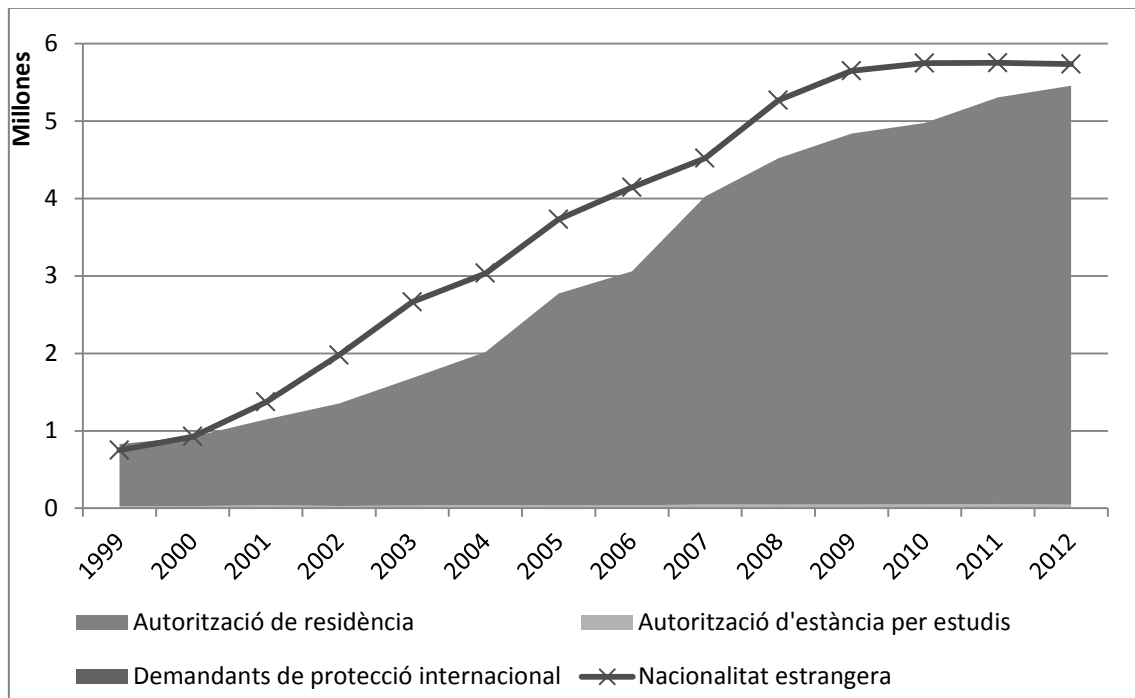
<sup>188</sup> Carrasco Carpio (2008) exposa algunes cauteles per les quals el càlcul de persones en situació irregular no es pot fer simplement descomptant les persones amb autorització de residència dels empadronats, ja que d'aquesta manera, per exemple, no es poden tenir en compte les autoritzacions en tràmit, ni les persones que no estan empadronades. No obstant això, l'autora estima, a partir dels seus propis càlculs, que el 2005 el nombre d'irregulars era de 1'178 milions, el 2006 de 0'777 milions, i el 2007 de 0'494 milions.

*Taula 8: Diferència entre persones estrangeres amb autorització de residència, estància per estudis i demandants de protecció internacional i persones empadronades amb nacionalitat estrangera, 1999-2012*

Any	Autorització de residència	Autorització d'estància per estudis	Demandants de protecció internacional <sup>189</sup>	Diferència respecte als estrangers/es empadronats/des	Diferència (%)
1999	801.329	26.638		79.013	11%
2000	895.720	27.813		-346	0%
2001	1.109.060	28.381	9.490	-223.726	-17%
2002	1.324.001	22.787	6.309	-624.849	-32%
2003	1.647.011	29.043	5.918	-982.196	-37%
2004	1.977.291	34.720	5.553	-1.016.762	-34%
2005	2.738.932	29.900	5.257	-956.521	-26%
2006	3.021.808	32.488	5.297	-1.084.573	-26%
2007	3.979.014	39.974	7.666	-492.902	-11%
2008	4.473.499	41.829	4.517	-748.917	-14%
2009	4.791.232	44.465	3.007	-809.967	-14%
2010	4.926.608	46.914	2.744	-771.468	-13%
2011	5.251.094	51.804	3.422	-445.167	-8%
2012	5.411.923	42.864	2.588	-278.883	-5%

Fonts: Elaboració pròpia. INE. [Autorizaciones de residencia, estancia por estudios, concesiones de nacionalidad, visados y protección internacional a extranjeros. Serie 1998-2012]. Autorització demandants de protecció internacional 2001-2006: CEAR.

<sup>189</sup> Dada publicada només a partir de 2001. Disponible a: <http://www.cear.es/wp-content/uploads/2014/06/6.jpg> [Darrera consulta: 05 d'agost de 2015]. Per a 2013 la xifra va ser de 4502 i per a 2014, 5947. Les principals nacionalitats per al 2013 van ser Mali (1470), Síria (725), Algèria (350), Nigèria (180) i Somàlia (130) i per al 2014: Síria (1510), Ucraïna (895), Mali (595), Algèria (305) i Palestina (200). La concessió d'autorització d'estada com a sol·licitant de protecció internacional no implica el reconeixement de l'estatut de refugiat o la protecció subsidiària. D'acord amb les dades recollides per la ONG ACCEM, el 2008 es va atorgar algun tipus de protecció al 10'42% de les sol·licituds resoltes. El 2009 al 12'84%, al 2010 al 29,75%, al 2011 al 32,99% i al 2012 al 23'79% de les sol·licituds resoltes. El 2013 es van resoldre positivament el 22'61% de les sol·licituds i el 2014, el 44%. Dades disponibles a: <http://www.accem.es/es/en-detalle/refugio/dia-mundial-del-refugiado-2015-datos> [Darrera consulta: 20 d'agost de 2015].

Gràfic 25: Estimació de persones migrants en situació irregular, 1999-2012<sup>190</sup>

Fonts: INE. Autorizaciones de residencia, estancia por estudios, concesiones de nacionalidad, visados y protección internacional a extranjeros. Serie 1998-2012. Autorització demandants de protecció internacional 2001-2006: CEAR. Elaboració pròpia.

Com mostra la Taula 8 i es representa amb un espai en blanc en el Gràfic 25, a partir de 2001 la diferència entre el total de població estrangera empadronada, que figura a les xifres del Padró Municipal Continu d'habitants (PMCH)<sup>191</sup>, i el registre de permisos de residència<sup>192</sup>, més les autoritzacions de les persones amb autorització de residència per estudis i els demandants d'asil (aquests darrers gairebé inapreciable al

<sup>190</sup> A partir de 2001 s'afegeix la xifra de persones amb autorització per ser demandats de protecció internacional. Font: CEAR. Disponible a: <http://www.cear.es/wp-content/uploads/2014/06/6.jpg> [Darrera consulta: 5 d'agost de 2015]. El baix nombre d'autoritzacions d'estància per estudis i d'autoritzacions d'estància per la demanda de protecció internacional respecte al nombre d'autoritzacions de residència que pot apreciar-se en la Taula 8 implica que la seva representació gràfica sigui gairebé inapreciable.

<sup>191</sup> Sobre els biaixos de cobertura del PMCH, veure la nota 30.

<sup>192</sup> El registre de permisos de residència també pot tenir errades i pot suposar problemes de fiabilitat degut a que inclou permisos en tràmit de renovació i resolució, a l'existència de permisos en vigor sense que la persona es trobi a Espanya, pel motiu que sigui, que els estrangers amb règim comunitari s'hagin inscrit (inscripció obligatòria a partir d'abril del 2007), etc. (Izquierdo Escribano 2008, 23-24).

costat del volum de les autoritzacions de residència) ens indica que segurament els mitjans emprats per evitar la immigració irregular no han estat els adequats per aconseguir aquest objectiu. Per exemple, l'any 2003 representava el 37% de la població estrangera resident, i els anys 2004 i 2006 va superar el milió de persones. Tot i les inexactituds de les fonts d'informació disponibles, les xifres reflecteixen que la presència d'immigrants sense els permisos prescrits per la regulació ha estat un fenomen constant i de gran abast.

Davant les elevades xifres de persones en situació administrativa irregular els diferents governs, tant del PP com del PSOE, van impulsar processos de regularització o "amnisties" que van acompanyar les reformes legislatives. En concret, entre 1986 i 2005 Espanya va efectuar sis regularitzacions col·lectives d'estrangers: el 1986, el 1991, el 1996<sup>193</sup>, el 2000, el 2001 i el 2005. Sovint criticades per la oposició i per la resta de països de la Unió europea, amb més o menys èxit, aquests processos van permetre legalitzar la situació d'aproximadament un milió i mig de persones (López-Sala 2013)<sup>194</sup>. Tanmateix, com mostren les xifres, les regularitzacions no van acabar amb la irregularitat, sinó que aquesta va continuar, en tant que una gran quantitat d'immigrants que va aconseguir legalitzar-se mitjançant algun procés de legalització va tenir dificultats per mantenir les condicions que li van permetre obtenir la documentació i no van poder mantenir l'estatus de legalitat (Calavita 2006).

La gran majoria d'aquests immigrants no es trobaven en situació irregular degut a la entrada il·legal, sinó com a conseqüència de l'acció institucional. El sistema de quotes o contingents anuals de contractació a l'estranger previst a la normativa no

---

<sup>193</sup> Antonio Izquierdo afirma que entre 1985 i 1999 es van organitzar nou regularitzacions, tres explícites (1986, 1991 i 1996) i sis encobertes sota el nom de contingent de treballadors. Aquestes consistien en la contractació dins de les quotes anuals a treballadors/es que no provenien de l'estranger, sinó que ja es trobaven a Espanya treballant en condicions il·legals (Izquierdo 2012).

<sup>194</sup> Sobre la funció de la política de regularitzacions en el model migratori espanyol, vid. Antonio Izquierdo (2012). Sobre la veu i les mobilitzacions protagonitzades per les persones migrants per obtenir els papers en els processos de regularització vid. Amarela Varela Huertas (2013) i Iker Barbero González (2012a).

tenia cap mena de relació amb la realitat social: era ineficient per gestionar els fluxos migratoris i insuficient per cobrir les necessitats de l'economia productiva espanyola. La falta de canals legals per a gestionar la immigració va implicar que un gran nombre de persones es trobessin davant la irregularitat sobrevinguda (Calavita 2006; Cornelius 2004b).

Com aprecia Antonio Izquierdo, *“la immigració irregular no és una característica de la mobilitat, sinó un resultat del seu tractament”* (2012, 47). En el mateix sentit, Kitty Calavita (2005) afirma que l'aplicació de les Lleis d'Estrangeria espanyoles ha significat la construcció legal i social dels “immigrants irregulars” (o “il·legals”), diferents dels “regulars”. La regularitat i la irregularitat no són una propietat o un estatus fix que s'atorga a una persona, sinó situacions administratives que són viscudes per les mateixes persones (Calavita 2005) o, com exposa Vicki Squire (2011), condicions en que una persona entra i surt dependent dels seus moviments i les seves activitats i els de les agències nacionals, transnacionals o internacionals. Un dels factors més importants que produeixen la irregularitat és la curta durada dels permisos de residència i treball, que implica que els immigrants en possessió d'un permís passin fàcilment de la legalitat a la irregularitat, mentre que és molt complicat el procés a la inversa. Viure durant diversos anys sense documentació o la pèrdua freqüent de l'autorització de residència és una mostra de que les normes i la seva aplicació no capten la realitat migratòria (Izquierdo 2012). A la vegada, la normativa condiona el reconeixement dels drets de ciutadania dels immigrants a la situació administrativa de regularitat, i d'aquesta manera s'ha fomentat la seva vulnerabilitat. Per aquesta via, l'objectiu no era acabar amb la irregularitat, que era necessària per a l'economia, sinó privar a aquests sectors de població de drets i fer-los invisibles per a la seva explotació (Calavita 2005; Palidda 2008; Juliano 2004).

Igual que en el cas de Grècia i Itàlia (Triandafyllidou i Ambrosini 2011), altres membres de la Unió Europea han retret a Espanya l'excessiva permeabilitat de les seves fronteres, la seva incapacitat per aturar les migracions irregulars i la freqüent apli-

cació de procediments de regularització; i a la vegada, aquests països han estat acusats de violar els drets fonamentals dels migrants irregulars i demandants d'asil.

En conjunt, *“no es pot frenar l'entrada irregular d'estrangers si a la vegada no es facilita l'entrada regular”* (Monclús Masó 2005, 383); com indica Antonio Izquierdo (2008), el pes de l'entrada i la estada irregulars no són més que indicadors de les mancances de la política migratòria que reflecteixen el fracàs de la gestió governamental de l'assumpte en termes de control.

## 1.2. El dret d'immigració i estrangeria

Les polítiques migratòries donen lloc a un determinat dret migratori. En el cas espanyol aquesta normativa, desenvolupada per lleis orgàniques i reglaments, és denominada dret d'estrangeria i no d'immigració, ja que es tracta d'un dret més preocupat pels aspectes de policia i control d'estrangers que per la seva integració social, aliè al fenomen de la immigració (Monclús Masó 2005; 2008).

A continuació es descriu la evolució de la normativa d'estrangeria des dels seus inicis i configuració jurisprudencial, fins a la legislació actual on s'han anat incorporant les prerrogatives del dret migratori europeu.

### 1.2.1 Gènesi i evolució jurisprudencial dels drets dels estrangers

La primera “Llei d'Estrangeria” (LOEx)<sup>195</sup> del període democràtic de l'Estat espanyol va ser la Llei Orgànica 7/1985, d'1 de juliol, *sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya*. La normativa d'estrangeria preconstitucional es caracteritzava per no tenir rang

---

<sup>195</sup> Tot i que no coincideix amb la seva denominació oficial, per a referir-se a les lleis orgàniques que s'han ocupat dels drets i llibertats dels estrangers a Espanya, normalment s'utilitza l'abreviatura LOEx, per la seva denominació en castellà: *Ley Orgánica de Extranjería*.

de llei, i estar formada per una àmplia col·lecció de Decrets-Llei que es solapaven uns als altres, juntament amb un conjunt de circulars internes sobre concessió, denegació, anul·lació de permisos i expulsió d'estrangers, emanades discrecionalment per la Direcció general de Seguretat, d'acord amb el que estableix el Decret Llei 522/1974, del 14 de febrer (Alarcón Mohedano i De Martín Sanz 1999).

La LO 7/1985 va ser aprovada quan estava el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) al govern, i va ser un dels requisits previs per a que Espanya s'incorporés a la Comunitat Europea (Aja Fernández 2006). Aquesta primera llei, tot i que concedia diversos drets als estrangers, també va establir una línia de separació entre estrangers amb permís de residència i els que es trobaven en situació irregular, que van veure minvats bona part dels seus drets<sup>196</sup>. Aquesta llei va ser desenvolupada pel Reial Decret 1119/1986 de 26 de maig, que va aprovar el Reglament d'execució de la Llei Orgànica d'Estrangeria, el qual, segons la doctrina, no només reproduïa els defectes de la llei, sinó que n'afegia alguns més (Aja Fernández 2000), ja que permetia una gran ambigüïtat respecte a les sancions i deixava la porta oberta a la arbitriietat. La discriminació que suposava l'aplicació d'aquesta llei va fer que fos molt criticada per diferents sectors socials i denunciada en reiterades ocasions pel Defensor del Poble (Aja Fernández 2000).

El més important de la LO 7/1985 és que va incorporar una de les característiques definitòries del règim d'estrangeria vigent encara avui en dia: la construcció legal de la irregularitat. La irregularitat *creada* institucionalment per la llei, com s'ha exposat més amunt, va portar a molts immigrants a una situació de precarietat que els va compel·lir a acceptar treballs en condicions molt adverses, però molt rendibles per als empresaris. A la vegada, aquestes persones eren marcades amb l'estigma de la

---

<sup>196</sup> La dubtosa constitucionalitat de diversos dels seus preceptes, concretament aquells que limitaven l'exercici dels drets de reunió i d'associació, va portar al defensor del poble a interposar un recurs d'inconstitucionalitat, resolt per l'alt tribunal en la sentència STC 115/1987 (Asensi Sabater 2004).



“il·legalitat”, que va contribuir a la seva criminalització (Calavita 2005; Daunis Rodríguez 2008; Campesi 2013).

La Constitució espanyola (1978) no aborda directament la immigració<sup>197</sup>, però tot i això la norma fonamental va tenir, i manté, una gran influència directa sobre la normativa d'estrangeria. Com aprecia Eliseo Aja (2000) les normes generals imposades per la Constitució, com ara la reserva de llei, el control judicial sobre l'actuació de l'administració i altres normes que limiten l'actuació dels poders públics suposen efectes positius indirectes en aquesta matèria.

De manera més concreta l'article 13.1 de la CE estableix: “*Els estrangers gaudiran a Espanya de les llibertats públiques que garanteix el Títol present en els termes que estableixin els tractats i la llei*” i a continuació exclou expressament els estrangers del dret de sufragi (amb l'excepció de les eleccions municipals si existeix reciprocitat) i de l'accés als càrrecs públics.

Per a la interpretació d'aquest article és molt important la jurisprudència del Tribunal Constitucional. José Asensi (2005) assenyala que l'acció combinada entre les disposicions de la LO 7/1985 i diverses sentències del Tribunal Constitucional van configurar la distinció entre l'estatut jurídic dels immigrants “regulars” i “irregulars”. Efectivament, a la STC 107/1984, de 23 de novembre, el Tribunal Constitucional admetia l'existència de tres tipus de drets garantits a la població estrangera<sup>198</sup>:

---

<sup>197</sup> L'única al·lusió directa que fa referència a les migracions la trobem a l'article 42 on s'estableix que “*l'Estat vetllarà especialment per la salvaguarda dels drets econòmics i socials dels treballadors espanyols a l'estranger i orientarà la seva política a procurar-ne el retorn*”. Aquest article mostra com en l'època d'aprovació de la Constitució Espanya era més un país d'emigració que de destí de migracions internacionals.

<sup>198</sup> Segons el fonament jurídic quart de la STC 107/1984: “*El problema de la titularitat i exercici dels drets i, més en concret, el problema de la igualtat en l'exercici dels drets, que és el tema aquí plantejat, depèn del dret afectat. Existeixen drets que corresponen per igual a espanyols i estrangers i la regulació dels quals ha de ser igual per a tots dos; existeixen drets que no pertanyen de cap manera als estrangers (els reconeguts en l'art. 23 de la Constitució, segons disposa l'art. 13.2 i amb l'excepció que contenen); exis-*

- (1) els comuns a totes les persones per exigència del respecte a la dignitat reconegut a l'art. 10.1 de la CE;
- (2) el dret de sufragi, reservat als ciutadans espanyols, tret que estiguin admesos en Tractats basats en la reciprocitat; i
- (3) la resta de drets i llibertats, que dependran de que estiguin o no establerts pels tractats i per la llei.

D'acord amb el que estableix la sentència, la majoria de drets dels estrangers són de configuració legal, és a dir, que si bé els estrangers són reconeguts com a dipositaris d'aquests, el seu exercici es regula per les lleis. Mentre que aquesta diferenciació ha estat sovint qualificada com a discriminatòria, Pastora García Álvarez (2004) considera que aquesta diferenciació impedeix que les desigual atribucions de drets a espanyols i estrangers puguin qualificar-se jurídicament com a discriminació. A la llum de la sentència del Tribunal constitucional, segons aquesta autora, la negació d'un dret a algú a qui legalment *"no li correspon"*, no hauria de considerar-se discriminació.

Una sentència posterior va continuar amb la tasca diferenciadora de drets i d'aquesta manera, a la LO 7/1985 i la STC 107/1984, se li va afegir la STC 115/1987, de 7 de juliol, que va acabar per configurar, ja no tres, sinó cinc tipus de drets constitucionals d'aplicació desigual a espanyols i estrangers (Asensi Sabater 2004). Es tracta dels següents:

- (1) Drets que corresponen per igual a espanyols i estrangers, la regulació dels quals ha de ser igual, i que són tots aquells drets no modulables per la Llei d'Estrangeria per ser emanació directa del principi de dignitat de la persona.
- (2) Drets que corresponen per igual a espanyols i estrangers "legals" (els de associació, reunió i educació) encara que no connectats directament amb la noció de dignitat ni pel legislador ni pel Tribunal Constitucional.

---

*teixen uns altres que pertanyeran o no als estrangers segons ho disposin els tractats i les Lleis, sent lla-vors admissible la diferència de tracte amb els espanyols en quant al seu exercici".*

(3) Drets que són objecte de modulació per la llei de forma diferent que les lleis destinades als espanyols i sobre les quals el legislador pot establir "condicionaments addicionals" sempre que respecti les prescripcions constitucionals i que corresponen als estrangers legals.

(4) Drets dels quals estan expressament exclosos els estrangers d'acord amb la Constitució (art. 23 CE, amb les excepcions allí establertes).

(5) I finalment, una situació legal de negació de l'exercici de determinats drets (els no vinculats directament a l'esfera de la "dignitat") als estrangers "il·legals" i sobre la qual el Tribunal no arriba a pronunciar-se expressament.

D'altra banda, la STC 115/1987 va anul·lar també algunes de les limitacions dels drets fonamentals presents en la LO 7/1985, en concret les limitacions als drets de reunió (ja que la LOEx exigia l'autorització prèvia de l'autoritat) i d'associació (que podia ser suspesa pel govern); i va anul·lar també la prohibició de que la judicatura pogués suspendre resolucions administratives en matèria d'estrangeria, restaurant la regla general sobre la suspensió d'aquests actes, la valoració dels quals correspon sempre als jutges (Aja Fernández 1998).

Respecte a l'internament preventiu dels estrangers previ a la seva expulsió, la sentència va acceptar l'internament per un màxim de 40 dies, encara que advertint que la decisió segons cada cas concret era competència del jutge, no de la policia (Aja Fernández 1998; Silveira Gorski, Monclús Masó, i Nicolás Lazo 2003).

Aquests plantejaments van ser després objecte de revisió per la STC 94/1993 de 22 de març, especialment pel que fa als drets inherents a la dignitat de la persona. Aquesta sentència va estendre el dret a la lliure circulació, previst a l'article 19 de la Constitució com a dret només garantit als ciutadans espanyols, als estrangers que resi-

deixen legalment al país<sup>199</sup>. Com assenyala Eliseo Aja (1998), al no interpretar literalment la Constitució espanyola i reconèixer als estrangers la titularitat d'alguns drets terminològicament reservats als espanyols, aquesta doctrina va canviar radicalment l'anterior. La mateixa sentència recorda que l'article 10.2 CE indica que *“les normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpreten de conformitat amb la Declaració Universal de Drets Humans i els tractats i acords internacionals sobre les mateixes matèries ratificats per Espanya”*. Entre aquests últims, es troben l'article 12 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics de 1966 (PIDCP), que reconeix el dret a la lliure circulació de tota persona que es trobi legalment al territori d'un Estat<sup>200</sup>, i l'article 13 PIDCP, que atorga garanties enfront de les expulsions arbitràries<sup>201</sup>.

Aquest canvi doctrinal va ser consolidat amb la STC 242/1994, de 20 de juliol, en que el Tribunal Constitucional va donar empara a un ciutadà estranger que havia estat expulsat sense que el jutge li proveís audiència ni dret a la defensa (Aja Fernández 1998). Aquesta sentència va confirmar que el ciutadà tenia dret a la tutela efectiva de jutges i tribunals, garantida per l'article 24 CE, l'objecte del qual és precisament evitar la indefensió (Asensi Sabater 2004).

---

<sup>199</sup> La STC 94/1993 va proveir l'empara a una ciutadana filipina expulsada il·legalment (disposava del resguard de renovació del seu permís de treball i residència) ja que, en contra de la consideració del Ministeri Fiscal respecte a que l'art. 19 CE només garanteix la lliure circulació als ciutadans espanyols, la STC va estendre aquest dret als estrangers que resideixen legalment al país. Aquesta va argumentar en el seu fonament jurídic segon que *“la inexistència de declaració constitucional que proclami directament la llibertat de circulació de les persones (...) no és argument suficient”*, com ja es va exposar en la STC 107/1984 respecte a l'aplicació de l'art. 14 CE. En el mateix sentit, afirma que *“resulta clar que els estrangers poden ser titulars dels drets fonamentals a residir i a desplaçar-se lliurement que recull la Constitució en el seu art. 19”*.

<sup>200</sup> L'article 12.1 PIDCP indica: *“Tota persona que es trobi legalment en el territori d'un Estat té el dret de circular-hi lliurement i d'escollir-hi la seva residència”*.

<sup>201</sup> L'article 13 PIDCP estableix que: *“L'estranger que s'estigui legalment en el territori d'un Estat part en aquest Pacte, solament podrà ser-ne expulsat pel compliment d'una decisió adoptada d'acord amb la llei i, excepte que raons imperioses de seguretat nacional requereixin el contrari, es permetrà a aquest estranger que exposi els seus motius contra la seva expulsió, i a sotmetre el seu cas a revisió davant l'autoritat competent o bé davant la persona o les persones designades especialment per aquesta autoritat competent, i fer-se representar davant d'elles”*.

Tot i les interpretacions constitucionals, la llei establia un sistema de permisos de treball i residència molt rígid, que feia molt difícil que l'immigrant pogués legalitzar la seva situació; per aquest motiu, com aprecia Héctor Silveira (2002a), amb els anys es va generar un gran nombre de situacions d'irregularitat sobrevinguda, que juntament amb l'escassa preocupació per la qüestió de la integració social de la llei van provocar inestabilitat jurídica i l'exclusió social d'estrangers. Per intentar pal·liar aquesta situació, l'any 1991 el govern va impulsar un procés de regularització extraordinari que va permetre concedir permís de residència i treball a un gran nombre d'immigrants<sup>202</sup>.

Els problemes socials emergents que suposava el desfasament entre la situació de la immigració a l'Estat espanyol i la seva normativa, així com la necessitat d'apropar els criteris de la legislació a la CE, van determinar una reforma que es va concretar en la modificació del reglament d'execució de la LO 7/1985, que es va dur a terme mitjançant el Reial Decret 155/1996, de 2 de febrer. Aquest reglament va substituir íntegrament l'anterior i va introduir algunes millores a l'anterior normativa: graduació de les infraccions i sancions, promoció de la immigració estable a través de permisos permanents de treball i residència i una ampli reconeixement dels drets dels nens. Però com que no va anar acompanyat d'una modificació legislativa, les millores introduïdes eren difícilment compatibles amb la LO 7/1985<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> Gràcies a la participació de diferents actors socials (associacions i ONG) aquesta va tenir molt d'èxit, i com a resultat es van poder regularitzar 112.000 estrangers que fins al moment residien a Espanya en situació irregular. En els anys successius es va donar una mena de "regularització encoberta" mitjançant una política de contingents anuals iniciada a partir de 1993, que va permetre la regularització de la situació per a molts immigrants que es trobaven treballant a l'Estat espanyol en situació irregular (Aja Fernández 2000).

<sup>203</sup> Aquest reglament va anar acompanyat d'un nou procés extraordinari de regularització, previst a la seva disposició transitòria tercera. Per accedir a aquest procés calia complir els següents requisits: trobar-se a Espanya abans del dia 1 de gener de 1996; haver sigut titulars d'un permís de treball i residència o permís de residència amb posterioritat de l'entrada en vigor del Reial Decret 1119/1986; i no complir cap de les causes d'expulsió previstes per la LO 7/1985 (Fernández Bessa i Ortuño Aix 2006).

Totes aquestes sentències del Tribunal Constitucional, però també els nous fluxos migratoris que van arribar a Espanya durant la dècada dels anys noranta<sup>204</sup>, van fer evident l'obsolescència de la LO 7/1985 i la necessitat d'aprovar una nova llei. La nova regulació va arribar l'any 2000, amb la *Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social*, la qual va permetre l'obertura d'un procés de regularització tendent a afavorir la integració social dels immigrants, segons enunciació expressament el seu títol; però la llei va ser modificada per una reforma gairebé integral que va tenir lloc als pocs mesos de vigència. Tanmateix, aquestes lleis van significar un avenç respecte a la de 1985 (Asensi Sabater 2004).

### *1.2.2. La Llei d'Estrangeria i les seves reformes*

La successió de reformes de la Llei d'Estrangeria no va ser només un incident inicial, sinó que, com es veurà a continuació, ha estat una constant en la regulació d'una matèria molt controvertida en l'àmbit polític i jurídic. Des de la seva aprovació aquesta llei ha patit un gran nombre de modificacions substancials i, com afirmen Pascual Agüelo i Ángel G. Chueca (2009), possiblement sigui la Llei Orgànica que ha patit més recursos d'inconstitucionalitat.

La LO 4/2000 va ser aprovada l'11 de gener de l'any 2000 al Parlament espanyol per la suma dels vots dels diputats de l'oposició i en contra de la voluntat del partit al govern, el Partit Popular. Aquesta llei, que va entrar en vigor el 31 de març del 2000, *"tenia un tarannà més integrador i s'inspirava en el criteri de la màxima equiparació possible de drets entre nacionals i estrangers"* (Monclús Masó 2005, 385)<sup>205</sup>. La volun-

---

<sup>204</sup> Tot i que el nombre de població immigrant resident a Espanya era molt inferior a la mitjana de la resta de països europeus, l'arribada d'immigració, majoritàriament d'origen marroquí, amb tendència a establir-se a l'Estat espanyol, va forçar les institucions a reconèixer que la immigració a Espanya era un fet amb vocació d'estabilitat i permanència i que s'havia convertit en un país de destí de les migracions.

<sup>205</sup> El Reial Decret 239/2000, de 18 de febrer, va desenvolupar el procés de regularització previst per la LO 4/2000, que va finalitzar el juliol de 2000 amb un balanç de 225.000 sol·licituds presentades de les

tat de la norma estava reflectida en la incorporació del terme “*integració social*” en el propi títol de la llei, que mitjançant les posteriors modificacions s’ha tornat una expressió buida de contingut. Per la seva banda, per al PP aquest incís significava que la llei podria ser contrària als criteris defensats pels països membres de la UE a la cimera de Tampere i dificultar l’expulsió dels immigrants, i per aquest motiu tenir un “efecte crida<sup>206</sup>” per la immigració irregular (Monclús Masó 2008; Barbero González 2010).

D’acord amb les sentències del Tribunal Constitucional comentades més amunt, a la nova llei el legislador va atorgar la màxima igualtat possible entre estrangers i nacionals, i anunciava el respecte dels acords i tractats signats pel govern espanyol<sup>207</sup>. No obstant això, com he assenyalat més amunt, amb l’obtenció de la majoria absoluta, el PP va poder reformar la llei, tal i com havia anunciat que faria<sup>208</sup>. El 22 de desembre del mateix any es va aprovar la *Llei Orgànica 8/2000, de reforma de la Llei Orgànica 4/2000, d’11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social*, que va tornar a supeditar l’estatut jurídic dels estrangers a les polítiques

---

quals se’n van concedir 85.526. Per accedir a aquesta regularització calia complir els següents requisits: trobar-se a Espanya abans del dia 1 de juny de 1999; haver sol·licitat en alguna ocasió permís de residència o treball o que l’haguessin tingut en els tres anys immediatament anteriors a l’entrada en vigor de la nova llei; i no complir cap de les causes d’expulsió.

<sup>206</sup> L’efecte crida, més conegut per la seva denominació en castellà (*efecto llamada*) es refereix a l’atracció de nous immigrants deguda al possible estímul (factor *push*) que podria suposar una regulació migratòria més laxa que els permetés beneficiar-se dels recursos públics. Per contra, s’argumenta que la restricció de drets pot evitar aquest efecte. Aquest raonament ha estat sovint utilitzat pel Partit Popular com a crítica en contra de les reformes normatives que poguessin suposar el reconeixement de drets dels estrangers i per justificar la negació dels drets fonamentals als “sense papers” (Monclús Masó 2008). Sobre la utilització ideològica de l’anomenat “efecte crida” com a crítica a les polítiques de regularització vid. Antonio Izquierdo (2012).

<sup>207</sup> Aquesta llei va substituir com a criteri per al reconeixement de diversos drets el fet d’estar en situació regular pel fet d’estar inscrit al padró municipal, i d’aquesta manera no va deixar excloses les persones en situació irregular. Una altra mesura positiva d’aquesta llei era la possibilitat d’accedir a la regularització permanentment, en base a la residència de fet. També va suavitzar el règim sancionador vigent fins el moment, eliminant la sanció d’expulsió pel cas de trobar-se al territori espanyol sense permís de residència o treball. Segons Vicente José Martínez Pardo (2006b) l’orientació d’aquesta llei suposava que l’expulsió fos l’excepció i la regularització es convertís en la regla.

<sup>208</sup> Aquest anunci va venir reforçat per les al·lusions a la vinculació entre immigració i inseguretat en que s’esmentava, entre d’altres, els atacs racistes de El Ejido, que s’han exposat anteriorment, com una mostra de la necessitat de reformar la Llei d’Estrangeria (Barbero González 2010).

de control (Asensi Sabater 2004): va tornar a establir una clara distinció entre estrangers en situació regular i irregular, va reforçar el control del fluxos migratoris i va reintroduir l'expulsió com a sanció davant l'estança irregular. Aquesta reforma, tot i que va modificar gairebé tot el contingut de l'anterior llei (només va conservar intactes 10 articles de la norma originària), va mantenir la seva estructura normativa general (Aja Fernández 2006).

Les reformes introduïdes amb la LO 8/2000 reconeixien la titularitat de certs drets als estrangers, però reservaven el seu exercici als residents legals. La distinció entre la titularitat dels drets fonamentals i el seu exercici, com encertadament assenyala José Asensi, *"no té cap sentit que sigui constitucionalment intel·ligible"* (2004, 162) i atempta contra diversos tractats internacionals signats per Espanya (Silveira Gorski 2002a; Chueca Sancho 2002). Tot i la rellevància simbòlica d'aquestes disposicions, com afirma Eliseo Aja (2006), la seva rellevància pràctica va ser relativa, en comparació amb altres disposicions de la llei.

D'aquesta manera la reforma introduïda pel PP negava als estrangers en situació irregular l'exercici del dret d'associació (art. 8), dels drets de reunió i manifestació (art. 7.1), del dret de sindicació i vaga<sup>209</sup> (art. 11). Pel que fa al dret a la educació, mentre que la LO 4/2000 garantia l'accés a l'ensenyament obligatori i postobligatori a tots els estrangers (art. 9) la LO 8/2000 vinculava el dret a l'educació no obligatòria (art. 9.3) a l'estat de resident, deixant a milers d'alumnes sense possibilitat d'accedir al batxillerat, i fins i tot impossibilitats per obtenir el títol d'Educació Secundària Obligatòria

---

<sup>209</sup> En relació al dret de sindicació i de vaga, l'art. 28 CE reconeix aquests drets a tothom sense distingir entre espanyols i estrangers. En canvi, el legislador, en la reforma de la Llei d'Estrangeria introduïda per la LO 8/2000, va establir la necessitat d'estar en possessió d'una autorització per a treballar com a condició per a que aquests poguessin exercir el dret de vaga, i d'autorització d'estància o residència per a exercir el dret a sindicat-se. Es tractava de condicions no previstes a la Constitució i que afectaven el contingut essencial del dret, per tant, l'article 11 de la LOEx era contrari a l'article 28 CE. Així mateix, pel fet d'introduir distincions entre els treballadors espanyols i estrangers s'estava vulnerant també el Conveni 87 de la Organització Internacional del Treball, l'Estatut dels Treballadors i el Conveni de Roma de Protecció de drets humans i llibertats fonamentals (Silveira Gorski 2002a; Chueca Sancho 2002).



encara que haguessin cursat aquesta etapa amb èxit (Fernández Bessa i Ortuño Aix 2006). La LO 8/2000 també va obstaculitzar els processos de regularització ordinaris, de manera que el trànsit de la condició irregular a la regular va quedar seriosament dificultat amb aquesta llei, mentre que es va facilitar el canvi de condició en sentit invers (Silveira Gorski 2002a). Així mateix, va restringir als estrangers en situació regular l'accés a ajudes en matèria d'habitatge (art. 13) i el dret a l'assistència jurídica gratuïta (art. 22). Set anys més tard, gran part d'aquestes restriccions van ser declarades inconstitucionals<sup>210</sup>.

Tanmateix, el canvi més rellevant de la reforma introduïda pel PP es troba en matèria d'infraccions i sancions (Aja Fernández 2006). Mentre que la sanció d'expulsió a la LO 4/2000 es reservava als casos d'infraccions molt greus i algunes greus, i es sancionava amb multa la residència sense el permís preceptiu, la LO 8/2000 va introduir en el seu títol III el procediment d'expulsió preferent (que ja existia a la LO 7/1985) i va convertir la simple permanència al país en situació irregular en una infracció sancionable amb expulsió (art. 53). El procediment d'expulsió preferent (arts. 63 i 64), com es veurà més endavant, disminueix el termini i les garanties legals de l'estranger davant el procediment d'expulsió, que es podrà resoldre en 48 hores, i d'aquesta manera, com afirmen diversos autors (Silveira Gorski 2002a; Aja Fernández 2006), degut a la brevetat del termini es deixa sense contingut el dret a la tutela judicial efectiva reconegut a l'article 24.1 CE. En aquest context, l'estranger que no pugui acollir-se a cap de les opcions previstes per regularitzar la seva situació, o al que se li hagi denegat el permís de residència, es veurà afectat per un procés de detenció i expulsió administrativa, regulat per un dret específic i diferenciat del que s'aplica a la ciutadania espanyola. És així com

---

<sup>210</sup> En concret, la STC 236/2007, de 7 de novembre, va exigir al legislador una modificació dels art. 8, 7.1 i 11.1 LOEx i va declarar la nul·litat de l'incís "residents" en els articles 9.3 i 22.2 LOEx; i la STC 259/2007, de 19 de desembre, va declarar la inconstitucionalitat i nul·litat de l'incís "quan estiguin autoritzats a treballar" respecte al dret de vaga (art. 11.2 LOEx). Tanmateix, en els recursos d'inconstitucionalitat que van donar lloc a aquestes sentències també es va al·legar la inconstitucionalitat d'altres articles de la LOEx, que no es van veure afectats per les sentències, convalidant-se d'aquesta manera la seva legalitat (Monclús Masó 2008).

*"(...) el legislador crea un dret administratiu i penal especial destinat als estrangers, posant amb això una de les pedres angulars per a la formació d'una ciutadania dual en l'ordenament jurídic"* (Silveira Gorski 2002a, 5).

La LO 8/2000 va suscitar nombroses crítiques i reivindicacions per part d'associacions d'immigrants i ONG. El gran consens social contra la reforma introduïda pel PP va suposar importants manifestacions, mobilitzacions i tancades en esglésies, que en casos concrets van finalitzar amb un reconeixement de drets<sup>211</sup>.

Durant el mes de febrer de 2001, el Reial Decret 142/2001 va preveure una regularització extraordinària que va suposar el reexamen de les sol·licituds presentades a l'anterior procés de regularització, i posteriorment el Reial Decret 864/2001, de 20 de juliol, va desenvolupar el Reglament d'execució de la nova Llei d'Estrangeria, LO 4/2000, modificada per la LO 8/2000<sup>212</sup>.

L'any 2003 va tenir lloc una nova reforma normativa que tenia com a objectiu principal multiplicar les expulsions penals, ja que fins llavors aquestes suposaven un nombre molt baix davant de les expulsions administratives (Aja Fernández 2006). Es tracta de la *Llei Orgànica 11/2003, de 29 de setembre, de mesures concretes en matèria de seguretat ciutadana, violència domèstica i integració social dels estrangers*. En un context social en que la vinculació entre immigració i delinqüència estava a l'ordre del dia dels discursos polítics i havia protagonitzat una recent onada mediàtica (Soto

---

<sup>211</sup> El mes de febrer de 2001, després de 40 dies de tancades i vagues de fam en unes 10 esglésies de la ciutat de Barcelona, la delegació de Govern va accedir a concedir permís de residència als gairebé 700 immigrants que van participar en els tancaments, fent una interpretació àmplia d'un article de la nova llei que permetia la concessió de permisos per raons humanitàries. Per a una anàlisi sociojurídica sobre les implicacions de les lluites del moviment dels "sense papers" a Barcelona durant l'any 2001 i de com mitjançant els usos alternatius de la ciutadania aquests es van convertir en subjectes de legalitat vid. la tesi doctoral d'Iker Barbero González *"Hacia nuevos modelos de ciudadanía: un análisis socio-jurídico del movimiento sinpapeles"*, defensada el 26 de març de 2010. Sobre les mobilitzacions de "sense papers" a França, Suïssa, Suècia, Estats Units i Espanya vid. Lilibana Suárez, Raquel Macià i Ángela Moreno (2007).

<sup>212</sup> La Sentència de 20 de març de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Suprem va anular diversos preceptes d'aquest reglament per vulnerar el principi de legalitat, com ara la extralimitació en la regulació de la devolució d'estrangers.

Navarro 2005; Fuentes Osorio 2005; Brandariz García 2011b)<sup>213</sup>, una setmana abans de les eleccions locals i autonòmiques de 2003, el Partit Popular va divulgar i aprovar el projecte de llei d'aquesta reforma, que en el seu propi títol relaciona la seguretat ciutadana, la violència domèstica i la immigració (Aja Fernández 2006). Per aquests motius Eliseo Aja (2006) qualifica aquesta llei com a heterogènia i oportunista.

Mitjançant la LO 11/2003, a més de sancionar la reincidència delictiva i la violència de gènere, es van introduir modificacions tant al codi penal com a la llei d'Estrangeria per tal d'aconseguir, per totes les vies possibles, dur a terme l'expulsió d'estrangers sense permís de residència relacionats amb la criminalitat. Amb aquesta reforma, com afirma Manuel Cancio Meliá (2005), es va endurir la mesura introduïda pel codi penal de 1995 que establia la substitució de les sentències inferiors a 6 anys de presó per l'expulsió (art. 89 CP) i la prohibició d'entrar de nou al país per un període de 10 anys, considerada per alguns juristes com una mesura desproporcionada i que s'allunya de les funcions atribuïdes a les mesures penals (Navarro Cardoso 2006). També es va introduir la substitució de les mesures de seguretat per l'expulsió (art. 108 CP). En aquesta mateixa línia, es van modificar diversos articles de la LOEx per "*adaptar-la a la realitat delictiva*" i "*millorar la regulació de l'expulsió*"<sup>214</sup>. En concret, es va afegir la possibilitat d'expulsar l'estranger sense papers que es trobi processat o inculpat per un delictes o falta (art. 57.7 LOEx). Més endavant exposaré amb més detalls el contingut d'aquestes mesures.

La LO 11/2003 també va criminalitzar conductes comeses principalment per estrangers, mitjançant la introducció de nous delictes en el Codi penal. D'una banda, es va sancionar el tràfic d'immigrants mitjançant l'article 318bis CP (seguint les directrius de la cimera de Tampere, però anant més enllà dels mínims requerits) i de l'altra, sota

---

<sup>213</sup> Veure el segon apartat del primer capítol. Específicament, sobre la vinculació entre discursos mediàtics i les reformes penals de l'any 2003 veure Mercedes García Arán i Luiz Peres Neto (2008a; 2009).

<sup>214</sup> Exposició de motius LO 11/2003.

el paraigües de “*mesura d'integració social*”<sup>215</sup>, aquesta llei va criminalitzar la mutilació genital femenina, una pràctica perjudicial que forma part de les tradicions culturals d'algunes minories ètniques residents a l'Estat espanyol, que va ser convertida en un delictes cultural (Brion 2010).

Però les reformes de la Llei d'Estrangeria no van acabar aquí. El 21 de novembre de 2003, el Butlletí Oficial de l'Estat publicava la *Llei Orgànica 14/2003*, de 20 de novembre, de reforma de la LO 4/2000 modificada per la LO 8/2000. Com assenyala Marta Monclús:

*“[L]a reforma abasta els següents extrems: en primer lloc, pretén dotar de major efectivitat a la política d'expulsions i devolucions; en segon lloc, atribueix carta de naturalesa als centres d'internament per a estrangers, mitjançant la regulació dels drets i deures dels estrangers internats; en tercer lloc, preveu l'accés de la policia al padró municipal d'habitants “amb finalitat d'exercir les competències establertes en la Llei d'Estrangeria sobre control i permanència dels estrangers a Espanya”; en quart lloc, estableix obligacions d'informació a les companyies transportistes de persones, amb la finalitat d'intensificar el control de les entrades aeroportuàries; en cinquè lloc, limita la reagrupació familiar i elimina la possibilitat de regularització per la via de l'arrelament i finalment, i aquest és l'únic extrem acollit més positivament (encara que no per tothom), introdueix la figura del visat de tres mesos amb l'objectiu de buscar treball” (Monclús Masó 2008, 385).*

Aquesta reforma va comptar amb el suport del partit en l'oposició (el PSOE) a canvi de la introducció de 23 esmenes que no van alterar substancialment l'orientació de la llei i que amb prou feines van atenuar el caràcter hostil de la norma cap a la immigració. La LO 14/2003 va suposar una modificació a fons del model migratori (Moya Malapeira 2010), va reforçar les mesures per al control de l'entrada d'immigrants, i va posar més través a les possibilitats de regularització. Aquesta reforma va introduir la possibilitat d'executar immediatament les ordres d'expulsió dictades per altres països de la UE, com exigia la directiva europea, i va afegir la possibilitat de dictar internament en els casos de devolució, igualant aquesta figura, com veurem en el següent

---

<sup>215</sup> Ídem.

apartat, a la d'expulsió. A la vegada aquesta reforma va augmentar els supòsits de remissió en blanc al reglament, la qual cosa segons Eliseo Aja (2006) va suposar una vulneració de la seguretat jurídica i del principi de legalitat, ja que es va haver d'esperar a l'aprovació del Reglament per a conèixer aspectes fonamentals de l'estatut jurídic dels estrangers.

D'altra banda, com s'ha assenyalat més amunt, la LO 14/2003 va introduir la possibilitat que la policia pogués accedir a les dades del padró municipal<sup>216</sup>. A més del sentit estrictament policial, aquesta modificació tenia un gran significat simbòlic, ja que fins el moment l'empadronament servia per a que els estrangers sense permís d'estada o residència poguessin gaudir d'alguns drets socials, com ara l'accés a l'assistència sanitària (art. 12.1 LOEx), a l'educació bàsica i altres recursos socials; a partir de llavors podia ser utilitzat per motius de control.

El suport que el PSOE va donar a la reforma legal va fer que no fos una sorpresa que, després de la seva victòria electoral al març de 2004, no anunciés la modificació de la Llei d'Estrangeria. La seva única intervenció en aquest àmbit va ser l'elaboració d'un Reglament d'aplicació de la LO 14/2003<sup>217</sup> consensuat amb un ampli nombre de forces socials (centrals sindicals majoritàries, patronals i algunes organitzacions de defensa dels interessos dels immigrants)<sup>218</sup>. L'ambigüitat d'aquest reglament consistia en

---

<sup>216</sup> Art. 40 LO 14/2003, que va modificar la disposició addicional cinquena de la LOEx. Tot i que ha estat una mesura molt criticada ha estat avalada constitucionalment per la STC 17/2013 de 31 de gener.

<sup>217</sup> Reial Decret 2393/2004, de 30 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.

<sup>218</sup> Per tal de pal·liar les nombroses crítiques que afirmaven la impossibilitat que a partir d'una mala llei pogués sortir un bon reglament, el govern va posar molt d'èmfasi en l'obtenció de consens social per a l'aprovació d'aquest. A aquest efecte, va iniciar un procés de discussions amb forces polítiques, organitzacions sindicals majoritàries i organitzacions empresarials. D'aquestes reunions va sorgir la versió definitiva del reglament, presentada als diversos òrgans consultius, com ara el Consell Econòmic i Social, el Consell d'Estat i el Consell General del Poder Judicial, que van presentar dictàmens positius sobre el reglament, tot i que aquest darrer criticava que es mantenien mesures discriminatòries en relació a alguns drets (de reunió, manifestació, educació, sindicació, reagrupació familiar i treball) (Fernández Bessa i Ortuño Aix 2006).

que, mentre exposava la voluntat de fomentar la immigració legal, també anunciava, en la seva exposició de motius, la incorporació de “*nous instruments per perseguir més eficaçment la immigració irregular*”. Per tal de reduir la irregularitat aquest reglament va obrir un procés de regularització (“normalització”) i diversos mecanismes permanents de regularització individuals per la via de l’arrelament; així mateix, en matèria laboral, aquest reglament va completar el gir cap a la “laboralització” de la normativa migratòria (Moya Malapeira 2010).

En el primer punt de la seva disposició transitòria tercera, el reglament obria un “procés de normalització” que fixava les condicions necessàries per a que els estrangers sense permís de residència poguessin regularitzar la seva situació administrativa<sup>219</sup>. A diferència del procés de regularització de 2001 basat en l’arrelament social, en aquest cas l’objectiu fonamental d’aquest procés era treure a la llum la immigració que treballava a l’economia submergida, per tal de que fossin inscrits al règim de seguretat social<sup>220</sup>. Els missatge que el govern pretenia transmetre amb aquest procés de regularització anava dirigit tant a la població migrant com a la autòctona: la única immigració

---

<sup>219</sup> Per això era necessari: a) que l'estranger es trobi empadronat amb almenys 6 mesos d'anterioritat a l'entrada en vigor d'aquest reglament; b) que l'ocupador hagi signat amb l'estranger un contracte de treball condicionat a l'autorització de residència i treball sol·licitada per una durada mínima de 6 mesos, excepte en els sectors agrari, de la construcció i hostaleria, on es disminuïria o matisaria aquest temps mínim; c) el compliment d'una sèrie de requisits referits en l'art. 50 del Reglament (com per exemple, l'absència d'antecedents penals).

<sup>220</sup> Gran part de les comunitats llatinoamericanes van acollir-se al procés, ja que bona part d'aquests col·lectius (sobretot equatorians i colombians) complien amb el requisit d'estar empadronats, tot i que per alguns, depenen del color polític de l'Ajuntament en que estiguessin empadronats, aquest tràmit podia ser més i menys difícil, ja que depèn de la discreció administrativa. Tanmateix, el resultat no va ser l'esperat per a molts equatorians, ni tampoc per als originaris d'altres països, els quals no van poder-se beneficiar de la regularització per no complir alguns dels requisits que s'exigien, com ara, tenir un contracte de treball, demostrar la presència a l'Estat espanyol abans d'una determinada data o obtenir un certificat de penals del consolat del seu país d'origen (especialment difícil en el cas de Pakistan). Un gran nombre d'immigrants van ser acomiadats dels seus llocs de treball per sol fet de sol·licitar el contracte als seus ocupadors. També es van donar casos de coaccions i extorsions en que els ocupadors, literalment, venien els contractes per a que els immigrants poguessin optar a la regularització (Fernández Bessa i Ortuño Aix 2006). Sobre situacions similars que van tenir lloc a Itàlia com a conseqüència de l'aprovació de la llei Bossi-Fini, vid. Kitty Calavita (2005).

tolerada seria aquella amb contracte de treball, que cotitzés a la seguretat social i que contribuís a les arques públiques pagant impostos (Barbero González 2012a).

La tendència europea marcada pel ferri control de les fronteres i la gestió selectiva de la immigració va incorporar-se clarament a la darrera modificació de la Llei d'Estrangeria, que va tenir lloc l'any 2009, mitjançant la *Llei Orgànica 2/2009, d'11 de desembre, de reforma de la Llei Orgànica 4/2000, de 11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social*. La reforma va ser justificada pel Govern com a necessària per tal d'adaptar la Llei d'Estrangeria al nou marc de la jurisprudència constitucional, que va anular els esmentats preceptes de la LO 8/2000<sup>221</sup>, a la Directiva europea de retorn (Directiva 2008/115/CE)<sup>222</sup>, però també al nou context migratori en el que des de l'inici de la crisi econòmica es troba l'Estat espanyol. Aquesta reforma va anar acompanyada d'una altre llei fonamental en la regulació de les migracions: la nova llei d'asil (*Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil de la protecció subsidiària*).

David Moya (2010) va definir la reforma com a tímida i molt limitada, en tant que no va alterar les bases del model migratori espanyol, i es va limitar a afinar alguns dels seus elements i ajustar algunes qüestions a la nova conjuntura econòmica i laboral.

Per la seva banda, Pascual Agüelo i Ángel G. Chueca (2009) des del punt de vista dels drets humans van qualificar la LO 2/2009 com una reforma complexa amb alguns aspectes positius i altres molt rebutjables. Entre els aspectes positius clarament trobem l'extensió de drets derivada de la aplicació de la doctrina del tribunal constitucional; i entre els aspectes rebutjables hi trobem: la regulació del dret a l'educació, el dret a accedir als sistemes públics d'ajudes en matèria d'habitatge, la regulació regressiva del

---

<sup>221</sup> Vid. nota al peu 21010.

<sup>222</sup> Vid. apartat 3.2.1 del capítol 2 i apartat 2.2.2 del capítol 4.

dret a la reagrupació familiar, l'excés sancionador i la criminalització del immigrant en situació irregular, l'anomenat delictes de solidaritat, i l'ampliació de l'internament fins als 60 dies, amb l'excusa de l'aprovació de la *Directiva de retorn* de la UE (Agüelo Navarro i Chueca Sancho 2009)<sup>223</sup>.

Respecte a l'internament d'estrangers, que es tractarà amb profunditat en el proper capítol, aquesta reforma va introduir algunes garanties establertes a la directiva europea. En concret, va establir la figura d'un jutjat específic de control de l'internament (art. 62.6 LOEx)<sup>224</sup> i el dret de les organitzacions de defensa dels immigrants a realitzar visites als CIE (art. 62.bis.3 LOEx), i va imposar al govern l'obligació de dictar un reglament sobre el règim intern dels CIE, en el període de sis mesos (Disposició addicional tercera). Tot i això, no va ser fins l'any 2014 (quatre anys més tard del que disposava la LO 2/2009), que va ser aprovat el *Reglament de Funcionament dels Centres d'Internament d'Estrangers*, mitjançant el Reial decret 162/2014<sup>225</sup>, de 14 de març. Malgrat la expectativa que va generar l'aprovació d'aquest document<sup>226</sup>, el seu

---

<sup>223</sup> Les disposicions introduïdes per aquesta reforma, en especial el seu règim sancionador, van ser desenvolupades pel Reial Decret 557/2011, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei Orgànica 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, després de la seva reforma per Llei Orgànica 2/2009.

<sup>224</sup> Aquesta mesura es va implementar amb diferències molt grans depenent dels territoris. A Madrid i a València els jutjats van assumir diligentment la funció de control i van dictat ordres dirigides a la direcció dels respectius CIE per regular el seu funcionament i esmenar les deficiències detectades, però en altres partits judicials on hi ha CIE, argumentant la manca de recursos destinats a aquesta nova funció, es va deixar aquesta funció en mans del jutjat de guàrdia, el que en la pràctica va significar que no assumissin el mandat legal de controlar el CIE. No va ser fins a principis de 2012 que es van designar jutjats concrets per exercir aquest control en tots els municipis on estan situats els CIE (Fernández Bessa 2013). Sobre les primeres resolucions dels jutjats de control del CIE vid. Cristina Manzanedo (2013).

<sup>225</sup> A principis del mes de juny de 2012 el Ministeri d'Interior va fer públic un avantprojecte de Reglament. En aquest avantprojecte es va proposar el canvi de nom dels centres, els quals passarien a anomenar-se "Centres d'estada controlada d'estrangers". La justificació per aquest canvi de nom era la mala fama que acompanyava la nomenclatura actual, però finalment en la versió final del Reglament es va mantenir la denominació de CIE.

<sup>226</sup> Un conjunt de ONG i plataformes socials per la defensa dels drets de les persones migrants van organitzar una Campanya anomenada "*Para que el derecho no se detenga a la Puerta de los CIE*" per exigir al govern que en el nou Reglament s'introduïssin mesures garantistes vers les vulneracions de drets detectades fins al moment ens els CIE. Per conèixer les crítiques i propostes de la campanya sobre aquesta regulació vid. Margarita Martínez Escamilla (2009b).



articulat es va restringir a convalidar la normativa i les pràctiques vigents fins al moment als CIE, així com la seva gestió policial.

Fins aquí les reformes de la legislació d'estrangeria que han tingut lloc fins al 2014. Si bé durant els primers vint anys de vigència el seu objectiu va ser sobretot controlar la immigració, durant els darrers deu anys, podem afirmar que les mesures han anat més aviat dirigides a la seva gestió. La necessitat de gestionar les migracions, inspirada en la visió de diverses instàncies supranacionals, cada vegada està més present en la política migratòria espanyola (Barbero González 2010). El fet de que el dret migratori europeu, cada vegada abrasi més àmbits i tingui més pes en els ordenaments jurídics interns dels Estats membres (Agüelo Navarro i Chueca Sancho 2009), juntament amb la influència de la OIM, per exemple, en les seves accions per millorar la "gestió fronterera" (Andrijasevic i Walters 2010) han estat factors clau en aquesta transició.

Amb tot això, com afirmen Marta Monclús i José Ángel Brandariz (2015), l'evolució normativa s'ha caracteritzat per una mena d'obsessió pel control de fronteres, que en la seva aplicació ha estat fallida. Tot i que sovint els governants han justificat les restriccions de drets dels migrants i el reforçament de les sancions i els procediments d'expulsió en l'objectiu de controlar la migració, la realitat és que els fluxos migratoris *"s'ha desenvolupat en gran mesura al marge de les disposicions normatives que pretenien governar-los"* (Monclús Masó i Brandariz García 2015, 26). No obstant això, la normativa analitzada ha estat útil per a la creació d'una ciutadania jerarquizada, o com diria Héctor Silveira (2002), un sistema dual de ciutadania amb un sistema sancionador especial per a les persones migrants, el qual implica un sostre respecte als seus drets i a la seva mobilitat social. Com s'ha mostrat en el primer capítol, aquest règim diferenciat ha estat funcional per a la inclusió subordinada dels immigrants a la economia espanyola i com veurem a continuació, gràcies al perfeccionament del sistema d'expulsió que s'ha anat introduït en les darreres reformes, segueix sent funcional per a la seva exclusió.

## 2. Les instàncies d'aplicació del control migratori

A l'Estat espanyol no existeixen agències d'aplicació de la llei (*law enforcement agencies*) dedicades exclusivament al control de la immigració i la seva gestió. Els actors i institucions competents per aplicar el dret migratori depenen principalment del Ministeri d'Interior i del Ministeri de treball i seguretat social. La major o menor atribució de competències a un o altre ministeri ha variat depenent del color polític del govern i l'orientació predominant de la política migratòria<sup>227</sup>.

És important destacar que sota les dues legislatures del govern socialista de José Luís Rodríguez Zapatero (2004-2011), després de la coneguda com a “crisi dels cayucos” de 2006, es va produir una reestructura important del Ministeri d'Interior, que l'any 2007 va crear la Direcció General de Relacions Internacionals i Estrangeria<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> Per exemple, mitjançant el Reial Decret 807/2000, de 19 de maig, es va crear la Direcció General d'Estrangeria i Immigració al Ministeri de l'Interior per executar les mesures adoptades per la Delegació del Govern per a la Estrangeria i la immigració. Amb el canvi de govern de 2004, el Partit Socialista va traslladar la matèria d'immigració del Ministeri de l'Interior al Ministeri de Treball i afers socials (Barbero González 2010).

<sup>228</sup> Les funcions d'aquesta Direcció general són:

“a) La coordinació en matèria de cooperació i policial internacional i la definició de les accions i programes d'actuació dels òrgans tècnics del Ministeri de l'Interior existents en les missions diplomàtiques, la

sota la dependència de la Secretaria d'Estat i Seguretat, per tal de fer front a l'increment del protagonisme dels assumptes d'interior en el àmbit de la UE i d'altres fòrums internacionals, i en especial per encarar la gestió de la immigració de manera comprensiva mitjançant les relacions internacionals<sup>229</sup>. També es van designar agregats del Ministeri d'Interior a Mauritània, Senegal, Mali, Guinea Bissau, Guinea Conakry i Cap Verd (Ministerio del Interior 2008b), i d'aquesta manera el Ministeri d'afers exteriors i cooperació es va convertir en un actor principal de les polítiques migratòries, ja que la signatura d'acords de readmissió i sobre fluxos laborals amb els països d'origen i trànsit de les migracions es va convertir en un objectiu prioritari, que només es podia assolir mitjançant la diplomàcia i les ajudes al desenvolupament (Fernández Bessa i Manavella Suárez 2010; Pinyol 2007).

Pel que fa a la descentralització, l'any 2006, amb motiu de la reforma de diversos Estatuts d'Autonomia, algunes comunitats autònomes es van atribuir competències en matèria executiva d'autoritacions inicials de treball per compte aliena i treball

---

*seva organització interna i dotació pressupostària, així com la inspecció tècnica i control, sense perjudici de les facultats de direcció i coordinació del Cap de la Missió Diplomàtica i de la Representació Permanent respectiva.*

*b) Coordinar la participació dels representants del Ministeri en els Grups i Comitès del Consell de la Unió Europea.*

*c) Efectuar el seguiment de les decisions comunitàries que afectin al Ministeri, especialment pel que fa a fons comunitaris relacionats amb el seu àmbit competencial.*

*d) L'organització i preparació de les activitats de caràcter internacional que s'hagin de dur a terme en l'àmbit de les competències del Ministeri en les matèries d'immigració i estrangeria.*

*e) L'organització de les relacions del Ministre de l'Interior amb les autoritats d'altres governs en l'àmbit de les seves competències.*

*f) La coordinació d'actuacions amb el Ministeri d'Affers Exteriors i de Cooperació" (article 6 RD 400/2012, de 17 de febrer, pel que es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri del Interior).*

<sup>229</sup> Vid. RD 1571/2007, de 30 de novembre, pel que es desenvolupa la estructura orgànica bàsica del Ministeri del Interior.

per compte propi, les quals no es van executar fins l'any 2009<sup>230</sup> (de Martin Sanz et al. 2009).

El règim de sancions recau sobre l'administració estatal, en concret, les Oficines d'Estrangeria<sup>231</sup> s'encarreguen de la tramitació dels procediments sancionadors per infraccions a la normativa en matèria d'estrangeria i règim comunitari. Les Brigades i Unitats d'Estrangeria i Documentació de les comissaries de policia s'encarreguen de la execució de les devolucions, i els expedients sancionadors que portin a l'expulsió de l'infractor estranger, o a la seva detenció i ingrés en un Centre d'Internament d'Estrangers, seran executats per les Brigades i Unitats d'Estrangeria i Documentació de les comissaries de policia (art. 261 REx).

Respecte a les polítiques de repatriació, les autoritats de l'Estat responsables depenen de la tipologia de retorn. En relació al retorn voluntari, l'autoritat que imposa les ordres de retorn i implementa els programes de retorn voluntaris<sup>232</sup> és la Secretaria d'Immigració i Emigració, que depèn del Ministeri de treball i seguretat social. Pel que fa al retorn forçós, l'autoritat responsable de la imposició i execució de les ordres de sortida forçosa (és a dir, d'expulsió, devolució o retorn) és el Ministeri d'Interior, les delegacions de govern de les Comunitats Autònomes i les subdelegacions del govern de cada província (EMN 2014a).

---

<sup>230</sup> Mitjançant l'aprovació del RD 1162/2009, de 10 de juliol, pel qual es modifica el Reglament de la LO 4/2000, aprovat pel RD 2393/2004. En el cas de Catalunya cal atendre a les disposicions del RD 1463/2009, de 18 de setembre, sobre traspàs de funcions i serveis a la Generalitat de Catalunya en matèria d'immigració: autoritzacions inicials de treball per compte propi o aliè dels estrangers quan la relació laboral es desenvolupa a Catalunya.

<sup>231</sup> Les oficines d'estrangeria, segons l'article 260 REx, "*depenen orgànicament de la corresponent delegació o subdelegació del Govern, s'enquadren en les àrees funcionals de Treball i Immigració, i depenen funcionalment del Ministeri de Treball i Immigració, a través de la Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració, i del Ministeri de l'Interior, tots dos en l'àmbit de les seves respectives competències*".

<sup>232</sup> Sobre els programes de retorn voluntari assistit implementats pel Govern espanyol i altres programes i accions de retorn implementades per diverses organitzacions no governamentals espanyoles en col·laboració amb institucions públiques i entitats supranacionals, vid. Sònia Parella i Alisa Petroff (2014).

Les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat tenen competències executives en matèria de control migratori. En concret:

- a) la Guàrdia Civil s'encarrega de la vigilància de les fronteres externes<sup>233</sup>, i
- b) la Policia Nacional s'ocupa del control de documentació d'entrada i sortida del territori nacional d'espanyols i estrangers, i de les competències previstes a la legislació sobre estrangeria, refugi i asil, extradició, expulsió, emigració i immigració, a l'interior del territori<sup>234</sup>.

Per a dur a terme a aquestes funcions la Guàrdia Civil compta amb la *Prefectura Fiscal i de Fronteres*<sup>235</sup>, que coordina els diferents Serveis de la Guàrdia Civil encarregats del “*resguard fiscal de l'Estat; evitar i perseguir el contraban, el narcotràfic i altres tràfics il·lícits (...) així com la custòdia i vigilància de costes, fronteres, ports, aeroports i mar territorial i, en aquest àmbit, el control de la immigració irregular*” (art. 11.1 Ordre PRE/422/2013). Dins d'aquesta prefectura tenen un paper destacat en el control de la immigració irregular el Servei Marítim, que té com a missió exercir les funcions que li corresponen a la Guàrdia Civil a les aigües marítimes espanyoles i les aigües continentals, i en particular la vigilància marítima, la lluita contra el contraban i el control de la immigració, i el Servei de Costes i Fronteres, que té com a missió la custòdia i vigilància de costes, fronteres, ports i aeroports, i el control de la immigració irregular en aquest àmbit (art. 11.2 Ordre PRE/422/2013). Així mateix, les comandàncies de la Guàrdia Civil de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla també tenen un rol important en la

---

<sup>233</sup> Segons l'article 12.1.B.d) de la Llei Orgànica 2/1986 de Forces i Cossos de Seguretat (LOFCS), la Guàrdia Civil és competent, a tot el territori espanyol, de “*la custòdia de vies de comunicació terrestre, costes, fronteres, ports, aeroports i centres i instal·lacions que pel seu interès ho requereixin*”.

<sup>234</sup> Vid. Article 12.1.A.b) i c) LOFCS.

<sup>235</sup> Creada per la *Ordre Ministerial de Presidència del Govern del 29 de octubre de 2001, per la que es desenvolupa l'estructura orgànica dels Serveis Centrals de la Direcció General de la Guàrdia Civil*. Aquesta Ordre va ser derogada per la Ordre PRE/422/2013, de 15 de març, per la que es desenvolupa l'estructura orgànica dels Serveis Centrals de la Direcció General de la Guàrdia Civil.

vigilància del perímetre fronterer terrestre i el control dels migrants que tracten d'accedir a Espanya escalant la tanca fortificada d'aquests territoris<sup>236</sup>.

Per a portat a terme la seva funció de policia de fronteres, la Guàrdia Civil també compta amb un *Centre de Coordinació per a la vigilància marítima de costes i fronteres*<sup>237</sup>, que serveix per coordinar els mitjans que utilitzen les diferents administracions, incloent l'Exèrcit de Terra, l'Aire i l'Armada, en l'àmbit de protecció de límits al mar, a més de conformar-se com a punt de contacte nacional de l'agència Frontex (des d'on es coordinen les operacions marítimes, liderades o amb participació espanyola, com per exemple a la operació Hera i la operació Indalo<sup>238</sup>) i Centre de Coordinació Internacional de Frontex en la xarxa de vigilància europea EUROSUR<sup>239</sup>.

La Policia Nacional també és un actor important respecte al control i la gestió de la immigració. Com s'ha esmentat més amunt, la Policia Nacional s'encarrega del control de documentació d'entrada i sortida del territori nacional, és a dir, de compro-

---

<sup>236</sup> En relació amb aquesta missió, el mes de setembre de 2014 va ser imputat el cap de la comandància de la Guàrdia Civil de Melilla pel delictes de prevaricació per les anomenades "devolucions en calent" que consistien en la devolució automàtica a Marroc de les persones interceptades a la tanca de Melilla, sense ser conduïdes a la comissaria de la Policia Nacional ni la tramitació de cap mena de procediment, (com exigeix l'article 23.2 Rex) La interlocutòria d'imputació està disponible a: <http://ep00.epimg.lnet/descargables/2014/09/15/1b78e92b9d38013dc9fab63de637ead5.pdf> [Darrera consulta: 8 d'octubre de 2015]. (Vid. "Imputado el jefe de la Guardia Civil de Melilla por las devoluciones en la frontera". Disponible a: [http://politica.elpais.com/politica/2014/09/15/actualidad/1410767227\\_952659.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/09/15/actualidad/1410767227_952659.html) [Darrera consulta: 8 d'octubre de 2015]) Sobre la il·legalitat d'aquesta pràctica portada a terme per les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, consistent en el lliurament a les autoritats marroquines per via de fet de ciutadans estrangers que han estat interceptats en zona de sobirania espanyola sense seguir el procediment establert legalment ni complir les garanties internacionalment, vid. Margarita Martínez Escamilla (2014) i Martínez Escamilla et al. (2014).

<sup>237</sup> Vid. Gabinete de Prensa de la Guardia Civil. "S.A.R. El Príncipe de Asturias preside el acto de inauguración de las nuevas instalaciones del Centro de Operaciones de la Guardia Civil", 16/10/2013. (Disponible a: <https://www.guardiacivil.es/va/prensa/noticias/4634.html?versionImprimible=true> [Darrera consulta: 8 d'octubre de 2015]).

<sup>238</sup> Vid. Gabinete de prensa de la Guardia Civil. Notas de prensa. "Culmina la Operación EPN-Indalo 2014 con la interceptación de 4114 inmigrantes irregulares, la detención de 10 traficantes de personas y la incautación de 31.237 kilos de hachís", 31/10/2014 (Disponible a: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/5132.html> [Darrera consulta: 8 d'octubre de 2015]).

<sup>239</sup> Vid. nota al peu 173.

var que les persones que pretenen traspasar les fronteres exteriors pels llocs habilitats compleixin amb els requisits que estableix el codi de Fronteres Schengen<sup>240</sup> i la legislació espanyola<sup>241</sup> sobre aquest aspecte. D'altra banda, també té les competències previstes a la legislació sobre estrangeria, refugi i asil, extradició i expulsions; per tant, s'encarrega d'executar els controls migratoris que tenen lloc a l'interior de l'Estat per evitar la il·legalitat (Vogel 2000) o perseguir la immigració irregular (Triandafyllidou i Ambrosini 2011), mitjançant controls interns en llocs públics i mitjançant la detenció, l'internament, l'expulsió i altres procediments per dur a terme les deportacions. Per tant, conèixer com porta a terme aquesta tasca la Policia Nacional és fonamental per a l'estudi que s'està desenvolupant.

Dins de la Policia Nacional, els controls d'entrada i sortida del territori nacional, el règim policial d'estrangeria, refugi i asil i immigració en general, així com la prevenció, persecució i investigació de les xarxes d'immigració il·legal, correspon a la *Comissaria General d'Estrangeria i Fronteres*<sup>242</sup>. Aquesta comissaria està integrada per la secretaria general, la Unitat Central de Xarxes d'Immigració Il·legal i Falsedats Documentals (UCRIF), de la que depèn la Brigada Central de Falsedats documentals i la Brigada centra contra el tràfic d'éssers humans, la Unitat central de Fronteres, integrada per la

---

<sup>240</sup> Reglament (CE) n. 562/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de març de 2006, pel qual s'estableix un Codi comunitari de normes per a l'encreuament de persones per les fronteres (Codi de fronteres Schengen).

<sup>241</sup> LO 4/2000; RD 557/2011; RD 240/2007, de 16 de febrer, sobre entrada lliure circulació i residència a Espanya de ciutadans dels Estats membres de la Unió Europea i d'altres estats part en l'acord sobre l'Espai Econòmic Europeu; Llei 12/2009; RD 203/1995, de 10 de febrer, pel qual s'aprova el reglament d'aplicació de la Llei reguladora del dret d'asil i de la condició de refugiat.

<sup>242</sup> Per una representació gràfica de l'estructura de la *Comisaría general de Extranjería y Fronteras*, vid. Pàgina web Cuerpo Nacional de Policía. *Comisaría general de Extranjería y Fronteras. Estructura*. Disponible a: [http://www.policia.es/org\\_central/extran\\_front/com\\_extran\\_front.html#](http://www.policia.es/org_central/extran_front/com_extran_front.html#) [Darrera consulta: 8 d'octubre de 2015].

Brigada de Resposta a la Immigració Clandestina<sup>243</sup>, la Unitat Central d'expulsions i repatriacions (UCER) i el Centre Nacional d'Immigració i Fronteres<sup>244</sup>.

En concret, la Unitat Central d'expulsions i repatriacions (UCER),

*“s'encarrega de la direcció, coordinació, organització, control i execució de les expulsions, devolucions i repatriacions de menors, així com el control i coordinació dels centres d'internament d'estrangers. Igualment, efectua les gestions tendents a la determinació de la nacionalitat de procedència dels ciutadans estrangers indocumentats i coordina la llera d'informació amb els establiments penitenciaris referent a l'excarceració d'estrangers” (art. 9 Ordre INT/28/2913).*

El mes de desembre de 2013 la UCER estava formada per 300 efectius, dels quals 225 eren membres del Cos Nacional de Policia, i estava integrada per una Brigada, i tres serveis operatius<sup>245</sup>:

(1) Servei de materialització: que s'encarrega de la materialització física de les expulsions marítimes i aèries, tant individuals (mitjançant vols comercials) com col·lectives (mitjançant els anomenats macrovols).

---

<sup>243</sup> *“Unitat operativa mòbil de control de fronteres que li corresponen les funcions de reforç d'unitats territorials i llocs fronterers que ho demanin per al control de vehicles i persones, lluita contra la immigració il·legal i tràfic d'éssers humans, suport en situacions de crisi humanitàries, control d'entrada i sortida del territori nacional i prevenir l'ordre públic, la seguretat nacional, la salut pública i les relacions internacionals” (art. 9 Ordre INT/28/2913, de 18 de gener, per la que es desenvolupa l'estructura orgànica i funcions dels Serveis Centrals i Perifèrics de la Direcció General de la Policia).*

<sup>244</sup> S'encarrega de l'elaboració, canalització i seguiment de l'aplicació de la normativa de la Unió Europea i Internacional, en matèria d'estrangeria, fronteres i immigració. També li correspon la coordinació dels Punts de Contacte Nacionals integrats a la Comissaria General d'Estrangeria i Fronteres per a l'intercanvi d'informació i cooperació tècnica i operativa en l'àmbit de la immigració i de la gestió integral de les fronteres, amb les institucions de la UE, els Estats membres, països tercers, Frontex i altres organismes de cooperació, especialment sobre fluxos migratoris, immigració irregular i encreuament il·legal de fronteres.

<sup>245</sup> Font: *“UCER. Unidad central de expulsiones y repatriaciones. Trascendente y silenciosa labor”*. Revista Policia, núm. 272, Desembre 2013. p. 6-19.



(2) Servei de planificació: s'encarrega del control d'arribada de pasteres, el control dels menors no acompanyats (MENAS) i de gestionar la relació entre els Centres d'Internament d'estrangers (CIE) i les ambaixades.

(3) Servei d'expulsions de delinqüents estrangers (SEDEX): s'ocupa de la incoació dels expedients d'expulsió de "tot aquell" estranger irregular que estigui complint condemna, per tal de materialitzar la seva expulsió. La labor d'aquest servei és proactiva, ja que s'encarrega de vigilar els terminis de compliment de condemes imposades a persones estrangeres per tal de realitzar els tràmits necessaris per a portar a terme l'expulsió<sup>246</sup>.

Segons nota de premsa de la Direcció general de policia, el gener 2009 es va crear la Brigada d'Expulsió de Delinqüents Estrangers (BEDEX) integrada a la *Comisaría General de Extranjería y Fronteras*, i a la UCER. D'acord amb aquest document la missió de la BEDEX consisteix en "*la repatriació d'aquells criminals que per la seva reincidència o atesa la violència o gravetat dels fets comesos suposen una amenaça per la seguretat pública*"<sup>247</sup>. Per aquest motiu, aquesta Brigada tracta d'esbrinar la situació penitenciària i de residència "*dels criminals estrangers reincidents*" per tal de "*poder gesti-*

---

<sup>246</sup> D'acord amb el reportatge del número 272 de la Revista Policia, dedicat a la UCER, aquest servei va ser potenciat pel pla estratègic 2013-2014 del Cos Nacional de Policia "Policia de fronteres i lluita contra la immigració irregular".

<sup>247</sup> En altres notes de premsa del Ministeri d'interior i en els balanços anuals sobre la "lluita contra la immigració irregular" es defineix la missió de la BEDEX de la següent manera: "(...) *la missió és la repatriació de delinqüents estrangers amb nombrosos antecedents penals i/o judicials, vinculats amb terrorisme, bandes organitzades, violència de gènere o qualsevol altre fet delictiu d'especial gravetat i que suposen una amenaça per a la seguretat pública. Aquestes expulsions són ordenades judicialment i comporten la prohibició d'entrada a Espanya i als països membres de l'espai Schengen*" (Font: Nota de premsa. Ministeri del Interior. "La presión migratoria hacia España y el flujo creciente de ciudadanos procedentes de Siria provoca un aumento del 40,6% en las llegadas de inmigrantes irregulares en 2014", 29 de maig de 2015. Disponible a: [http://www.interior.gob.es/en/web/interior/noticias/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_1YSSI3xiWuPH/10180/3984870/?redirect=http%3A%2F%2Fwww.interior.gob.es%2Fen%2Fprensa%2Fnoticias%3Bjsessionid%3D505A775949EAA8AF958079EA77B947C2%3Fp\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_GHU8Ap6ztgsg%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mod\\_e%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-2%26p\\_p\\_col\\_count%3D1](http://www.interior.gob.es/en/web/interior/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/3984870/?redirect=http%3A%2F%2Fwww.interior.gob.es%2Fen%2Fprensa%2Fnoticias%3Bjsessionid%3D505A775949EAA8AF958079EA77B947C2%3Fp_id%3D101_INSTANCE_GHU8Ap6ztgsg%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mod_e%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1) [Darrera consulta: 10 d'octubre de 2015].

*onar, si escau, la seva expulsió amb autorització judicial". Amb aquesta finalitat "manté una comunicació constant amb les autoritats judicials, el Ministeri Fiscal i Institucions Penitenciàries, amb qui comparteix l'accés a les respectives bases de dades"*<sup>248</sup> i treballa en connexió amb les unitats territorials d'Estrangeria de la Direcció General de la Policia.

En el proper capítol es tornarà sobre la missió d'aquesta brigada i a continuació s'aprofundirà sobre la normativa concreta que ha d'aplicar per portar-la a terme.

---

<sup>248</sup> Font: Nota de premsa, Dirección general de la Policía y la Guardia Civil. "La BEDEX de la Policía Nacional ejecuta las expulsiones de delincuentes ordenadas judicialmente", 24 de gener de 2010. Disponible a: [http://www.policia.es/prensa/100124\\_1.htm](http://www.policia.es/prensa/100124_1.htm) [Darrera consulta: 24 de setembre de 2015].

### 3. La configuració legal de la deportació a l'Estat espanyol

Després d'haver analitzat, a grans trets, la normativa i la política migratòria de l'Estat espanyol, en aquest apartat s'aprofundirà sobre la configuració legal de la deportació i els mecanismes coactius establerts per a portar-la a terme.

Al llarg dels anys, la repatriació dels estrangers del territori espanyol s'ha anat configurant com a conseqüència jurídica davant de situacions i tipus de conducta variades i canviants. Aquestes mesures, que tenen com a objectiu comú la deportació o allunyament de l'estranger (Moya Malapeira 2008), poden tenir naturalesa administrativa o penal i, com es veurà a continuació, adopten diferents denominacions i procediments depenent de les circumstàncies. També les seves funcions han canviat juntament amb l'evolució del model de gestió migratòria espanyol (Moya Malapeira 2010).

Tot i les divergències entre els supòsits legals, el seu denominador comú es troba en el seu pressupost subjectiu d'aplicació: no ser nacional espanyol. Això no significa que totes les persones estrangeres puguin ser repatriades; aquestes mesures estan sobretot dirigides a aquelles que pretenguin entrar o romanguin al territori espanyol de manera irregular, però com es mostrarà, actualment, en determinades circumstàncies, l'expulsió s'està estenent a altres estatuts personals. Tanmateix, cal tenir en compte que la línia que separa la regularitat i la irregularitat de la situació adminis-

trativa dels estrangers és molt lleugera i flexible, en tant que el marc normatiu, que s'ha vist més amunt, permet caure fàcilment en la irregularitat. Tant si les deportacions s'acaben portant a terme o no, aquest pressupost subjectiu implica que les persones de nacionalitat espanyola mai podran ser sotmeses a les mesures coactives que implica l'execució de la deportació. D'aquesta manera, apareix un règim sancionador, específic i diferenciat, reservat a una part dels membres de la societat, que pot desplegar-se independentment dels seus actes, i com es veurà en el proper capítol, sovint depenen del lloc d'origen de la persona i la visibilitat de la condició de no-nacional.

Així mateix, les conseqüències materials de l'expulsió són extremadament greus per a les persones que la sofreixen, per tant, independentment de la naturalesa jurídica de la mesura i de que aquesta es desplegui mitjançant un dispositiu administratiu o penal, des d'aquesta perspectiva ha de ser qualificada com una "pena", per tractar-se d'una sanció negativa infligida intencionadament per l'Estat que lesiona interessos dignes de tutela (Baratta 1986), com ara els drets fonamentals dels individus i els seus projectes vitals (Monclús Masó 2008).

### **3.1. El dispositiu administratiu**

El dispositiu administratiu de deportació integra un conjunt de supòsits previstos en la Llei d'Estrangeria en els que una autoritat administrativa declara la concurrència de les causes i decreta el retorn, la devolució o l'expulsió del territori espanyol de la persona estrangera. Tot i les diferències respecte a les circumstàncies d'aquests supòsits, tots ells impliquen o bé la sortida obligatòria del territori o bé la repatriació forçosa.

A continuació, després d'exposar els supòsits de la sortida obligatòria es descriurà amb detall cadascuna de les causes.

### *3.1.1. Sortida obligatòria dels estrangers*

El criteri general que estableix la LOEx en el seu article 28.1 és el de la llibertat de sortida per als estrangers en situació regular (art. 19 REx). Les excepcions a les sortides voluntàries<sup>249</sup> es troben el Codi Penal (art. 89 i 108 CP) i en la pròpia Llei d'Estrangeria, que en l'apartat 3 del mateix article, estableix els supòsits en que la sortida del territori espanyol serà obligatòria<sup>250</sup>.

El primer supòsit de sortida obligatòria, referit a l'expulsió penal ordenada judicialment, serà tractat amb profunditat en el proper apartat (2.2. El dispositiu penal). El segon supòsit es refereix a l'expulsió ordenada en resolució administrativa per haver comés una infracció greu o molt greu de la normativa d'estrangeria (art. 57.1 LOEx) i a l'expulsió per haver estat condemnat a una pena de presó de més d'un any (art. 57.2 LOEx). La devolució acordada per resolució administrativa està prevista a l'article 58.3 LOEx i al 23.1 REx, i té lloc en els supòsits en que els estrangers prèviament expulsats infringeixen una prohibició de tornada i en els casos en que els estrangers són interceptats a la frontera o als seus voltants. En tercer lloc, un altre motiu per a la sortida obligatòria serà la denegació o manca d'autorització administrativa per estar o residir en territori espanyol i el compliment del termini de tornada en el marc d'un programa de retorn voluntari, el qual implicarà la mateixa situació que el supòsit anterior. En aquests casos, d'acord amb l'article 24 REx, la persona disposarà del termini que estableixi la resolució per la qual se li hagi denegat l'autorització d'estada o residència, o en defecte, 15 dies per a complir l'obligació de sortida. La conseqüència de no sortir

---

<sup>249</sup> Els articles 20 i 21 de REx estableix les condicions i formalitats per a les sortides voluntàries de ciutadans als que no els hi és aplicable el règim comunitari.

<sup>250</sup> L'article 28.3 LOEx estableix:

*"La sortida serà obligatòria en els següents supòsits:*

- a) Expulsió del territori espanyol per ordre judicial, en els casos previstos en el Codi Penal.*
- b) Expulsió o devolució acordades per resolució administrativa en els casos que preveu aquesta Llei.*
- c) Denegació administrativa de les sol·licituds formulades per l'estranger per continuar romanent en territori espanyol, o falta d'autorització per estar a Espanya.*
- d) Compliment del termini en què un treballador estranger s'hagués compromès a tornar al seu país d'origen en el marc d'un programa de retorn voluntari".*

del territori espanyol dins d'aquests terminis suposa trobar-se en situació irregular, una infracció greu prevista a l'article 53.1 LOEx i sancionada amb multa o expulsió (art. 57.1 LOEx). Finalment, tot i que no és exactament una sortida obligatòria, l'article 60 LOEx regula la denegació d'entrada per no reunir els requisits necessaris que suposa el rebuig a la frontera. Com que la persona no ha arribat a entrar al territori espanyol, formalment no pot suposar una obligació de sortida, però a la pràctica, com veurem a continuació, desplegarà el retorn, amb uns efectes molt semblants que la resta de disposicions.

### *3.1.2. Expulsió administrativa*

La LOEx preveu l'expulsió com a sanció específica dins del règim d'estrangeria que afecta la llibertat de circulació (Martínez Pardo 2006a). Es pot distingir dos tipus d'expulsió administrativa:

- a) l'expulsió alternativa a la sanció de multa per la comissió de determinades infraccions contra la legislació d'estrangeria (art. 57.1 LOEx),
- b) l'expulsió sobrevinguda per la comissió prèvia de determinats delictes pel que la persona estrangera hagi estat condemnada (art. 57.2 LOEx)

Per a tots els casos, l'art. 57.4 LOEx disposa que l'expulsió comporta l'extinció de l'autorització que acrediti la condició regular del migrant (residència o, si escau, estada).

A més a més, juntament amb l'expulsió, l'art. 58 LOEx preveu una prohibició d'entrada al territori espanyol, que estén els seus efectes al conjunt del territori Schengen (art. 245.2 REx). La durada d'aquesta prohibició ha de ser determinada en el procediment administratiu d'acord amb les circumstàncies del cas concret; no obstant, amb caràcter general no podrà ser superior a 5 anys (art. 58.1 LOEx). De forma excepcional, en els casos en què el subjecte comporti una amenaça greu per a l'ordre públic, la seguretat pública, la seguretat nacional o la salut pública, aquest termini pot

ampliar-se fins a un màxim de 10 anys (art. 58.2 LOEx). La vulneració de la prohibició d'entrada suposa l'inici d'un procediment de devolució (art. 58.3 LOEx), que s'analitzarà més endavant, i el reinici del còmput del termini d'exclusió prèviament acordat (art. 58.7 LOEx).

#### a) Expulsió per infraccions administratives (art. 57.1 LOEx)

En el seu Títol III, la Llei d'Estrangeria preveu una sèrie d'infraccions en matèria d'estrangeria i les seves sancions administratives. Les infraccions poden ser lleus, greus o molt greus i generalment, d'acord amb el catàleg de sancions de l'art. 55.1 LOEx<sup>251</sup>, aquestes són sancionades amb una multa. No obstant això, l'article 57.1 LOEx<sup>252</sup> estableix que quan la persona responsable d'unes determinades infraccions sigui estrangera, en comptes de multa, alternativament podrà incoar-se un procediment administratiu d'expulsió. Per tant, d'acord amb aquest article: la multa és la sanció preeminent, de manera que l'expulsió solament pot aplicar-se “...en atenció al principi de proporci-

---

<sup>251</sup> L'article 55. 1 LOEx contempla que “Les infraccions tipificades en els articles anteriors seran sancionades en els termes següents:

a) Les infraccions lleus amb multa de fins a 500 euros.

b) Les infraccions greus amb multa de 501 fins a 10.000 euros. En el supòsit previst en l'article 53.2.a) d'aquesta Llei, a més de la sanció indicada, l'empresari també estarà obligat a sufragar els costos derivats del viatge.

c) Les infraccions molt greus amb multa des de 10.001 fins a 100.000 euros, excepte la prevista en l'article 54.2.b), que ho serà amb una multa de 5.000 a 10.000 euros per cada viatger transportat o amb un mínim de 750.000 euros a preu fet, amb independència del nombre de viatgers transportats. La prevista en l'article 54.2.a) en relació amb l'article 66.1 ho és amb una multa de 10.001 fins a 100.000 euros per cada viatge realitzat sense haver comunicat les dades de les persones transportades o havent comunicat incorrectament, amb independència que l'autoritat governativa pugui adoptar la immobilització, confiscació i decomís del mitjà de transport, o la suspensió provisional o retirada de l'autorització d'exploració”.

<sup>252</sup> L'article 57.1 LOEx disposa que: “Quan els infractors siguin estrangers i realitzin conductes de les tipificades com a molt greus, o conductes greus de les que preveuen els apartats a), b), c), d) i f) de l'article 53.1 d'aquesta Llei Orgànica, es pot aplicar, en atenció al principi de proporcionalitat, en lloc de la sanció de multa, l'expulsió del territori espanyol, prèvia la tramitació del corresponent expedient administratiu i mitjançant la resolució motivada que valori els fets que configuren la infracció”.

onalitat" i "mitjançant la resolució motivada". De cap manera es podran imposar conjuntament ambdues sancions (art. 57.3 LOEx).

Els il·lícits que poden suposar l'expulsió són de dos tipus. En primer lloc, s'inclouen les infraccions molt greus previstes a l'article 54.1 LOEx<sup>253</sup>. Entre elles es troben les conductes de participar en activitats contràries a l'ordre públic de caràcter molt greu (art. 54.1.a LOEx); induir o facilitar, amb ànim de lucre, la immigració clandestina (art. 54.1.b LOEx); realitzar conductes discriminatòries per motius racials, ètnics, nacionals o religiosos (art. 54.1.c LOEx) o contractar a persones estrangeres sense autorització de treball (art. 54.1.d LOEx). En segon lloc, l'article 57.1 LOEx disposa que l'expulsió també podrà aplicar-se en relació amb cinc infraccions de la legislació d'estrangeria qualificades com a greus (art. 53.1 LOEx)<sup>254</sup>. Entre elles es troba

---

<sup>253</sup> L'art. 54.1 LOEx estableix: "Són infraccions molt greus:

- a) Participar en activitats contràries a la seguretat nacional o que poden perjudicar les relacions d'Espanya amb altres països, o estar implicats en activitats contràries a l'ordre públic previstes com molt greus en la Llei Orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre Protecció de la Seguretat Ciutadana.
- b) Induir, promoure, afavorir o facilitar amb ànim de lucre, individualment o formant part d'una organització, la immigració clandestina de persones en trànsit o amb destinació al territori espanyol o la seva permanència en el mateix, sempre que el fet no constitueixi delictes.
- c) La realització de conductes de discriminació per motius racials, ètnics, nacionals o religiosos, en els termes previstos en l'article 23 de la present Llei, sempre que el fet no constitueixi delictes.
- d) La contractació de treballadors estrangers sense haver obtingut amb caràcter previ la corresponent autorització de residència i treball, incorrent-se en una infracció per cadascun dels treballadors estrangers ocupats, sempre que el fet no constitueixi delictes.
- e) Realitzar, amb ànim de lucre, la infracció prevista en la lletra d de l'apartat 2 de l'article anterior.
- f) Simular la relació laboral amb un estranger, quan aquesta conducta es realitzi amb ànim de lucre o amb el propòsit d'obtenir indegudament drets reconeguts en aquesta Llei, sempre que tals fets no constitueixin delictes.
- g) La comissió d'una tercera infracció greu sempre que en un termini d'un any anterior hagués estat sancionat per dues faltes greus de la mateixa naturalesa".

Si bé l'art. 57.1 LOEx no esmenta que les infraccions molt greus comeses per estrangers previstes en l'art. 54.2 LOEx queden al marge dels supòsits de deportació, la seva condició d'il·lícits realitzats per empreses de transport implica la seva exclusió, a la pràctica, de l'àmbit d'aplicació de la mesura.

<sup>254</sup> Les infraccions greus susceptibles de donar lloc a l'expulsió administrativa són, d'acord amb l'art. 53.1 LOEx, les següents:

- "a) Trobar-se irregularment en territori espanyol, per no haver obtingut la pròrroga d'estada, no tenir autorització de residència o tenir caducada més de tres mesos l'esmentada autorització, i sempre que l'interessat no hagués sol·licitat la renovació de la mateixa en el termini previst reglamentàriament.



una la causes més comunes per a l'expulsió administrativa: trobar-se en territori espanyol en situació irregular (art. 53.1.a LOEx), però també estar treballant en territori espanyol sense autorització administrativa (53.1.b LOEx), ocultar o falsejar dades personals que han de ser declarades obligatòriament (53.1.c LOEx), incomplir mesures imposades per raó de seguretat pública (53.1.d LOEx) i participar en activitats contràries a l'ordre públic (53.1.f LOEx). Tot i la seva caracterització com a sanció administrativa, les infraccions que poden ser causa d'expulsió són molt dispars pel que fa a la seva naturalesa i gravetat. Com aprecia David Moya (2010), una simple ullada als motius d'expulsió posa de relleu que aquesta mesura pot operar com a mesura sancionadora per infraccions d'estrangeria, com a sanció administrativa especial per infraccions d'ordre públic comeses per estrangers o, fins i tot, com a mesura preventiva.

L'art. 55.3 LOEx<sup>255</sup> regula les consideracions que permeten ajustar la proporcionalitat entre sanció i infracció en relació amb *“el grau de culpabilitat i, si escau, el dany produït o el risc derivat de la infracció, i la seva transcendència”*. Aquests elements han de tenir-se en compte, en particular perquè d'acord amb el caràcter subordinat de la sanció d'expulsió, els arts. 57.1 LOEx i 245.1 REx requereixen expressament la motivació<sup>256</sup> de la resolució administrativa que la imposi (Monclús Masó i Brandariz García

---

b) *Estar treballant a Espanya sense haver obtingut autorització de treball o autorització administrativa prèvia per a treballar, quan no disposi d'autorització de residència vàlida.*

c) *Incórrer en ocultació dolosa o falsedat greu en el compliment de l'obligació de posar en coneixement de les autoritats competents els canvis que afectin nacionalitat, estat civil o domicili, així com incórrer en falsedat en la declaració de les dades obligatòries per a omplir el alta al padró municipal als efectes que preveu aquesta Llei, sempre que aquests fets no constitueixin delictes.(...)*

d) *L'incompliment de les mesures imposades per raó de seguretat pública, de presentació periòdica o d'allunyament de fronteres o nuclis de població concretats singularment, d'acord amb el que disposa la present Llei. (...)*

f) *La participació per l'estranger en la realització d'activitats contràries a l'ordre públic previstes com greus en la Llei Orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre Protecció de la Seguretat Ciutadana”.*

<sup>255</sup> En concret, l'article 55.3 LOEx determina que: *“Per a la graduació de les sancions, l'òrgan competent per imposar-les s'ajustarà a criteris de proporcionalitat, valorant el grau de culpabilitat i, si s'escau, el dany produït o el risc derivat de la infracció i la seva transcendència”*.

<sup>256</sup> Malauradament, com apunten Marta Monclús i José Ángel Brandariz (2015) a la pràctica el més habitual és la ritualització de la utilització de l'expulsió administrativa, la qual cosa es plasma en el recurs

2015). D'aquesta manera, la naturalesa de l'expulsió es configura legalment com a excepcional, i per tant, la seva imposició haurà de ser justificada en la motivació que acompanyi la resolució.

Entre les infraccions que poden comportar l'expulsió destaca, per la seva transcendència i per la seva freqüència, el fet de trobar-se en situació irregular en territori espanyol. Com estableix el propi article 57.1 LOEx, la mera estància irregular està sancionada amb multa i, tan sols excepcionalment, si és proporcional, procedirà l'expulsió. En el cas que l'Administració opti per l'expulsió, caldrà que motivi expressament les raons jurídiques o fàctiques que la justifiquen. De totes maneres, com aprecien Marta Monclús i José Ángel Brandariz (2015), tot i que la seva sanció és administrativa, l'efecte de trobar-se en situació irregular a Espanya és materialment igual al que succeeix als països de la UE en que aquesta suposa una sanció penal<sup>257</sup>: la seva conseqüència és l'expulsió. La diferència, no precisament favorable a la situació espanyola, és que en aquest cas la deportació és administrativa, amb el que la seva imposició perd les garanties que envolten la seva aplicació quan es tracta d'una sanció penal. Aquesta tipologia d'expulsió amb la que es pretén privar a l'estranger del benefici obtingut indegudament de residir a Espanya, *“constitueix un pilar normatiu fonamental a qualsevol legislació d'estrangeria (...) [i d'aquesta manera es reafirma la credibilitat de tot el sistema de control migratori i s'incentiva el compliment de la legalitat”* (Moya Malapeira 2010, 103). No obstant això, com es veurà al proper capítol, l'aplicació automàtica d'aquest precepte dista molt de la realitat per diferents motius, ja que es tracta d'una mesura econòmicament molt costosa, perquè requereix la col·laboració dels països d'origen i trànsit, sovint complicada, i perquè com contempla la pròpia normativa, l'expulsió d'estrangers amb vincles familiars, socials i econòmics al territori seria desproporcionada (Moya Malapeira 2010).

---

a fonamentacions estàndard, que són objecte de freqüent revocació en seu de recurs, en general quan la deportació ja s'ha executat.

<sup>257</sup> Vid. apartat 3 del primer capítol, “La criminalització de la immigració”.

En concret, l'article 57.5 LOEx<sup>258</sup> protegeix de la deportació, excepte en casos de certa gravetat<sup>259</sup>, a determinades persones estrangeres que tenen una especial vinculació amb Espanya, o un estatut de regularitat particularment sòlid; d'aquesta manera, no poden ser expulsades les persones nascudes a Espanya que hagin residit de forma regular durant almenys cinc anys, els que estiguin en possessió de l'estatut de resident de llarga durada, els espanyols d'origen que hagin perdut la nacionalitat, diverses persones beneficiàries de prestacions del sistema espanyol de Seguretat Social, i certs familiars propers dels anteriors (cònjuge, fills menors o fills majors amb discapacitat al seu càrrec). En segon lloc, l'art. 57.6 LOEx<sup>260</sup> estableix, la no execució de l'expulsió per motius humanitaris (si aquesta pot infringir el principi de *non refoulement*) i de dones embarassades (si pot posar en risc la gestació o la salut de la mare). En aquest mateix sentit, l'article 246.7 REx estén la inexecució de l'expulsió a les persones malaltes si

---

<sup>258</sup> L'article 57.5 LOEx estableix: *“La sanció d'expulsió no pot ser imposada, llevat que la infracció comesa sigui la que preveu l'article 54, lletra a) de l'apartat 1, o suposi una reincidència en la comissió, en el termini d'un any, d'una infracció de la mateixa naturalesa sancionable amb l'expulsió, als estrangers que es trobin en els següents supòsits:*

*a) Els nascuts a Espanya que hagin residit legalment en els últims cinc anys.*

*b) Els residents de llarga durada. Abans d'adoptar la decisió de l'expulsió d'un resident de llarga durada, s'ha de tenir en consideració el temps de la seva residència a Espanya i els vincles creats, la seva edat, les conseqüències per a l'interessat i per als membres de la seva família, i els vincles amb el país al qual serà expulsat.*

*c) Els que hagin estat espanyols d'origen i hagin perdut la nacionalitat espanyola.*

*d) Els que siguin beneficiaris d'una prestació per incapacitat permanent per al treball com a conseqüència d'un accident de treball o malaltia professional ocorreguts a Espanya, així com els que percebin una prestació contributiva per desocupació o siguin beneficiaris d'una prestació econòmica assistencial de caràcter públic destinada a aconseguir la inserció o reinserció social o laboral.*

*Tampoc es podrà imposar o, si escau, executar la sanció d'expulsió al cònjuge de l'estranger que es trobi en alguna de les situacions assenyalades anteriorment i que hagi residit legalment a Espanya durant més de dos anys, ni als seus ascendents i fills menors, o majors amb discapacitat que no siguin objectivament capaços de proveir a les seves pròpies necessitats a causa del seu estat de salut, que estiguin al seu càrrec”.*

<sup>259</sup> Els supòsits greus, en els quals l'expulsió s'aplica fins i tot als subjectes exclosos per l'art. 57.5 LOEx, són els de participació en activitats contràries a la seguretat nacional, o contràries a l'ordre públic considerades molt greus, o la reincidència, en el termini d'un any, en la comissió d'una infracció susceptible de generar expulsió.

<sup>260</sup> En concret, l'article 57.6 indica que: *“L'expulsió no podrà ser executada quan aquesta conculqui el principi de no devolució, o afecti les dones embarassades, quan la mesura pugui suposar un risc per a la gestació o la salut de la mare”.*

aquesta pot posar en risc la seva salut (en atenció a l'article 5.c) de la Directiva 2008/115/CE), i a les persones que hagin formulat una petició de protecció internacional, fins que aquesta sigui inadmesa o resolta negativament <sup>261</sup>.

Mereix atenció especial l'expulsió per infracció administrativa d'un estranger que estigui imputat o processat que preveu l'article 57.7 LOEx<sup>262</sup>, la qual, tot estar fonamentada en una expulsió administrativa, requereix autorització judicial. En el supòsit en que un estranger tingui obert un expedient administratiu d'expulsió i es trobi processat o imputat en un procediment judicial per delictes o falta pel que la Llei estableixi una pena privativa de llibertat inferior a sis anys o una pena de diferent naturalesa, el Jutge penal autoritzarà l'expulsió, excepte si de forma motivada entén que ha de denegar-la. En conseqüència, la norma estableix que quan el presumpte infractor criminal sigui un immigrant en situació irregular, en comptes de realitzar-se el procés penal, imposar-se una condemna i executar-se la pena, s'ha de procedir al compliment immediat de l'expulsió administrativa. Per interpretar l'automaticitat d'aquesta expul-

---

<sup>261</sup> També existeix una protecció especial davant l'expulsió per a les persones que hagin estat víctimes de violència de gènere, a qui es suspèn el procediment sancionador per la seva condició d'irregularitat, i s'atorga una autorització de residència, sempre que l'il·lícit denunciat sigui objecte de condemna (arts. 31bis LOEx, 131-134 REEx); per a les víctimes de tràfic d'éssers humans, si aquestes cooperen amb la persecució del delictes i el procediment acaba en condemna (arts. 59bis LOEx, 140-146 REEx) i per a les víctimes o testimonis d'injusts d'immigració irregular o explotació laboral que cooperin en la persecució delictiva (arts. 59 LOEx, 135-139 REEx).

<sup>262</sup> D'acord amb l'article 57.7,

*“a) Quan l'estranger estigui processat o imputat en un procediment judicial per delictes o falta per al qual la Llei prevegi una pena privativa de llibertat inferior a sis anys o una pena de diferent naturalesa, i consti aquest fet acreditat en l'expedient administratiu d'expulsió, en el termini més breu possible i en tot cas no superior a tres dies, el jutge, amb l'audiència prèvia del ministeri fiscal, l'autoritzarà llevat que, de forma motivada, aprecii l'existència de circumstàncies que justifiquin la seva denegació.*

*En el cas que l'estranger estigui subjecte a diversos processos penals tramitats en diversos jutjats, i constin aquests fets acreditats en l'expedient administratiu d'expulsió, l'autoritat governativa ha d'instar de tots ells l'autorització a què es refereix el paràgraf anterior.*

*b) No obstant el que assenyala el paràgraf a) anterior, el jutge pot autoritzar, a instàncies de l'interessat i prèvia audiència del ministeri fiscal, la sortida de l'estranger del territori espanyol en la forma que determina la Llei d'enjudiciament criminal.*

*c) No són aplicables les previsions contingudes en els paràgrafs anteriors quan es tracti de delictes tipificats en els articles 312.1, 313.1 i 318 bis del Codi Penal”.*

sió judicial, anomenada també expulsió per enervar l'acció penal, cal tenir en compte la STS 901/2004, de 8 de juliol.

L'aplicació d'aquest precepte és controvertida, en tant que suposa la renúncia del *ius puniendi* estatal en favor de l'expulsió, i que implica la vulneració dels principis fonamentals de l'ordenament i de l'ordre jurídic-processal, que exigeixen la preeminència de l'enjudiciament penal quan hi hagi un doble ordre sancionador, així com drets bàsics de l'immigrant imputat (Leganés Gómez 2009; Monclús Masó 2008) i de la víctima, que seran privats de seu dret a la tutela judicial. En concret, aquest precepte és difícilment compatible amb la presumpció d'innocència i amb el dret al procés degut (Navarro Cardoso 2006; Pérez Cepeda 2007; Leganés Gómez 2009; Boza Martínez 2015).

L'article 57.7 LOEx va ser introduït per la reforma de la LO 11/2003, com s'indica a la seva exposició de motius, per "*garantir l'eficàcia de l'expulsió fins i tot en els supòsits de coincidència amb processos penals*". El pretext del legislador era evitar que els estrangers als que se'ls estigués tramitant un expedient d'expulsió cometessin un petit delicte per no ser deportats, però en realitat, sota la lògica de racionalització de recursos, es pretén acordar l'expulsió el més aviat possible, sense necessitat de desenvolupar un procés penal que possiblement conclouria de la mateixa manera (Navarro Cardoso 2006; Fernández Teruelo 2007; Monclús Masó 2008; Daunis Rodríguez 2009a).

Tenim constància de que l'article 57.7 ha estat utilitzat per expulsar un petit nombre de presos preventius des de les presons<sup>263</sup>. Aquesta dada consta entre els ti-

---

<sup>263</sup> Per conèixer l'efectiva aplicació de l'article 57.7 i els costos i beneficis d'aquesta mesura des dels punts de vista dels fins de la pena caldrà donar seguiment als resultats de la recerca empírica titulada "*Análisis criminológico del principio de oportunidad judicial del art. 57.7 LOEX: Renuncia al proceso penal y primacía de la expulsión administrativa*" que estan portant a terme María Contreras Román, Elisa García España, i Pablo Rando Casermeiro (2015).

pus d'excarceracions dels reclusos que publica anualment la Secretaria General Tècnica d'Institucions penitenciàries que es reproduïxen a continuació:

*Taula 9: Tipus d'excarceració de reclusos/es estrangers/es. Expulsió administrativa amb autorització judicial (art. 57.7LOEx), 2000-2014*

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
20	35	101	212	135	140	113	33	92	58	84	98	69	71

Font: Elaboració pròpia. Dades 2005-2009 (SGIP 2010). Dades 2009-2013 (SGIP 2014).

Com es pot apreciar a la taula, l'any en que és es va utilitzar més la mesura per a excarcerar presos preventius estrangers va ser el 2003, quan va entrar en vigor la reforma legislativa. A partir de llavors la seva utilització des de les presons s'ha reduït, i des de 2006 mai més s'ha superat el nombre de 100 persones excarcerades per aquesta via.

#### b) Expulsió per haver estat condemnat

L'article 57.2 LOEx<sup>264</sup> estableix com a causa d'expulsió "que l'estranger hagi estat condemnat, dins o fora d'Espanya" a més d'un any de privació de llibertat per un delictes dolós.

Existeix un extens debat sobre la naturalesa jurídica d'aquesta expulsió, doncs no es tracta d'una infracció (no està inclosa en la llista d'infraccions de la Llei d'Estrangeria), sinó una mena de conseqüència accessòria que acompanyarà a la comissió d'un fet delictiu, o sanció suplementària (Moya Malapeira 2010) que s'aplicarà un cop complerta la condemna. Es tracta, no obstant, d'una potestat governamental i, en conse-

<sup>264</sup> L'article 57.2 LOEx indica que, "Així mateix constituirà causa d'expulsió, prèvia tramitació de l'expedient previ, que l'estranger hagi estat condemnat, dins o fora d'Espanya per una conducta dolosa que constitueixi en el nostre país un delictes sancionat amb pena privativa de llibertat superior a un any, excepte que els antecedents penals haguessin estat cancel·lats".

qüència, d'una expulsió administrativa, si bé estretament connectada amb el sistema de justícia penal.

D'aquesta manera, els estrangers immersos en el sistema penal, encara que arribin a extingir la seva responsabilitat criminal mitjançant el compliment de la pena imposada, acaben tenint molt poques possibilitats d'evitar l'expulsió. Segons Diego Boza (2015), la configuració de l'article 57.2 LOEx com a causa d'expulsió i no com a infracció ha provocat que ni l'Administració ni la jurisprudència tinguin en compte els límits que he esmentat abans que protegeixen alguns estrangers de la sanció d'expulsió (art. 57.5 LOEx). D'aquesta manera, per aquesta via és possible expulsar a una persona estrangera tot i que tingui permís de residència a Espanya, i fins i tot a persones amb permís de llarga durada<sup>265</sup> (Tolosa Tribiño 2014; Boza Martínez 2014). Fins i tot, es podria expulsar a ciutadans de la UE o assimilats (els seus familiars i ciutadans de l'EEE), però en aquest cas els motius per a justificar l'expulsió han de ser raons greus d'ordre públic, seguretat pública o salut pública (art. 15.1.c) RD 240/2007), no sent suficient l'existència de condemnes penals anteriors (art. 15.5.d) RD 240/2007). Tanmateix, com posa de relleu Diego Boza *"la pràctica administrativa recent està suposant l'expulsió, acceptada pels tribunals, de comunitaris que haguessin comés diversos delictes o, fins i tot, que haguessin estat detinguts en diverses ocasions"* (2015, 275)<sup>266</sup>.

---

<sup>265</sup> En cas de que la persona resident de llarga durada fos beneficiària de protecció internacional donada per un altre Estat membre, d'acord amb l'article 57.11 (introduït per LO 4/2013, de 28 de juny, de reforma del Consell General del Poder Judicial, per la que es modifica la Llei Orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial) *"les autoritats espanyoles competents en matèria d'estrangeria sol·licitaran a les autoritats competents de l'Estat membre informació sobre si aquesta condició de beneficiari de protecció internacional continua vigent (...). Si el resident de llarga durada continua sent beneficiari de protecció internacional, serà expulsat a aquest Estat membre"*.

<sup>266</sup> Respecte a aquesta qüestió, Diego Boza (2015) destaca la sentència del TSJ de Castella i Lleó 523/2012, de 16 de març, i crida l'atenció sobre el fet de que a Espanya s'hagin començat a aplicar les expulsions de ciutadans de la UE a partir de la inclusió de Romania i Bulgària a la UE i que l'expulsió d'aquests per simples detencions policials vulnera el principi de presumpció d'innocència. Recordem, com s'ha vist en el capítol 1, que la romanesa és una de les nacionalitats més representades els darrers anys a la presó.

L'article 57.2 LOEx, a més de produir situacions de desigualtat entre les persones condemnades<sup>267</sup>, implica la vulneració del principi *non bis in idem*, ja que afegeix una nova sanció, l'expulsió administrativa, per un fet pel que ja s'ha sofert una condemna penal. D'aquesta manera, s'atorga una doble sanció a un subjecte per la comissió d'un únic fet delictiu que és fonament tant de la condemna penal com de la posterior expulsió administrativa (Asúa Batarrita 2002; Baucells i Lladós 2005; Navarro Cardoso 2006). Tanmateix la STC 236/2007, de 7 de novembre, va declarar que no es produeix una vulneració del *principi non bis in idem* per manca d'identitat en el fonament, en la mesura en què les normes en qüestió persegueixen "*la protecció d'interessos o béns jurídics diversos*", en tant que la pena s'imposa en el marc de la política criminal i l'expulsió en el marc de la política d'estrangeria, tot i que no va aclarir gaire en què consistia aquesta diversitat (Monclús Masó 2008; Barbero González 2010). La sentència es limita a establir que,

*"el fonament de la pena resideix en la protecció de béns jurídics a través dels efectes preventius associats a la seva naturalesa aflictiva. En canvi, la mesura d'expulsió obeeix a objectius propis de la política d'estrangeria que, en tot cas, estan relacionals amb el control de fluxos migratoris de cara a procurar una integració i convivència harmònica en el territori de l'Estat"* (STC 236/2007).

L'existència de l'article 57.2 LOEx posa en qüestió la finalitat rehabilitadora de la pena prevista constitucionalment, ja que en base a una suposada "perillositat post-delictiva" mereixedora d'expulsió, de manera discriminatòria s'exclou als estrangers de la reinserció social, i com es veurà a continuació, serveix de peça de tancament per aconseguir l'expulsió de l'estranger infractor quan aquesta no s'hagi aconseguit mitjançant l'expulsió penal.

---

<sup>267</sup> L'expulsió per la via del 57.2 LOEx dels estrangers en situació regular després de complir condemna pot vulnerar el principi d'igualtat respecte als estrangers en situació irregular expulsats (als que se'ls hi podia substituir la condemna per expulsió sense haver de complir-la) i respecte als espanyols (que extingeixen la seva responsabilitat penal quan han complert la pena).



En conseqüència, es tracta d'un article que exigeix als estrangers un plus d'obediència a les normes respecte dels ciutadans espanyols (Monclús Masó 2008), que és totalment prescindible en relació amb la coherència de la normativa d'estrangeria. D'una banda perquè és redundant, ja que tal com indica l'article 31.5 LOEx per *“autoritzar la residència temporal d'un estranger serà precís que no tingui antecedents penals a Espanya o als països anteriors de residència”*. Per tant, la no obtenció del permís de residència provocarà la permanència en situació irregular i la consegüent possibilitat d'expulsió per infracció de l'article 53.1. D'altra banda, perquè en el cas de que la persona es trobi en situació regular l'art. 57.2 és contradictori amb el 31.7 LOEx, que estableix que *“per a la renovació de les autoritzacions de residència temporal, es valorarà (...) els antecedents penals, considerant l'existència d'indults o les situacions de remissió condicional de la pena o la suspensió de la pena privativa de llibertat”*.

### c) Tramitació de l'expulsió administrativa

Respecte als aspectes procedimentals per acordar una expulsió administrativa cal prestar especial atenció a la excepcionalitat del procés (Barbero González 2010). La Llei d'Estrangeria preveu dos procediments per tramitar aquest expedients: un de preferent (art. 63 LOEx) i un d'ordinari (art. 63 bis LOEx).

Davant d'un procediment d'ordinari regulat gairebé de manera complementària en l'article 63bis LOEx<sup>268</sup> i previst per a *“casos diferents dels que preveu l'article 63”*,

---

<sup>268</sup> L'article 63bis LOEx descriu el procediment ordinari tal com figura a continuació:

*“1. Quan es tramiti l'expulsió per a casos diferents dels que preveu l'article 63 el procediment a seguir serà l'ordinari.*

*2. La resolució en què s'adopti l'expulsió tramitada mitjançant el procediment ordinari inclourà un termini de compliment voluntari perquè l'interessat abandoni el territori nacional. La durada del termini oscil·larà entre set i trenta dies i començarà a comptar des del moment de la notificació de l'esmentada resolució.*

és a dir, diferents dels previstos en el procediment preferent. L'article 63 LOEx<sup>269</sup> regula el procediment preferent amb gran detall i estableix que aquest s'haurà de seguir per tramitar una proposta d'expulsió en els supòsits d'incompliment de mesures imposades per raó de seguretat pública (art. 53.1.d LOEx), participació en activitats contràries a l'ordre públic de caràcter greu (art. 53.1.f LOEx) i molt greu (art. 54.1.a LOEx), i la inducció o facilitació, amb ànim de lucre, de la immigració clandestina (art. 54.1.b LOEx). Així mateix, també seran tramitats pel procediment preferent els supòsits més comuns pels que s'aplica l'expulsió administrativa, com és l'expulsió per haver estat

---

*El termini de compliment voluntari de l'ordre d'expulsió es pot prorrogar durant un temps prudencial en atenció a les circumstàncies que concorrin en cada cas concret, com poden ser, la durada de l'estada, estar a càrrec de nens escolaritzats o l'existència d'altres vincles familiars i socials.*

*3. Tant en la fase de tramitació del procediment com durant el termini de compliment voluntari, es pot adoptar alguna o algunes de les mesures cautelars que estableix l'article 61, excepte la d'internament prevista a la lletra e)".*

<sup>269</sup> L'Article 63 LOEx regula el procediment preferent de la següent manera:

*"1. Incoat l'expedient en què es pugui proposar l'expulsió per tractar-se d'un dels supòsits previstos en l'article 53.1.d), 53.1.f), 54.1.a), 54.1.b), i 57.2, la tramitació del mateix tindrà caràcter preferent.*

*Igualment, el procediment preferent és aplicable quan, tractant-se de les infraccions previstes en la lletra a) de l'apartat 1 de l'article 53, es donés alguna de les següents circumstàncies:*

*b) risc d'incompareixença.*

*c) l'estranger evités o dificultés l'expulsió, sense perjudici de les actuacions en exercici dels seus drets.*

*d) l'estranger representi un risc per a l'ordre públic, la seguretat pública o la seguretat nacional.*

*En aquests supòsits no es pot concedir el període de sortida voluntària.*

*2. Durant la tramitació del procediment preferent, així com en la fase d'execució de l'expulsió que hagués recaigut, es poden adoptar les mesures cautelars i l'internament que estableixen els articles 61 i 62.*

*3. Es garantirà el dret de l'estranger a assistència lletrada, que se li proporcionarà d'ofici, si s'escau, i a ser assistit per intèrpret, si no comprèn o no parla castellà, i de forma gratuïta en el cas de que no tingui mitjans econòmics.*

*4. Iniciat l'expedient, es donarà trasllat a l'interessat l'acord d'iniciació degudament motivat i per escrit, perquè al·legui el que consideri adequat, en el termini de 48 hores, advertint de les conseqüències de no fer-ho així.*

*5. Si l'interessat, o el seu representant, no efectua al·legacions ni realitzessin proposició de prova sobre el contingut de l'acord d'iniciació, o si no s'admeten, per improcedents o innecessàries, de forma motivada, per l'instructor les proves proposades, sense canviar la qualificació dels fets, l'acord d'iniciació de l'expedient es considera proposta de resolució amb remissió a l'autoritat competent per resoldre.*

*Si s'estima la proposició de prova, aquesta es realitzarà en el termini màxim de tres dies.*

*6. En el supòsit de les lletres a) i b) de l'apartat 1 de l'article 53 quan l'estranger acrediti haver sol·licitat amb anterioritat autorització de residència temporal d'acord amb el que disposa l'article 31.3 d'aquesta Llei, l'òrgan encarregat de tramitar l'expulsió suspendrà la mateixa fins a la resolució de la sol·licitud, procedint a la continuació de l'expedient en cas de denegació.*

*7. L'execució de l'ordre d'expulsió en els casos que preveu aquest article s'efectuarà de forma immediata".*

condemnat (art. 57.2 LOEx) i per estança irregular<sup>270</sup> (art. 53.1.a LOEx). D'aquesta manera, un procediment diferent a l'ordinari s'acaba convertint en el més habitual.

La diferència entre un o altre procediment és fonamental. D'una banda, la tramitació de l'expedient d'expulsió mitjançant el procediment preferent dificulta l'assistència jurídica per la defensa i les garanties processals, degut a la celeritat dels terminis (Barbero González 2010). El procediment preferent redueix dràsticament els terminis de defensa, on la persona expedientada comptarà només amb 48 hores (en comptes de 15 dies) per presentar al·legacions i tres dies per presentar proves (davant dels 30 dies previstos en els procediments ordinaris). A més, l'ordre d'expulsió esdevé executiva immediatament. Malgrat que l'administració ha de lliurar a l'interessat la proposta motivada d'expulsió per escrit perquè aquest faci les seves al·legacions en el termini de quaranta-vuit hores, *“al no haver d'esperar l'administració la resolució dels possibles recursos interposats per l'interessat per executar la sanció d'expulsió, deixa sense continguts el dret que tota persona té a una tutela judicial efectiva sense indefensió (art. 24.1 CE)”* (Silveira Gorski 2002, 6-7). En concret, els drets que queden danysats per aquest procediment d'expulsió són el dret d'audiència, que permet a tota persona encausada a conèixer els fets il·lícits que se li imputen i a presentar al·legacions contra la realitat d'aquests, i el dret a la tutela cautelar, que obliga a demorar l'execució de les actuacions administratives quan la persona sancionada qüestioni la seva legalitat davant un jutjat o tribunal contenciós-administratiu (Silveira Gorski 2002a).

D'altra banda, mentre que el procediment ordinari impedeix adoptar l'internament com a mesura cautelar, el procediment preferent permet que s'adopti

---

<sup>270</sup> Si bé l'article 63.1 LOEx estableix que per aplicar el procediment preferent als casos d'estança irregular cal que es doni alguna de les circumstàncies previstes en els apartats a), b) o c) (que hi hagi risc d'incompareixença, que l'estranger dificulti l'expulsió o que presenti risc per l'ordre públic), l'autoritat governativa que incoa l'expedient acostuma a recórrer a aquest tipus de procediment amb motivacions escarides i formulàries on simplement s'esmenta que es dona un dels supòsits previstos a l'article 234 REX (el qual reproduceix els supòsits de l'article 63.1 LOEx).

aquesta mesura privativa de llibertat durant la tramitació del procediment i en la fase d'execució de l'expulsió que hagi recaigut. Així mateix, cal recordar que l'internament no és la única mesura cautelar possible<sup>271</sup>, per la qual cosa, encara que la tramitació sigui per la via preferent, no caldrà adoptar-la si qualsevol de les altres mesures menys lesives pot resultar igualment eficaç.

Finalment, la darrera diferència fonamental que implica la tramitació de l'expedient d'expulsió mitjançant el procediment ordinari o preferent és que mentre el primer permet un termini d'entre set i trenta dies *“de compliment voluntari perquè l'interessat abandoni el territori nacional”*, prorrogable d'acord amb les circumstàncies del cas concret, el procediment preferent específicament impedeix aquesta concessió. A això cal afegir que si bé l'expulsió forçosa porta aparellada la prohibició d'entrada (art. 58.1 LOEx), *“quan l'estranger abandoni el territori nacional en el termini de compliment voluntari previst en l'ordre d'expulsió”* no s'imposarà prohibició d'entrada. De totes maneres, una vegada expirat el termini de compliment voluntari sense que l'estranger hagi abandonat el territori nacional, com estableix l'article 64 LOEX, *“es procedirà a la seva detenció i conducció fins al lloc de sortida pel que s'hagi de fer efectiva l'expulsió”*. I en cas de que aquesta *“no es pugui executar en un termini de setanta-dues hores, es podrà sol·licitar la mesura d'internament”*. En el proper capítol s'aprofundirà sobre la configuració legal d'aquesta mesura i la seva aplicació.

---

<sup>271</sup> L'article 61 LOEX estableix que *“Des del moment en què s'incoï un procediment sancionador en què es pugui proposar l'expulsió, l'instructor, a fi d'assegurar la resolució final que pugui dictar, pot adoptar alguna de les següents mesures cautelars:*

- a) Presentació periòdica davant de les autoritats competents.*
- b) Residència obligatòria en determinat lloc.*
- c) Retirada del passaport o document acreditatiu de la seva nacionalitat, previ lliurament a l'interessat del resguard acreditatiu d'aquesta mesura.*
- d) Detenció cautelar, per l'autoritat governativa o els seus agents, per un període màxim de 72 hores prèvies a la sol·licitud d'internament.*  
*En qualsevol altre supòsit de detenció, la posada a disposició judicial es produirà en un termini no superior a 72 hores.*
- e) Internament preventiu, prèvia autorització judicial en els centres d'internament.*
- f) Qualsevol altra mesura cautelar que el jutge consideri adequada i suficient”.*

### 3.1.3. Devolució

La devolució és una institució diferent a l'expulsió, que tindrà lloc en els supòsits que contempla l'article 58.3 LOEx. Es tracta d'un procediment urgent pel que no es precisa expedient d'expulsió, però per tramitar-se s'hauran de seguir unes formalitats mínimes, com ara garantir el dret a l'assistència jurídica, així com a l'assistència d'intèrpret, si la persona respecte a la que se segueixin tràmits per adoptar la resolució de devolució no comprèn o no parla les llengües oficials que es utilitzin (art. 23.3 REX).

En cas de que la devolució no es pugui realitzar en el termini de 72 hores, l'article 58.6 LOEx estableix que *“es sol·licitarà a l'autoritat judicial la mesura d'internament prevista pels expedients d'expulsió”*.

Mitjançant la devolució es podrà establir la sortida obligatòria dels estrangers en els següents casos:

#### a) Devolució per contravenir una prohibició d'entrada (art. 58.3.a LOEx)

Quan una persona que ha estat expulsada administrativament incompleixi el termini de prohibició d'entrada al territori Schengen imposat l'autoritat governativa competent acordarà la seva devolució. En aquests casos, la devolució suposarà el reinici del còmput del termini de prohibició d'entrada incomplet acordat en la resolució d'expulsió (art. 58.7 LOEx).

Així mateix, es considera que s'ha contravingut una prohibició d'entrada tan si aquesta ha estat adoptada per les autoritats espanyoles o per les autoritats d'altres Estats amb qui Espanya tingui subscript un conveni en aquest sentit (art. 23.1 REX), per tant, de qualsevol Estat membre de la UE.

b) Devolució per intentar entrar il·legalment en el país (art. 58.3.b LOEx)

L'entrada a Espanya eludint el control migratori dels llocs fronterers és il·legal i la seva conseqüència jurídica és la devolució al país d'origen o residència. Aquest tipus de devolució tindrà lloc quan l'estranger *“que pretengui entrar il·legalment al país”* (art. 58.3.b LOEx) *“sigui interceptat a la frontera o a les seves immediacions”* (art. 23.1.b REx). Aquest és el cas, per exemple, de les persones que són detectades intentant accedir al territori espanyol a través de les fronteres marítimes (a les costes d'Andalusia o les Illes Canàries) o que tracten de traspasar les tanques de Ceuta o Melilla.

La devolució no es podrà portar a terme si la persona sol·licita protecció internacional o si es tracta de dones embarassades o persones malaltes i la mesura pugui suposar un risc per la gestació o a la salut (art. 58.4. LOEx, art. 23.6 REx).

Tot i que es tracti d'un procediment sumari, la devolució no pot ser automàtica, ni col·lectiva. Tal i com preveu l'art. 23.2 REx, les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat encarregades de la custòdia de costes i fronteres, és a dir, la Guàrdia Civil, *“que hagin interceptat els estrangers que pretenen entrar irregularment a Espanya els conduiran al més aviat possible a la corresponent comissaria del Cos Nacional de Policia, perquè es pugui procedir a la seva identificació”* i, el Cos Nacional de Policia haurà de seguir els tràmits necessaris per adoptar la resolució de devolució.

L'ordre de devolució en aquests casos comportava una prohibició d'entrada per un termini màxim de tres anys (art. 58.7 LOEx), però aquest incís ha estat declarat inconstitucional per la Sentència del Ple del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 gener, que considera que l'esmentada prohibició d'entrada *“no respecta l'exigència constitucional de que tota sanció administrativa s'adopti mitjançant un procediment que respecti els principis essencials reflectits a l'art. 24 CE i, és, per això, inconstitucional”*.

Tot i que excedeix l'àmbit d'anàlisi d'aquesta tesi, és rellevant esmentar que el mes de març del 2015, juntament amb la controvertida reforma de la Llei de protecció de la seguretat ciutadana aprovada per la LO 4/2015, es va introduir una polèmica *“disposició addicional 10”* a la Llei d'Estrangeria, per la que es disposa un règim de

“devolució exprés” i especial per a les persones que es trobin en les immediacions de les tanques de Ceuta o Melilla, que redueix les formalitats del procediment de devolució. Es tracta de les anomenades “devolucions en calent”, denunciades per la seva més que probable inconstitucionalitat per un gran nombre d'organitzacions socials i per l'àmbit acadèmic (González García 2015; Martínez Escamilla et al. 2015).

### *3.1.3. Denegació d'entrada i retorn*

La resolució de denegació d'entrada i el conseqüent retorn no són pròpiament expulsions, ni sortides forçoses. Estan regulades en els articles 26.2 i 60 de la LOEx i 15 del REx.

Els funcionaris encarregats del control fronterer denegaran l'entrada als estrangers que no reuneixin els requisits legalment exigits per entrar a Espanya (previstos a l'art. 4 REx) o tinguin una prohibició d'entrada en vigor. En consonància amb l'article 13 del Codi de Fronteres Schengen, que exigeix la motivació de la denegació d'entrada, d'acord amb l'article 26 LOEx aquesta es portarà a terme

*“mitjançant resolució motivada, amb informació sobre els recursos que puguin interposar-hi, termini per fer-ho i autoritat davant la qual s'han de formalitzar, i del seu dret a la assistència lletrada, que podrà ser d'ofici, i d'intèrpret, que començarà al mateix moment de fer el control en el lloc fronterer”.*

La conseqüència de la denegació d'entrada és el retorn. En aquest sentit, l'article 60 LOEx estableix que “els estrangers als quals a la frontera se'ls denegui l'entrada (...) estan obligats a tornar al seu punt d'origen”. D'aquesta manera, la resolució de la denegació d'entrada haurà de ser immediatament executada mitjançant el retorn de la persona estrangera (“comporta l'adopció immediata de les mesures necessàries perquè l'estranger torni en el termini més breu possible”). En cas de que aquest no es pugui dur a terme immediatament, les persones podran ser detingudes (art. 60.4 LOEx) (privades de la llibertat ambulatoria, segons l'art. 23.6 REx) en les instal·lacions habilitades a aquests efectes dels llocs fronterers (normalment, a la sala de rebutjats

dels ports o aeroports internacionals)<sup>272</sup> fins a 72 hores. Dins d'aquest termini es podrà sol·licitar el seu ingrés en el lloc que determini l'autoritat judicial (un centre d'internament d'estrangers) fins que arribi el moment del retorn (arts. 60.1 LOEx i 15.3 REx).

Les resolucions de denegació d'entrada solen tenir un caràcter molt discrecional, insuficient motivació i, a més, no esgoten la via administrativa (com succeeix amb les ordres d'expulsió). Per tant, no es pot acudir de forma immediata al jutge del contenciós perquè els revisi. Això provoca que els retinguts en els llocs fronterers, normalment aeroports, a l'espera de que s'executi el seu retorn, acostumin a accedir al procediment d'*habeas corpus*, que en la majoria de casos no prospera (Martínez Escamilla 2013a).

Una peculiaritat del procediment de retorn és que tal com estableix l'art. 23.5 REx (en sintonia amb la infracció molt greu prevista a l'art. 54.2 LOEx) *“durant el temps en què l'estranger romangui a les instal·lacions del lloc fronterer o al lloc en què s'hagi acordat el seu internament, totes les despeses de manteniment que s'ocasionin seran a càrrec de la companyia o transportista que l'hagi transportat”*, així com les despeses que es derivin del desplaçament per al seu retorn.

---

<sup>272</sup> Com estableix l'article 23.4 REx: *“A l'estranger al qual li sigui denegat l'entrada al territori nacional pels funcionaris responsables del control, (...) i haurà de romandre a les instal·lacions destinades a l'efecte en el lloc fronterer fins que, al més aviat possible, retorni al lloc de procedència o continuï viatge cap a un altre país on sigui admès.*

*La permanència de l'estranger en aquestes instal·lacions tindrà com a única finalitat garantir, si s'escau, el seu retorn al lloc de procedència o la continuació del seu viatge cap a un altre país on sigui admès. La limitació de la llibertat ambulatoria de l'estranger respondrà exclusivament a aquesta finalitat en la seva durada i àmbit d'extensió.*

*Les instal·lacions estaran dotades de serveis adequats i, especialment, de serveis socials, jurídics i sanitaris d'acord amb la seva xifra mitjana d'ocupació”.*



### 3.2. El dispositiu penal

Com s'ha esmentat de manera reiterada, juntament amb la deportació administrativa, l'ordenament espanyol, igual que altres ordenaments europeus, la contempla com a mesura penal. Les expulsions penals són aquelles adoptades per un òrgan jurisdiccional en el marc d'un procés penal vers la persona estrangera sentenciada com a culpable o que es trobi complint condemna en un centre penitenciari a l'Estat espanyol.

Des de la desaparició de la pena d'estranyament (art. 86 CP 1944/1973) l'ordenament jurídic no contempla cap sanció de deportació de persones amb nacionalitat espanyola (Monclús Masó i Brandariz García 2015). Per tant, l'expulsió penal, igual que l'administrativa, és una mesura prevista exclusivament per a persones estrangeres.

Actualment, el codi penal preveu dos tipus d'expulsions: l'expulsió com a substitutiva d'una pena privativa de llibertat (total i parcial), i l'expulsió com a substitutiva d'una mesura de seguretat. A continuació s'analitzarà la configuració legal d'aquestes mesures.

Amb les darreres modificacions del Codi Penal i la Llei d'Estrangeria, com s'ha vist més amunt, la tendència ha estat facilitar la deportació dels estrangers, en tots els moments processals possibles, i per aquesta via l'expulsió penal continua en la direcció de subsumir-se en els dispositius de gestió de la immigració (Asúa Batarrita 2002; Baucells i Lladós 2005; Cancio Meliá i Maraver Gómez 2005; Navarro Cardoso 2006; Fernández Teruelo 2007; García España 2007b; Monclús Masó 2008; Terradillos Bascoso 2008).

#### 3.2.1. *Expulsió com a substitutiu d'una pena de privació de llibertat*

L'expulsió com a substitutiu d'una pena privativa de llibertat està prevista a l'article 89 del Codi Penal. Aquesta mesura ha estat recentment reformada la *Llei Orgànica 1/2015, de 30 de març, per la qual es modifica la Llei Orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal*, però degut a la delimitació temporal d'aquesta tesi, que arriba fins a 2014, s'analitzarà amb detall l'expulsió penal prevista a l'article 89 de CP vigent

fins a l'1 de juliol de 2015, data en que va entrar en vigor la reforma del Codi Penal. Els canvis incorporats en la nova redacció d'aquest article segons la LO 1/2015 s'exposaran breument en el proper apartat. Aquesta reforma no ha estat la única, i en total des de l'aprovació del codi penal de 1995 aquest precepte ha estat objecte de cinc modificacions (Leganés Gómez 2015)<sup>273</sup>. Per qüestions pràctiques em cenyiré a l'anàlisi de la redacció del precepte segons la LO 5/2010, fent referència en cas necessari a les previsions anteriors.

L'article 89 CP<sup>274</sup> regulava dues tipologies diferents d'expulsió penal substitutiva de les "*penas privatives de llibertat*"<sup>275</sup>. La primera, prevista a l'art. 89.1 CP, establia la

---

<sup>273</sup> Les més rellevants, juntament amb la de la LO 1/2015, van se les reformes introduïdes per la ja esmentada LO 11/2003 i per la *Llei Orgànica 5/2010 de 22 de juny, per la que se modifica la Llei Orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal*.

<sup>274</sup> L'article 89 CP en la seva redacció segons la reforma de la LO 5/2010, anterior a la Reforma introduïda per la LO 1/2015 establia:

*"1. Les penes privatives de llibertat inferiors a sis anys imposades a un estranger no resident legalment a Espanya han de ser substituïdes a la sentència per la seva expulsió del territori espanyol, llevat que el jutge o tribunal, amb l'audiència prèvia del penat, del Ministeri Fiscal i de les parts personades, de forma motivada, aprecii raons que justifiquin el compliment de la condemna en un centre penitenciari a Espanya.*

*També es pot acordar l'expulsió en interlocutòria motivada posterior, amb l'audiència prèvia del penat, del Ministeri Fiscal i de les altres parts personades.*

*2. L'estranger no pot tornar a Espanya en un termini de cinc a deu anys, comptats des de la data de l'expulsió, ateses la durada de la pena substituïda i les circumstàncies personals del penat.*

*3. L'expulsió comporta l'arxivament de qualsevol procediment administratiu que tingui per objecte l'autorització per residir o treballar a Espanya*

*4. Si l'estranger expulsat torna a Espanya abans que transcorri el període de temps establert judicialment, ha de complir les penes que van ser substituïdes. No obstant això, si és sorprès a la frontera, ha de ser expulsat directament per l'autoritat governativa i es comença a computar de nou el termini de prohibició d'entrada íntegrament.*

*5. Els jutges o tribunals, a instància del Ministeri Fiscal i amb l'audiència prèvia del penat i de les parts personades, han d'acordar en sentència, o durant la seva execució, l'expulsió del territori nacional de l'estranger no resident legalment a Espanya, que hagi de complir o estigui complint qualsevol pena privativa de llibertat, per al cas que hagi accedit al tercer grau penitenciari o complert les tres quartes parts de la condemna, llevat que amb l'audiència prèvia del Ministeri Fiscal i de forma motivada apreciïn raons que justifiquin el compliment a Espanya.*

*6. Quan, en acordar-se l'expulsió en qualsevol dels supòsits que preveu aquest article, l'estranger no es trobi o no quedi efectivament privat de llibertat en execució de la pena imposada, el jutge o tribunal, amb la finalitat d'assegurar l'expulsió, pot acordar el seu ingrés en un centre d'internament d'estrangers, en els termes i amb els límits i garanties que preveu la Llei per a l'expulsió governativa.*

substitució total de la condemna per expulsió, quan la sanció privativa de llibertat era inferior a 6 anys<sup>276</sup>; la segona, contemplada a l'article 89.5 CP, independentment de la durada de la pena<sup>277</sup>, imposava la substitució parcial del seu compliment per l'expulsió en el moment en que la persona reclusa arribi al tercer grau penitenciari (règim de semi-llibertat) o hagi complert les tres quartes parts de la condemna.

En les dues modalitats de substitució, el subjecte al que se li pot aplicar aquesta mesura queda restringit a l'“*extranger no resident legalment a Espanya*” (art. 89.1), és a dir, només són expulsables penalment els immigrants en situació irregular (Navarro Cardoso 2006; Daunis Rodríguez 2009a). Aquest precepte deixaria clarament fora a totes les persones que disposin de permís d'estada, de residència i, per suposat, els ciutadans comunitaris. De totes maneres, tot i que els que no estan en situació irregular queden al marge de l'expulsió penal, com s'ha vist en l'apartat anterior, una vegada complerta la condemna, podran ser expulsats administrativament, per la via de l'art. 57.2 LOEx, els residents regulars, fins i tot aquells amb permisos de llarga durada (Boza Martínez 2014), com els ciutadans d'un Estat membre de la UE o d'un Estat part de

---

*En tot cas, si s'ha acordat la substitució de la pena privativa de llibertat per l'expulsió i no es pot portar a efecte, s'ha de procedir a l'execució de la pena originàriament imposada o del període de condemna pendent, o a l'aplicació, si s'escau, de la suspensió de la seva execució o la seva substitució en els termes de l'article 88 d'aquest Codi.*

*7. Les disposicions que estableixen els apartats anteriors no són aplicables als estrangers que hagin estat condemnats per la comissió de delictes a què es refereixen els articles 312, 313 i 318 bis d'aquest Codi”.*

<sup>275</sup> D'acord amb la Circular 5/2011 de la FGE, de 2 de novembre de 2011, sobre criteris per a la unitat d'actuació especialitzada del Ministeri fiscal en matèria d'estrangeria i immigració, la menció de “penes privatives de llibertat” no es restringeix a la pena de presó. En aquest sentit, la fiscalia afegeix la possibilitat de substituir per expulsió penes diferents a la presó com la localització permanent i la responsabilitat personal subsidiària per impagament de multa. Aquesta directriu ha suposat que els fiscals es poguessin manifestar a favor de l'expulsió per exemple en supòsits de faltes sancionades amb penes de localització permanent i fins i tot en casos d'impagament de multa, la qual cosa, com aprecia Alberto Daunis (2009) és contrària al principi de proporcionalitat.

<sup>276</sup> En el cas de que s'hagin imposat diverses penes aquesta extensió ha d'entendre's respecte a la suma de la durada d'aquestes (Daunis Rodríguez 2009a).

<sup>277</sup> La LO 5/2010 va eliminar el límit temporal d'igual o més de sis anys de condemna, establert a la redacció incorporada per la LO 11/2003, per dur a terme aquesta substitució.

l'Acord de l'EEE o els membres de la seva família (amb targeta de residència comunitària)<sup>278</sup>.

Els criteris establerts pel legislador per decidir sobre la imposició de l'expulsió s'han orientat cap a aconseguir una major eficàcia de l'expulsió penal vinculada a un major automatisme i restricció de la capacitat de decisió judicials, la qual cosa segons Juan M. Terradillos (2008) implica una devaluació de la labor jurisdiccional. Mentre que a la redacció inicial de l'article 89 CP s'establí que les penes "*podran ser substituïdes*", a la reforma incorporada per la LO 11/2003 es va contemplar l'obligatorietat de la substitució de les penes de presó per expulsió com a regla general ("*seran substituïdes [...] excepte que...*")<sup>279</sup> que tot i presentar diferents matisacions, es manté fins a l'actualitat.

Davant l'obligatorietat d'imposar l'expulsió, tant per la substitució complerta com per la parcial de la pena, el legislador va incorporar com a excepció que l'òrgan jurisdiccional "*de forma motivada, apreciï raons que justifiquin el compliment de la condemna en un centre penitenciari a Espanya*", sense concretar quines podrien ser aquestes raons. Tot i la manca d'especificació, Alberto Daunis (2009) aprecia que aquestes raons poden ser d'ordre preventiu-general (com ara, la gravetat del fet o la tipologia del delictes), però també preventiu-especial (d'acord amb les circumstàncies personals del condemnat, com ara un pronòstic de reintegració).

Per la seva banda, la jurisprudència també ha matisat i atenuat el pretès "automatisme del legislador". Una consolidada línia jurisprudencial<sup>280</sup> admet la denegació

---

<sup>278</sup> D'acord amb l'article 15.1.c) del RD 240/2007) aquests poden ser expulsats per raons d'ordre públic o de seguretat pública.

<sup>279</sup> Segons l'exposició de motius de la LO 11/2003 el motiu d'aquesta reforma era evitar que el compliment de la pena es convertís en una forma d'evitar l'expulsió de les persones que es trobessin en situació irregular.

<sup>280</sup> Jurisprudència de la Sala II del Tribunal Suprem, que recollia la del Tribunal Europeu de Drets Humans: STC 203/1997, de 25 de novembre i SSTS 901/2004, de 8 de juliol; 514/2005, 22 d'abril; 710/2005,

de la substitució quan aquesta pugui vulnerar els drets de la persona condemnada, i per aquest motiu exigeix la seva audiència i la motivació de la decisió (Comas d'Argemir, Sánchez-Albornoz, i Navarro 2012). En concret, la jurisprudència aprecia que la decisió sobre l'expulsió sempre s'ha de prendre mitjançant un examen individualitzat del cas<sup>281</sup>, amb un judici de ponderació entre la col·lisió dels interessos d'ordre públic i altres drets del condemnat, especialment el dret al respecte de la vida familiar (art. 8 CEDH) (Monclús Masó i Brandariz García 2015). Per tot això, com indica Míriam Cugat (2010), el caràcter imperatiu de l'expulsió a la pràctica s'ha convertit en una decisió potestativa de l'òrgan jurisdiccional.

Pel que fa a les consideracions processals, la decisió sobre la substitució total o parcial de la pena havia d'acordar-se, prèvia audiència del penat, el Ministeri Fiscal i les parts personades, en sentència, en una interlocutòria motivada posterior (art. 89.1 CP), o durant l'execució de les penes de presó (art. 89.5 CP). La LO 5/2010 va incorporar la possibilitat de que la substitució parcial de la pena, a més d'haver de ser acordada en sentència, pogués dictar-se durant l'execució de la pena, i també va eliminar el límit temporal d'igual o més de sis anys de condemna que establí l'article 89.1 segons la LO 11/2003. D'aquesta manera, en el cas de que les sentències inferiors a sis anys no hagin estat substituïdes en sentència, podien substituir-se durant l'execució. Com aprecien Monclús i Brandariz (2015), la introducció d'aquesta "segona oportunitat" per a substituir les penes suggereix un cert escepticisme del legislador en relació amb el caràcter obligatori de l'expulsió.

Finalment, amb l'objectiu d'impedir que l'expulsió pugui ser aplicada a estrangers condemnats per delictes relacionats directa o indirectament amb les migracions irregulars: infraccions contra els drets dels treballadors vinculades al tràfic il·legal de

---

de 7 de juny; 274/2006, de 3 de març; 366/2006, de 30 de març; 832/2006, de 24 de juliol; 35/2007, de 25 de gener; 165/2009, de 19 de febrer (Comas d'Argemir, Sánchez-Albornoz, i Navarro 2012).

<sup>281</sup> En aquest sentit, com apunta Adela Asúa (2002), la obligatorietat de la substitució impedeix la valoració individualitzada de cada cas concret i, d'aquesta manera, d'aplicar-se es cauria en allò que es pretén evitar amb la prohibició de les expulsions col·lectives prevista pel Dret Internacional.

mà d'obra o a fenòmens migratoris (arts. 312, 313 CP), i delictes contra els drets dels ciutadans estrangers (art. 318bis CP), l'art. 89.7 CP limitava la substitució de la pena en aquests casos.

La substitució de la pena per l'expulsió estableix un règim sancionador discriminatori que ha rebut dures crítiques per part de la doctrina, degut a la seva *“gran ambivalència aflictiva, és a dir, segons quins delictes i segons quines situacions personals, l'expulsió pot ser una sanció desproporcionada o quelcom realment avantatjós”* (Martínez Escamilla 2013a, 89). Suposaria una sanció més severa per exemple la substitució per expulsió d'una pena de presó inferior a dos anys que podria ser suspesa si la persona condemnada no es trobés en situació irregular (Navarro Cardoso 2006; Monclús Masó 2008; Martínez Escamilla i Ríos Martín 2009). En canvi, en ocasions, l'expulsió abans del compliment de la pena pot ser més benigna que l'execució de la condemna per a una persona autòctona que hagués comés el mateix fet (Leganés Gómez 2009) i molt més que per a una persona estrangera en situació regular que a més d'haver de complir la pena de presó, quan sigui posada en llibertat podrà ser expulsada per via administrativa, d'acord amb l'art. 57.2 LOEx. La duresa de l'aplicació de l'article 89 dependrà del conjunt de circumstàncies que apareguin en cada cas, com ara l'arrelament i projectes vitals de la persona, la durada de la pena substituïda, etc. (Martínez Escamilla i Ríos Martín 2009; Cancio Meliá 2005; Daunis Rodríguez 2009a).

També es poden donar situacions de tracte molt desigual respecte a la substitució parcial de la condemna per l'expulsió (art. 89.5 CP). En aquests casos la substitució es porta a terme després d'un temps (que pot ser important) de compliment de condemna, per aquest motiu entra en conflicte amb els postulats de proporcionalitat, resocialització i prohibició del *bis in ídem*<sup>282</sup> (Navarro Cardoso 2006; Monclús Masó

---

<sup>282</sup> En aquest sentit, la STC 145/2006, de 8 de maig, estableix que quan l'expulsió substitueix tan sols una part d'una pena que porta temps complint-se, *“en puritat no estariem davant d'una verdadera i pròpia substitució, sinó que, considerant el caràcter avançat del compliment de la pena privativa de llibertat pel penat, realment es produiria una acumulació successiva d'aquesta pena i de la mesura d'expulsió”* (Comas d'Argemir, Sánchez-Albornoz, i Navarro 2012).

2008), en tant que l'expulsió imposada ja no seria una pena substituïda, sinó gairebé una pena addicional, que es materialitza en el moment en el que pertocaria gaudir d'un règim penitenciari atenuat com ara el tercer grau o la llibertat condicional (Navarro Cardoso 2006; Monclús Masó 2008). De tot això es desprèn que la racionalitat d'aquesta modalitat d'expulsió té més a veure amb les necessitats del règim de fronteres i la gestió penitenciària que amb la racionalitat políticocriminal. La subordinació de l'expulsió penal a la política de control migratori explica, segons Margarita Martínez i Julian Ríos (2009), que apareguin tantes divergències en el model punitiu, en funció d'una circumstància totalment aliena a l'injust culpable, en que hauria de basar-se la responsabilitat penal, com és la condició d'irregularitat.

Tanmateix, la substitució de la pena privativa de llibertat no s'exhaureix amb l'expulsió, ja que porta aparellada la prohibició de retornar a Espanya, i a qualsevol Estat de l'espai Schengen (Monclús Masó 2008), en un termini d'entre 5 a 10 anys<sup>283</sup> des de la data de l'expulsió (art. 89.2 CP) i "*l'arxivament de qualsevol procediment administratiu que tingui per objecte l'autorització per residir o treballar a Espanya*" (art. 89.3 CP).

Les conseqüències del trencament de la prohibició de retorn suposava com a regla general l'execució de les penes de presó substituïdes, independentment del termini transcorregut<sup>284</sup>, però si la persona era sorpresa a la frontera, en comptes del compliment de la pena l'autoritat administrativa havia d'expulsar-la i reiniciar el còmput del termini de prohibició d'entrada (art. 89.4 CP).

---

<sup>283</sup> La redacció anterior de l'article 89.2 CP establia que "*L'estranger no podrà tornar a Espanya en un termini de 10 anys, comptats des de la data de la seva expulsió, i, en tot cas, mentre no hagi prescrit la pena*". Amb la reforma de la LO 5/2010 es va obrir la porta a la modulació de la prohibició de tornar a Espanya depenent de la durada de la pena substituïda i les circumstàncies de la persona penada.

<sup>284</sup> La doctrina ha criticat que no es contempli el termini de prohibició de retorn que ha estat efectivament complert, a l'efecte de descomptar-lo proporcionalment de la pena de presó que resta per executar (Laurenzo Copello 2004; Navarro Cardoso 2006; Monclús Masó 2008; Daunis Rodríguez 2009a; Cugat Mauri 2010).

La LO 5/2010 va incorporar una darrera novetat a l'article 89. Es tracta de la previsió de l'art. 89.6 CP que establia que en els casos en què, havent-se acordat l'expulsió, el migrant condemnat no es trobés privat de llibertat, l'òrgan sentenciador podia disposar el seu ingrés en un centre d'internament administratiu, per tal d'assegurar la seva expulsió. Com aprecien Marta Monclús i José Ángel Brandariz (2015) aquesta regulació *"implica que el legislador ha convertit l'internament en una mesura cautelar no solament administrativa (ex art. 62 LOEx) sinó també penal, amb el que això suposa en matèria de creació d'un nou espai de privació penal de llibertat diferent de l'àmbit penitenciari"* (2015, 88). Així mateix, a efectes pràctics suposa que persones condemnades per fets més o menys greus convisquin en els centres d'internament amb persones privades de llibertat per una simple sanció administrativa, com ara quedar-se en situació irregular, la qual cosa, serveix a l'administració de pretext per a justificar les mesures de seguretat i les restriccions en el règim de vida de les persones internades.

Finalment, per als casos en que tot i que s'hagués acordat l'expulsió, aquesta no es pogués dur a terme, per exemple, per què el país d'origen de la persona que ha de ser expulsada no accepta la deportació, el mateix article 89.6 CP disposa que *ha de procedir-se a l'execució de la pena de presó imposada, sense perjudici de la possibilitat de la seva suspensió condicional o de la seva substitució d'acord amb el règim general aplicable* (Martínez Escamilla i Ríos Martín 2009; Monclús Masó i Brandariz García 2015).

### ***3.2.2. La nova regulació de l'expulsió penal segons la LO 1/2015***

Entre les múltiples reformes introduïdes per la *Llei Orgànica 1/2015, de 30 de març, per la qual es modifica la Llei Orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal* hi trobem una nova configuració de l'expulsió penal.



Tot i que encara no estem en condicions de valorar el veritable abast de la reforma d'aquest precepte, les modificacions introduïdes en la nova redacció de l'article 89 CP<sup>285</sup> són substancials, atès que afecten tant als pressupostos subjectius com objec-

---

<sup>285</sup> L'article 89 CP segon la LO 1/2015 estableix:

*“1. Les penes de presó de més d'un any imposades a un ciutadà estranger se substitueixen per la seva expulsió del territori espanyol. Excepcionalment, quan sigui necessari per assegurar la defensa de l'ordre jurídic i restablir la confiança en la vigència de la norma infringida pel delictes, el jutge o tribunal pot acordar l'execució d'una part de la pena, que no pot ser superior a dos terços de la seva extensió, i la substitució de la resta per l'expulsió del penat del territori espanyol. En tot cas, s'ha de substituir la resta de la pena per l'expulsió del penat del territori espanyol quan accedeixi al tercer grau o li sigui concedida la llibertat condicional.*

*2. Quan s'hagi imposat una pena de més de cinc anys de presó, o diverses penes que excedissin aquesta durada, el jutge o tribunal ha d'acordar l'execució de tota o una part de la pena, en la mesura que sigui necessari per assegurar la defensa de l'ordre jurídic i restablir la confiança en la vigència de la norma infringida pel delictes. En aquests casos, s'ha de substituir l'execució de la resta de la pena per l'expulsió del penat del territori espanyol, quan el penat compleixi la part de la pena que s'hagi determinat, accedeixi al tercer grau o se li concedeixi la llibertat condicional.*

*3. El jutge o tribunal ha de resoldre en sentència sobre la substitució de l'execució de la pena sempre que això sigui possible. En els altres casos, una vegada declarada la fermesa de la sentència, s'ha de pronunciar amb la màxima urgència, amb l'audiència prèvia al fiscal i a les altres parts, sobre la concessió o no de la substitució de l'execució de la pena.*

*4. No és procedent la substitució quan, a la vista de les circumstàncies del fet i les personals de l'autor, en particular el seu arrelament a Espanya, l'expulsió sigui desproporcionada.*

*L'expulsió d'un ciutadà de la Unió Europea només és procedent quan representi una amenaça greu per a l'ordre públic o la seguretat pública en atenció a la naturalesa, les circumstàncies i la gravetat del delictes comès, els seus antecedents i les circumstàncies personals.*

*Si ha residit a Espanya durant els deu anys anteriors l'expulsió és procedent quan, a més:*

*a) Ha estat condemnat per un o més delictes contra la vida, la llibertat, la integritat física i la llibertat i indemnitat sexuals castigats amb una pena màxima de presó de més de cinc anys i s'aprecii fundada-ment un risc greu que pugui cometre delictes de la mateixa naturalesa.*

*b) Ha estat condemnat per un o més delictes de terrorisme o altres delictes comesos en el si d'un grup o organització criminal.*

*En aquests supòsits, en qualsevol cas és aplicable el que disposa l'apartat 2 d'aquest article.*

*5. L'estranger no pot tornar a Espanya en un termini de cinc a deu anys, comptats des de la data de la seva expulsió, ateses la durada de la pena substituïda i les circumstàncies personals del penat.*

*6. L'expulsió comporta l'arxivament de qualsevol procediment administratiu que tingui per objecte l'autorització per residir o treballar a Espanya.*

*7. Si l'estranger expulsat torna a Espanya abans que hagi transcorregut el període de temps establert judicialment, ha de complir les penes que van ser substituïdes, llevat que, excepcionalment, el jutge o tribunal redueixi la seva durada quan el seu compliment sigui innecessari per assegurar la defensa de l'ordre jurídic i restablir la confiança en la norma jurídica infringida pel delictes, en atenció al temps transcorregut des de l'expulsió i les circumstàncies en què s'hagi produït el seu incompliment.*

*No obstant això, si fos sorprès a la frontera, ha de ser expulsat directament per part de l'autoritat governativa, i el termini de prohibició d'entrada es comença a computar de nou en la seva integritat.*

*8. Quan, en acordar-se l'expulsió en qualsevol dels supòsits que preveu aquest article, l'estranger no es trobi o no quedi efectivament privat de llibertat en execució de la pena imposada, el jutge o tribunal pot*

tius de l'expulsió penal. La reforma de la LO 1/2015 respon a la voluntat de l'executiu considerant que ha estat aprovada pel govern del PP amb l'oposició de la resta del Parlament i amb un gran rebuig social; consegüentment pot ser d'utilitat tenir-la en compte per a interpretar l'horitzó de les agències de control migratori en l'aplicació del règim d'expulsions.

En primer lloc, l'expulsió com a conseqüència d'una condemna penal ja no es limitaria a l'"*estranjer no resident legalment a Espanya*", sinó que en principi és aplicable a qualsevol "*ciudadà estranger*", independentment de la seva situació administrativa d'estància o residència (art. 89.1 CP). La generalització de la mesura, que implica l'expulsió d'estrangers amb residència legal, avalada per Tribunal Europeu de Drets Humans (Roig Torres 2014), a més de desproporcionada, com afirma Santiago Leganés (2015), podria ser contrària al principi d'igualtat (art. 14 CE) i la seva aplicació automàtica i indiscriminada inconstitucional.

Per no vulnerar l'Estat de dret, l'apartat 4 de la nova redacció de l'article 89 CP restringeix l'abast de la mesura al criteri de l'òrgan judicial respecte a la desproporció que podria suposar l'expulsió en les persones arrelades a Espanya. Pel cas dels ciutadans de la Unió Europea la norma preveu que només podran ser expulsats "*quan representi[n] una amenaça greu per a l'ordre públic o la seguretat pública en atenció a la naturalesa, les circumstàncies i la gravetat del delictes comès, els seus antecedents i les circumstàncies personals*" (art. 89.4 CP)<sup>286</sup>. Per tant, s'estén a l'àmbit penal la pràctica

---

*acordar, amb la finalitat d'assegurar l'expulsió, el seu ingrés en un centre d'internament d'estrangers, en els termes i amb els límits i les garanties que preveu la llei per a l'expulsió governativa.*

*En qualsevol cas, si, un cop acordada la substitució de la pena privativa de llibertat per l'expulsió, aquesta no es pot portar a efecte, s'ha de procedir a l'execució de la pena originàriament imposada o del període de condemna pendent, o a l'aplicació, si s'escau, de la suspensió de la seva execució.*

*9. No s'han de substituir les penes que hagi imposat la comissió dels delictes a què es refereixen els articles 177 bis, 312, 313 i 318 bis".*

<sup>286</sup> D'acord amb l'exposició de motius de la LO 1/2015: "*La substitució de les penes de presó per la mesura d'expulsió del territori nacional en el cas de delictes comesos per un ciutadà europeu, es contempla amb caràcter excepcional, reservant-se a aquells supòsits en què el seu autor representa una amenaça greu per a l'ordre públic o la seguretat pública, en atenció als criteris recollits a la Directiva 2004/38/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'abril de 2004, relativa al dret dels ciutadans de la Unió i dels membres de les seves famílies a circular i residir lliurement en el territori dels Estats membres, així com*

administrativa que s'estava donant amb anterioritat d'acord amb l'article 15 del RD 240/2007 (Boza Martínez 2015). D'aquesta manera, l'imperatiu general de substituir per expulsió les penes de presó de més d'un any imposades a qualsevol persona estrangera, en realitat es restringeix als estrangers no comunitaris sense arrelament a Espanya, o que el seu arrelament (d'acord amb el criteri jurisdiccional) no sigui de prou entitat com per justificar que la no expulsió, i als estrangers comunitaris que representin una amenaça greu per a l'ordre o la seguretat públiques. Per consegüent, no serà necessari que el jutge motivi l'expulsió, però sí que hagi de justificar l'execució de la pena. Amb aquesta nova configuració legal, com afirma Adoración Cano (2015), en contra de com s'havia legislat fins ara en el codi penal, l'article 89 adquireix autonomia respecte a la legislació administrativa i el fonament de l'expulsió penal es situa en la nacionalitat i ja no en la situació d'irregularitat. De nou, el legislador fonamenta una desigualtat de tracte en una circumstància (la nacionalitat) que no té res a veure amb la racionalitat políticocriminal.

Encara que un estranger es trobi en situació de residència legal, la legislació penal permet la substitució total o parcial de la condemna. D'aquesta manera, l'administració pretén avançar l'expulsió de les persones que podrien ser expulsades després del compliment de la pena de presó mitjançant l'expulsió administrativa de l'article 57.2 LOEx. Tot dependrà de l'aplicació que en facin els jutges, però sobre el paper, aquesta nova regulació permetria a l'administració penitenciària estalviar-se un tant per cent destacable dels nous ingressos a la presó. La regulació de l'expulsió, coordinada amb la política migratòria, en especial amb l'expulsió administrativa, pretén limitar el creixement de la població penitenciària estrangera i contribuir en l'alleujament del preocupant, i costós, increment del nombre de presos (Cancio Meliá i Maraver Gómez 2005; Monclús Masó 2008).

---

*en la Jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, que ha de ser tinguda en compte pels jutges i tribunals en la interpretació i aplicació del precepte corresponent". En relació amb la jurisprudència del TJUE respecte a l'expulsió de ciutadans comunitaris vid. Sentència de 22.05.2012 (Gran Sala), P. I., C-348/09 i els comentaris de María José Rodríguez Mesa (2012).*

La nova regulació de l'expulsió penal suposa també una modificació des del punt de vista objectiu dels límits i la tipologia de les penes que poden ser substituïdes. L'article 89.1 CP imposa la substitució de "*les penes de presó de més d'un any*" sense cap límit màxim. Al explicar que seran substituïdes les penes de presó s'abandona l'ambigüitat que podia suposar l'anterior referència a les penes privatives de llibertat i l'exclusió de les condemnes inferiors a l'any<sup>287</sup>. D'altra banda, la manca de limitació superior per a que una condemna pugui ser substituïda permet avançar l'expulsió i evitar haver d'esperar, i costejar, el compliment parcial d'una pena llarga d'una persona amb inevitable pronòstic d'expulsió.

El procediment per imposar l'expulsió no varia gaire respecte a la versió anterior, el qual imposa al jutge el seu pronunciament sobre la substitució de l'execució en sentència o bé en interlocutòria posterior. En aquest darrer cas, en comptes de fer esment de la necessitat de donar audiència a la persona penada, s'esmenta que s'haurà de donar *audiència prèvia al fiscal i a les altres parts* (art. 89.3 CP).

El compliment de la pena de presó serà possible, però excepcional quan el jutge interpreti que aquest "*sigui necessari per assegurar la defensa de l'ordre jurídic i restablir la confiança en la vigència de la norma infringida pel delictes*". En les penes superiors a un any, aquest compliment mai podrà ser superior a dos terços de la condemna (art. 89.1 CP), i en el cas de que la pena sigui major de cinc anys, el seu compliment podrà ser total si el jutge ho estima necessari (art. 89.2 CP). Sigui com sigui, complert aquest període, quan s'accedeixi al tercer grau o a la presó provisional, la pena restant haurà de ser substituïda per l'expulsió (arts. 89.1 i 89.2 CP). El fet de que el compliment de la pena depengui de la valoració respecte a la prevenció general estimada pel jutge, a més de poder comprometre el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) i

---

<sup>287</sup> Segons Santiago Leganés (2015), des d'una visió jurídica, el sistema dissenyat pel nou article 89 podria suposar la disminució del nombre d'expulsions judicials emeses ja que les persones castigades amb penes inferiors a l'any podran acollir-se a noves modalitats de suspensió de les penes, que a la vegada impedirien la seva expulsió governativa durant el període de compliment de la condemna.

d'igualtat (art. 14 CE) (Cano Cuenca 2015), es distancia de l'orientació ressocialitzadora de la pena.

En el novè incís de l'article 89 CP s'afegeix l'article 177bis CP (el tràfic d'éssers humans) entre els delictes respecte als quals no s'han de substituir les penes imposades<sup>288</sup>, juntament amb els articles 312 (el tràfic de mà d'obra i la ocupació d'estrangers sense permís de treball), 313 (l'afavoriment de la emigració simulant contracte o col·locació) i 318bis (el tràfic d'estrangers) del CP ja previstos en la versió anterior de la norma.

El nou article manté la prohibició d'entrada d'entre cinc i deu anys als estrangers expulsats judicialment (art. 89.5 CP), així com l'arxivament de qualsevol procediment administratiu per tramitar l'autorització de treball o residència (art. 89.6 CP).

Igual que en la redacció anterior, l'article 89.7 CP estableix que *“si l'estranger expulsat torna a Espanya abans que hagi transcorregut el període de temps establert judicialment, ha de complir les penes que van ser substituïdes”*, i que si aquest és sorprès a la frontera, s'estalviaria el compliment, però seria expulsat directament i se li tornaria a imposar la prohibició d'entrada en la seva totalitat. Però, com a novetat, en aquest incís s'afegeix la possibilitat de que davant del trencament de la prohibició d'entrada el jutge o tribunal redueixi la durada del compliment si també en termes de prevenció general, el considera *“innecessari per assegurar la defensa de l'ordre jurídic i restablir la confiança en la norma jurídica infringida pel delicte”*. D'aquesta manera, el legislador obre la porta a que una condemna imposada a un infractor estranger substituïda per expulsió pugui reduir-se si aquest incompleix la prohibició d'entrada i per tant, acatant la crítica doctrinal, es permet a l'òrgan jurisdiccional evitar que degut al transcurs del temps (és a dir, de compliment de la pena substituïda), l'execució automàtica de la pena suposi el *bis in ídem* (Cano Cuenca 2015). Caldrà veure quina aplica-

---

<sup>288</sup> La necessitat d'introduir aquest delicte entres les excepcions a la substitució de la pena ja havia estat assenyalada per la doctrina (Guisasola Lerma 2010; Cugat Mauri 2010).

ció fan els jutges d'aquest incís, però una vegada més amb aquesta possibilitat es pot tornar a evitar que s'omplin "innecessàriament" les presons.

Pel que fa a l'internament d'estrangers, la reforma del Codi Penal, manté la possibilitat d'acordar judicialment l'ingrés en CIE "quan l'estranger no es trobi o no quedi efectivament privat de llibertat en execució de la pena imposada" (art. 89.8 CP).

Tal i com s'esmenta en repetides ocasions en l'exposició de motius de la LO 1/2015, i específicament respecte a la reforma de la substitució de l'execució de la pena de presó per l'expulsió, l'objectiu de la nova regulació és incrementar l'eficàcia de la justícia penal, tot i que a la pràctica això pugui ser contradictori amb el principi d'igualtat i les finalitats últimes del dret penal.

### 3.2.3. Expulsió com a substitutiu d'una mesura de seguretat

A les expulsions previstes a l'art. 89 CP, hem de sumar les expulsions que operen com a substitució d'una mesura de seguretat, de qualsevol naturalesa, d'acord amb el que estableix l'art. 108 CP<sup>289</sup>.

Per la seva banda, quan l'article 96 CP, cataloga "les mesures de seguretat que es poden imposar d'acord amb aquest Codi", diferència entre mesures privatives i no

---

<sup>289</sup> L'article 108 CP estableix:

*"1. Si el subjecte és estranger no resident legalment a Espanya, el jutge o tribunal ha d'acordar en la sentència, prèvia audiència d'aquell, l'expulsió del territori nacional com a substitutiva de les mesures de seguretat que li siguin aplicables, llevat que el jutge o tribunal, amb l'audiència prèvia del ministeri fiscal, excepcionalment i de forma motivada, apreciï que la naturalesa del delictes justifica el compliment a Espanya.*

*L'expulsió així acordada comportarà l'arxiu de qualsevol procediment administratiu que tingui per objecte l'autorització per residir o treballar a Espanya.*

*En el cas que, acordada la substitució de la mesura de seguretat per l'expulsió, aquesta no pogués dur-se a efecte, es procedirà al compliment de la mesura de seguretat originàriament imposada.*

*2. L'estranger no pot tornar a Espanya en un termini de 10 anys, comptats des de la data de la seva expulsió.*

*3. L'estranger que intenti transgredir una decisió judicial d'expulsió i prohibició d'entrada a què es refereixen els apartats anteriors serà retornat per l'autoritat governativa, començant a computar de nou el termini de prohibició d'entrada en la seva integritat".*

privatives de llibertat i esmenta l'expulsió dels estrangers en situació irregular com a mesura de seguretat de naturalesa no privativa de llibertat<sup>290</sup>. No obstant això la doctrina nega que l'expulsió sigui una mesura de seguretat degut a que s'adopta sense realitzar un pronòstic de reincidència del subjecte (Cancio Meliá i Maraver Gómez 2005).

L'article 108 CP va ser modificat per la *LO 11/2003*, i encara que conté mesures anàlogues a les previstes en l'article 89 CP aquestes no s'han ajustat en el sentit de les darreres reformes. El subjecte al que se li pot substituir una mesura de seguretat per l'expulsió, és només l'"*estranger no resident legalment a Espanya*". La substitució per l'expulsió és la regla general, que s'estén a tot tipus de mesures de seguretat, sense cap limitació, excepte que l'òrgan jurisdiccional "*amb l'audiència prèvia del ministeri fiscal, excepcionalment i de forma motivada, apreciï que la naturalesa del delictes justifica el compliment a Espanya*"<sup>291</sup>. Igual que en el cas de la substitució de la pena de presó, el precepte estableix l'arxiu de qualsevol procediment administratiu per obtenir autorització de treball o residència, el compliment de la mesura de seguretat imposada en cas de que l'expulsió no es pogués dur a terme i el retorn amb el reinici del còmput del període de prohibició d'entrada en cas de que l'estranger expulsat intenti transgredir l'expulsió o la prohibició d'entrada. Pel que fa a aquest darrer aspecte, l'article

---

<sup>290</sup> L'article 96.3 CP estableix:

*"Són mesures no privatives de llibertat: 1a. La inhabilitació professional; 2a. L'expulsió del territori nacional d'estrangers no residents legalment a Espanya; 3a. La llibertat vigilada; 4a. La custòdia familiar. El sotmès a aquesta mesura queda subjecte a la cura i vigilància del familiar que es designi i que accepti la custòdia, que l'ha d'exercir en relació amb el jutge de vigilància penitenciària i sense detriment de les activitats escolars o laborals del custodiat; 5a. La privació del dret a conduir vehicles de motor i ciclomotors; 6a. La privació del dret a tenir i portar armes"*.

<sup>291</sup> Aquesta redacció correspon amb la de l'article 89.1 segons la *LO 11/2003*, que posteriorment va ser modificada per la *LO 5/2010* i, com s'ha vist més amunt, va incorporar l'audiència prèvia del penat i les parts personades; i respecte a les raons per exceptuar l'expulsió, preveia que l'òrgan jurisdiccional "*apreciï raons que justifiquin el compliment de la condemna en un centre penitenciari a Espanya*". Pel que fa a l'execució de les mesures de seguretat aquestes estan relacionades amb els factors personals que han incidit en la comissió del delictes, per tant, no és coherent excepcionar el seu compliment en la naturalesa del delictes (Torres Fernández 2012).

108 CP manté els 10 anys de prohibició d'entrada, que es preveien en l'article 89 CP segons la redacció de la LO 11/2003, i no s'ha establert la possibilitat de que la prohibició estigui entre 5 i 10 anys, com es va introduir en la reforma de 2010. Així doncs, es pot donar el cas de que juntament a una mesura de seguretat motivada per una infracció de poca entitat s'imposi, de manera totalment injustificada, una prohibició d'entrada desproporcionada. *És possible que aquest desfasament en l'actualització de l'article 108 CP es degui a la poca freqüència en que s'ha aplicat aquest precepte*<sup>292</sup>.

Tot i que no s'apliqui en gaires ocasions, l'existència d'aquesta mesura és prou controvertida des del punt de vista de la proporcionalitat de la mesura i de la seva idoneïtat. L'article 108 CP implica la substitució de qualsevol mesura de seguretat per l'expulsió independentment de la seva tipologia (privativa/no privativa de llibertat), la seva gravetat, la seva durada, i el fet que l'hagi ocasionat. Per tant, seria perfectament possible que uns fets sancionables amb una pena de privació de llibertat inferior a un any de presó, degut a la situació d'irregularitat d'un infractor inimputable o amb imputabilitat reduïda, per aquesta via sigui expulsat penalment. Si comptem que aquesta expulsió porta associada una prohibició d'entrada de 10 anys, la gravetat de la mesura i la manca de proporcionalitat és evident<sup>293</sup>. Pel que fa a la manca d'idoneïtat de la mesura, cal recordar que les mesures de seguretat es configuren com a conseqüències penals que s'imposen al subjecte que ha comès un delictes a qui no se li pot imputar el fet comès<sup>294</sup>, però que presenta una especial perillositat en el sentit de "*pronòstic de*

---

<sup>292</sup> D'acord amb les dades proporcionades pel Ministeri d'interior. DGP. (2015) entre 2008 i 2014 es van executar les següents substitucions de mesures de seguretat judicials (art. 108 CP): 36, l'any 2008; 81, l'any 2009; 81 el 2010; 182 l'any 2011; 71 el 2012, 8 el 2013 i 10 el 2014.

<sup>293</sup> Per aquest motiu un sector de la doctrina es posiciona per una interpretació correctora de la mesura en que només siguin substituïdes per expulsió les mesures de seguretat privatives de llibertat, en tant que són més greus (Torres Fernández 2012).

<sup>294</sup> Persones exemptes de responsabilitat criminal per alteració psíquica o qualsevol tipus d'anomalia o deficiència que els impedeix comprendre la il·licitud del fet o actuar conforme aquesta comprensió (art. 20.1 CP), per trobar-se en una situació d'intoxicació o sota la influència d'una síndrome d'abstinència a causa de la dependència de l'alcohol o les drogues (art. 20.2 CP); o que per patir alteracions en la percepció, tenen alterada greument la consciència de la realitat (art. 20.3 CP).



*comportament futur que revela la probabilitat de la comissió de nous delictes” (art. 95.1.2ª CP). Per tot això, com afirma Marta Monclús “és bastant obvi que l’expulsió no comparteix la naturalesa i funcions de les mesures de seguretat dirigides a sotmetre l’infractor a un tractament per a que superi la seva constatada perillositat criminal i aconseguir la seva reinserció” (2008, 439).*

#### **3.2.4. La gestió penal de la immigració**

En principi, l’expulsió del territori nacional és una mesura de control dels fluxos migratoris; per tant, la seva finalitat respondria únicament a evitar la immigració irregular, però quan l’expulsió es combina amb les mesures penals, com s’ha vist fins aquí, el seu resultat va més enllà. D’una banda, es configura un règim sancionador discriminatori basat en la nacionalitat i la situació administrativa (regular/irregular) de la persona; de l’altra, s’explicita la manca de voluntat ressocialitzadora de l’administració penitenciària quan els penats són estrangers (Asúa Batarrita 2002; Cancio Meliá i Maraver Gómez 2005); i a la fi, s’acaba instrumentalitzant el dret penal al servei de les polítiques migratòries (Monclús Masó 2008; Rodríguez Mesa 2006) i al servei d’una administració penitenciària orientada a reduir costos mitjançant la disminució del nombre de presos estrangers.

L’expulsió penal configura un règim sancionador discriminatori, sustentat únicament en la nacionalitat i la condició de regularitat/irregularitat administrativa de la persona, que opera independentment de la responsabilitat penal, per tant, incompatible amb la lògica políticocriminal (Leganés Gómez 2009).

La substitució de la pena i de les mesures de seguretat per l’expulsió és incompatible amb les finalitats constitucionals de la pena (l’art. 25 CE) i la legislació penitenciària (Monclús Masó 2008; Terradillos Bascoso 2008; Brandariz García 2011a), però en canvi és útil per a la neutralització dels infractors (Fernández Teruelo 2007), que al ser deportats del territori espanyol i vetats per a tornar a entrar en tot l’espai Schengen per un període entre cinc i deu anys, clarament s’evitaran futures infraccions penals.

D'aquesta manera, s'articulen dos models punitius diferenciats depenent de la nacionalitat de l'infractor, un per als autòctons i l'altre pels estrangers (Rodríguez Mesa 2006; Pérez Cepeda 2007; Fernández Bessa 2011), i en el model reservat pels estrangers, la finalitat ressocialitzadora de la pena ni tan sols apareix com a objectiu o principi orientador.

En conseqüència, com apunten Marta Monclús i José Ángel Brandariz (2015) *“la incapacitació del migrant condemnat; la instrumentalització del model punitiu al servei del règim de control de fronteres; [i] la preocupació economicista per racionalitzar la política d'expulsions i reduir la població carcerària estrangera”* (2015, 94) constitueixen les finalitats de l'expulsió penal, i aquestes són clarament incompatibles amb els principis del sistema penal d'un Estat de Dret.

L'expulsió penal esdevé una eina més per a la gestió de la immigració que, adoptant axiomes exògens a la política criminal, i prescindint de la racionalitat jurídicopenal de les sancions, de la finalitat ressocialitzadora de la pena i, en definitiva, del principi d'igualtat, permet arribar allí on no arriba l'expulsió administrativa. Tot i això, com apunten Cancio i Maraver (2005) i com es veurà en el capítol següent, l'expulsió penal ha tingut un efecte molt marginal en matèria de control de fluxos migratoris, però com s'ha vist fins aquí ha suposat uns costos molt elevats.



## **CAPÍTOL 4: EL CICLE DE LA DEPORTACIÓ: DETENCIÓ, INTERNAMENT I EXPULSIÓ**

Després de contextualitzar socioeconòmicament el fenomen migratori a l'Estat espanyol, revisar la política migratòria europea i espanyola respecte a la deportació i la seva plasmació en els ordenaments jurídics, en aquest capítol s'aprofundirà en com operen els mecanismes coactius que conformen el cicle de la deportació: la detenció, l'internament i l'expulsió.

A partir de les dades recollides a través de diverses fonts secundàries es combinarà l'estudi de la regulació amb l'aplicació pràctica de la detenció, internament i expulsió d'immigrants, des d'una perspectiva sociojurídica. D'aquesta manera, s'examinen les funcions i pràctiques selectives de les instàncies d'aplicació del sistema penal (sobretot la policial, però també, en menor mesura, l'administració penitenciària i judicial) utilitzades per a les finalitats del control migratori i les lògiques en que es sustenten. Tenint en compte les cauteles advertides en les consideracions metodològiques, en aquesta anàlisi es dóna especial rellevància a les dades quantitatives produïdes pels organismes oficials, en tant que, malgrat les seves deficiències, són les que millor reflecteixen les dimensions i la racionalitat de les actuacions de les instàncies d'aplicació dels controls migratoris.

## 1. La detenció com a frontera interna

El cicle de la deportació sovint comença amb un control policial que pot tenir lloc tant a la frontera externa com a l'interior del territori. En aquest apartat s'analitzaran els controls de documentació que s'han donat entre 1999 i 2014 a l'interior del territori espanyol i que han acabat amb la detenció d'una persona estrangera per ser sospitosa d'haver comés alguna infracció, ja sigui penal o administrativa, en tant que com s'ha vist en el capítol anterior, qualsevol d'aquests motius podria arribar a suposar l'expulsió.

Les estacions de metro, de tren, intercanviadors d'autobusos, locutoris, oficines de correus, etc., són llocs que per a molts immigrants que viuen a l'Estat espanyol s'han convertit en espais de control, on els cossos policials poden requerir la seva identificació. Si la persona es troba en algun dels supòsits d'expulsió que s'han exposat en el capítol anterior (trobar-se en situació irregular, tenir antecedents penals, haver incomplert una prohibició d'entrada, etc.), aquesta identificació pot activar el cicle de la deportació. És a dir, la identificació policial pot anar seguida: d'una detenció en els calabossos policials i la posterior posada en llibertat; de la detenció i el posterior internament en un CIE fins a 60 dies i la posterior expulsió o posada en llibertat; o bé, de la detenció a comissaria i la immediata expulsió de la persona migrant al seu país d'origen. D'aquesta manera, determinats llocs quotidians s'han convertit en llocs-

frontera, invisibles pels ciutadans autòctons, però que poden tenir conseqüències molt rellevants per la vida de les persones estrangeres, privades del dret a la mobilitat.

Durant els darrers anys s'han publicat una pluralitat d'estudis elaborats per diverses entitats i ONG nacionals i internacionals que han visibilitzat l'existència de freqüents controls d'identitat i detencions policials dirigides envers (alguns) ciutadans de nacionalitat estrangera. Aquests estudis, basats en la observació de les actuacions policials en diferents ciutats i la col·lecció de testimonis de persones afectades, constaten l'ús discriminatori dels controls d'identitat per part de les forces de seguretat en relació amb les persones migrants, que en ocasions han suposat detencions indiscriminades<sup>295</sup>. En el mateix sentit, diverses institucions internacionals dedicades a monitoratge en qüestions de no discriminació han arribat a conclusions similars en els seus informes<sup>296</sup>.

L'anàlisi de diversos d'aquests estudis empírics<sup>297</sup> ens permet caracteritzar qualitativament on i com s'han dut a terme aquests controls policials. Hi ha constància de que entre 2008 i 2011 van tenir lloc controls d'identitat a l'espai públic dirigits a immigrants a ciutats i pobles com ara Madrid, Vallecas, Zaragoza, Sevilla, València, A Coruña, Bilbao, Pamplona, Barcelona, Albacete, Marbella, San Pedro Alcántara, El Ejido,

---

<sup>295</sup> Vid., entre altres, (Amnistia Internacional 2011; BVODH 2011; 2012; 2014; Bradford et al. 2013; Wagman 2006; Open Society Justice Initiative 2007; 2009; Mugak 2010; Ferrocarril Clandestino 2009; 2010).

<sup>296</sup> Vid., en aquest sentit, diferents informes de Nacions Unides i del Consell d'Europa (Comitè per a l'Eliminació de la Discriminació Racial 2011; ECRI 2011). Entre aquestes val la pena destacar la Resolució del Comitè de Ministres del Consell d'Europa CM/ResCMN(2013)4, sobre la implementació del Conveni Marc per a la Protecció de les Minories Nacionals per Espanya (adoptada el 10 de juliol de 2013), que recomana a les institucions espanyoles que investiguin la selectivitat de les pràctiques policials. Més recentment, a les observacions Finals del Comitè de Drets Humans de Nacions Unides (CCPR/C/ESP/CO/6), adoptades el 20 de juliol de 2015, després de l'examen del sisè informe periòdic d'Espanya sobre l'aplicació del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, entre els principals motius de preocupació i recomanacions, el Comitè indica que, "(...) al Comitè li preocupa que persisteix la pràctica de controls policials basats en perfils racials i ètnics contra certes minories ètniques, en particular els romanís (arts. 2, 12, 17 i 26)."

<sup>297</sup> Vid. Ferrocarril Clandestino 2009; 2010; Mugak 2010; Oficina de derechos sociales de Sevilla 2010.

Estepona, Málaga, Terrassa o Murcia. Aquests controls van tenir lloc en espais amb gran presència d'immigrants, com ara els voltants de les estacions de mitjans de transport (estacions de metro de determinats barris<sup>298</sup>, d'estacions d'autobusos internacionals<sup>299</sup>, de terminals de l'aeroport - també en el cas de vols nacionals-, o en trens regionals). També es van documentar controls policials d'aquest tipus en restaurants, locutoris, discoteques (especialment sales de balls llatines), zones de comerços marroquins, supermercats econòmics (als voltants d'un supermercat Lidl), llocs on es contracta treballadors esporàdics per la construcció, als voltants de menjadors socials de Càritas, a la sortida de cursos d'integració (de la entitat CeMigra, de València), pròxims als consolats de determinats països, places de barris amb un gran nombre de residents d'origen immigrant (com ara la Plaça de Lavapiés del barri del mateix nom de Madrid) i fins i tot de col·legis. Les persones controlades per la policia es trobaven realitzant activitats quotidianes com ara comprant, tornant o acudint a la feina, caminant pel carrer, fent gestions administratives, parlant amb els seus familiars en un locutori, etc. En ocasions, els controls eren realitzats per grans dispositius policials (integrats de vegades per agents de diferents cossos) que efectuaven batudes massives<sup>300</sup> i d'altres eren controls selectius individuals portats a terme per agents d'uniforme i fins i tot de paisà<sup>301</sup>. Aquests anaven dirigits a les persones no blanques, que per tal de ser identificades eren separades de les blanques d'aspecte autòcton, i en cas de que no poguessin

---

<sup>298</sup> A l'àrea metropolitana de Barcelona, per exemple, durant l'any 2005 i 2006 aquestes situacions es donaven de manera freqüent a l'estació de metro de Sant Ildefons (Cornellà) o de Fondo (Badalona).

<sup>299</sup> En aquest sentit, per exemple Daniel Wagman (2006) assenyala que en la observació durant una hora de tres policies vestits de civil en una concorreguda terminal d'autobusos de llarga distància de Madrid aquests van realitzar 17 parades i operacions d'identificació a 23 persones que no semblaven estar realitzant cap activitat "sospitosa". 18 d'aquestes persones podrien classificar-se com a immigrants, en dos casos no estava clar i tres eren joves espanyols (Wagman 2006).

<sup>300</sup> A internet podem trobar diversos testimonis gràfics d'aquestes batudes, enregistrats per ciutadans que les van presenciar i que després van pujar a la xarxa. Per exemple, el març de 2011, el dia que es va celebrar a Madrid un partit de futbol entre les seleccions de Colòmbia i Equador, la policia municipal es va dedicar a realitzar controls massius als voltants del camp de futbol. Vid. Vídeo disponible a: <https://www.youtube.com/watch?v=tVOvTjVCevQ> [Accedit el 24 d'octubre de 2015].

<sup>301</sup> Els darrers anys s'han deixat de realitzar els controls massius i només es porten a terme controls selectius.



demostrar la seva identitat, o que es trobessin en situació irregular, eren trasllades a les dependències policials. En alguns casos, les persones identificades i detingudes van denunciar males maneres per part dels cossos policials, així com maltractaments físics i verbals en les detencions o trasllats a les comissaries (Barbero González i Fernández Bessa 2013).

Una altra font d'informació rellevant sobre l'existència i característiques de les batudes policials basats en perfils racials són els successius informes de les Brigades Veïnals d'Observació dels Drets Humans de Madrid, que contenen els testimonis de l'observació de la comprovació de la identitat de persones sota un criteri racista recollits a la ciutat de Madrid i els seus voltants<sup>302</sup>.

Com s'ha vist en capítols anteriors, l'estatus jurídic dels migrants indocumentats els impedeix obtenir un treball al mercat laboral formal. Per això es troben a la situació d'haver d'escollir estratègies de subsistència en l'economia submergida mitjançant activitats tals com la venda ambulants, la neteja de parabrisa, el treball sexual, i en alguns casos, la petita delinqüència. Algunes d'aquestes activitats estan prohibides i són perseguides administrativament per ordenances municipals, sovint emparades en la lluita contra l'incivisme, o penalment. Aquesta normativa justifica actuacions policials per sancionar a grups de migrants que es concentren a l'espai públic per exercir aquestes activitats, i que es produeixin batudes dirigides a venedors ambulants- sobretot als que es dediquen a l'anomenat "Top-manta"- i treballadores sexuals, que en ocasions suposen també la detenció dels immigrants.

La prostitució al carrer és un fenomen complex i conflictiu en diversos àmbits socials. L'exposició pública de la prostitució al carrer (en contraposició amb la "invisibilitat" de la prostitució a locals d'altern o pisos) impedeix que es pugui ignorar la seva existència. Els darrers anys la diversitat ètnica i la concentració de treballadores sexu-

---

<sup>302</sup> Per exemple, entre desembre de 2009 i maig de 2010 van testimoniar 414 identificacions realitzades sota aquests criteris (BVODH 2011).

als en determinades zones de les ciutats ha fet augmentar la seva visibilitat i, per tant, ha incrementat la problematització del fenomen. Sovint veïns i comerciants la vinculen amb la brutícia, l'escàndol i allò indecent. Una realitat "incòmoda" o "molesta" que ningú vol trobar-se a la porta de casa seva i, per això, alguns veïns mitjançant reunions amb els responsables polítics, protestes o denúncies als mitjans de comunicació interpel·len les administracions per a que intervinguin. Depenent de la pressió política i mediàtica, els instruments desplegats per l'administració per gestionar el fenomen són de diferent naturalesa i tenen diferents objectius. D'una banda, trobem les regulacions sobre civisme que permeten a la policia municipal multar les treballadores sexuals a l'espai públic. I d'altra banda, s'utilitza el desplegament d'operacions especials conjuntes de diferents cossos policials per combatre les xarxes de tràfic d'essers humans, contra el proxenetisme, o antidrogues, o directament per motius d'estrangeria, que acaben amb la detenció de les treballadores sexuals<sup>303</sup>.

A continuació es revisarà la regulació a l'empara de la qual els cossos policials realitzen el controls que poden finalitzar amb la detenció de les persones migrants i després s'explorarà quantitativament, amb les escasses dades disponibles, l'abast d'aquest dispositiu, els motius que originen les detencions, i quines són les persones afectades. Finalment, en tercer lloc es reflexionarà sobre la evolució de l'aplicació de la mesura i les seves conseqüències.

---

<sup>303</sup> Per exemple, el 2006 després de les protestes de 200 veïns contra la prostitució al barri de Sant Antoni de Barcelona (El Periódico, 14 de novembre de 2006), la Policia Nacional i la Guàrdia Urbana van realitzar una batuda contra l'explotació de dones per a la prostitució al barri del Raval, que va acabar amb 110 detencions entre prostitutes i persones acusades de proxenetisme, a 47 de les quals es va obrir un expedient per permanència il·legal a Espanya (El Periódico, 16 de novembre de 2006).

### 1.1. La identificació i detenció policial d'estrangers

La policia, com a instància d'aplicació del control penal i del control migratori, selecciona els subjectes que seran sotmesos al cicle de la deportació, és a dir, aquells que seran identificats, detinguts i eventualment, internats i expulsats.

Per a dur a terme les seves funcions, tots els cossos policials gaudeixen de la potestat de sol·licitar la identificació a la ciutadania i de dur a terme detencions. Aquestes actuacions no poden exercir-se de forma arbitrària, sinó que han de fer-se d'acord amb el poder que es delega als agents policials per exercir les seves funcions i sota els paràmetres que marca la legislació vigent.

El sistema jurídic continental defensa estrictament el principi de legalitat i no reconeix de manera oberta la discrecionalitat, però aquesta és una realitat innegable. El treball policial sempre s'ha guiat per criteris selectius, ja que degut a la limitació dels recursos, d'agents i la magnitud de l'ordenament jurídic i de les situacions que es poden donar, seria impossible que fos d'una altra manera (Reiner 2010).

Com afirma Agustín Yñiguez (2007), quan els agents policials realitzen la seva feina tenen la facultat de fer o no fer determinades accions davant la transgressió d'una norma per part de la ciutadania o qualsevol altre situació. El poder discrecional de la Policia és necessari pel bon funcionament del treball policial, i serveix per a que el/la policia prengui decisions basades en el seu judici personal i la seva pròpia experiència professional.

La potestat discrecional s'aplica, preferentment, davant infraccions penals menors (faltes penals d'escassa entitat que es donen en circumstàncies confuses o poc clares) i en infraccions administratives. Aquesta permet flexibilitzar les respostes professionals dels policies davant de normes, procediments o situacions ambigües, i permet escollir l'opció que s'ajusti millor al compliment de la llei, però a la vegada, un mal ús de la discrecionalitat és una font de conflicte i abús cap al ciutadà (Yñiguez Navas 2007).

El “perfil racial” és la pràctica policial per la qual un agent utilitza la raça, etnicitat, nacionalitat o religió com un dels factors a tenir en compte per decidir a qui identificar, registrar o interrogar. Quan es té en compte el “perfil racial”, en comptes de la conducta o d'una sospita individualitzada, per investigar a un individu, el seu ús és inapropiat. En canvi, quan es tenen motius objectius per associar la raça (freqüentment juntament amb altres factors com el gènere, l'edat, l'aspecte general o la conducta) a una persona concreta o a un fet delictiu concret, el seu ús és apropiat. L'ús del “perfil racial”, o *profiling* ètnic, pot constituir discriminació cap a determinats grups i a més és contraproductiu per al servei policial, ja que suposa un malbaratament innecessari de recursos (Vallès 2009).

A l'ordenament jurídic espanyol l'article 11.1. a de la LOFCS, i els seus equivalents a les legislacions autonòmiques i locals, estableix que entre les funcions policials hi trobem la de “*vetllar pel compliment de la legalitat*”. D'aquesta manera, tot i que no es fa de manera explícita, es dóna cabuda a la discrecionalitat en les actuacions policials. Tanmateix, sobre l'admissibilitat jurídica de l'ús del “perfil racial” cal recordar que l'art. 5.1.b LOFCS estableix com a principi bàsic d'actuació de les forces policials la no discriminació, entre altres raons, per motius *racials*<sup>304</sup>.

La identificació i la detenció són activitats policials que permeten un marge molt ampli de discrecionalitat alhora de seleccionar les persones que seran sotmeses a control. A continuació s'exposarà la configuració legal i para-legal en que es basen els controls policials sobre la immigració, és a dir, la legislació en que es fonamenten aquestes actuacions, però també les instruccions i circulars policials que estableixen les directrius sobre com i sobre qui han d'anar dirigits aquests controls; després

---

<sup>304</sup> L'art. 5.1.b LOFCS, disposa: “*Són principis bàsics d'actuació dels membres de les Forces i Cossos de Seguretat els següents: 1. Adequació a l'Ordenament Jurídic, especialment: (...) b. Actuar, en el compliment de les seves funcions, amb absoluta neutralitat política i imparcialitat i, en conseqüència, sense discriminació alguna per raó de raça, religió o opinió*”.

s'analitzarà la possibilitat d'utilitzar el perfil racial com a fonament de les identificacions i detencions policials.

### *1.1.1. La configuració legal de la identificació i la detenció policials*

A l'ordenament jurídic espanyol trobàvem diversos preceptes que imposaven que els estrangers que es trobessin en territori espanyol tenien el dret i la obligació de disposar de la documentació que acredités la seva identitat<sup>305</sup> i el fet de trobar-se legalment a Espanya (arts. 4.1 LOEx, 205.1 REx, i art. 11 LOPSC<sup>306</sup>). Així mateix, també era obligatori exhibir aquesta documentació quan l'estranger fos requerit per un agent de l'autoritat (art. 205.2 REx).

#### a) La detenció per identificació i les batudes

Durant el període analitzat (1999-2014) l'article 20 de la, ja derogada, Llei Orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre Protecció de la Seguretat Ciutadana (LOPSC) permetia que la policia, en el marc de la indagació i/o prevenció d'un delicte, requerís la identificació de les persones a la via pública. En concret, l'article 20.1 establia<sup>307</sup>:

---

<sup>305</sup> Els ciutadans espanyols, per la seva banda, tenen el dret i obligació a que se'ls expedeixi el Document Nacional d'Identitat (art. 9 LOPSC- 1/1992, actualment, regulat als articles 8 i 9 LOPSC- 4/2015, on també s'indica la obligatorietat d'exhibir-lo i permetre la comprovació de les dades quan siguin requerits per l'autoritat).

<sup>306</sup> La nova Llei Orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana, estableix en el seu article 13.1 que, *"Els estrangers que es trobin en territori espanyol tenen el dret i l'obligació de conservar i portar amb si la documentació que acrediti la seva identitat expedida per les autoritats competents del país d'origen o de procedència, així com la que acrediti la seva situació regular a Espanya"*. Així mateix, la nova LOPSC incorpora en l'article 13.3 la obligatorietat d'exhibir aquesta documentació quan un estranger sigui requerit per l'autoritat, que es concreta de la següent manera: *"3. Els estrangers estan obligats a exhibir la documentació esmentada a l'apartat 1 d'aquest article i permetre la comprovació de les mesures de seguretat de la mateixa, quan siguin requerits per les autoritats o els seus agents de conformitat amb el que disposa la llei, i pel temps imprescindible per a aquesta comprovació, sense perjudici de poder demostrar la seva identitat per qualsevol altre mitjà si no la portessin amb si"*.

<sup>307</sup> D'acord amb l'article 16.1 de l'actual Llei de protecció de la seguretat ciutadana, LO 4/2015:

*“Els agents de les forces i cossos de seguretat poden requerir, en l'exercici de les seves funcions d'indagació o prevenció, la identificació de les persones i realitzar les comprovacions pertinents en la via pública o en el lloc on s'hagués fet el requeriment, sempre que el coneixement de la identitat de les persones requerides sigui necessari per a l'exercici de les funcions de protecció de la seguretat”.*

És a dir, era necessària l'existència un fonament relacionat amb la prevenció o indagació policials per a poder sol·licitar la identificació de qualsevol ciutadà nacional o estranger. Per a exercir aquesta facultat els agents policials havien de fer ús de la discrecionalitat policial, és a dir, sense que això suposés una actuació arbitrària.

D'acord amb el segon incís del mateix article, en cas de que *“no s'aconsegueix la identificació”* i només en cas de que sigui necessari per *“per impedir la comissió d'un delicte o falta, o amb el fi de sancionar una infracció”*, els agents policials podien procedir a la detenció a efectes d'identificació (art. 20.2 LOPSC)<sup>308</sup>. Malgrat que l'article 20 LOPSC no utilitzava específicament el terme “detenció” (es referia a *“que els acompanya”*

---

*“En el compliment de les seves funcions d'indagació i prevenció delictiva, així com per la sanció d'infraccions penals i administratives, els agents de les Forces i Cossos de Seguretat podran requerir la identificació de les persones en els següents supòsits:*

*a) Quan hi hagi indicis que han pogut participar en la comissió d'una infracció.*

*b) Quan, en atenció a les circumstàncies concurrents, es consideri raonablement necessari que acreditin la seva identitat per prevenir la comissió d'un delicte.*

*En aquests supòsits, els agents podran realitzar les comprovacions necessàries a la via pública o en el lloc on s'hagués fet el requeriment, inclosa la identificació de les persones el rostre no sigui visible totalment o parcialment per utilitzar qualsevol tipus de peça o objecte que el cobreixi, impeding o dificultant la identificació, si cal als efectes indicats.*

*En la pràctica de la identificació es respectaran estrictament els principis de proporcionalitat, igualtat de tracte i no discriminació per raó de naixement, nacionalitat, origen racial o ètnic, sexe, religió o creences, edat, discapacitat, orientació o identitat sexual, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social.”*

<sup>308</sup> El nou article 16.2 LO 4/2015 manté aquesta potestat establint: *“Quan no sigui possible la identificació per qualsevol mitjà, incloent-hi la via telemàtica o telefònica, o si la persona es negués a identificar-se, els agents, per impedir la comissió d'un delicte o a fi de sancionar una infracció, podran requerir als que no poguessin ser identificats a que els acompanyin a les dependències policials més pròximes en què es disposi dels mitjans adequats per a la pràctica d'aquesta diligència, només als efectes de la seva identificació i pel temps estrictament necessari, que en cap cas podrà superar les sis hores.*

*La persona a la qual se sol·liciti que s'identifiqui ser informada de manera immediata i comprensible de les raons de la sol·licitud, així com, si és el cas, del requeriment perquè acompanyi els agents a les dependències policials.”*

*nyin a dependències pròximes (...) a aquests únics efectes i pel temps imprescindible*”), d’acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, la conducció a dependències policials pròximes per ser identificat suposava una privació de llibertat que quedava recollida dins de l’article 17 CE (Queralt 2012); per tant, la “detenció per a la identificació”, ha d’entendre’s com una detenció a efectes de desplegar els drets constitucionals previstos pels detinguts. Per tant, com apunta Joan J. Queralt (2012), seguint la STC 341/1993, de 18 de novembre, la privació de llibertat amb finalitats d’identificació només podia afectar a persones no identificades de les que es pogués deduir de manera fonamentada que es trobaven en disposició de cometre un delictes o bé, que haguessin incorregut en una infracció administrativa. En aquest sentit, l’acompanyament a dependències policials, per comprovar la identitat de la persona estrangera, i en cas de que aquesta es trobés en situació irregular, incoar una sanció administrativa, quedaria fora d’aquest supòsit de detenció (Martínez Escamilla i Sánchez Tomás 2012).

A la següent taula es mostra el nombre de persones als que segons les dades proporcionades pel Ministeri d’Interior els cossos policials han sol·licitat la seva identificació d’acord amb l’article 20 LOPSC i la taxa del total de persones identificades per mil habitants entre 2003 i 2014<sup>309</sup>. Malgrat que és sabut que no són reportades totes les identificacions sol·licitades pels cossos policials als ciutadans en l’espai públic, aquestes xifres són útils per fer-se una idea de les dimensions d’aquesta activitat policial. La taula també mostra el nombre de persones identificades sota aquest precepte a la via pública i traslladades a les dependències policials per a dur a terme la identificació entre l’any 2003 i el 2010.

---

<sup>309</sup> Per calcular aquesta taxa d’identificacions per cada 1.000 habitants s’ha calculat el coeficient entre el nombre d’identificacions efectuades pels cossos policials per mil i nombre de persones espanyoles i estrangeres empadronades. Per a taxes relatives a detencions de persones estrangeres s’ha calculat el coeficient tenint en compte el nombre de persones estrangeres empadronades.

*Taula 10: Persones identificades d'acord amb l'article 20 LOPSC (xifres absolutes i taxa per 1.000 hab.), identificacions a la via pública i a les dependències policials, 2003-2014*

<b>Any</b>	<b>Identificacions (art. 20 LOPSC)</b>	<b>Taxa per 1.000 hab.</b>	<b>Identificacions a la via pública</b>	<b>Identificacions a dependències policials</b>
<b>2003</b>	13.930.865	322,5	13.820.492	110.373
<b>2004</b>	12.671.986	287,3	12.593.375	78.611
<b>2005</b>	13.531.845	302,7	13.392.313	139.532
<b>2006</b>	12.392.348	274,2	12.171.951	220.397
<b>2007</b>	10.096.244	218,7	9.902.136	194.108
<b>2008</b>	8.881.317	190,0	8.661.672	219.645
<b>2009</b>	8.340.938	177,4	8.160.898	180.040
<b>2010</b>	7.102.059	150,5	6.961.515	140.544
<b>2011</b>	8.773.862	185,6		
<b>2012</b>	7.958.526	168,9		
<b>2013</b>	6.580.050	140,7		
<b>2014*</b>	7.664.754	164,5		

Font: Dades identificacions: Ministerio del Interior (2004a; 2005; 2006a; 2007; 2008a; 2009a; 2010a; 2011a; 2012a; 2013a; 2014a; 2015a). Dades població total (a 1 de gener de l'any següent): INE. \*Dades provisionals.

Si bé és cert que des de 2003 la xifra total d'identificacions s'ha reduït fins el 45%, la taxa d'identificació per habitants de tots els anys és extremadament elevada, en comparació amb la de països com ara el Regne Unit, on una taxa de l'any 2012 basada en criteris similars i tenint en compte la població, estaria al voltant de 21, mentre que la taxa d'identificació més baixa per a l'Estat espanyol, que es va donar el 2013 està per sobre de 140 (Bradford et al. 2013).

Al voltant del 2% d'aquestes identificacions van finalitzar amb "l'acompanyament" de la persona a les dependències policials. Malauradament, l'any 2011 el Ministeri de l'Interior ha deixat de reflectir en els seus anuaris estadístics el nombre de persones identificades a la via pública i a les dependències policials i mai ha publicat el nombre de persones identificades de nacionalitat estrangera. Només recentment, a l'informe anual del Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura (MNPT) elaborat pel Defensor del Poble es recull el nombre de ciutadans espanyols i estrangers que els anys 2013 i 2014 van ser conduïts fins a dependències policials per a ser identificats. A la següent taula es mostren les xifres absolutes d'espanyols i estran-



gers detinguts per a la seva identificació, la taxa de detencions per identificació per 1.000 habitants espanyols i per 1.000 habitants estrangers<sup>310</sup>, i la relació de desproporció (*odds-ratios*)<sup>311</sup> que es dona entre aquestes.

*Taula 11: Identificacions en dependències policials estrangers i espanyols (xifres absolutes, taxa per 1.000 hab. i odds-ratio), 2013-2014*

Any	2013	2014
Total identificacions art. 20.2 LOPSC.	43.773	38.419
Detenció 20.2 LOPSC estrangers	23.129	19.658
Taxa detenció 20.2 LOPSC (per 1.000 hab. estrangers)	4,2	3,9
Detenció 20.2 LOPSC espanyols	20.644	18.761
Taxa detenció 20.2 LOPSC (per 1.000 hab. espanyols)	0,5	0,4
<i>Odds-ratio</i>	8,3	8,7

Font: Elaboració pròpia. Dades: MNPT 2013, 2014

En la taula anterior s'aprecia que la desproporció entre la taxa de detencions per identificació de ciutadans estrangers és més de vuit vegades superior a la de detenció d'espanyols. Tenint en compte que "*l'acompanyament a dependències policials*"

<sup>310</sup> Com s'ha exposat en el primer capítol no és possible conèixer el nombre exacte de ciutadans estrangers que resideixen en el territori espanyol. El padró municipal ofereix dades dels ciutadans de nacionalitat estrangera empadronats i dels ciutadans nascuts a l'estranger; tot i que la regularitat de la situació administrativa de l'estranger no és un requisit per estar inscrit al padró municipal, és possible que un nombre important de persones estrangeres en situació irregular no estiguin inscrites i que un cert nombre dels ciutadans estrangers inscrits hagin modificat en seu país de residència sense comunicar el canvi de als registres. Com que la normativa d'estrangeria és aplicable a ciutadans estrangers, per al càlcul de taxes, al llarg d'aquest capítol s'utilitzen les xifres de persones de nacionalitat estrangera recollides en el PMCH. Si bé aquesta no és la xifra real de les persones de nacionalitat estrangera presents a Espanya cada any, és una xifra representativa que permet contemplar dades desagregades per sexe i nacionalitats.

<sup>311</sup> La *odds-ratio* és una taxa que permet comparar les possibilitats de que un grup minoritari sigui controlat per la policia amb les possibilitats de que ho sigui una persona que pertany al grup majoritari. S'obté dividint la taxa d'identificacions per cada 10.000 habitants del grup minoritari entre la mateixa taxa relativa al majoritari (Bradford et al. 2013). En aquest cas, el grup majoritari el conformen les persones espanyoles i el minoritari les de nacionalitat estrangera. D'acord amb el manual de bones pràctiques publicat per la *Open Society Justice Initiative* (2012), una taxa de desproporció inferior a 1,5 indica l'absència de discriminació per perfil ètnic, una taxa entre 1,5 i 2 indica que hi ha indicis de cert biaix discriminatori, i aquelles superiors a 2,0 impliquen que l'actuació policial es dirigeix clarament cap al grup minoritari, per la qual cosa s'utilitzen els perfils ètnics de manera discriminatòria.

només es pot donar *“per impedir la comissió d'un delictes o falta, o amb el fi de sancionar una infracció”*, el fet de que la desproporció entre el col·lectiu minoritari (persones de nacionalitat estrangera) i majoritari (persones de nacionalitat espanyola) sigui tan elevat és una mostra que aquesta actuació policial està clarament dirigida cap al grup minoritari i que en la selectivitat de les detencions s'utilitzen perfils ètnics.

Finalment, la legislació sobre seguretat ciutadana permet una altra modalitat d'identificació que permetria *“establir controls a les vies, llocs o establiments públics”* dirigits a les persones que hi transitin o hi estiguin. Tanmateix, els controls d'identitat massius i indiscriminats a la via pública només estan permesos legalment pel *“descobriments i detenció dels partícips en un fet delictiu causant de greu alarma social”* (art. 19.2 LOPSC)<sup>312</sup>; per tant, l'establiment de controls d'identificació de manera rutinària en llocs públics amb la finalitat exclusiva de localitzar a ciutadans estrangers en situació irregular és una actuació policial que queda fora de la necessària cobertura legal (Martínez Escamilla i Sánchez Tomás 2012).

## b) Detenció preventiva

L'article 17.1 de la CE estableix que,

*“Tota persona té dret a la llibertat i a la seguretat. Ningú podrà ser privat de la seva llibertat, sinó amb observança del que estableix aquest article i en els casos i en la forma previstos en la llei.”*

---

<sup>312</sup> L'article 19.2 LOPSC establia que *“Per al descobriment i detenció dels partícips en un fet delictiu causant de greu alarma social i per a la recollida dels instruments, efectes o proves del mateix, es podran establir controls a les vies, llocs o establiments públics, en la mesura indispensable als fins d'aquest apartat, a fi de procedir a la identificació de les persones que transitin o estiguin en ells, al registre dels vehicles i al control superficial dels efectes personals amb la finalitat de comprovar que no es porten substàncies o instruments prohibits o perillosos”*.

El nou article 17.2 de la LO 4/2015 afegeix la possibilitat de realitzar batudes amb finalitat preventiva: *“Per a la prevenció de delictes d'especial gravetat o generadors d'alarma social, així com per al descobriment i detenció dels qui hagin participat en la seva comissió i procedir a la recollida dels instruments, efectes o proves, es podran establir controls a les vies, llocs o establiments públics, sempre que sigui indispensable procedir a la identificació de persones que es trobin en ells, al registre de vehicles o al control superficial d'efectes personals”*.

D'aquest article cal entendre que hi ha un dret fonamental a no ser detingut, a excepció dels supòsits previstos legalment (Armeta Deu et al. 2014). La única excepció legal a la llibertat és la detenció preventiva, que mai podrà durar més de setanta-dues hores (art. 17.2 CE) i que desplegarà uns drets constitucionalment garantits per a totes les persones detingudes<sup>313</sup>.

La Llei d'Enjudiciament criminal (LECrím) estableix que “no es pot detenir cap espanyol ni estranger sinó en els casos i en la forma que les lleis prescriguin” (art. 489 LECrím). D'acord amb la legislació processal penal, les forces i cossos de seguretat poden efectuar la detenció d'una persona en el supòsit de que aquesta intenti cometre un delicte o estigui a punt de cometre'l, sigui sorpresa en delicte flagrant o es tracti d'una persona sospitosa de la comissió d'un delicte, sempre que l'autoritat o agent tingui motius “racionalment suficients” per creure que s'ha produït un fet amb característiques de delicte, i que la persona que s'intenta detenir hi hagi participat (art. 492 LECrím). En el cas de les faltes, tot i que el principi general estableix la no detenció, en el cas de que la persona que intenti cometre sigui sorpresa cometent o es sospiti que ha comès una falta, si no tingui domicili conegut, ni doni fiança suficient, els agents de l'autoritat podran procedir a la seva detenció (art. 495 LECrím). Aquesta normativa abstracta, en principi, pensada des d'una uniformitat igualitària, resulta materialment discriminatòria per a les persones migrants, en tant que serà més complicada la verificació del seu domicili (Terradillos Bascoso 2006; Monclús Masó 2008; Colectivo IOE 2008).

Els anuaris estadístics del Ministeri de l'Interior ofereixen les xifres anuals de detencions i imputacions policials per delictes i faltes. Tot i que els criteris d'emmagatzematge de dades han variat al llarg dels anys, es proporciona el nombre de

---

<sup>313</sup> L'article 17.3 CE indica: “Tota persona detinguda ha de ser informada immediatament i de manera que li sigui comprensible, dels seus drets i de les raons de la detenció, i no podrà ser obligada a declarar. Es garanteix l'assistència d'advocat al detingut en les diligències policials i judicials, en els termes que la llei estableixi”.

detencions efectuades a espanyols i estrangers. Fins a l'any 2005 dins de les xifres de detencions d'estrangers es comptabilitzaven les detencions per infracció de la llei d'estrangeria, la qual cosa suposava un nombre de detencions d'estrangers elevadíssim, que fomentava la relació entre immigració i delinqüència<sup>314</sup>. A continuació s'ofereix una taula que conté: el nombre total de detencions preventives que han tingut lloc entre 1999 i 2014 i el nombre total de detencions preventives d'estrangers<sup>315</sup> i d'espanyols, la taxa de detencions d'estrangers per cada mil habitants de nacionalitat estrangera empadronats i la taxa de detenció d'espanyols per cada mil habitants espanyols, i finalment, la relació de desproporció entre aquestes taxes.

*Taula 12: Detencions per infracció penal (delictes i faltes) d'estrangers i espanyols (xifres absolutes i taxa per 1.000 hab.), 1999-2014*

Any	Total detencions penals	Detencions estrangers	Detencions espanyols	Detencions estrangers per 1.000 hab.	Detencions espanyols per 1.000 hab.	Odds ratio
1999	217.139	38.382	178.757	41,5	4,52	9,20
2000	224.004	51.626	172.378	37,7	4,34	8,68
2001	232.147	65.382	166.765	33,1	4,18	7,90
2002	239.660	77.327	162.333	29,0	4,05	7,16
2003	221.023	74.357	146.666	24,5	3,65	6,71
2004	249.771	84.849	164.922	22,7	4,08	5,57
2005	260.715	90.476	170.239	21,8	4,20	5,20
2006	260.498	88.820	171.678	19,7	4,22	4,66
2007	313.138	100.005	213.133	19,0	5,21	3,64
2008	350.859	110.840	240.019	19,6	5,84	3,36
2009	362.488	114.458	248.030	19,9	6,01	3,31
2010	351.967	108.038	243.929	18,8	5,89	3,19

<sup>314</sup> Com exposava Ignacio Muñagorri, en referència als resultats del "Pla de lluita contra la delinqüència" o "Pla Focus" de l'any 2002, aquest "va aconseguir al mes de novembre incrementar en un 25% com a mitjana les detencions en les vuit ciutats en què es va aplicar, però tal increment es va deure, si amplíssima majoria, per la detenció d'estrangers indocumentats, sent així el motiu de les detencions no ja la delinqüència sinó la immigració irregular i el detonant, els trets racials (...). La confusió es crea des de pràctiques institucionals i per exterioritzar les pors es recorre a l'expulsió" (Muñagorri 2005, 198).

<sup>315</sup> Al total detencions d'estrangers s'ha restat les detencions per motius d'estrangeria i altres motius que apareixen des de 1999 a 2005 a les estadístiques del Ministeri del interior.

## CAPÍTOL 4: El cicle de la deportació: detenció, internament i expulsió

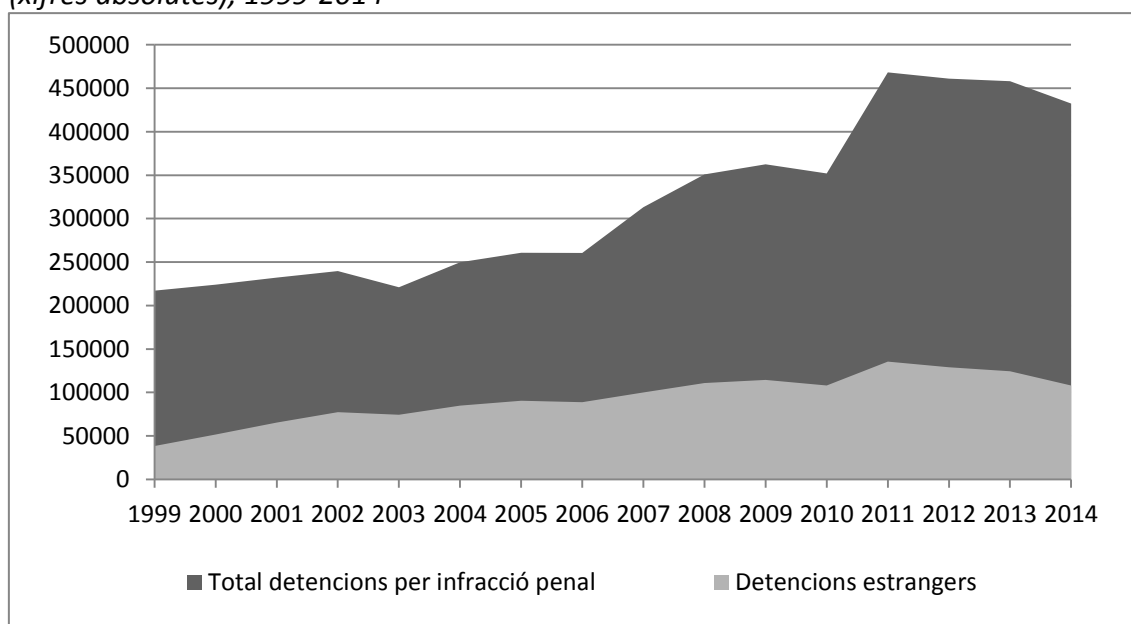
Cristina Fernández Bessa

<b>2011</b>	468.253	135.499	332.754	23,6	8,01	2,95
<b>2012</b>	461.042	128.981	332.061	23,3	7,99	2,91
<b>2013</b>	458.087	124.394	333.693	24,8	7,99	3,10
<b>2014*</b>	432.355	107.999	324.356	22,9	7,74	2,96

Font: Elaboració pròpia. Dades detencions: (Ministerio del Interior 2000; 2001; 2002; 2003; 2004a; 2005; 2006a; 2007; 2008a; 2009a; 2010a; 2011a; 2012a; 2013a; 2014a; 2015a). Dades població Espanyola/Estrangera (a 1 de gener de l'any següent): INE. \*Dades de població provisionals.

La representació gràfica de les detencions d'espanyols i estrangers en xifres absolutes, que s'ofereix a continuació, permet observar més fàcilment la progressió ascendent de detencions preventives i la rellevància de la xifra de detencions d'estrangers en el total.

Gràfic 26: Detencions per infracció penal (delictes i faltes) d'estrangers i espanyols (xifres absolutes), 1999-2014



Font: Elaboració pròpia. Dades detencions: (Ministerio del Interior 2000; 2001; 2002; 2003; 2004a; 2005; 2006a; 2007; 2008a; 2009a; 2010a; 2011a; 2012a; 2013a; 2014a; 2015a).

Entre 1999 i 2014 el nombre de detencions totals s'ha doblat. Un factor important d'aquest augment ha estat sens dubte l'augment d'efectius policials produït entre 2003 i 2010 (Ministerio del Interior 2011b), així com les diferents grans operacions d'identificació i control de grups immigrants que s'han desplegat durant aquests

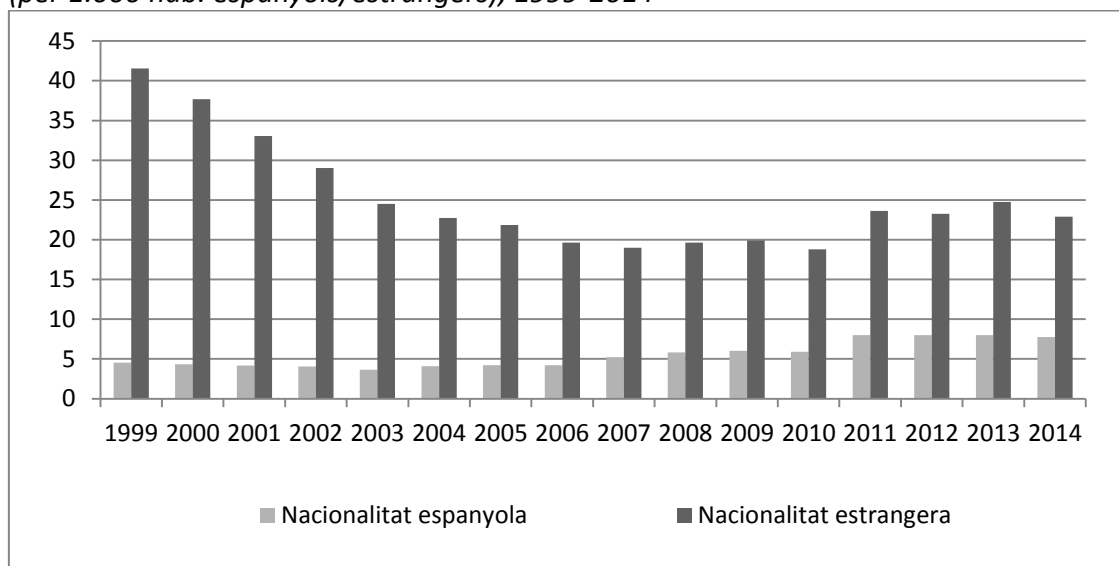
anys<sup>316</sup>. Les detencions d'estrangers, tot i que alguns anys han tingut petites baixades, al llarg del període contemplat han augmentat el 36%. Aquestes detencions han representat des del 18% del total de detencions el 1999 fins el 34% dels anys 2003, 2004 i 2006 i el 35% del total de detencions preventives el 2005<sup>317</sup>. Aquestes proporcions han significat en tot moment una sobre-representació de les persones de nacionalitat estrangeres en les xifres de detencions policials. Aquesta sobre-representació pot veure's clarament observant les taxes de detenció per mil habitants (espanyols i estrangers) i la grandíssima desproporció entre aquestes. En el següent gràfic es mostra la relació entre les dues taxes.

---

<sup>316</sup> Entre aquestes cal fer referència a l'anomenada "*Operación Café*", que d'acord amb una circular de la Prefectura Superior de Policia de Madrid de 19 de setembre del 2001, com a conseqüència de l'augment de l'activitat delictiva a Madrid, ordenava a la policia "*fer identificaciones selectives i control en llocs d'oci i espai de persones d'aquest origen [estranger], que han de dirigir-se al que anomenen "olles", restaurants, pubs, llocs de salsa, etcètera*". Mesos més tard (a l'octubre de 2001) també es va desplegar l'anomenada "*Operación Ludeco*", dirigida a "*descobrir i eradicar els grups organitzats i individus delinqüents que, aprofitant els fluxos migratoris, duen a terme activitats delictives, amb greu repercussió en la seguretat ciutadana*", i que com a resultat va acabar posant sota sospita a gairebé 160.000 colombians i equatorians establerts a l'Estat espanyol (Barbero González 2010; Barbero González i Fernández Bessa 2013).

<sup>317</sup> Sobre aquest fenomen cal tenir en compte el tractament mediàtic i polític de la immigració que s'ha s'han exposat en el primer capítol.

Gràfic 27: Taxa de detenció per infracció penal (delictes i faltes), espanyols/estrangers (per 1.000 hab. espanyols/estrangers), 1999-2014



Font: Elaboració pròpia. Dades detencions: (Ministerio del Interior 2000; 2001; 2002; 2003; 2004a; 2005; 2006a; 2007; 2008a; 2009a; 2010a; 2011a; 2012a; 2013a; 2014a; 2015a). Dades població Espanyola/Estrangera (a 1 de gener de l'any següent): INE.

Al llarg dels anys, el grandíssim augment de ciutadans de nacionalitat estrangera empadronats han afavorit el descens de la taxa de detenció penal de ciutadans estrangers. Caldria un estudi criminològic específic per determinar si el fet de que un nombre elevat d'immigrants de segona generació comptin amb nacionalitat espanyola té alguna relació amb l'augment de la taxa de detencions per infracció penal d'espanyols. Independentment de la seva nacionalitat, en determinades circumstàncies algunes persones que integren aquest col·lectiu pateixen processos de criminalització (i autocriminalització) similars als de les persones de nacionalitat estrangera. La relació de desproporció (*odds-ratio*) entre la taxa de detenció d'espanyol i estrangers, tot i la seva progressiva reducció i estabilització a partir de 2011, ha estat sempre elevadíssima i demostra clarament la criminalització del grup minoritari immigrant per part de les instàncies policials i la rellevància del factor nacionalitat (sovint relacionada a un determinat aspecte físic) a l'hora de seleccionar les persones que entren en els circuits del sistema penal.

D'acord amb aquestes xifres, podem afirmar que, igual que en altres països europeus (Open Society Justice Initiative 2007; 2009), els membres de les minories ètni-

ques són sotmesos per part de les forces de seguretat a un control policial desproporcionadament més intensiu i freqüent que el que s'aplica als autòctons.

### *1.1.2. Configuració “para-legal” de la detenció*

Donat que la legislació sovint és molt àmplia i ambigua, un conjunt d'instruccions, circulars i directrius emeses pels superiors jeràrquics orienten les actuacions policials discrecionals (Yñiguez Navas 2007). Aquests documents acaben configurant una regulació para-legal d'alguns àmbits d'actuació policials.

En relació amb la identificació i detenció d'immigrants, els darrers anys s'han donat a conèixer algunes instruccions policials distribuïdes a les comissaries mitjançant circulars i del Ministeri del Interior i alguns documents interns que indicaven els objectius que havien de complir en un període determinat algunes comissaries de la policia nacional de Madrid. El mes de febrer de 2009 els mitjans de comunicació van publicar les instruccions internes de dues comissaries de policia, amb el següent contingut:

*“Objetivos que el jefe superior marca a la comisaría Villa Vallecas tras la reunión de comisarios el 12 de noviembre (...):*

*Extranjeros: en base a la población de cada distrito hay que hacer un número de detenidos. Villa Vallecas objetivo= 35. Si no los hay se va a buscarlos fuera del distrito. Hay que ser selectivos a la hora de pedir CIE [plaza en el Centro de Extranjeros]. Marruecos prioritario (se expulsan porque la mayoría del traslado se hace por carretera y se documentan bien. Bolivia no se expulsan en la actualidad. Capacidad de vuelo limitadas)”* [La transcripció és literal] (Font: *El País*, 16 de febrer de 2009<sup>318</sup>).

---

<sup>318</sup> Disponible a: [http://elpais.com/diario/2009/02/16/madrid/1234787056\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/02/16/madrid/1234787056_850215.html) [Darrera consulta: 23 d'octubre de 2015].



**OBJETIVOS**

*(Objetivos fijados a los equipos directivos convocados para el nuevo período)*

REUNION DIA 10 DE DICIEMBRE DE 2008

COMISARIA DE SAN BLAS – VICALVARO

- **ROBOS EN VIVIENDAS**
- **HURTOS**
- **40 DETENIDOS LEY DE EXTRANJERÍA**

COMISARIA DE CHAMARTIN

- **MEJORAR LA CIFRA DE ROBOS CON INTIMIDACIÓN**
- **NO DESCUIDAR HURTOS Y ROBOS EN DOMICILIO**
- **SUPERAR LOS 100 DETENIDOS POR LEY EXTRANJERÍA.**

COMISARIA DE PUENTE DE VALLECAS

- **-LLEGAR A LA CIFRA DE 75 DETENIDOS POR INFRACCIONES DE LA LEY DE EXTRANJERÍA.**
- **-REDUCIR LA CIFRA DE ROBOS CON VIOLENCIA E INTIMIDACIÓN (LA BPPJ PREPARA UN DISPOSITIVO EN EL QUE DEBERÁN IMPLICARSE)**
- **-REDUCIR ROBOS CON FUERZA EN ESTABLECIMIENTOS**
- **-REDUCIR ROBOS CON FUERZA EN VEHÍCULOS**

COMISARIA DE HORTALEZA

- **-NO BAJAR EN HURTOS.**
- **-LLEGAR A LA CIFRA DE 70 DETENIDOS POR LA LEY DE EXTRANJERÍA.**

COMISARIA DE ALCOBENDAS SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES

- **PRESTAR ESPECIAL ATENCIÓN A TANTO A DELITOS COMO A FALTAS DE HURTO**
- **ROBO EN INTERIOR DE VEHÍCULOS**
- **REALIZAR MÁS OPERACIONES EN APLICACIÓN DE LA LEY DE EXTRANJERÍA.(PARA ESTE ÚLTIMO CONTAR CON EL APOYO DE LA BRIGADA Y REALIZAR MÁS OPERACIONES CONJUNTAS)**

COMISARIA DE ARANJUEZ

- **-ROBOS CON VIOLENCIA E INTIMIDACIÓN (ESTABLECER PATRONES DE MODUS OPERANDI)**
- **-HURTOS**
- **30 DETENIDOS POR LEY DE EXTRANJERÍA.**

*Il·lustració 1: Objectius comissaries policia Madrid, desembre 2008*

Font: El Mundo, 25 de febrero de 2009.

Juntament amb els informes de denuncia esmentats més a munt, aquests documents, filtrats als mitjans de comunicació pels propis sindicats policials, constaten l'existència de controls d'identitat discriminatoris en el territori espanyol. El criteri de discriminació fins i tot especificaven la preferència entre uns col·lectius de migrants (els marroquins, perquè es documenten fàcilment) i una altres (els bolivians, perquè els vols tenen una capacitat limitada). Aquestes instruccions van introduir una forma

d'organitzar la selectivitat policial basada en la prioritització de la detenció de persones nacionals dels països als que s'expulsa amb més facilitat, de dubtosa legitimitat en termes de dany social dels comportaments objecte de persecució. D'aquesta manera es va introduir a l'àmbit de control migratori una lògica gerencial<sup>319</sup>. És dir, una lògica caracteritzada per prestar més atenció a criteris de cost-benefici a l'hora de decidir quina ha de ser la concreta política pública a aplicar, que a la finalitat última de la política en qüestió. Per consegüent, per avaluar una determinada actuació es tindrà més en compte l'eficiència de l'Administració respecte a uns determinats objectius que la equitat de la mesura (Brandariz García 2014).

Mentre els sindicats policials afirmaven que no es tractava d'ordres isolades, sinó d'una lògica pròpia de l'organització del treball policial, el llavors Ministre de l'interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, va negar reiteradament l'existència d'objectius quantitius en les detencions policials d'immigrants, i les va legitimar sota criteris qualitius per a combatre la delinqüència. També va negar l'existència de batudes per ser contràries a la constitució<sup>320</sup> (Barbero González i Fernández Bessa 2013).

Una altra norma para-legal que hem de tenir en compte en relació a les directius policials per a realitzar les detencions per motius d'estrangeria és la *Circular 1/2010 de la Comissaria General d'Estrangeria i Fronteres*: (Instruccions sobre determinades actuacions policials derivades de la nova Llei 2/2009, d'11 de desembre, que modifica la LO 4/2000, d'11 de gener, d'Estrangeria i recordatori d'altres actuacions). En aquesta circular s'establí que els agents policials havien de:

---

<sup>319</sup> El gerencialisme en les polítiques públiques es caracteritza, per "la preocupació economicista pels costos de les polítiques públiques i per la contenció de la despesa. D'aquesta manera, la constància dels límits dels recursos públics, promoguda per la doxa neoliberal, condueix a una profunda mutació en la manera de pensar, organitzar i posar en funcionament l'Administració, en la que cobren preeminència els principis d'economització de recursos i de maximització de la relació cost-benefici" (Brandariz García 2014, 9).

<sup>320</sup> Vid. Compareixença d'Alfredo Pérez Rubalcaba (Ministre de l'Interior), de 18 de febrer de 2010; Compareixença del Director General de la policia i de la Guàrdia Civil (Velázquez López), de 22 d'abril de 2009.

*“realitzar ‘detencions preventives’ d’immigrants ‘sense papers’ i ventilar en ‘la major brevetat i en el temps mínim imprescindible’ i pel ‘procediment preferent’ l’expulsió dels irregulars interceptats a la via pública”.*

Respecte a aquesta circular, el Defensor del Poble (MNPT 2011) va advertir que *“la redacció confusa i la barreja de diversos conceptes dins del comunicat poden afavorir la pràctica de detencions massives d’estrangers”*. També el Comitè per a l’Eliminació de la Discriminació Racial de Nacions Unides va demanar a Espanya en les seves Observacions finals del Comitè de Març del 2011, que acabi amb els controls d’identificació basats en “perfils ètnics i racials” que, a la pràctica, es tradueixen en “detencions indiscriminades” i “restricció de drets” dels estrangers.

Al març de 2012, el sindicat policial *Sindicat Unificat de Policia (SUP)* va publicar en un informe les conseqüències de l’aplicació de la circular 1/2010, on mostrava que d’acord amb les dades de les operacions de la Policia Nacional dels dies 9, 10, 12 i 13 febrer 2011, del total de detencions realitzades durant aquells dies a Madrid, el 47,07% (370 persones) eren detencions per infracció de la Llei d’Estrangeria, motivades en la residència irregular de les persones identificades, sense que existissin motius raonables per creure que s’havia comés cap delictes (Barbero González i Fernández Bessa 2013).

Finalment, el canvi de govern el 2011 va significar el reconeixement tàcit de l’existència de controls indiscriminats contra les persones migrants i les pràctiques il·legals de la Policia espanyola. Una nova circular de la Direcció General de la Policia (Circular 2/2012), publicada el 16 de maig 2012, va cancel·lar algunes de les disposicions contingudes en la Circular 1/2010 de la següent manera:

*“Segon. De la identificació de ciutadans. Només es podrà traslladar a les dependències policials a efectes d’identificació -retenció per identificació- en els supòsits que preveu l’article 20.2 de la Llei Orgànica 1/1992, és a dir, quan es tracti de persones no identificades, la identificació no hagi estat possible, i de les que raonable i fundadament pugui presumir que es troben en disposició actual de cometre un il·lícit penal, o aquelles, igualment no identificables, que hagin incorregut en una infracció administrativa.*

*Tercer. Especificitats derivades de la Llei Orgànica 4/2000.-A les identificacions de ciutadans estrangers s’actuarà conforme es disposa en la instrucció anterior i, en aquest*

*sentit, en relació al contingut de l'apartat segon, es ressalta la improcedència de traslladar a aquells a les dependències policials pel simple fet que en la diligència d'identificació es constati la seva estada irregular a Espanya, sempre que s'hagi comprovat la seva identitat mitjançant document oficial o document que es consideri vàlid i suficient a l'efecte i aporti domicili susceptible de comprovar o que pugui ser comprovat en el moment de la identificació.” (Circular 2/2012, de 16 de maig, de la Direcció General de la Policia).*

El fet de que aquesta circular estableixi que no és apropiat retenir a les comissaries persones que s'identifiquen correctament, fins i tot quan la seva situació administrativa és irregular, és una directriu que sense que s'hagi produït cap modificació normativa es contraposa a les pràctiques policials que s'estaven realitzant fins al moment. Aquesta circular també va destacar la prohibició de les quotes de detenció d'immigrants, les identificacions massives o les accions indiscriminades basades en criteris ètnics. Aquesta prohibició és un element més que ens permet constatar la seva existència fins llavors. Malgrat les restriccions imposades per aquesta darrera instrucció de la policia, la regulació de la matèria continua sent vaga i per aquesta via es deixa la porta oberta a que la discrecionalitat policial sigui aplicada de manera discriminatòria vers alguns col·lectius d'immigrants.

### ***1.1.3. El perfil racial com a criteri per realitzar controls policials. El cas Rosalind Williams.***

El fet que en les batudes o controls d'identitat se sol·liciti exclusivament la documentació a les persones amb trets que posarien de manifest el seu caràcter d'estrangers suposa un clar incompliment del principi de no discriminació recollit a l'article 14 de la CE, així com en nombrosos tractats internacionals de drets fonamentals ratificats per Espanya. Així ho ha manifestat el Comitè de Drets Humans de les Nacions Unides el 17 d'agost de 2009 (comunicació 1493/2006) al pronunciar-se sobre el cas de Rosalind Williams. Aquesta dona afroamericana de nacionalitat espanyola va ser requerida d'identificació a l'estació de ferrocarril de Valladolid el 1992. Totes les accions interposades davant les autoritats institucionals i judicials argumentant un tracte discriminatori

van ser desestimades, arribant fins i tot al Tribunal Constitucional, que es va pronunciar en la STC 13/2001, de 29 de gener, en el sentit següent:

*"l'actuació policial va usar el criteri racial com a merament indicatiu d'una major probabilitat que la interessada no fos espanyola. Cap de les circumstàncies esdevingudes en aquesta intervenció indica que el comportament del funcionari de la Policia Nacional actuant fos guiat per un prejudici racista o per una especial prevenció contra els integrants d'un determinat grup ètnic (...). Així, l'actuació policial es va produir en un lloc de trànsit de viatgers, una estació de ferrocarril, en què, d'una banda, no és il·lògic pensar que existeixi major probabilitat que en altres llocs que les persones a les que selectivament es sol·licita la identificació puguin ser estrangeres i, de l'altra, les incomoditats que tot requeriment d'identificació genera són menors, així com raonablement assumibles com a càrregues inherents a la vida social (...).*

*No sembla tampoc acreditat que els funcionaris policials despleguessin la seva actuació de forma desconsiderada, ofensiva o gratuïtament obstaculitzant la llibertat de circulació de la demandant (...) ja que la intervenció policial es va allargar únicament l'imprescindible per aconseguir la identificació. Finalment es pot descartar que els agents de policia actuessin d'una manera irada o cridanera que fes passar a la Sra. Williams Lecraft i els seus acompanyants a un primer pla que els resultés deshonrosos o incòmode davant de la col·lectivitat de ciutadans que hi havia en la mateixa estació de ferrocarril (...). Allò discriminatori hagués estat la utilització d'un criteri (en aquest cas el racial) que no tingui "tota rellevància amb vista a la individualització de les persones per a les que l'ordenament jurídic ha previst la mesura d'intervenció administrativa, en aquest cas els ciutadans estrangers" (STC 13/2001, de 29 de gener).*

D'aquesta manera el Tribunal constitucional va estimar que quan els controls policials anessin dirigits a detectar la situació d'estrangeria dels ciutadans, "*determinades característiques físiques o ètniques poden ser preses en consideració en ells com raonablement indicatòries de l'origen no nacional de la persona que les reuneix*" (FJ8, STC 13/2001) sempre que la identificació es realitzi "*de manera proporcionada, respectuosa, cortès i, en definitiva, de la manera que menys incidència generi en l'esfera de l'individu*" incorrent, en cas contrari, "*un mòbil racista i xenòfob*" per estar "*efectuada o aprofitant-se de la situació per infligir un dany especial o addicional als que pertanyen a determinat grup racial o ètnic*" (FJ9, STC 13/2001).

Per la seva banda, el Comitè de Drets Humans de Nacions Unides és molt més garantista en determinar el caràcter totalment discriminatori de la identificació atenant a criteris racials. Ho expressa en els següents termes:

"(...) *quan les autoritats efectuen aquests controls les meres característiques físiques o ètniques de les persones objecte d'aquests no s'han de tenir en consideració com a indicis de la seva possible situació il·legal al país. Tampoc s'han d'efectuar de tal manera que només les persones amb determinats trets físics o ètnics siguin assenyalades. El contrari no només afectaria negativament la dignitat de les persones afectades, sinó que a més contribuiria a la propagació d'actituds xenòfobes entre la població en general i seria contradictori amb una política efectiva de lluita contra la discriminació racial*" (...)

"*El color de la pell no pot considerar-se un criteri fiable per suposar la nacionalitat d'una persona. Hi ha un creixent nombre d'espanyols que són negres o membres d'altres minories ètniques i, per tant, susceptibles de suportar la humiliació de ser objecte d'especial atenció per la policia. Per contra, un important número d'estrangers són blancs i la seva aparença no és diferent de la de l'espanyol autòcton. Una política que tingui com a objectiu una raça concreta corre el risc de desviar l'atenció de la policia d'estrangers indocumentats d'un altre origen, i per tant de ser contraproductiu. L'objectiu de controlar la immigració no pot justificar, des del punt de vista legal, una política orientada en particular a les persones negres*" (Comunicació (1493/2006) del Comitè de Drets Humans de l'ONU (17/08/2009).

Per consegüent, de les conclusions extretes dels punts 7.4 i 8 de la Comunicació (1493/2006) del Comitè de Drets Humans de Nacions Unides es desprèn que l'actuació policial per la qual Rosalind Williams va ser requerida per a ser identificada va constituir una vulneració de l'article 26 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, pel qual es garanteix la prohibició de discriminació per motiu de raça<sup>321</sup>. Com es recull expressament en el dictamen "*l'autora va ser individualitzada per a aquest control d'identitat únicament per raó de les seves característiques racials i que aquestes van constituir l'element determinant per sospitar d'ella una conducta il·legal*" (apartat 7.4).

Per consegüent, malgrat l'ambigüitat que permet la normativa i les directrius policials, els requeriments d'identificació basats en trets ètnics o racials són de caràcter discriminatori i, per tant, estan prohibits per l'ordenament jurídic de l'Estat espanyol.

---

<sup>321</sup> L'art. 26 Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics estableix: "*Totes les persones són iguals davant la llei i tenen dret sense discriminació a igual protecció de la llei. Referent a això, la llei prohibirà tota discriminació i garantirà a totes les persones protecció igual i efectiva contra qualsevol discriminació per motius de raça, color, sexe, idioma, religió, opinions polítiques o de qualsevol índole, origen nacional o social, posició econòmica, naixement o qualsevol altra condició social*".

## 1.2. Detencions per infracció de la llei d'estrangeria

Després de conèixer els criteris dels cossos policials per realitzar detencions, en aquest apartat s'analitzaran específicament les xifres de detenció per infracció de la llei d'estrangeria. Amb les dades disponibles es mostraran quines han estat les persones més freqüentment detectades en situació irregular i els motius de les detencions en els darrers anys.

En la següent taula es mostra la xifra total de detencions policials motivades per alguna infracció de la normativa d'estrangeria, és a dir, de persones detingudes sense que sobre elles hi hagi la sospita de que hagin participat en la comissió d'una conducta delictiva o d'una falta. També s'ofereix la taxa de detenció per infracció de la llei d'estrangeria per cada mil habitants estrangers residents cada any.

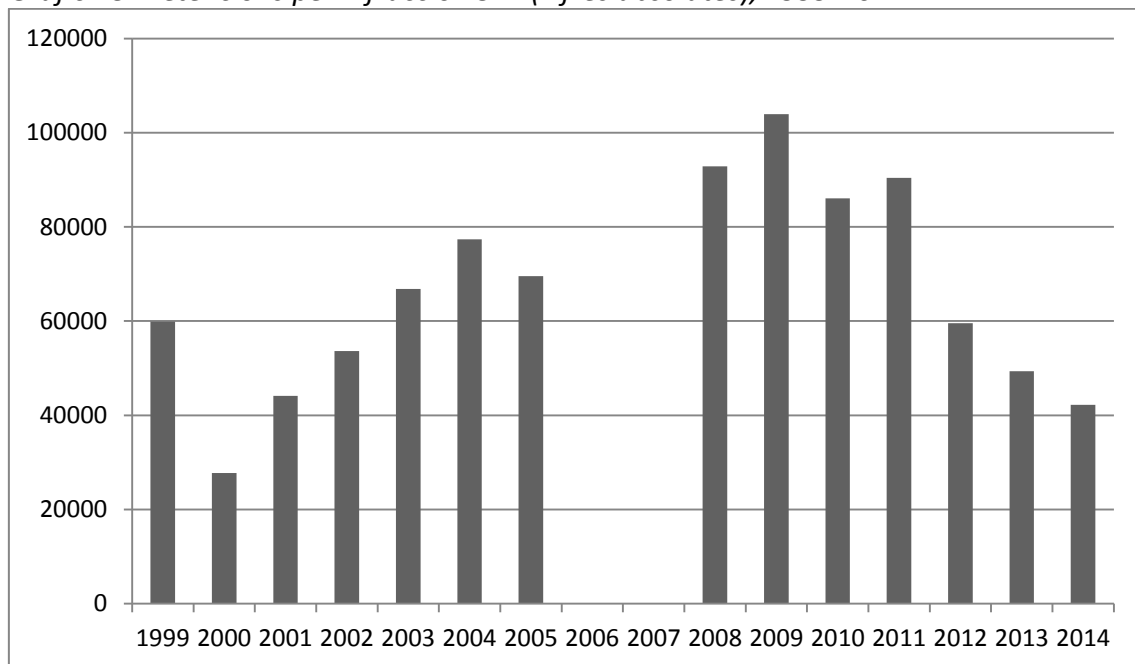
*Taula 13: Detencions per infracció LOEx (xifres absolutes i taxa per 1.000 hab. estrangers), 1999-2005, 2008-2014*

	<b>Detencions per LOEx</b>	<b>Taxa de detencions (per 1.000 hab. estrangers)</b>
<b>1999</b>	59.868	79,9
<b>2000</b>	27.772	30,1
<b>2001</b>	44.139	32,2
<b>2002</b>	53.662	27,1
<b>2003</b>	66.793	25,1
<b>2004</b>	77.338	25,5
<b>2005</b>	69.523	18,6
<b>2006</b>	-	-
<b>2007</b>	-	-
<b>2008</b>	92.869	17,6
<b>2009</b>	103.904	18,4
<b>2010</b>	86.060	15,0
<b>2011</b>	90.425	15,7
<b>2012</b>	59.570	10,4
<b>2013</b>	49.389	8,9
<b>2014*</b>	42.245	8,4

Font: Elaboració pròpia. Dades detencions 1999-2005: (Ministerio del Interior 2000; 2001; 2002; 2003; 2004a; 2005; 2006a). Dades 2008-2014: Ministerio del Interior. DGP (2015). Dades persones amb nacionalitat estrangera (a 1 de gener de l'any següent): INE. \*Dades provisionals.

No es poden oferir les xifres complertes entre 1999 i 2014 perquè la DGP del Ministeri de l'Interior (2015) només va proporcionar dades per al període comprès entre 2008 i 2014, i l'Anuari Estadístic van deixar de publicar les dades relatives a aquestes detencions l'any 2006. La representació gràfica de les dades disponibles que s'ofereix a continuació ens mostra la tendència que ha seguit aquesta tipologia de detencions.

Gràfic 28: Detencions per infracció LOEx (xifres absolutes), 1999-2014



Font: Elaboració pròpia. Dades 1999-2005: (Ministerio del Interior 2000; 2001; 2002; 2003; 2004a; 2005; 2006a). Dades 2008-2014: Ministerio del Interior. DGP (2015).

Les detencions per motius d'estrangeria han seguit una tendència ascendent des de l'any 2000, any en que va entrar en vigor la LO 4/2000, fins l'any 2009 i descendent des de llavors fins a 2014. Destaquen els grans salts entre les xifres d'alguns anys consecutius, per exemple, la disminució de més de 32.000 detencions que es va produir entre 1999 i 2000, que es pot deure als canvis de supòsits de detenció de la nova normativa, o la baixada de més de 30.000 detencions que es va donar entre 2011 i 2012, en que no hi va haver cap modificació legislativa, però sí un canvi de govern i com hem vist més amunt, una circular de la Direcció General de Policia que marcava



un canvi de criteris en les detencions respecte a les adoptades pel govern anterior. El resultat d'aquest canvi de criteri es fa evident en la caiguda del 59'3% de les detencions entre el moment àlgid de 2009, en que les detencions per infracció de la LOEx van superar la xifra de 100.000 i les de 2014. La recessió econòmica, les mobilitzacions socials del 2011 -i la mobilització d'efectius policials a la via pública per reprimir-les (Maroto Calatayud 2013)<sup>322</sup> han pogut influir en aquest canvi de tendència.

De totes maneres, aquestes xifres són insuficients per conèixer el nivell de control policial al que ha estat sotmesa la població immigrant a Espanya durant els darrers quinze anys, ja que el nombre de residents amb nacionalitat estrangera ha variat molt. Per fer-ho cal fixar-se en la taxa de detenció per infracció de la llei d'estrangeria per mil habitants que s'ha calculat a la Taula 13.

Si bé els anys en que es van produir més detencions per infracció de la llei d'estrangeria van ser entre 2008 i 2011, els ciutadans estrangers van ser sotmesos a un control policial molt més intens entre els anys 1999 i 2005. L'elevat nombre de detencions que es van dur a terme l'any 1999 i el baix nombre de persones estrangeres empadronades implica que la taxa d'aquest any sigui amb diferència la més elevada.

Tot i que aquestes xifres aporten una idea aproximada de la intensitat dels controls policials, no aportem cap mena d'informació sobre quines han estat les persones detectades en situació irregular ni els motius de les detencions. Hi ha persones per qui les fronteres internes que porta lligades la situació d'estrangeria són més intenses que per altres. Per aquest motiu, com es veurà en el següent apartat, mentre algunes persones migrants es mimetitzen amb la població autòctona, la visibilitat a l'espai públic de determinats col·lectius revela la seva situació migratòria i els fa susceptibles a ser més controlats.

---

<sup>322</sup> L'any 2012 es va doblar el nombre de manifestacions realitzades el 2011, que va arribar fins a les 36.000. El 2013 van augmentar les despeses en material antiavalots de la policia (González Sánchez 2014).

A continuació s'analitzaran els motius que van ocasionar la detenció d'immigrants que es trobaven en territori espanyol els darrers anys i després s'aprofundirà sobre el perfil de les persones detingudes mitjançant l'anàlisi de les dades desagregades per sexe i nacionalitat.

### 1.2.1. Motius de detenció

Les dades proporcionades per la DGP del Ministeri de l'Interior (2015) inclouen un apartat a les dades de "detinguts per la llei d'estrangeria" entre els anys 2008 i 2014. És a dir, de persones que han estat temporalment privades de llibertat per infringir la llei d'estrangeria.

A continuació s'ofereix una taula amb els motius de detenció per anys que figuren en les dades de les que disposem. Si bé algunes categories canvien entre els diferents anys, s'han agrupat totes per poder analitzar l'evolució del recurs als diferents motius de detenció.

*Taula 14: Motius detencions per Llei d'estrangeria, 2008-2014\**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Activitats contràries a la seguretat nacional	-	-	2	1	3	323	6
Condemna per delictes amb privació de llibertat superior a un any	-	-	41	243	343	125	487
Execució d'expulsió per no haver abandonat el territori nacional en el termini concedit	-	-	-	-	-	-	100
Entrada il·legal/intercepcions a les fronteres	14.219	7.741	4.134	4.898	4.537	5.154	7.219
Estada irregular	76.048	90.390	74.739	75.042	45.392	34.248	28.000
Expulsió de condemnats	168	214	477	789	719	799	811
Expulsió judicial	658	1.224	1.522	1.066	1.028	972	832
Estranger no admissible (sis)	-	-	4	45	23	21	33
Incoació d'expedient o expulsió comunitari	-	-	-	-	122	312	209
Altres causes de expulsió	673	1.949	2.017	4.996	4.519	4.560	3.246
Altres contra la llei d'estrangeria	-	-	99	152	123	267	11
Trencar prohibició d'entrada	1.103	2.386	3.025	3.193	2.761	2.608	1.291
<b>Total</b>	<b>92.869</b>	<b>103.904</b>	<b>86.060</b>	<b>90.425</b>	<b>59.570</b>	<b>49.389</b>	<b>42.245</b>

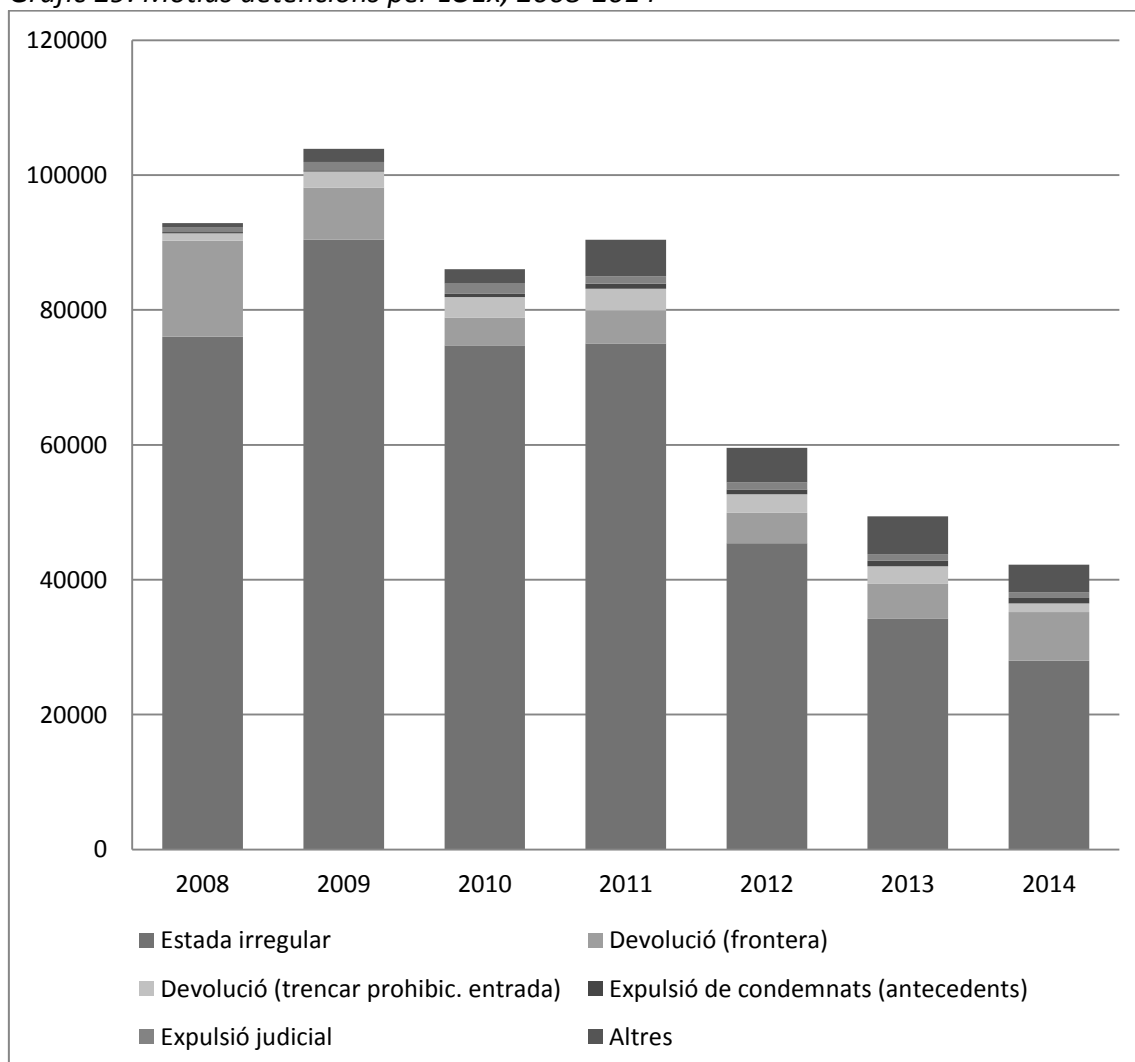
## CAPÍTOL 4: El cycle de la deportació: detenció, internament i expulsió

Cristina Fernández Bessa

Font: Ministerio del Interior. DGP (2015) \*En la traducció de les categories de castellà a català s'ha tractat de mantenir, en la mesura possible, la literalitat de les expressions. Els guions signifiquen que en l'any de referència no existia la categoria del motiu de detenció.

La presentació gràfica dels motius de detenció, que es presenta a continuació permet apreciar de manera més clara l'evolució de les detencions que s'han portat a terme entre 2008 i 2014 i la rellevància dels diferents motius de detenció en el conjunt.

Gràfic 29: Motius detencions per LOEx, 2008-2014



Font: Elaboració pròpia. Dades: Ministerio del Interior. DGP (2015). Les diferents categories que no apareixen al gràfic s'han agrupat sota la denominació "altres".

Aquest gràfic posa de manifest diverses tendències de la màxima transcendència en relació amb el recent replantejament de la política de deportacions. En primer lloc, les dades de detencions entre 2008 i 2014 corroboren el significatiu descens de les detencions al que s'ha fet referència més amunt. En un context de preocupació per la despesa pública, el règim de deportació s'ha hagut de contraure, i per això el primer pas ha hagut de ser el descens de les detencions. Com es veurà en el proper apartat, aquest descens està relacionat amb la voluntat d'eficiència del cicle de deportació, ja que el descens de les detencions ha tendit a reduir la deficiència que suposava que un gran nombre de detencions no concloguessin en internaments o expulsions. En tercer lloc, les estadístiques evidencien que l'evolució de les detencions queda condicionada per la pròpia disminució de les detencions per raons de mera irregularitat, que tot i la seva controvertida legalitat que hem vist més amunt, sempre han constituït l'àmplia majoria de les intervencions policials. En concret, entre 2008 i 2011 aquestes detencions han suposat més del 80% del total, mentre que el conjunt dels altres motius arriben al 20%. Només a partir del canvi de govern i l'aprovació de l'esmentada Circular 2/2012 de la DGP, les detencions per simple irregularitat han començat a disminuir considerablement i la resta de motius de detenció, mantenint la magnitud dels anys anteriors, han passat a representar el 24% del total de detencions el 2012, el 31% el 2013 i el 34% el 2014.

### *1.2.2. Persones detectades en situació irregular (Sexe i nacionalitat)*

L'oficina d'estadístiques de la Unió Europea, Eurostat, recull entre les estadístiques de compliment de la legislació migratòria (*Enforcement of Immigration Legislation*) dades sobre els nacionals de tercers països detectats en situació irregular<sup>323</sup>. Aquesta cate-

---

<sup>323</sup> "Third country national found to be illegally present-annual data (rounded)" Disponibles a: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> [Darrera consulta: 26 d'octubre de 2015]. D'acord amb l'article 2.1(r) Reglament (CE) núm. 862/2007 del Parlament Europeu i del Consell, de 11 de juliol de 2007, sobre les Estadístiques comunitàries en l'àmbit de la Migració i la protecció internacional i pel que es deroga el Reglament (CEE) núm. 311/76, la categoria de "nacionals de tercers països trobats

ria es refereix a les persones extracomunitàries detectades per les autoritats dels estats membres i que d'acord amb les lleis nacionals relatives a immigració es troben en situació irregular. És a dir, a les persones descobertes per haver entrat il·legalment (per exemple, evitant els controls d'immigració o mitjançant l'ús de documentació fraudulenta) i aquelles que poden haver entrat legítimament, però que posteriorment s'han quedat de manera il·legal (per exemple, sobrepasant el temps d'estada permès d'acord amb el seu visat (*visa overstaying*) o bé treballant sense els permisos requerits). Les estadístiques d'Eurostat registren les persones que són detingudes o que la seva condició d'irregularitat arriba al coneixement de les autoritats nacionals d'immigració per algun altre mitjà. Aquestes dades no pretenen ser una mesura del nombre total de persones presents al país en situació irregular, sinó d'aquelles que són detectades per les autoritats. Cada persona es compta només una vegada dins del període de referència i les dades són proporcionades per les agències de control migratori dels diferents Estats membres de la UE<sup>324</sup>. A diferència de les dades publicades en els Anuaris Estadístics del Ministeri de l'interior i les proporcionades per la DGP (Ministerio del Interior. DGP 2015), les dades d'Eurostat estan desagregades per sexe i per nacionalitat, per tant, ens permeten aproximar-nos als perfils de persones més freqüentment detectades en situació irregular.

Malauradament, Eurostat només ofereix dades a partir de l'any 2008. Per a períodes anteriors comptem amb els "Informes anuals d'Estadístiques de Migració i protecció Internacional" elaborats des de 2004 fins a 2009 per la xarxa europea de migracions (*European Migration Network*, EMN) de la Comissió Europea. En aquests informes es recullen dades sobre l'aprehensió de persones detectades en situació irre-

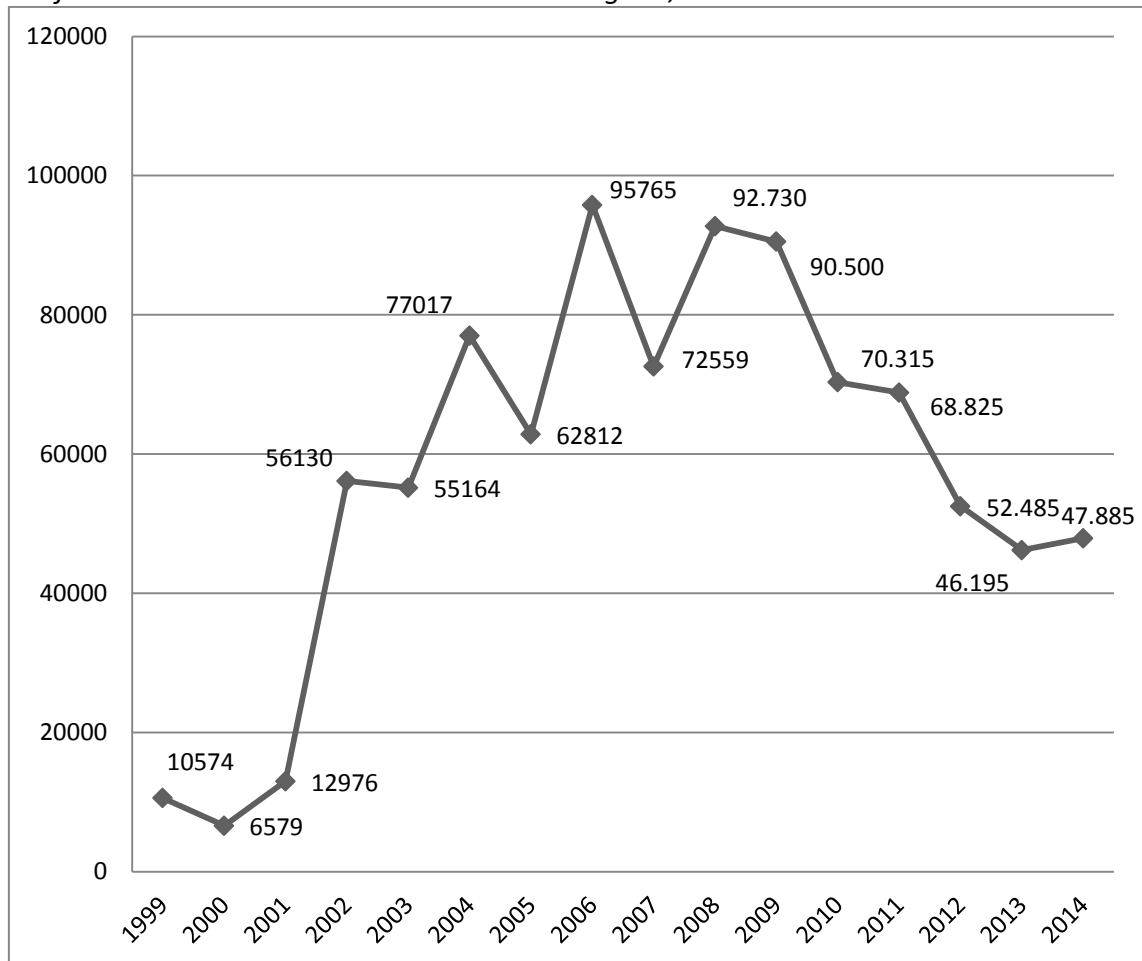
---

*residint il·legalment*" està definida com a "nacionals de tercers països trobats oficialment en el territori d'un Estat membre i que no compleixen o han deixat de complir les condicions per a l'estada o residència a l'Estat membre".

<sup>324</sup> Font: *Enforcement of Immigration Legislation (migr\_eil)*. Reference Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS). Compiling agency: Eurostat, the statistical office of the European Union. Disponible a [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr\\_eil\\_esms.htm](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_eil_esms.htm) [Darrera consulta: 13 d'octubre de 2015].

gular al territori espanyol<sup>325</sup>, que correspon a la categoria de “Nacionals de tercers països trobats en situació irregular” d'Eurostat. En el següent gràfic s'ofereixen les dades de les persones detectades i/o apreheses al territori espanyol en situació irregular des de 1999 a 2014.

Gràfic 30: Persones detectades en situació irregular, 1999-2014

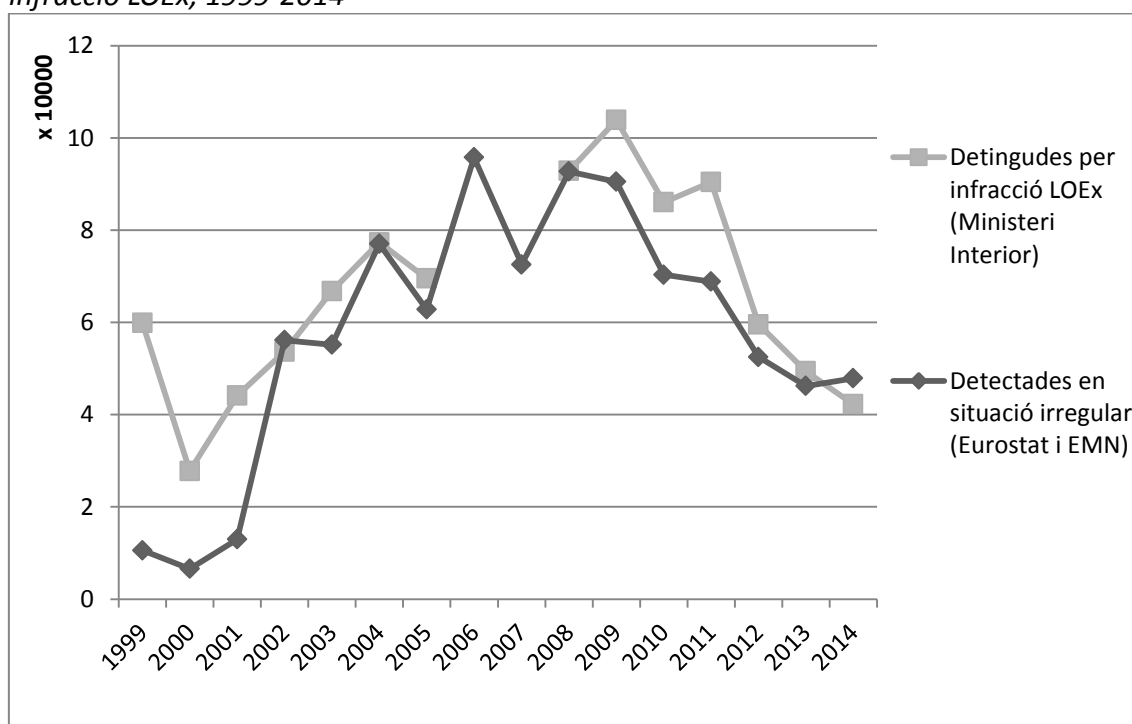


Font: Elaboració pròpia. Dades 1999-2007: *Total number of apprehended aliens 1999-2004 (EMN 2008, 19)*. *Nacionales de terceros países aprehendidos en situación irregular 2001-2009 (Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2012, 69)*. Dades: 2008-2014: Eurostat [*Third country nationals found to be illegally present 2008-2014*].

<sup>325</sup> L'aprehensió es refereix a la detecció de persones que es troben en situació irregular al territori espanyol. Aquesta categoria inclou dades sobre el nombre de nacionals de tercers països trobats residint il·legalment sobre la base dels supòsits previstos en la llei d'estrangeria vigent, així com aquells que han contravengut una ordre de prohibició d'entrada i han estat localitzats en el territori espanyol (Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2012).

Si bé es tracta de dades diferents a les del Ministeri de l'interior, com es pot observar en el següent gràfic, són força coincidents, per tant, entenem que si bé no són completes, són útils per analitzar els perfils sobre els que ha anat dirigida l'actuació policial.

Gràfic 31: Comparació persones detectades en situació irregular i detencions per infracció LOEx, 1999-2014



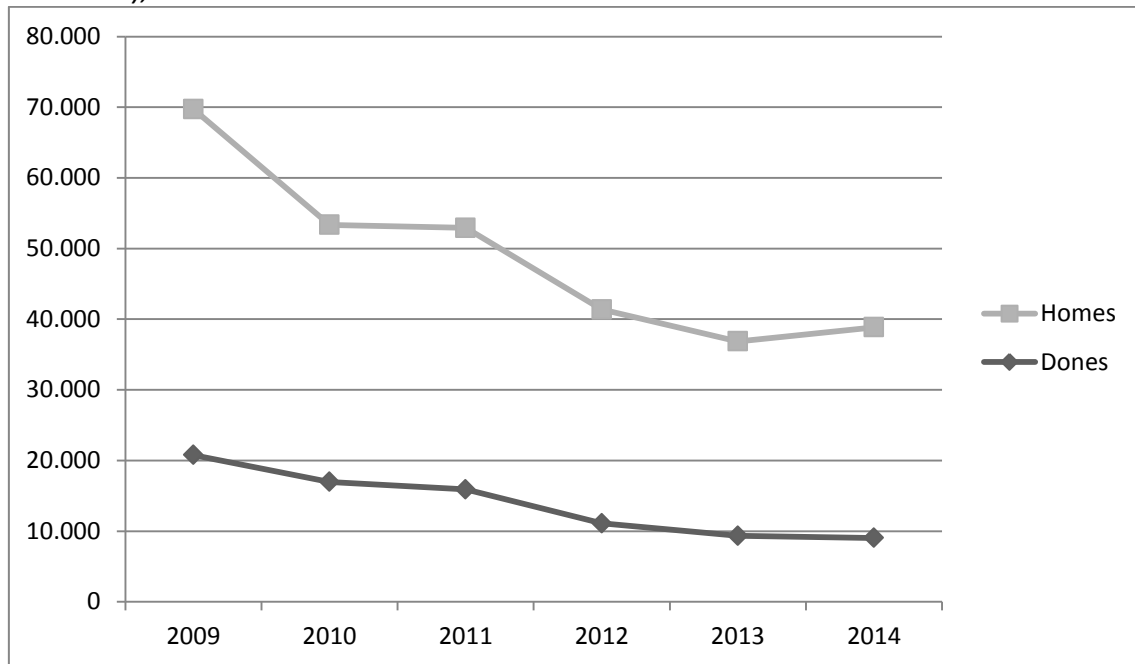
Font: Elaboració pròpia. Dades: Gràfic 28: Detencions per infracció LOEx (xifres absolutes), 1999-2014” i “Gràfic 30: Persones detectades en situació irregular, 1999-2014”.

Les dades d'Eurostat i de la EMN són sempre lleugerament inferiors que les dades de detencions per infracció de la llei d'estrangeria. Aquesta situació és perfectament possible, donat que és probable que una persona sigui detinguda per infracció de la LOEx sense que aquesta necessàriament es trobi en situació irregular, però és estrany que alguns anys les dades coincideixin gairebé al 100% (com en els anys 2004 i 2008) i altres difereixin en nombres molt elevats (més de 49.000 persones de diferència el 1999, més 30.000 el 2001 i més de 21.000 l'any 2000 i el 2011). Les grans diferències es poden deure a persones detectades a la frontera que es comptabilitzin com a persones en situació irregular, però no com a detingudes per infracció de la llei

d'estrangeria. Tot i les divergències, les dades de la EMN ens permeten completar la sèrie de dades i conèixer les dades de detenció per a 2006 i 2007, que van continuar la tendència ascendent iniciada l'any 2000. Igual que les dades per infracció de la LOEx, les dades de persones detectades en situació irregular també presenten grans oscil·lacions entre uns anys i els altres.

Des de 2009 Eurostat publica dades de les persones detectades en situació irregular per sexe, que es representen gràficament a continuació.

Gràfic 32: Sexe persones detectades en situació irregular, dones/homes (xifres absolutes), 2009-2014



Font: Elaboració pròpia. Eurostat.

Entre el 19% i el 24% de les persones detectades en situació irregular en territori espanyol han estat dones. La evolució de la detecció d'homes i dones irregulars des de 2009 mostra que els homes tenen moltes més possibilitats de ser detectats que les dones. En concret, durant els anys 2009, 2010 i 2011 les autoritats van tenir coneixement de tres vegades més homes que dones en situació irregular, i els anys 2012, 2013 i 2014, al voltant de quatre vegades més. Tenint en compte que aproximadament



el 50% dels ciutadans de nacionalitat estrangera resident a l'Estat espanyol són dones, és estrany que la desproporció entre homes i dones detectats en situació irregular sigui tan gran.

La taxa d'irregularitat detectada per sexe que es mostra en la següent taula<sup>326</sup>, permet apreciar la proporció entre els descobriments de la irregularitat en homes i dones els darrers anys.

*Taula 15: Taxa d'irregularitat detectada per sexe (dones/homes) (per 1.000 hab. estrangers dones/homes), 2009-2014*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Dones</b>	7,82	6,22	5,78	4,02	3,46	3,68
<b>Homes</b>	23,30	17,68	17,65	13,91	12,92	15,12

Font: Elaboració pròpia. Eurostat. Dades homes/dones nacionalitat estrangera: INE

Les taxes d'irregularitat calculades fan palesa la desproporció que mostren les xifres absolutes. La irregularitat dels homes estrangers ha estat descoberta per les autoritats tres vegades més que la de les dones, i el 2014, quatre vegades més. Aquesta diferència podria ser conseqüència de diferents situacions hipotètiques: en primer lloc, podríem sospitar que a l'Estat espanyol hi hagués molts més homes que dones en situació irregular i, per aquest motiu, aquests són més detectats. Donat que difícilment podem disposar de dades de les persones en situació irregular presents en un territori, és complicat comprovar aquesta afirmació. Tanmateix, sí que tenim coneixement que les persones que van arribar al territori espanyol de manera irregular per la "frontera

<sup>326</sup> La taxa d'irregularitat detectada per sexe ha estat calculada multiplicant per mil el nombre d'homes i dones detectats en situació irregular cada any i dividint el resultat pel total d'homes i dones de nacionalitat estrangera empadronats aquell mateix any.

sud", tant aquelles que van travessar les tanques de Ceuta o Melilla com aquelles que van fer-ho per mar mitjançant pasteres o piragües, van ser principalment homes<sup>327</sup>.

En segon lloc, aquestes taxes ens poden fer pensar que l'activitat de les instàncies d'aplicació del control migratori a l'espai públic estan més dirigides al descobriment d'homes que de dones. Donat que aquestes coincideixen amb les instàncies d'aplicació del sistema penal és possible que per al descobriment de la irregularitat es segueixin els mateixos criteris que per al descobriment de la criminalitat, que com és de sobres conegut per la criminologia, el nombre d'homes representat a les estadístiques penals sempre ha estat molt superior al nombre de dones (Wahidin 2013). En aquest sentit, la criminologia feminista argumenta que sovint la menor implicació criminal de les dones es deriva fonamentalment de l'intens control social informal a què estem sotmeses a l'àmbit privat, en particular com a conseqüència de les responsabilitats familiars, el que inhibeix la nostra desviació (Heidensohn 1996; Carlen 1988).

En línia amb aquest darrer argument apareix un tercer raonament que ens permet reflexionar sobre les diferències en la irregularitat detectada entre homes i dones. Tenint en compte que la majoria dels controls d'identitat que podien comportar una detenció per motius d'estrangeria tenen lloc a l'espai públic, és pertinent tenir en compte l'ús dicotòmic de l'espai públic d'acord amb la diferenciació sexual. Hannah Arendt (1993) associa l'esfera pública amb el que es fa comú a tots, és a dir, tot el que pot ser sentit i vist per tot el món, tot el que s'exposa a la claror. Al contrari, l'esfera privada significa estar privat de la capacitat de ser vist i sentit pels altres, s'està tancat en la subjectivitat de cada experiència singular. Així doncs, aquestes dues esferes ens indiquen que hi ha coses que necessiten amagar-se i d'altres que requereixen exhibir-

---

<sup>327</sup> Donada la perillositat de les rutes, especialment per les dones (Women's link worldwide 2009), la majoria de persones que les han utilitzat han estat homes. D'acord amb el balanç migratori Frontera Sud 2013 publicat per l'Asociación pro-derechos Humanos de Andalucía, el 91,16% de les persones que van arribar a Espanya de manera irregular a través de la "frontera sud" van ser homes, mentre que només el 4,11% van ser dones, el 3% menors (no hi ha dades pel 1'7%) (APDHA 2014). Entre aquestes, de vegades n'hi ha que viatgen embarassades i altres que ho fan amb criatures.

se públicament perquè puguin existir. A aquesta definició cal afegir el component de la diferenciació sexual. És evident que aquesta dicotomia s'ha anat construint a través d'una jerarquització dels rols de gènere, específicament a partir del segle XVIII. En la nova família burgesa, el privat serà l'espai del personal, d'allò íntim i la dona serà el seu artífex i la seva guardiana; en ell s'ubica tot el que es defineix com a no-polític: la necessitat, la sexualitat, l'amor, el matrimoni, la família. L'espai públic és l'espai del reconeixement de l'home per excel·lència, en ell es produeix el principi d'individuació i es distribueix el poder. Entre un espai i un altre no hi ha simetria ni complementariedad, sí desigualtat. El privat està menys valorat, mentre que el públic valorat. Evidentment aquestes estructures d'anàlisi dicotòmiques s'han anat flexibilitzant amb el pas del temps. Tanmateix, que hagin succeït canvis i avenços per a la dona en un terreny que li era aliè no significa que aquest esquema no estigui encara fortament interioritzat en els discursos i les pràctiques socials (Arellano et al. 2007), i és molt vigent respecte a les dones migrant. Les limitacions d'accés al mercat laboral imposades per una llei d'estrangeria restrictiva i pensada en masculí, que s'han analitzat en els capítols anteriors, han propiciat que la majoria de feines desenvolupades per les dones migrants, com ara tasques de cura de nens, de gent gran, servei domèstic, etc., siguin realitzades a l'espai privat, i per aquesta via es fa que la seva presència a l'espai públic, excepte en el cas d'aquelles que es dediquen al treball sexual sigui menys visible.

Finalment, cal tenir en compte que la detenció policial per motius d'estrangeria sovint és la porta d'entrada al cicle de la deportació; la major freqüència d'homes que dones detectats en situació irregular, com es veurà a continuació, fa que el nombre d'homes detinguts als CIE també sigui superior al de les dones.

Com s'ha esmentat anteriorment, Eurostat publica la nacionalitat de les persones nacionals de tercers països detectades en situació irregular entre 2008 i 2014. Per la seva banda, els informes anuals de la EMN recullen les principals nacionalitats de les persones apreheses en situació irregular entre 2004 i 2014. En les següents taules es mostra primer el conjunt d'aquestes dades en xifres absolutes i després es calcula la taxa d'irregularitat detectada per nacionalitat.

Taula 16: Principals nacionalitats detectades en situació irregular, per any (xifres absolutes), 2004-2014

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Algèria</b>	3.352	2.928	4.986	4.212	3.235	5.275	3.240	3.110	2.830	2.140	2.100
<b>Bolívia</b>	1.854	1.643	4.970	10.623	16.430	14.155	8.090	5.685	2.905	2.160	1.755
<b>Brasil</b>	1.790	2.650	4.203	5.916	8.860	6.530	4.420	3.360	1.935	1.590	1.310
<b>Camerun</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.855
<b>Colòmbia</b>	2.247	-	-	1.341	2.675	3.535	3.380	3.430	2.680	2.425	2.145
<b>Costa d'Ivori</b>	-	-	1.743	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Equador</b>	5.285	1.193	-	-	2.685	3.525	3.630	4.020	2.255	2.055	1.515
<b>Gàmbia</b>	2.711	1.574	3.782	2.307	-	-	-	-	-	-	-
<b>Guinea</b>	-	-	-	1.249	-	-	-	-	-	-	-
<b>Índia</b>	758	1.655	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Mali</b>	4.966	2.479	3.982	1.404	-	-	-	-	-	1.550	1.555
<b>Marroc</b>	22.340	20.754	19.350	18.240	16.840	12.925	11.010	12.370	10.935	10.830	11.465
<b>Nigèria</b>	1.735	1.248	-	-	2.730	2.930	2.380	2.225	1.635	-	1.365
<b>Pakistan</b>	-	-	-	-	1.880	2.285	2.025	2.005	2.330	2.080	1.935
<b>Paraguai</b>	-	-	-	1.908	5.085	5.705	4.625	4.450	2.325	1.610	1.625
<b>República Dominicana</b>	-	-	-	-	-	1.990	1.705	1.855	1.675	-	-
<b>Romania</b>	9.526	9.829	12.554	UE	UE	UE	UE	UE	UE	UE	UE
<b>Senegal</b>	-	-	16.224	3.984	4.170	3.760	2.800	2.640	1.920	1.745	1.290
<b>Xina</b>	-	-	-	-	2.050	2.490	1.945	1.855	-	-	900
<b>No consta</b>	-	-	1.411	2.433	-	-	-	-	-	-	-
<b>Altres</b>	21.211	16.859	22.560	18.970	29.165	30.815	25.390	25.900	20.695	18.010	20.570

Font: Elaboració pròpia. Dades 2004-2007: (EMN 2008; EMN 2009; Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2009; Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2010a). Dades: 2008-2014: Eurostat.

CAPÍTOL 4: El cicle de la deportació: detenció, internament i expulsió

Cristina Fernández Bessa

Taula 17: Taxa d'irregularitat detectada per nacionalitat, principals 10 nacionalitats per any (per 1.000 hab.), 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Algèria</b>	85,0	63,3	105,9	91,9	62,3	93,9	55,2	51,1	45,0	33,4	33,1
<b>Bolívia</b>	35,4	16,8	35,6	53,0	67,8	61,4	38,0	28,6	15,6	12,4	11,6
<b>Brasil</b>	47,8	49,0	58,0	65,6	76,0	51,7	37,5	31,2	19,4	17,3	16,1
<b>Camerun</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	303,8
<b>Colòmbia</b>	9,0	-	-	5,1	9,4	11,9	11,5	12,6	10,9	10,9	11,8
<b>Costa d'Ivori</b>	-	-	1.140,7	-	-	-	-	-	-	-	157,9
<b>Equador</b>	11,1	2,4	-	-	6,3	8,4	9,1	11,1	7,3	7,8	6,9
<b>Gàmbia</b>	203,5	99,4	217,0	132,6	-	-	-	-	-	-	21,8
<b>Guinea</b>	-	-	-	136,4	-	-	-	-	-	-	83,7
<b>Índia</b>	54,6	94,3	-	-	-	-	-	-	-	-	12,7
<b>Mali</b>	720,8	203,9	267,5	82,1	-	-	-	-	-	64,7	67,1
<b>Marroc</b>	53,1	40,6	34,4	31,3	25,8	18,0	14,6	16,0	13,9	13,7	14,8
<b>Nigèria</b>	85,4	45,9	-	-	72,8	69,2	53,9	49,3	35,3	0,0	30,5
<b>Pakistan</b>	-	-	-	-	40,0	42,2	35,6	28,6	29,1	25,6	24,3
<b>Paraguai</b>	-	-	-	41,3	75,4	70,0	54,0	50,6	26,3	19,3	21,7
<b>República dominicana</b>	-	-	-	-	-	22,6	18,7	20,4	18,0	-	14,8
<b>Romania</b>	45,8	31,0	30,8	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Senegal</b>	-	-	462,5	107,8	89,4	66,4	45,2	41,5	30,0	27,2	20,6
<b>Xina</b>	-	-	-	-	16,3	16,9	12,3	11,1	-	-	4,8

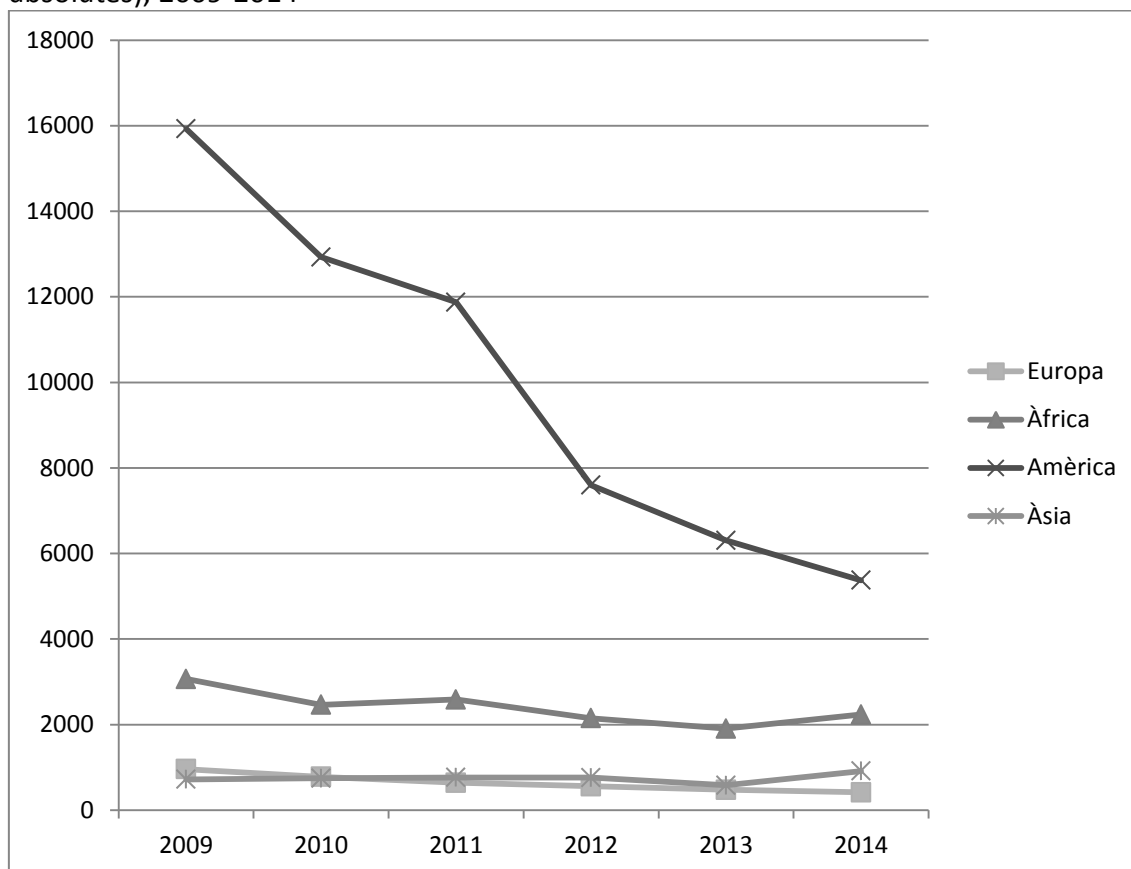
Font: Elaboració pròpia. Dades 2004-2007: (EMN 2008; EMN 2009; Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2009; Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2010a). Dades: 2008-2014: Eurostat. Dades empadronament 2004-2014: INE.

En xifres absolutes la nacionalitat que clarament ha estat més detectada en situació irregular des de 2004 fins a 2014 ha estat destacadament la marroquina, seguida amb distància per la boliviana. Són ressenyables les elevades xifres de ciutadans de nacionalitat romanesa aprehesos en situació irregular abans de que aquest país formés part de la UE. Així mateix, tot i que les xifres han oscil·lat molt entre uns anys i els altres també ha estat molt important el nombre de persones de nacionalitat senegalesa trobades en situació irregular. En aquest cas, el pic més elevat es troba l'any 2006, que coincideix amb l'any de l'anomenada "*crisi dels cayucos*", en que un gran nombre de nacionals d'aquest país van arribar a les Illes Canàries.

Les taxes d'irregularitat detectada que es mostren a la Taula 17 són molt més reveladores que les xifres absolutes. L'elevat nombre de ciutadans de nacionalitat marroquina residents a Espanya fa que la seva taxa d'irregularitat no sigui de les més elevades. En el mateix sentit també disminueix la rellevància de la irregularitat detectada de les persones de nacionalitat boliviana. Per contra, les nacionalitats que presenten unes taxes d'irregularitat més altes són les de persones naturals de països subsaharians: Mali, Costa d'Ivori, Senegal, Camerun, Gàmbia i Guinea. El nombre de ciutadans empadronats a Espanya naturals d'aquests països és molt més baix que els esmentats anteriorment; per aquest fet, les taxes d'irregularitat són tan elevades. Aquest fet ens fa sospitar que moltes d'aquestes deteccions puguin realitzar-se directament a les zones frontereres, ja que d'una altra manera, seria molt estrany que per exemple l'any 2006 (recordem de nou, l'any de la "*crisi dels cayucos*") es detectés a 1.743 persones de la Costa d'Ivori, quan aquell any en el conjunt del territori espanyol hi havia 1.528 persones empadronades d'aquesta nacionalitat. En darrer lloc, també crida especialment l'atenció l'elevada taxa de detencions dels ciutadans algerians.

A partir de l'any 2009 els recomptes d'Eurostat juntament amb la nacionalitat permeten analitzar les dades desagregades per sexe. Com veurem a continuació, des d'aquesta perspectiva els resultats aporten informació que fins al moment era invisible. En el següent gràfic es mostren els continents de la nacionalitat del total de dones detectades en situació irregular per any entre 2009 i 2014.

Gràfic 33: Dones detectades en situació irregular, per continent de nacionalitat (xifres absolutes), 2009-2014

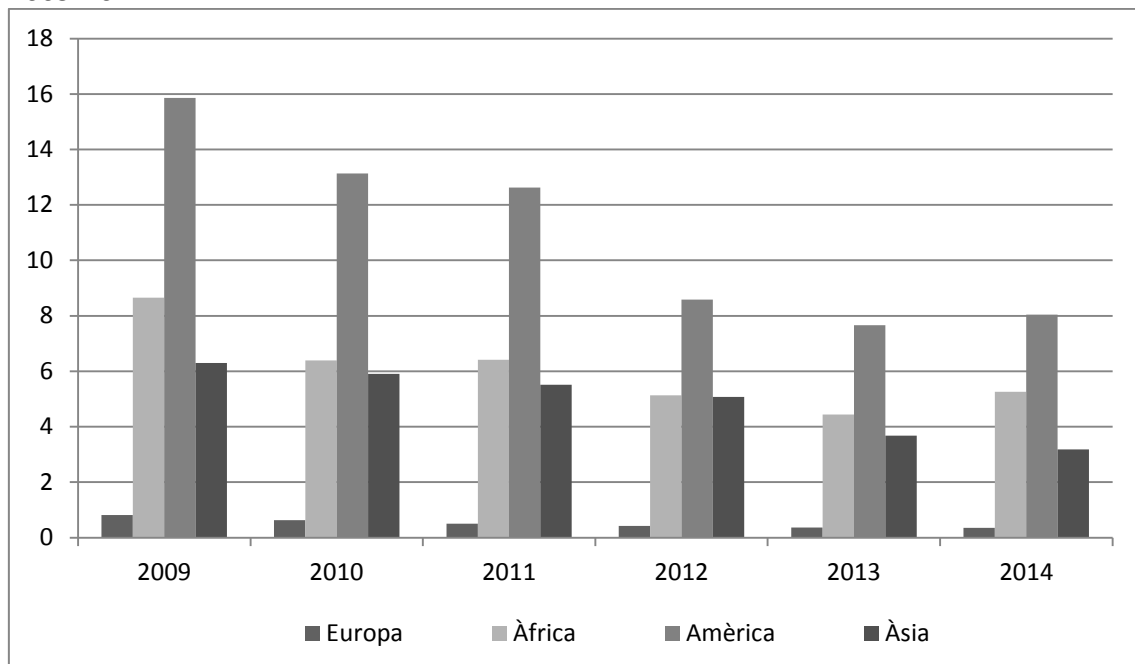


Font: Elaboració pròpia. Eurostat.

En aquest gràfic apareix clarament representat que el descens del total de dones detectades en situació irregular que ha tingut lloc entre 2009 i 2014 es deu principalment al descens de la detecció de dones de nacionalitat americana, en concret d'Amèrica Llatina. D'altra banda, la detecció de dones africanes, asiàtiques i europees s'ha mantingut gairebé uniforme. Les dades d'Oceania i de països desconeguts són irrellevants.

En el següent gràfic es mostra la taxa d'irregularitat detectada en dones d'Amèrica, Àsia, Àfrica i Europa.

Gràfic 34: Taxa d'irregularitat detectada en dones, per continents (per 1.000 dones), 2009-2014



Font: Elaboració pròpia. Dades detencions: Eurostat. Dades població dones Europa/Àfrica/Amèrica/Àsia: INE.

En aquest gràfic es pot observar que si bé la taxa d'irregularitat detectada de dones americanes continua sent la més elevada, la de les dones africanes i asiàtiques adquireix molta més rellevància de la que aparenten tenir d'acord amb les xifres absolutes. La taxa d'irregularitat de les dones europees és gairebé insignificant al costat de les de la resta de continents. El descens de detencions dels darrers anys està ocasionant que la diferència entre taxes no sigui tan elevada com el 2009, en que la taxa de deteccions de dones americanes era el doble de la de dones africanes, i dues vegades i mitja més que la de les asiàtiques.

Per interpretar aquestes xifres amb més detall és útil conèixer quines són les nacionalitats més destacades.



*Taula 18: Principals 10 nacionalitats per any, dones detectades en situació irregular (xifres absolutes), 2009-2014*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Argentina</b>	-	490	-	-	-	-
<b>Bolívia</b>	<b>4.805</b>	<b>2.695</b>	<b>1.890</b>	960	610	520
<b>Brasil</b>	<b>3.135</b>	<b>2.320</b>	<b>1.835</b>	<b>1.110</b>	<b>910</b>	710
<b>Colòmbia</b>	925	895	850	630	590	545
<b>Equador</b>	640	695	690	-	465	-
<b>Hondures</b>	675	760	850	635	505	435
<b>Marroc</b>	865	750	755	700	750	880
<b>Nicaragua</b>	-	-	640	510	420	410
<b>Nigèria</b>	<b>1.040</b>	715	750	565	470	505
<b>Paraguai</b>	<b>2.770</b>	<b>2.505</b>	<b>2.555</b>	<b>1.335</b>	875	<b>900</b>
<b>República dominicana</b>	750	635	705	685	630	455
<b>Rússia</b>	515	-	-	-	-	-
<b>Síria</b>	-	-	-	-	-	405
<b>Xina</b>	-	-	-	460	-	-
<b>TOTAL</b>	20.770	16.970	15.910	11.110	9.325	9.035

Font: Elaboració pròpia. Dades: Eurostat

Com pot observar-se a la taula anterior, entre 2009 i 2014 les dones bolivianes han estat més freqüentment descobertes en situació irregular, seguides de les brasileres. En una destacada tercera posició apareixen les dones de nacionalitat paraguaiana. Pel que fa al conjunt de les dones africanes, apareixen només les nigerianes i les marroquines; i entre les asiàtiques, les xineses i el darrer any les de nacionalitat siriana, demandants d'asil que fugen del conflicte bèl·lic del seu país. La resta de nacionalitats més freqüents detectades en situació irregular corresponen a països d'Amèrica llatina, i per aquest motiu, com s'ha vist en els gràfics anteriors, són el continent més freqüent de dones detectades en situació irregular.

A continuació es mostra la taxa de detecció anual de dones per principals nacionalitats.

*Taula 19: Taxa principals 10 nacionalitats per any, dones detectades en situació irregular per nacionalitat (per 1.000 dones), 2009-2014*

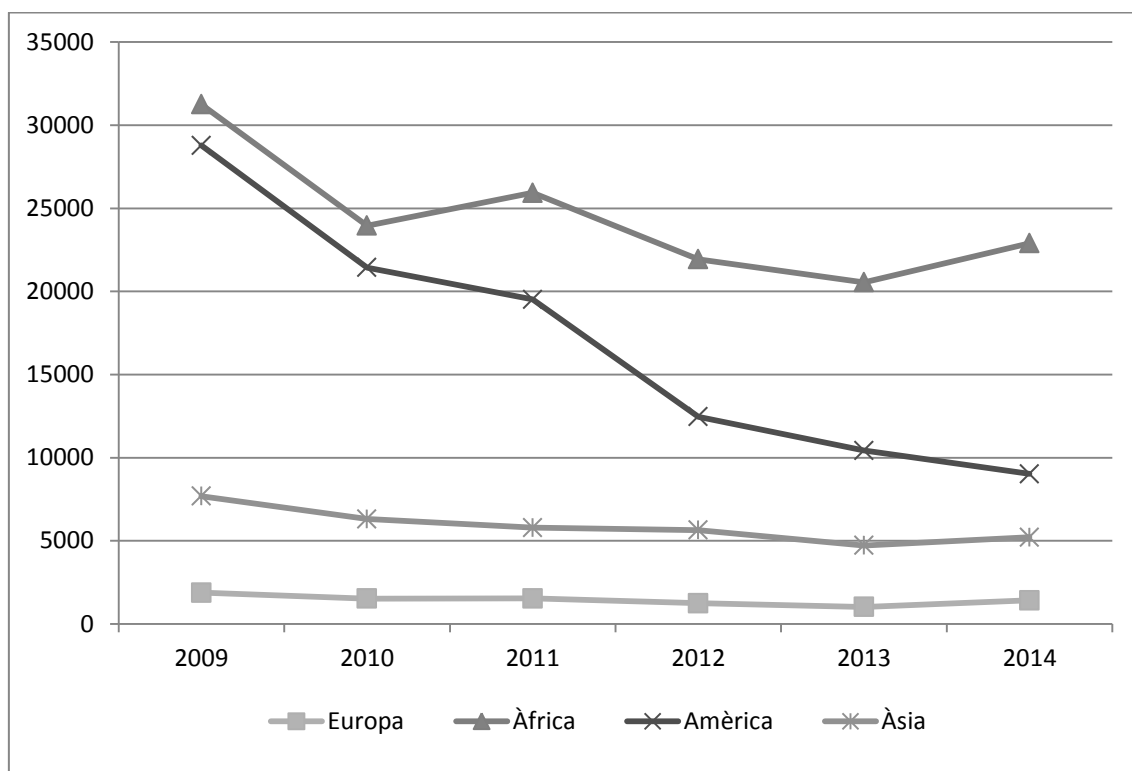
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Argentina</b>	-	7,34	-	-	-	-
<b>Bolívia</b>	36,90	22,05	16,32	8,79	5,96	5,86
<b>Brasil</b>	<b>41,15</b>	31,55	26,52	16,98	14,91	13,02
<b>Colòmbia</b>	5,64	5,53	5,61	4,61	4,76	5,42
<b>Equador</b>	3,00	3,44	3,80	-	3,58	
<b>Hondures</b>	39,53	<b>40,24</b>	38,92	24,48	17,51	14,69
<b>Marroc</b>	3,16	2,51	2,41	2,15	2,25	2,66
<b>Nicaragua</b>	<b>55,24</b>	<b>48,67</b>	<b>58,38</b>	<b>37,91</b>	<b>27,52</b>	<b>26,53</b>
<b>Nigèria</b>	<b>63,69</b>	<b>40,95</b>	<b>40,98</b>	<b>29,57</b>	<b>24,26</b>	<b>26,66</b>
<b>Paraguai</b>	<b>52,01</b>	<b>43,63</b>	<b>42,14</b>	21,51	14,75	16,77
<b>República dominicana</b>	14,77	12,12	13,53	12,96	11,90	9,51
<b>Rússia</b>	15,93	-	-	-	-	-
<b>Síria</b>	-	-	-	-	-	<b>302,01</b>
<b>Xina</b>	-	-	-	5,48	-	
<b>TOTAL</b>	20.770	16.970	15.910	11.110	9.325	9.035

Font: Elaboració pròpia. Dades: Eurostat. Dades de població (dones) per nacionalitat: INE

El càlcul de les taxes d'irregularitat per nacionalitat destaca la rellevància de les aprehensions de dones nigerianes respecte a la seva presència en el territori espanyol i disminueix molt la rellevància de les dones marroquines, equatorianes i colombianes. Les següents taxes de detencions més importants són les de les dones nacionals de Nicaragua, Paraguai, Hondures i Brasil. El 2014 la taxa més elevada era la de les dones síries pel motiu expressat més amunt.

La realitat dels homes és ben diferent a la de les dones. Per analitzar-la, com s'acaba de mostrar en el cas de les dones, a continuació s'exposa la representació gràfica de la evolució de les xifres absolutes d'aprehensions d'homes estrangers en situació irregular per continents i després la taxa d'irregularitat detectada per mil habitants d'acord amb la població masculina empadronada de cada continent.

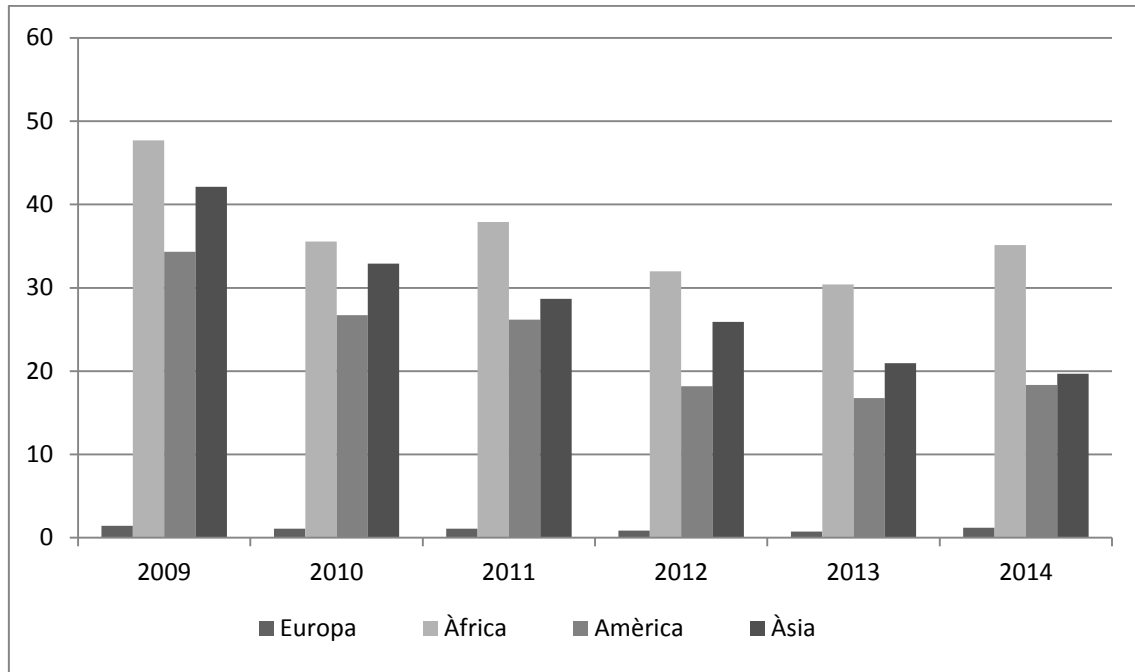
Gràfic 35: Homes detectats en situació irregular, per continent de nacionalitat (xifres absolutes), 2009-2014



Font: Elaboració pròpia. Eurostat.

Aquest gràfic mostra que en el cas dels homes, on el nombre total és molt superior al de les dones, les nacionalitats més freqüentment detectades en situació irregular són les africanes i que, malgrat el gran descens del total d'aprehensions, tot i algunes oscil·lacions i un important descens de 2009 i 2010, a partir de llavors aquestes s'han mantingut relativament estables. Igual que en el cas de les dones, les nacionalitats que han experimentat una disminució més important en el nombre d'aprehensions són les del continent americà. Així mateix, les deteccions d'homes asiàtics apareixen en tercer lloc i, juntament amb les d'homes europeus, han estat les que han variat menys en aquests darrers anys.

Gràfic 36: Taxa d'irregularitat detectada en homes, per continents (per 1.000 homes), 2009-2014



Font: Elaboració pròpia. Dades detencions: Eurostat. Dades població homes Europa/Àfrica/Amèrica/Àsia: INE.

El càlcul de les taxes d'irregularitat per continents sorprenentment apropa molt la diferència entre les detencions d'homes africans i asiàtics, sobretot els anys 2009 i 2010. La taxa d'irregularitat d'homes asiàtics es manté sempre per sobre de la d'homes americans. Aquest gràfic també mostra que el manteniment de la xifra de detecció d'irregularitat d'homes africans i el descens de la d'americans ha allunyat molt les taxes d'irregularitat d'aquests col·lectius.

El detall de les nacionalitats més freqüents i la taxa d'irregularitat per mil habitants en homes aporten nova informació.

*Taula 20: Principals 10 nacionalitats per any, homes detectats en situació irregular (xifres absolutes), 2009-2014*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Algèria</b>	5.140	3.120	2.985	2.705	2.020	2.000
<b>Bolívia</b>	9.350	5.395	3.795	1.945	1.550	1.240
<b>Brasil</b>	3.395	2.105	1.525			
<b>Camerun</b>						1.655
<b>Colòmbia</b>	2.610	2.490	2.580	2.045	1.835	1.600
<b>Equador</b>	2.885	2.935	3.335	1.865	1.590	1.205
<b>Mali</b>					1.535	1.535
<b>Marroc</b>	12.060	10.265	11.615	10.235	10.080	10.585
<b>Nigèria</b>		1.665	1.480	1.070	915	
<b>Pakistan</b>	2.280	2.020	1.990	2.320	2.060	1.910
<b>Paraguai</b>	2.940	2.120	1.895	990		
<b>República dominicana</b>				990	750	
<b>Senegal</b>	3.630	2.675	2.510	1.815	1.650	1.200
<b>Síria</b>						950
<b>Xina</b>	1.995			990		
<b>TOTAL</b>	69.730	53.345	52.915	41.375	36.870	38.850

Font: Elaboració pròpia. Dades: Eurostat

*Taula 21: Taxa d'irregularitat detectada en homes, principals 10 nacionalitats per any i per nacionalitats (per 1.000 homes), 2009-2014*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Algèria</b>	130,2	77,4	72,4	64,7	48,4	49,3
<b>Bolívia</b>	93,0	59,3	45,6	25,3	21,7	20,0
<b>Brasil</b>	67,9	47,5	39,7			
<b>Camerun</b>						426,7
<b>Colòmbia</b>	19,7	19,0	21,2	18,6	18,6	19,7
<b>Equador</b>	13,9	14,8	18,6	12,1	11,9	10,7
<b>Mali</b>					73,0	76,1
<b>Marroc</b>	27,2	22,6	25,2	22,1	22,0	23,9
<b>Nigèria</b>		62,3	55,2	39,4	34,1	
<b>Pakistan</b>	49,1	42,1	35,6	37,3	33,1	32,0
<b>Paraguai</b>	103,9	75,0	69,5	37,7		
<b>República dominicana</b>				24,8	18,7	
<b>Senegal</b>	76,8	52,2	48,3	35,2	32,2	24,1
<b>Síria</b>						479,8
<b>Xina</b>	24,9			10,6		

Font: Elaboració pròpia. Dades: Eurostat. Dades de població (homes) per nacionalitat: INE

Si bé la nacionalitat dels homes més freqüentment detectats en situació irregular és amb diferència la marroquina, mostren una gran rellevància la detecció d'homes algerians, bolivians, paraguaians i senegalesos durant els anys 2009 i 2010, i una extraordinària taxa d'irregularitat de camerunesos i sirians l'any 2014. Aquesta circumstància pot estar relacionada amb les aprehensions realitzades aquell any a les tanques de Ceuta i Melilla, ja que va ser un focus important de l'anomenada institucionalment "pressió migratòria". Així mateix, és important tenir en compte l'elevada taxa d'irregularitat detectada en homes algerians que es manté al llarg de tot el període, que pot ser deguda a la seva similitud fenotípica amb els nacionals de Marroc i l'elevada criminalització d'aquest col·lectiu<sup>328</sup>.

Per concloure aquest apartat, podem afirmar que les dades sobre el sexe i la nacionalitat de les persones detectades en situació irregular i les seves taxes per mil habitants aporten una informació molt rellevant sobre la tipologia d'aprehensions portades a terme per les autoritats encarregades de la aplicació del control coactiu de la immigració, que va més enllà dels motius de detenció.

### 1.3. Corol·lari

Aquells visualment diferents, culturalment distints i més desfavorits econòmicament, ja siguin membres de minories ètniques, immigrants, marginats o captaires, històricament han estat reprimits pel poder polític i les classes dirigents (Yñiguez Navas 2010), i aquesta repressió es portada a terme pels cossos policials.

Com afirma Robert Reiner (2010), quan la societat, o una part important d'aquesta discrimina, la policia també ho fa, independentment de les formes que adquireixi aquesta discriminació o dels mètodes que s'emprin —que poden ser més o menys explícits.

---

<sup>328</sup> Vid.Taula 6: Principals nacionalitats a les presons, 2012-2014.

La discrecionalitat policial en un context social en que el nombre de persones en situació irregular era molt elevat, juntament amb la impossibilitat pràctica de portar a terme les expulsions, va alimentar l'aparença d'arbitrarietat policial als ulls dels estrangers i la societat (Moya Malapeira 2010). Davant d'aquesta situació els superiors jeràrquics policials van tractar d'adreçar l'actuació dels agents policials mitjançant instruccions escrites i no escrites, en harmonia amb les directrius polítiques i el clima social, la conseqüència dels quals, segons David Moya (2010), va ser alimentar la inseguretat jurídica en l'àmbit de les detencions, que acaba implicant l'arbitrarietat en les expulsions.

Els controls a la via pública per a la identificació de persones estrangeres en situació documental irregular no estan permesos per l'ordenament jurídic espanyol, però han estat molt freqüents al llarg del període analitzat. Aquests controls s'han realitzat mitjançant detencions selectives, batudes o controls massius d'identitat. El fet que en les batudes o controls massius d'identitat se sol·liciti exclusivament la documentació a les persones amb trets que posarien de manifest el seu caràcter d'estrangers suposa un incompliment del principi de no discriminació contingut a l'art. 14 CE i a diversos tractats internacionals signats per l'Estat espanyol. Així mateix, en un pla més simbòlic, les batudes policials per motius d'estrangeria, segons Jonathan Xavier Inda (2011) "*són pràctiques que pretenen securititzar la societat mitjançant l'abjecció i l'exclusió d'individus i poblacions considerades una amenaça per al cos social*" (Inda 2011, 79). És a dir, aquestes actuacions policials apareixen com a senyals dirigides a l'opinió pública, que posen de manifest que s'adopten algunes mesures dràstiques amb la finalitat de calmar el seu sentiment d'inseguretat i desviar el vot a partits de dreta davant d'aquest context (recordem que els períodes en que el nombre de detencions va ser més elevat correspondre al mandat del govern socialista), però que a la vegada reforcen les disposicions xenòfobes i la barreja entre criminalitat i immigració (Bietlot 2005; Valluy 2005).

Del conjunt de dades analitzades podem destacar que els homes han estat més freqüentment detectats en situació irregular que les dones. Que tot i el gran descens

d'aprehensions que ha tingut lloc entre 2009 i 2014, el nombre de detencions d'homes africans s'ha mantingut més o menys estable al llarg dels anys, degut al gran nombre de marroquins, seguit per ciutadans algerians, i el considerable nombre de ciutadans subsaharians que integren aquesta xifra. Si es posa en relació aquestes dades amb els esdeveniments que han tingut lloc els darrers anys relatius a la "pressió migratòria" a la frontera sud, podem deduir que un gran nombre de persones africanes han estat apreheses a la frontera sud. Pel que fa als ciutadans marroquins i algerians, per comprendre l'elevat nombre d'aprehensions per irregularitat pot ser rellevant tenir en compte l'alta criminalització dels dos col·lectius.

Pel que fa a les dones, tot i que el nombre de detencions és molt més baix que el dels homes, els darrers anys és destacable l'elevat nombre de detencions de dones nigerianes, brasileres i paraguaianes. Quan s'ha analitzat la diferència entre les taxes de detenció d'homes i dones s'ha fet esment a la relació entre els rols de gènere i l'ús de l'espai públic. Les dones migrants, exceptuant les treballadores sexuals, habitualment respecten aquesta divisió sexual de l'espai; d'aquesta manera, com s'expressa des de la literatura sobre dona i criminalitat, les dones que trenquen les expectatives respecte al seu rol de gènere, són les que són sancionades pel sistema penal (Wahidin 2013). D'acord amb els informes de diverses entitats, Nigèria, Brasil i Paraguai són països d'origen freqüents entre les dones que es dediquen al treball sexual (Martínez Escamilla 2013a).

Així mateix, cal tenir en compte que el principal motiu de detenció per infracció de la llei d'estrangeria ha estat la simple situació d'irregularitat. En aquest sentit, el gran nombre de persones llatinoamericanes detingudes entre 2007 i 2011 (sobretot bolivianes) pot ser degut a les pràctiques policials derivades de les instruccions policials que marcaven directrius relatives a la detenció de persones en situació irregular, i el seu important descens a partir de 2012 pot haver estat motivada per l'aprovació de l'esmentada Circular 2/2012, que si bé es tracta d'un document amb escassa rellevància normativa, la seva importància simbòlica ha estat crucial per al redireccionament de les pràctiques policials cap a lògiques gerencials.



En aquest important descens de les detencions per simple irregularitat, a més de l'esmentada circular de la DGP, no menys rellevants han hagut de ser, d'una banda, les nombroses crítiques d'entitats i d'institucions nacionals i internacionals respecte a les pràctiques racistes dels cossos policials espanyols, i de l'altra les retallades pressupostàries que ha hagut d'afrontar l'administració en el context de crisi econòmica. El fet que la criminalitat protagonitzada per la immigració i la "pressió migratòria", exceptuant episodis puntuals a la frontera sud, hagin deixat de ser els principals temes de l'agenda política i mediàtica, com ho van ser en anys anteriors a la crisi, també ha estat un factor que haurà incidit en la important reducció de les detencions per motius d'estrangeria.

Jonathan Xavier Inda i Julie Dowling (2013) consideren que els controls migratoris que tenen lloc a l'interior de l'Estat com una tecnologia mòbil, que implica la des-territorialització de la frontera com a règim de seguretat i de control de la immigració. L'augment del patrullatge policial en diversos espais quotidians (llocs de treball, domicilis, barris, diversos espais públics), identificats com a llocs estratègics, degut a la presència freqüent de persones migrants, els ha convertit en llocs-frontera.

*"La frontera, llavors, ja no és simplement (si alguna vegada ho va ser) un emplaçament en el confí d'una nació on s'aplica la regulació sobre la mobilitat; és també una tecnologia mòbil: un dispositiu de control portàtil, difós i descentralitzat entrellaçat a través de l'la nació. De fet, estem en presència de la frontera en qualsevol moment i qualsevol espai on tenen lloc els controls migratoris"* (Inda i Dowling 2013, 10).

Els controls d'identitat són la forma que prenen els controls migratoris per aquelles persones que han exercit la seva mobilitat creuant les fronteres des de països pobres cap a la benestant Europa. Es converteixen en dispositius que suposen la continuïtat del règim de control de fronteres així com el reforçament de la identitat nacional dels Estats Membres mitjançant el seu contingut simbòlic en la construcció de l'"altre-immigrant-estranger" i en l'escenificació de que les autoritats estan fent alguna cosa per al control de la immigració. De totes maneres, si com al·ludeixen alguns autors (Valluy 2005; Bietlot 2005; Inda 2011) les funcions simbòliques dels controls policials són propagandístiques, tant de cara als immigrants com de cara a la societat au-

tòctona, no s'entén el secretisme i la incertesa que gira al voltant de les dades sobre detencions. En el cas de l'Estat espanyol la visibilitat de les batudes s'ha hagut de contenir davant les crítiques socials, però com veurem més endavant, això no ha suposat la desactivació del dispositiu de deportació, sinó que en el context de recessió econòmica aquestes pràctiques s'han hagut de transformar per esdevenir més eficients.

Tanmateix, la selectivitat policial en les detencions per infracció de la llei d'estrangeria prefigura el sexe i la nacionalitat d'algunes de les persones que posteriorment seran sotmeses al cicle de la deportació, és a dir, sotmeses a la privació de llibertat de l'internament en els CIE i eventualment expulsades.

Amb tot, lluny d'assegurar l'expulsió i internament de totes les persones detingudes (en tant que els Estats no tenen capacitat per portar-les a terme) els controls d'identitat emergeixen com una marca de la alteritat que implica la immobilitat social de les persones migrants i les exclou dels drets i beneficis de la ciutadania (Barbero González i Fernández Bessa 2011).

En conseqüència, els controls policials esdevenen veritables fronteres internes, que alhora estan interioritzades en la condició del migrant. Els mecanismes de control coactius apareixen una vegada s'han travessat les fronteres externes i, de la mateixa manera que aquestes, delimiten la pertinència d'una persona a un Estat. Les fronteres internes representen una condició que el migrant porta constantment amb sí. Fronteres 'metafísiques' que no es queden a un nivell immaterial, sinó que tenen una dimensió temporal i es materialitzen en indrets concrets de la ciutat. D'aquesta manera, les fronteres continuen presents a la biografia de les persones privades del dret a la mobilitat i es poden manifestar amb tota la seva radicalitat en qualsevol moment.

## 2. Els CIE: privació de llibertat i vulneració de drets

Els Centres d'Internament d'Estrangers (CIE) són llocs de detenció destinats a la població immigrant en espera de ser deportada. Espais de detenció “exclusius” per a la privació de llibertat de persones estrangeres. Els trobem a l'Estat espanyol, igual que a la resta de països de la Unió europea i del Nord global<sup>329</sup>.

Com es veurà en aquest apartat, es tracta d'una institució l'existència de la qual genera grans controvèrsies, i que sovint es presenta com la punta de l'iceberg de les discriminacions a les que estan sotmeses les persones migrants. Tanmateix, tot i la rellevància d'aquest dispositiu per sí mateix, el seu anàlisi s'emmarcarà en el contínuum del cicle de la deportació del que s'ocupa aquesta tesi.

---

<sup>329</sup> Per conèixer la utilització de la detenció d'immigrants com a resposta a la immigració en el món, vid. el treball de la ONG “Global detention Project”. Disponible a: <http://www.globaldetentionproject.org> [Darrera consulta: 30 d'octubre de 2015].

Si bé fa 15 anys els CIE eren institucions gairebé desconegudes, avui en dia s'han convertit en un tema d'interès social, polític i, també, acadèmic<sup>330</sup>. Les ONG i moviments socials de països com França, Itàlia, Bèlgica o Alemanya van ser les primers en visibilitzar, denunciar i col·locar els centres de detenció d'immigrants d'Europa a l'escena política al llarg dels anys noranta i principis del anys dos mil. El discurs es centrava en la crítica de la incipient política migratòria comuna de la Unió Europea i en les vulneracions de drets de les persones migrants detectades en els centres dels diferents països. En aquest sentit, cal destacar sobretot la recerca realitzada per la xarxa MIGREUOP<sup>331</sup> sobre els camps d'Europa, que va permetre l'elaboració del complet mapa dels llocs de detenció i internament d'estrangers a Europa i als països veïns. La primera edició d'aquest mapa va ser publicada l'any 2003 i recollia l'existència dels "camps"<sup>332</sup> d'Europa, que en la cinquena edició, publicada el 2012, que es reproduïx a continuació, eren 473.

---

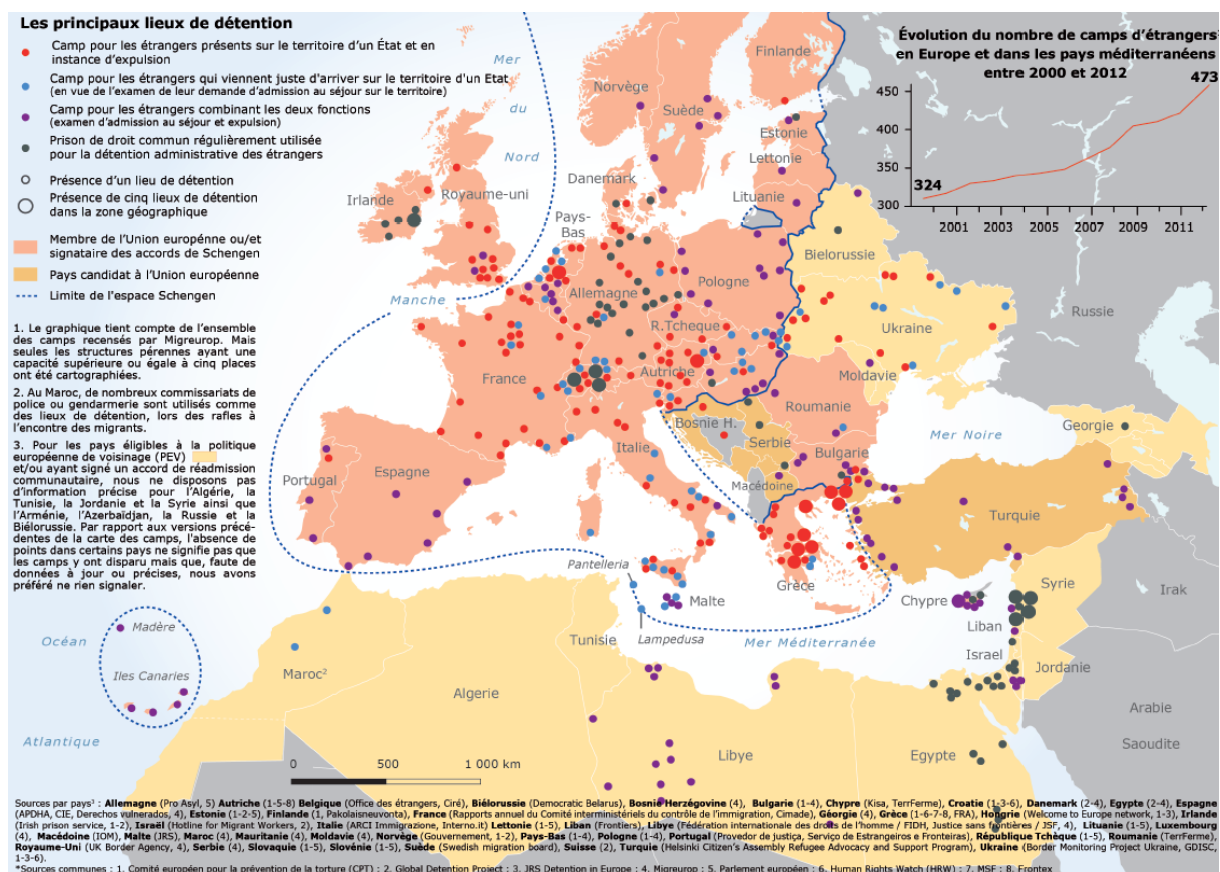
<sup>330</sup> Vid. entre d'altres: (Pickering i Lambert 2001; Walters 2002; Schuster 2005; Welch i Schuster 2005; Bloch i Schuster 2005; Walters 2006; Rajaram i Grundy-Warr 2007; Dow 2007; Makaremi i Kobelinski 2009; Cornelisse 2010; De Genova i Peutz 2010b; Levy 2010; Sutton i Vigneswaran 2011; Squire 2011; Fassin 2011; Dembour i Kelly 2011; Rygiel 2011; Bosworth 2011; Barker 2012; Rygiel 2012; Fialho 2012; Flynn 2012; Fischer 2013; Colombo 2013; Cheliotis 2013; Ugelvik i Ugelvik 2013; Campesi 2013; Bosworth 2014; Wilsher 2014; Gill et al. 2014; Furman et al. 2014; Fischer 2014; Sigona 2015).

<sup>331</sup> Migreuop ([www.migreuop.org](http://www.migreuop.org)) és una xarxa europea i africana d'activistes i investigadors que té l'objectiu d'informar i lluitar contra la detenció generalitzada d'estrangers i la proliferació dels "camps", dispositius clau de la política d'externalització de la Unió Europea.

<sup>332</sup> Migreuop utilitza el terme "camp" per referir-se als centres de detenció de migrants, ja que és un terme més ampli, que permet fer al·lusió tant als centres formals com informals. Així mateix, la utilització de la paraula "camp" té connotacions polítiques importants en relació amb la legitimitat i les condicions d'aquests.

## CAPÍTOL 4: El cycle de la deportació: detenció, internament i expulsió

Cristina Fernández Bessa



### Il·lustració 2: Mapa dels principals llocs de detenció d'Europa

Font: MIGREUOP. Disponible a: [http://www.migreuop.org/article2216.html?lang=fr](http://www.migreurop.org/article2216.html?lang=fr) [Darrera consulta: 27 d'octubre de 2015].

L'oposició dels moviments socials als llocs de detenció i internament d'immigrants va ser recollida per alguns grups polítics<sup>333</sup>. El debat social inicial va anar acompanyat d'algunes aportacions acadèmiques destacables des de la Ciència Política a França (amb els número 57 de la revista *Culture & Conflits*, 2005; el número 1 de la revista *Politix*, 2005) o des de la Filosofia política a Itàlia (Rahola 2003; Agamben 1998) que van contribuir a l'enriquiment de les reflexions sobre el significat d'aquests centres. De totes maneres, es continuava tractant d'un tema marginal, només tractat per

<sup>333</sup> Cal destacar, per exemple, a nivell europeu, la campanya pel tancament dels centres de detenció temporal per migrants a Europa que es va llençar el 17 de maig de 2006 a Estrasburg per part del grup confederal de la Esquerra Unitària Europea/Esquerra Verda Nòrdica al Parlament europeu.

persones que normalment combinaven activitats intel·lectuals i militants, ja que, com adverteix Mathieu Bietlot, l'interès científic pel tema acostuma a anar de la mà de la seva denúncia (Bietlot 2004).

Nombrosos autors/es han pres els models teòrics de Giorgio Agamben sobre l'estat d'excepció i els camps per analitzar els CIE, que de manera deliberada i provocativa (Bosworth 2014) invoquen els horrors dels camps de concentració nazis. En els volums I i III de la seva obra *Homo Sacer* (Agamben 1998; 2004), el filòsof italià va desenvolupar la idea del *camp* com a paradigma de la situació contemporània caracteritzada per la inclusió, cada vegada més directa, de la vida a l'ordre del poder. La tesi d'Agamben parteix de la base de que l'aportació fonamental del poder sobirà és la producció de la *nuda vida* com a element polític original i com a llinzar d'articulació entre naturalesa i cultura, *zoé* i *bíos*<sup>334</sup>. És a dir, la relació entre el poder sobirà i la *nuda vida* (entesa com a existència despulada de tot valor polític, és a dir, d'allò que configura a un ésser humà com a persona/ciudadà) és una relació de captura, sobre la base d'una estructura d'excepció. Mentre que això institueix un ordre jurídic, alhora el poder sobirà ha de conservar la possibilitat de suspendre'l. A l'espai d'excepció, l'operació fonamental del poder consisteix en la possibilitat d'aïllar en cada subjecte una *vida nuda*, és dir, una vida irremeiablement exposada a l'excepció sobirana. Per consegüent, l'estat d'excepció apareix com a l'inrevés de la norma, no el contrari de l'ordre instituit, sinó el principi que li és immanent. A partir d'aquí, Agamben afirma que el camp de concentració, i no la ciutat, és avui el paradigma biopolític d'Occident. El camp de concentració en tan que espai d'excepció és una porció del territori que es situa fora de l'ordre jurídic normal, però que no per això és simplement un espai exterior. El que s'exclou en aquest, és inclòs per mitjà de la seva pròpia exclusió. I d'aquesta manera, el mateix estat d'excepció queda incorporat a l'ordenament jurídic. Quan l'estat d'excepció és 'volgut', inaugura un nou paradigma juridicopolític, en el

---

<sup>334</sup> Agamben entén per *Zoé* la vida merament natural o biològica, l'ésser humà contemplat des de la seva biologia, i per *Bíos* la vida que s'integra a la *polis*, a la comunitat, juridificada, polititzada.

qual la norma es fa indiscernible de l'excepció. En paraules de Giorgio Agamben: “*El camp de concentració es l'espai que s'obre quan l'estat d'Excepció comença a convertir-se en regla*” (Agamben 1998, 215). Per tot això, Agamben afirma que si l'essència del camp de concentració consisteix en la materialització de l'estat d'excepció i en la consegüent creació d'un espai en el qual la *nuda vida* i la norma entren en un confí d'indistinció, hauríem d'admetre que cada vegada que es crea una estructura d'aquest tipus, com són els camps d'internament d'estrangers, ens trobem en presència d'un *camp*, independentment de l'entitat dels crims que s'hi cometin i qualsevol que sigui la seva denominació o les seves peculiaritats topogràfiques<sup>335</sup> (Agamben 1998).

Si bé el paradigma dels *camps* ha estat freqüentment utilitzar per assenyalar les vulneracions de drets fonamentals i la manca de legalitat dels centres, Héctor Silveira i Iñaki Rivera (2009) afirmen que a Espanya els centres d'internament per a estrangers no estan fora de l'Estat de dret, sinó que hi estan integrats i sotmesos a les seves lleis, i que tot i els abusos que s'hi produeixen, en els CIE és possible distingir entre fet i dret (Silveira Gorski i Rivera Beiras 2009). En aquest mateix sentit es pronuncia Mary Bosworth (2014): malgrat l'arbitrarietat en la presa de decisions i l'extens poder discrecional de l'Estat respecte al control de fronteres, aquestes institucions no estan fora de la llei. Sandro Mezzadra i Brett Neilson (2013) consideren que és més apropiat entendre els centres d'internament com a espais de producció i reproducció del treball humà que com expressions del poder sobirà sobre la *nuda vida*. Com diu el propi Agamben, les seves categories són fetes de paradigmes, és a dir, d'exemples que per-

---

<sup>335</sup> En aquest sentit Agamben afirma: “*Tan camp de concentració és, doncs, l'estadi de Bari, en el qual el 1991 la policia italiana va amuntegar provisionalment els emigrants clandestins albanesos abans de reexpedir-los al seu país, com el Velòdrom d'Hivern en què les autoritats de Vichy van agrupar als jueus abans de lliurar-los als alemanys; tant el Konzentrations-lager für Ausländer a Cottbus-Sielow en què el govern de Weimar va recollir als pròfugs jueus orientals, com les zones d'attente dels aeroports internacionals francesos, en què són retinguts els estrangers que sol·liciten el reconeixement del estatut de refugiat. En tots aquests casos, un lloc aparentment anodí (per exemple l'Hotel Arcades a Roissy) delimita en realitat un espai en què l'ordre jurídic normal queda suspès de fet i on el que es cometin o no atrocitats no és una cosa que depengui del dret, sinó només del civisme i del sentit ètic de la policia que actua provisionalment com a sobirana (per exemple, durant els quatre dies en què els estrangers poden ser mantinguts a la zona d'attente abans de la intervenció de l'autoritat judicial)*” (Agamben 1998, 221-222).

meten entendre una estructura històrica, i aquest tipus d'anàlisi no s'ha de confondre amb una recerca sociològica (Raulf 2004).

Un altre marc teòric freqüentment utilitzar en relació als centres d'internament han estat els anàlisis sobre governabilitat i biopoder de Michel Foucault (2009; 2010), que es centren en les estratègies i tecnologies per les que l'Estat gestiona la població i en les dinàmiques del poder.

Entre aquestes concepcions, Mezzadra i Neilson (2013) consideren que cal desenvolupar un concepte de sobirania menys monolític i apocalíptic que el desenvolupat per Agamben. Per aquests autors els centres d'internament s'han de veure menys com a mecanismes d'exclusió que com a "càmeres de descompressió", és dir, dispositius de regulació del temps i la velocitat d'inserció dels migrants en els mercats de treball, que equilibren -violentament- les tensions que afecten els mercats. Aquesta visió suposa una concepció totalment diferent a la d'Agamben i posa de relleu que el centre d'internament no priva els migrants de la seva capacitat política de resistència<sup>336</sup>.

Tanmateix, com posa de relleu Mary Bosworth (2014), més enllà dels nombrosos informes d'ONG i d'institucions governamentals, poques vegades des de l'acadèmia s'han realitzat anàlisis empíriques sobre els CIE i encara menys s'hi ha entrat per parlar sobre ells<sup>337</sup>. Com ja s'ha al·ludit en l'apartat metodològic, tot i que gran part d'aquest capítol es basa en dades secundàries, inevitablement no puc obviar les meves experiències respecte a aquesta institució esmentades a la presentació.

---

<sup>336</sup> Sobre les lluites dels migrants i les accions de resistència en els CIE, sobretot mitjançant el seu cos (vagues de fam, automutilacions, etc.), vid. entre d'altres: (Espai per a la Desobediència a les Fronteres 2008; Rygiel 2011; McGregor 2011; Nyers i Rygiel 2012; Conlon 2013; Puggioni 2014; Fischer 2014; Bosworth 2014; Gill et al. 2014).

<sup>337</sup> A l'Estat Espanyol comptem amb l'estudi "*Mujeres en el CIE. Género, inmigración e internamiento*" (Martínez Escamilla 2013a) que tot i que comptava amb una autorització per realitzar l'estudi, obtinguda a finals de 2011, el mes d'abril de 2012 el Director del CIE va comunicar a l'equip d'investigació que no podia continuar realitzant el seu estudi al Centre d'Internament d'Aluche (Madrid). Aquest canvi de criteri, casualment o no, va coincidir amb un canvi de govern.



Durant la primera dècada dels anys dos mil l'interès acadèmic per la detenció d'immigrants va augmentar exponencialment i va arribar a l'àmbit de la criminologia. A Austràlia, per exemple, Sharon Pickering i Caroline Lambert (2001) van iniciar una interessant línia de treball introduint la detenció dels demandants d'asil dins de l'àmbit d'estudi criminològic, seguida per Leanne Weber (2002). Aquesta línia s'ha continuat els recents anys en l'àmbit de l'anomenada "*crimmigration*" (Stumpf 2013) i en la criminologia de la mobilitat (Franko Aas i Bosworth 2013; Ugelvik i Ugelvik 2013; Campesi 2013; Cheliotis 2013; Bosworth 2014).

A l'Estat espanyol, seguint una evolució semblant a la dels països veïns, després de que la societat civil organitzada, les ONG i els mitjans de comunicació han posat el tema sobre la taula, diversos acadèmics, alguns d'aquests especialment compromesos (Martínez Escamilla 2009a; Martínez Escamilla 2009b; Silveira Gorski 1998), van produir diverses aportacions, fonamentalment des de l'àmbit jurídic.

Durant els anys 90 i principis dels 2000 els CIE van ser gairebé ignorats tant pels estudis sobre migracions, com per les ciències jurídiques, i encara més per la criminologia. Exceptuant moments conjunturals, com el de la seva creació i convalidació constitucional (Alarcón Mohedano i De Martín Sanz 1999; Prieto Olmos 1998), o els treballs pioners d'Héctor Silveira (2002b), gairebé no es troben articles doctrinals ni publicacions acadèmiques sobre els CIE. Després de l'aprovació de la Llei d'estrangeria i les seves successives reformes, diversos juristes van començar a elaborar estudis sobre l'expulsió d'estrangers on s'esmentava de passada la figura de l'internament, i aquesta va ser comentada en compilacions sobre la legislació d'estrangeria i el seu règim sancionador (Reche 2001; Juanes Peces 2005). Durant la segona meitat del anys 2000 Paloma Requejo (2006) va dedicar una monografia des de l'àmbit del dret constitucional i Vicente Martínez (2006b) una tesi doctoral des del dret d'estrangeria. A més de la manca d'interès per la matèria, la falta de publicacions acadèmiques sobre els Centres d'Internament recau també en motius de caràcter estructural, és a dir, a la manca de transparència de les institucions vers aquests Centres i als obstacles per accedir lliurement als CIE.

Una valuosa aportació la trobem en el treball realitzat per l'Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans sobre els procediments administratius de detenció, internament i expulsió d'estrangers a Catalunya (Silveira Gorski, Monclús Masó, i Nicolás Lazo 2003)<sup>338</sup> i en un pla més pràctic, la *Guia informativa de drets i garanties davant l'internament i expulsió d'estrangers* (2005)<sup>339</sup>.

A mesura que el fenomen migratori anava adquirint noves dimensions i més protagonisme social i polític, els mitjans de comunicació<sup>340</sup>, les denúncies i informes d'ONG (HRW 2002; Perez-Sales 2009; Ferrocarril Clandestino, Médicos del Mundo Madrid, i SOS Racismo Madrid 2009) i alguns informes institucionals (Defensor del Pueblo 2005; Gil-Robles 2005; STEPS Consulting Social 2007; MNPT 2011; 2012; 2013; 2014) van començar a informar sobre l'existència del CIE, les condicions de vida i habitabilitat dels centres i les vulneracions de drets que s'hi produïen.

Els darrers anys, quan les ONG han situat el tema en l'agenda política i mediàtica<sup>341</sup>, i després de la darrera reforma de la Llei d'Estrangeria (LO 2/2009) i de la tardana aprovació del Reglament de funcionament dels Centres d'Internament (RD 162/2014), van proliferar les publicacions jurídiques sobre el tema<sup>342</sup> i van tenir lloc

---

<sup>338</sup> Si bé inicialment, aquest havia de ser un estudi sobre les condicions d'internament en el CIE de Barcelona (La Verneda) l'administració va vetar l'accés dels investigadors i investigadores al centre, per la qual cosa es va haver de replantejar la recerca.

<sup>339</sup> Disponible a: <http://www.ub.edu/ospdh/sites/default/files/documents/completa.pdf> [Darrera consulta: 27 d'octubre de 2015].

<sup>340</sup> Alguns articles d'opinió publicats a la premsa van començar a definir els CIE com a "camps d'internament il·legítims per estrangers" (Naïr, Sami (2005) "*Los campos para extranjeros en Europa*", a El País, 13 de setembre de 2005), "forats negres" (Silveira, Héctor i Iñaki Rivera (2006) "*La Europa Fortaleza*" a El País, 5 de juliol de 2006), destacant la seva opacitat, la manca de respecte per l'estat de dret i la vulneració dels drets fonamentals de les persones internades.

<sup>341</sup> Vid. entre d'altres el documental "CIE, preso administrativa", dirigit per Xavier Montanyà i Antonio Cortés (2014). Disponible a: <http://www.tv3.cat/30minuts/reportatges/1929/CIE-pres-administrativa> [Darrera consulta: 27 d'octubre de 2015].

<sup>342</sup> Veure entre altres: (Martínez Escamilla 2009a; Pelluz Robles 2009; Salido López 2011; Martínez Escamilla 2011; Miralles Sangro 2012; González Saquero 2012; Donaire Villa 2012; González Saquero 2012;

una sèrie de declaracions institucionals al respecte. El 23 de juliol de 2015 el Ple del Parlament de Catalunya va aprovar una declaració instant al Govern espanyol al tancament del CIE de Barcelona, i el 15 d'octubre de 2015 el Ple de les Corts Valencianes va aprovar una proposició no de llei en què s'insta demanar al Govern iniciar el procés de tancament dels Centres d'Internament d'Estrangers (CIE) i cedir a l'Ajuntament de València els terrenys de l'actual CIE per a destinar-lo a iniciatives de caràcter social. Més enllà dels efectes pràctics de les declaracions, el fet que les institucions autonòmiques, tot i que no tenen competència sobre la matèria, hagin realitzat un debat en seu parlamentària sobre la matèria i que s'hagi adoptat una decisió en el sentit de tancar els CIE mostra la rellevància política del tema i la manca de legitimitat social d'aquests centres.

Després d'aquest breu repàs sobre l'estat de la qüestió, a continuació s'exposarà el règim jurídic dels CIE, les formes d'ingrés i la regulació del seu règim intern. Aquest anirà seguit de l'anàlisi de la situació de l'internament al territori espanyol al llarg del període analitzat: on estan situats els CIE, quines persones hi han estat detingudes, i quin ús s'ha fet d'aquest dispositiu. Amb aquest recorregut es pretén presentar un balanç sobre les funcions dels CIE i el seu rol respecte al cicle de la deportació.

## 2.1. Els CIE del territori espanyol

Conforme al marc jurídic d'aplicació, els CIE es defineixen com a establiments de caràcter no penitenciari on s'ingressa cautelarment a estrangers que estan pendents que s'executi una ordre d'expulsió, però també poden servir per facilitar l'execució de les devolucions i denegacions d'entrada. L'existència d'aquests centres obeeix a la finalitat

---

Mora Cabo 2012; Trillo-Figueroa Calvo 2013; Martínez Escamilla 2013b; Daunis Rodríguez 2014b; López Benítez 2014).

d'assegurar la repatriació dels estrangers sobre els que s'ha cursat, ordenat o proposat una ordre d'expulsió, tant per motius administratius com d'ordre penal.

### 2.1.1. Situació i capacitat dels CIE

La situació sociogeogràfica de l'Estat espanyol ha estat un factor que, com s'ha vist en el primer capítol, ha condicionat l'origen i la densitat dels fluxos migratoris. D'aquesta manera, tant la posició geogràfica de la península ibèrica com la composició i intensitat dels fluxos migratoris han influït en la localització dels CIE, la seva capacitat i la seva obertura i tancament.

A l'Estat espanyol hi ha hagut 10 instal·lacions que han funcionat com a CIE. Es tracta de les següents:

*Taula 22: Ubicació CIE, creació, funcionament i tancament*

Nom	Ciutat	Any de creació/inici funcionament	Any tancament/fi de funcionament
Aluche	Madrid	1999 (per OM 22/02/1999)	
Zona Franca	Barcelona	1999 (per OM 22/02/1999)	
Sapadors	València	1999 (per OM 22/02/1999)	
Sangonera	Murcia	1999 (per OM 22/02/1999)	
Capuchinos	Málaga	1999 (per OM 22/02/1999)	Ordre PRE/9/2013, de 8 de gener, per la que s'acorda tancar el CIE.
Algeciras	Algeciras	Inaugurat a mitjans de 2003	
Isla de las Palomas <sup>343</sup>	Tarifa	Inaugurat a mitjans de 2003	
Barranco Seco	Las Palmas	1999 (per OM 22/02/ 1999)	
Hoya Fría	Tenerife	En funcionament des de 2003	
El Matorral	Fuerteventura	(Creació no publicada com requeria la OM 22/02/1999)	Tancat el 29/05/2012 per baixa ocupació.

Font: Elaboració pròpia. Dades: Defensor del Pueblo (2005). (Ministerio del Interior 2004b).

<sup>343</sup> Administrativament el CIE de la Illa de Las Palomas és un adjunt del CIE d'Algeciras, però són instal·lacions separades.

Els CIE de Madrid, Barcelona, València, Màlaga, Las Palmas i Múrcia van ser creats formalment d'acord amb la disposició addicional segona de l'Ordre Ministerial (OM) de 22 de febrer de 1999, sobre normes de funcionament i règim interior dels Centres d'internament d'estrangers. L'any 2003 es va procedir a l'obertura de nous centres a Algeciras i Tenerife, i a la millora de les instal·lacions dels centres ja existents, que va implicar un increment considerable del nombre de places d'internament disponibles fins la data (Defensor del Pueblo 2005; Ministerio del Interior 2004b).

Alguns d'ells estan en instal·lacions d'antigues comissaries de policia, establiments militars o presons remodelades. D'altres, com el de Barcelona, són edificis de nova construcció, però que reproduïxen les característiques carceràries: cel·les amb barrots, cel·les d'aïllament, comunicacions amb els familiars a través de mampares, mesures de seguretat, etc. (Fernández Bessa 2009).

Els CIE no estan repartits per la totalitat del territori, sinó que estan localitzats en zones determinades. En concret, trobem un CIE a les grans ciutats de Madrid, Barcelona i València (totes elles amb elevades taxes de població immigrant) i la resta estan situats a la zona costanera del Sud de la Península i a les illes Canàries, el territori que sovint anomenem "frontera sud".

El nombre de places d'aquests CIE ha anat variant depenent de l'obertura, remodelació i tancament de les instal·lacions. El Ministeri d'Interior no publica aquesta xifra, però gràcies a les dades recollides als informes del MNPT del Defensor del Poble i a diverses preguntes parlamentàries al respecte, disposem de la següent informació:

Taula 23: Total places CIE, 2003, 2006, 2012, 2013

Data	Núm. places
Desembre 2003	2.860 places
Setembre 2006	1.936 places <sup>344</sup>
Març 2012	2.548 places
Gener 2013	1.462 places
Desembre 2014	2.338 places <sup>345</sup>

Font: Elaboració pròpia. (Ministerio del Interior 2004b) Respostes a preguntes parlamentàries (pregunta escrita realitzada al Congrés per Joan Herrera (GIV-IU-ICV), de setembre de 2006; preguntes parlamentàries n. 184/005387 a 184/005395 i publicades al Butlletí Oficial del Congrés dels Diputats, n. 134, de 25 de juliol de 2012; resposta del Govern 184/67952 a pregunta escrita al congrés realitzada per Jon Iñárritu-GMX).

Les places disponibles per a l'internament no han seguit una progressió uniforme, sinó que han oscil·lat depenent de l'estat de les instal·lacions disponibles i les necessitats de cada moment. L'any 2013 el nombre de places era el 50% més baix que els de 2003, i el 2014 unes 500 places menys que llavors.

L'Estat espanyol també disposa de centres semi-oberts. Es tracta dels Centres d'Estada Temporal d'Immigrants (CETI) situats a Ceuta i Melilla. Aquests centres, al principi prevists per als sol·licitants d'asil, depenen del Ministeri de Treball i Assumptes Socials, no del Ministeri del Interior. En ells, si bé les persones internades no estan estrictament privades de llibertat (no són oficialment centres de detenció), a la pràctica acaben complint les mateixes funcions que els CIE. Geogràficament, els CETI es troben situats en un territori totalment envoltat per mar o per una doble tanca de fins a 6 metres d'alt, per aquest motiu, el restringit perímetre de les ciutats de Ceuta i Melilla implica que tot i que els centres siguin oberts, aquestes es converteixen en una veritable presó per als migrants. Contràriament al que ocorre en els CIE, en aquests centres

<sup>344</sup> Aquestes estaven repartides de la següent manera: Algeciras (192), Barcelona (210), Fuerteventura (1070), Las Palmas (168), Madrid (210), Màlaga (80), Múrcia (60), Tenerife (238) i València (110). (Font: Resposta del govern a la pregunta escrita realitzada al Congrés per Joan Herrera (GIV-IU-ICV), de setembre de 2006.)

<sup>345</sup> Les places per CIE es reparteixen en: 234 al CIE d'Algeciras, 168 a Las Palmas, 226 a Barcelona, 214 a Madrid, 138 a Múrcia, 156 a València, 238 a Tenerife i 1036 a Fuerteventura (Font: Resposta del Govern 184/67952 a pregunta escrita al congrés realitzada per Jon Iñárritu-GMX).

no existeix el límit de 60 dies d'internament, per la qual cosa els migrants poden romandre en aquests "Centres d'estada temporal" durant períodes de temps indeterminats, que en algun cas han arribats fins als 2 anys. La rutina diària dels migrants que es troben en un CETI (on viuen en barracons, tenen menjar, i en funció del grau de saturació del Centre són més o menys atesos pels serveis mèdics) permet sortir del Centre al matí i passejar per la ciutat per tornar a aquell a la nit (abans de les 23h); no obstant això, no tenen possibilitat alguna de treballar o de traslladar-se a la Península, on el seu ventall de possibilitats podria augmentar (Espai per a la Desobediència a les Fronteres 2008).

Així mateix, els estrangers també poden ser retinguts a les zones de trànsit i les dependències per rebutjats dels ports i aeroports internacionals que reben més trànsit (aeroports de Madrid-Barajas, Fuerteventura i Barcelona-El Prat, o el port d'Algeciras) per un màxim de 72 hores. Mereix esment especial la "sala de repatriacions", també coneguda com "Sala 4", de l'aeroport de Barajas. Es tracta d'un centre de detenció situat en un edifici en un extrem de l'aeroport (al que tan solament es pot accedir a través de les pistes) destinat a custodiar als estrangers que es troben a l'espera de ser retornats amb motiu d'una denegació d'entrada.

### *2.2.2. Condicions d'internament*

Entre 1999 i 2015 han mort cinc persones als CIE sota circumstàncies, almenys, dubtoses: al setembre de 2009 va morir un home nigerià de 47 anys al CIE de València, aparentment per causes naturals, encara que mai es van concretar; al maig de 2011 Mohamed Abagui, de 22 anys, va aparèixer mort a la cel·la d'aïllament del CIE de Barcelona en què estava tancat; al desembre de 2012 Samba Martine, de 33 anys, va morir d'una aturada cardiorespiratòria després de sol·licitar assistència mèdica al CIE de Madrid fins a nou ocasions; el 6 gener de 2012 va morir Idrissa Diallo, de 21 anys, després de queixar-se en repetides ocasions de problemes respiratoris al CIE de Barcelona; i el dia 3 de desembre de 2012 Aramis Manukyan, més conegut com Alik, va aparèixer penjat en la cel·la d'aïllament del CIE de Barcelona.

A més de les morts, any rere any les ONG<sup>346</sup> denuncien casos de tortures, tractes vexatoris, abusos<sup>347</sup>, maltractaments i altres irregularitats<sup>348</sup>, com ara que els CIE no reuneixen les condicions exigibles d'habitabilitat<sup>349</sup> i es vulneren els Drets Humans. Les denúncies més freqüents alerten sobre l'incompliment de la poca normativa nacional i internacional existent: vulneració de la tutela judicial efectiva, falta d'informació dels detinguts sobre la seva situació i els seus drets, falta d'intèrprets, males condicions i saturació dels centres (Fernández Bessa 2009). Aquestes també han arribat des d'àmbits institucionals<sup>350</sup>.

---

<sup>346</sup> Vid. per totes: Pueblos Unidos (2011; 2012; 2013; 2014; 2015).

<sup>347</sup> Un dels casos més greus va tenir lloc a l'agost de l'any 2006 en el CIE de Màlaga, on diverses internes van denunciar abusos sexuals per part dels policies que les custodiaven (Vid, Ruiz Enciso, G. "Cronología de incidentes en el Centro d'Internamiento de Extranjeros de Málaga (Capuchinos) desde su puesta en funcionamiento". Disponible a: <http://inmigrantesmalaga.org/es/node/29> [Darrera consulta: 28 abril 2008].

<sup>348</sup> Sobre el tractament jurídic donat als casos de maltractaments als CIE denunciants entre 1999 i 2014 i les dificultats per a l'esclariment dels fets ( vid. Lledín Vitos 2015).

<sup>349</sup> Sobre aquestes condicions en paraules de les pròpies internes al CIE de Madrid, vid. "*Carta de las internas del CIE dirigida a los Comisarios de la UE*" Disponible a: <http://www.transfronterizo.net/spip.php?article50>. [Darrera consulta: 28 d'abril de 2008]. En aquesta carta un grup de dones internes al CIE d'Aluche (Madrid) denunciaven la falta de calefacció, la mala qualitat i escassetat del menjar, la falta d'atenció mèdica adequada (afirmaven que davant qualsevol dolència se'ls subministrava sempre paracetamol), casos de maltractament i vexació als interns durant la matinada, així com la constant amenaça de ser deportades més ràpidament o portades a presó si denunciaven als policies que les custodiaven.

<sup>350</sup> A l'Estat espanyol vid. els informes anuals del Defensor del Poble (i, si escau, els seus equivalents autonòmics), especialment en la seva condició de Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura (MNP). D'àmbit internacional, el Comissari Europeu per als Drets Humans Álvaro Gil Robles, en la seva visita a Espanya durant 2005, va denunciar la primacia dels elements de seguretat sobre altres consideracions, i la falta de garanties jurídiques dels interns, inferiors a les previstes en el règim penitenciari (Gil-Robles 2005). També es pot destacar l'informe realitzat per al Parlament Europeu sobre "les condicions dels centres per a nacionals de tercers Estats en els 25 Estats membre" publicat al desembre de 2007. Per a realitzar aquest informe, malgrat les reticències de les autoritats espanyoles, els investigadors van ser autoritzats a visitar cinc CIE (Fuerteventura, Madrid, Barcelona, Màlaga i Algeciras) i a entrevistar-se amb algunes persones internades. Entre les seves conclusions destaca la denúncia respecte a les condicions de detenció innecessàriament severes, similars a les carceràries (confinament gairebé permanent en cel·les, possibilitats limitades per fer exercici en l'exterior); a les deplorables condicions estructurals i higièniques d'alguns centres (degradants per als detinguts); als casos de maltractaments perpetrats per part dels policies encarregats de custodiar als detinguts, així com l'actitud no respectuosa i de menyspreu de la policia cap als immigrants en alguns centres; la falta de serveis mèdics i les seves reticències a donar resposta a les necessitats dels detinguts; o la falta de transparència dels centres



La competència sobre els CIE (inspecció, direcció, coordinació, gestió i control) correspon al Ministeri de l'Interior a través de la Direcció General de la Policia i Guàrdia Civil, concretament, a la UCER, dependent de la Comissaria General d'Estrangeria i Documentació.

Com afirma Héctor Silveira, *"la incardinació dels centres d'internament d'estrangers al Ministeri de l'Interior i les competències que el legislador atorga a l'administració i a la policia en l'execució dels procediments de detenció i expulsió situen als CIE en l'àmbit del sistema del "dret penal especial o administratiu", el qual es caracteritza per "sostreure legalment als principis de "estricta legalitat" i jurisdiccionalitat i per donar primacia a les competències policials en detriment de les de la jurisdicció"* (Silveira Gorski 2002b, 95-96).

Els CIE són instal·lacions no penitenciàries, però les seves condicions i funcionament són similars a les de les presons. A diferència de les presons, no compten amb personal especialitzat que s'encarregui de la custòdia de les persones privades de llibertat. Juntament amb les irregularitats i les condicions en les quals es troben aquests centres, és especialment preocupant l'estructura i règim penitenciari de molts d'ells, fins i tot els de nova creació, i el poder discrecional exercit pels policies encarregats de la custòdia dels internats (quan a les presons els funcionaris són civils i els agents no entren en el recinte sinó en situació d'urgència), a causa de la seva falta de preparació per desenvolupar aquestes labors, la seva concepció de l'internament com a mesura de càstig i els prejudicis de part de la societat espanyola (també de la policia) cap als estrangers.

Per aquest motiu, José Ángel Brandariz (2011) considera que tot i que l'internament d'un migrant irregular constitueix una privació de llibertat de caràcter admi-

---

respecte a la informació i els drets dels detinguts i la presència limitada d'ONG, per les dificultats per obtenir autoritzacions d'entrada (STEPS Consulting Social 2007). Més recentment, l'informe del Comitè Europeu per la prevenció de la Tortura i els Tractes inhumans i degradants sobre la seva visita a Espanya realitzada entre el 14 i el 18 de juliol de 2014 (CPT 2015) es refereix a situacions de maltractament, i a les condicions de detenció dels CIE de Barcelona i Madrid.

nistratiu, materialment és una situació equiparable a una presó preventiva (amb l'excepció del referit límit de durada de 60 dies). En el mateix, sentit, Ben Bowling, Coretta Phillips i James Sheptycky (2012) consideren que la detenció en un CIE es una forma de càstig.

## **2.2. Règim jurídic dels CIE**

La polèmica sobre l'adequació legal de la regulació de l'internament i les nombroses denúncies de les entitats socials respecte a la vulneració de drets que suposa, fa necessari una descripció detallada del règim jurídic dels CIE. Per aquest motiu, en aquest apartat es farà un breu recorregut pels antecedents i la configuració legal de l'internament d'estrangers en l'ordenament jurídic espanyol i en la Directiva europea de retorn. Després, s'exposaran les causes legals per les que una persona pot ingressar en un CIE i l'estatut jurídic de les persones internades, i finalment es descriurà la regulació de les condicions d'internament i el règim de funcionament dels CIE.

El règim jurídic que s'exposarà a continuació es refereix exclusivament als CIE. És a dir, no inclou els CETI, ni les esmentades sales de persones rebutjades dels aeroports.

### ***2.2.1. Antecedents i configuració constitucional dels CIE***

Els CIE es van regular per primera vegada a l'article 26 de la LO 7/1985, i els seu funcionament va ser desenvolupat mitjançant el Reglament d'execució de la LO 7/1985, aprovat pel RD 155/1996 i per l'Ordre del Ministeri de Presidència de 22 de febrer de 1999, dictada en compliment de l'habilitació continguda en l'esmentat Reial decret.

Tanmateix, per trobar els antecedents de l'internament d'estrangers a l'ordenament jurídic espanyol cal remuntar-se a la regulació preconstitucional. Des de la primera regulació sistemàtica del dret d'Estrangeria (Reial Decret de 17 de Novembre de 1852), la institució de l'expulsió ha anat acompanyada de mesures cautelars

d'internament, ordenades pels membres de l'Administració, sense cap tipus de control judicial, que s'executaven en centres penitenciaris (Muro Castillo i Cobo del Rosal Pérez 2011).

La Llei sobre *Vagos y Maleantes* de 1933, normativa que tractava de combatre la perillositat social, imposava l'internament com a sanció davant l'incompliment de l'expulsió imposada a "estrangers perillosos"<sup>351</sup>. Més endavant es van començar a aplicar mesures privatives de llibertat en centres diferents als penitenciaris, com podien ser els "centres preventius" establerts pel Reglament d'aplicació de la Llei sobre perillositat i rehabilitació social<sup>352</sup>.

La normativa d'estrangeria preconstitucional establia un marc on detenció, presó i expulsió eren decretades, d'acord amb el que establia el Decret Llei 522/1974, per la Direcció general de Seguretat, sense intervenció de l'Autoritat Judicial, pel sol fet de ser estranger, i sense durada determinada, ja que es permetia l'ingrés a la presó durant el temps necessari per a poder evacuar els tràmits de comprovació i expulsió (Alarcón Mohedano i De Martín Sanz 1999).

L'any 1978 es va aprovar la Constitució espanyola. En relació a l'internament, interessa destacar que en aquesta es va establir la llibertat com a dret fonamental, i es va recollir a l'article 17.2 i el 25.3, el qual prohibeix a l'administració civil la imposició de sancions que directa o subsidiàriament impliquin privació de llibertat. L'esmentat Decret-Llei de 1974, tot i contenir preceptes inconstitucionals, va continuar en vigor i

---

<sup>351</sup> Art. 6.9 *Ley de Vagos y Maleantes*, de 4 d'agost de 1933: "Els estrangers perillosos seran expulsats del territori nacional i quan vulnerin l'ordre d'expulsió, seran internats en establiments de custòdia per un any".

<sup>352</sup> L'art. 6 de Llei 16/1970 de 4 d'agost, de *Peligrosidad y Rehabilitación Social*, estableix l'internament en establiments de custòdia per a subjectes declarats perillosos, siguin estrangers o no; i en cas de que ho siguin, podent el jutge optar entre les mesures de seguretat o l'expulsió (art.7). L'article 19 i següents del *Decreto 1144/71, de 13 de maig, pel que s'aprova el reglament per l'aplicació de la Llei sobre Peligrosidad y Rehabilitación social*, regulen uns "centres preventius" per a dur a terme les mesures cautelars de detenció i internament preventiu.

es va aplicar fins que a l'any 1986 es va aprovar el reglament d'aplicació de la LO 7/1985.

La LO 7/1985 va posar fi al sistema d'expulsió creat pel Decret 522/1974, corregint els seus excessos inconstitucionals, però va introduir la detenció i privació de llibertat en els CIE per assegurar l'expulsió dels estrangers en situació irregular. Per tal d'atorgar un tractament diferent als estrangers dels presumptes delinqüents, en virtut de la distinta naturalesa de la privació de llibertat, es van crear els Centres d'Internament d'Estrangers (CIE).

En concret, l'article 26.2 d'aquesta llei establia:

*“2. En els supòsits a què es refereixen els apartats a), c) i f) del número anterior<sup>353</sup>, es podrà procedir a la detenció de l'estranger amb caràcter preventiu o cautelar mentre es resolgui l'expedient.*

*L' autoritat governativa que acordi aquesta detenció es dirigirà al jutge d'instrucció del lloc on hagi estat detingut l'estranger, en el termini de setanta-dues hores, interessant l'internament a la seva disposició en centres de detenció o en locals que no tinguin caràcter penitenciari. De tal mesura es donarà compte al Consolat o Ambaixada respectius i al Ministeri d'Afers Exteriors. L'internament no es pot prolongar més temps de l'imprescindible per a la pràctica de l'expulsió, sense que pugui excedir els quaranta dies”.*

La LO 7/1985 va establir un sistema d'internament on la privació de llibertat havia de ser acordada per un Jutge, s'havia de donar en un centre no penitenciari i l'estada màxima es va limitar en quaranta dies. Malgrat la introducció d'algunes garanties formals, aquest sistema suposava pràcticament l'abandonament de l'intern en els centres degut al buit legal en la regulació dels CIE, per la manca de l'exercici de

---

<sup>353</sup> El número 1 de l'article 26 establia: “1: Els estrangers podran ser expulsats d'Espanya, per resolució del director de la Seguretat de l'Estat, quan incorrin en algun dels supòsits següents: a) Trobar-se il·legalment en territori espanyol, per no haver obtingut la pròrroga d'estada o, si s'escau, el permís de residència, quan siguin exigibles. (...) c) Estar implicats en activitats contràries a l'ordre públic o a la seguretat interior o exterior de l'Estat o realitzar qualsevol tipus d'activitat contrària als interessos espanyols o que puguin perjudicar les relacions d'Espanya amb altres països. (...) f) No tenir mitjans lícits de vida, exercir la mendicitat o desenvolupar activitats il·legals”.

competències del Jutge d'Instrucció i per la impossibilitat d'exercir les seves potestats jurisdiccionals fora del seu Partit Judicial (Alarcón Mohedano i De Martín Sanz 1999).

D'aquesta manera, la LO 7/1985 va crear formalment la mesura d'internament tal i com el coneixem avui en dia, però en canvi, els CIE no van ser habilitats per al seu funcionament per una norma jurídica fins l'any 1999, en que es va aprovar l'Ordre Ministerial de 22 de febrer de 1999, del Ministeri d'Interior, sobre normes de funcionament i règim interior dels centres d'internament d'estrangers (BOE núm. 47, de 24 de febrer).

Des del seu naixement, els CIE han estat envoltats de polèmica. Part de la doctrina sostenia que aquesta mesura anava en contra de la Constitució Espanyola (CE), ja que la privació de llibertat per garantir un procediment d'expulsió de naturalesa administrativa contradiu els articles 17 i 25.3 CE, i suposa una vulneració de la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), ja que no es respecten les garanties processals ni existeix un procés contradictori.

Amb alguns d'aquests arguments, el Defensor del Poble va presentar un recurs d'inconstitucionalitat contra diversos articles de la LOEx, i en referència a l'internament d'estrangers, contra l'art. 26.2, paràgraf 2on, de la LO 7/1985 (antecedent immediat de l'actual art. 62 LO 4/200E), que va ser resolt per la STC 115/187, de 7 de juliol. Malauradament, aquesta sentència no va admetre la inconstitucionalitat dels preceptes impugnats, va convalidar la privació de llibertat en els CIE mitjançant una sentència interpretativa de l'article 26.2<sup>354</sup>, i va argumentar que *“sens perjudici del*

---

<sup>354</sup> El TC va assenyalar que la interpretació d'aquest precepte que sostenia el Defensor del Poble era inconstitucional. No obstant això, va sostenir que el precepte impugnat permet altres lectures compatibles amb la Constitució, en el següent sentit: *“Si la interpretació del precepte impugnat fos la que sosté el recurrent, no es respectarien certament els esmentats preceptes constitucionals, tant l'art. 17.2 com el 25.3 de la Constitució. És cert que donada l'ambigüitat i equivocitat dels termes emprats pel legislador es podria arribar a la interpretació que es proposa en el recurs. No obstant això, també aquesta ambigüitat i equivocitat permet altres lectures del precepte, compatibles amb el respecte dels esmentats preceptes constitucionals. Com ha dit la STC 93/1984, de 16 d'octubre, només cal declarar la derogació dels preceptes la incompatibilitat amb la Constitució «resulti indubtable per ser impossible dur a terme aquesta*

*caràcter administratiu de la decisió d'expulsió i de l'execució de la mateixa, la disponibilitat sobre la pèrdua de llibertat és judicial*". Així doncs, l'art. 26.2 paràgraf 2on LO 7/1985 no era inconstitucional, si i només si, s'interpretava conforme al següent fonament jurídic de la sentència en qüestió:

*"El que el precepte legal estableix és que l'òrgan administratiu, en el termini màxim de setanta-dues hores, ha de sol·licitar al jutge que autoritzi l'internament de l'estranger pendent del tràmit d'expulsió. L'òrgan judicial haurà d'adoptar lliurement la seva decisió tenint en compte les circumstàncies que concorren en el cas, en el ben entès no les relatives a la decisió de l'expulsió en si mateixa (sobre la qual el jutge no ha de pronunciar-se en aquest procediment), sinó les concernents, entre d'altres aspectes, a la causa d'expulsió invocada, a la situació legal i personal de l'estranger, a la major o menor probabilitat de la seva fugida o qualsevol altra que el jutge consideri rellevant per adoptar la seva decisió. Interpretat en aquests termes el precepte impugnat, és plenament respectuós no només de l'art. 17.2 de la Constitució, sinó, al mateix temps, també de l'art. 25.3, en no ser una decisió administrativa, sinó judicial, la qual permet la pèrdua de llibertat, ja que no hi ha cap condicionament sobre el jutge per decidir sobre aquesta llibertat. Tampoc entraria el precepte en col·lisió amb l'art. 24.2 de la Constitució, perquè de la mateixa no es dedueix cap limitació dels drets de defensa de l'estranger ni s'impedeix la seva intervenció en el corresponent procediment"* (STC 115/1987).

Segons la interpretació del TC, quan el Jutge d'Instrucció decideixi si autoritza o no l'internament no ha d'entrar a conèixer sobre la procedència de l'expulsió, sinó que ha de limitar-se a examinar externament la legalitat de la causa d'expulsió invocada i les altres circumstàncies que concorren en el cas. Per tant, la seva intervenció es limita a una simple homologació del procediment administratiu (Monclús Masó 2008).

En el fonament jurídic de la sentència, el TC també argumenta que l'internament preventiu d'estrangers previ a l'expulsió té diferències substancials amb les detencions preventives de caràcter penal, en funció al paper que exerceix l'Administració en cadascun dels casos.

---

*interpretació». I també hem dit que les lleis han de ser interpretades de la forma més favorable per a l'efectivitat dels drets fonamentals, i de conformitat amb la Constitució -SSTC 34/1983, de 6 de maig i 67/1984, de 7 de juliol-". (STC 115/1987).*

*“En matèria penal, un cop posat el detingut per l'òrgan governatiu a disposició judicial, la sort final del detingut es condiona a decisions judicials posteriors, tant pel que fa a la detenció preventiva com en el resultat del procés penal posterior. En el procediment d'expulsió, la decisió final sobre la mateixa correspon a l'òrgan governatiu, i per això és una decisió que pot condicionar la pròpia situació de l'estranger detingut” (STC 115/1987).*

Marta Monclús (2008) considera que aquesta sentència no va valorar suficientment la gravetat d'homologar una privació de llibertat no motivada en un procés jurisdiccional per un delictes. El precepte que el TC va considerar respectuós amb la Constitució permetia privar de llibertat a una persona fins a un màxim de 40 dies, per causes no constitutives de delictes ni falta, sinó amb l'única finalitat d'assegurar la futura execució d'una sanció administrativa.

D'aquesta manera, la STC 115/1987, en comptes de declarar la inconstitucionalitat de la mesura d'internament, la va validar argumentant que tot i el caràcter administratiu de la decisió d'expulsió i la seva execució, la disponibilitat sobre la pèrdua de llibertat era judicial, és a dir, va realitzar una interpretació del precepte legal per salvar la seva validesa, la qual va ser posteriorment reafirmada amb la STC 144/1999 (Requejo Rodríguez 2006).

Però a la pràctica, com va demostrar la investigació realitzada per l'Observatori del Sistema Penal i dels Drets Humans de la Universitat de Barcelona (2003) sobre els procediments administratius de detenció, internament i expulsió d'estrangers a Catalunya (Silveira Gorski, Monclús Masó, i Nicolás Lazo 2003), la majoria dels jutges concedien l'internament complint amb el que deia estrictament la llei, com una simple formalitat, sense entrar en el fons de la qüestió. La qual cosa suposava a la pràctica la vulneració dels esmentats articles 17, 24.1 i 25 de la CE.

Per tot això, seguint Héctor Silveira, podem afirmar que *“els centres d'internament constitueixen una de les expressions més diàfanes d'una cultura autoritària”*, ja que configuren la immigració clandestina com si fos gairebé un delictes, *“al que es respon amb una detenció especial”* (Silveira Gorski 2002a, 9). Com conclou Marta Monclús

(2005, 2008), l'internament d'estrangers en els CIE o "presons administratives" s'acaba convertint en una mesura penal encoberta.

*"L'internament en centres de detenció o "presons administratives" suposa la violació d'un pilar constitutiu de l'Estat de Dret, com és el dret a la llibertat. Es tracta d'una privació de llibertat que s'efectua prescindint de totes les garanties establertes en la Constitució per l'afectació d'aquest dret bàsic, de manera que constitueix una veritable mesura penal encoberta"*(Monclús Masó 2005, 425).

### **2.2.2. Els CIE a la Directiva de Retorn**

En el segon capítol s'ha analitzat amb detall la Directiva de Retorn (2008/115/CE), però en aquest punt, donada l'obligatorietat dels Estats membres de complir la normativa europea, és rellevant ressaltar els aspectes de la norma que incideixen directament sobre la mesura d'internament.

A la pròpia exposició de motius es contempla que,

*"El recurs a l'internament a efectes d'expulsió s'ha de limitar i supeditar al principi de proporcionalitat pel que fa als mitjans utilitzats i als objectius perseguits. Només es justifica l'internament per preparar el retorn o dur a terme el procés d'expulsió, i si l'aplicació de mesures menys coercitives no és suficient "*(Exposició de motius Directiva 2008/115/CE, Apartat 16).

L'article 15.1 de la Directiva de Retorn (DR) contempla la possibilitat que, en casos específics, i quan altres mesures menys coercitives no siguin suficients, els Estats membres puguin mantenir internats als nacionals de tercers països durant el procediment de retorn o expulsió, especialment, si hi ha risc de fugida o si el nacional del tercer país tracta d'evitar o dificulta la preparació de la repatriació.

El mateix article 15 en el seu segon incís estableix que l'internament ha de ser ordenat per una autoritat administrativa o judicial i ha de ser revisat regularment.

El període d'internament ha de ser tan breu com sigui possible i mai superior a sis mesos, tot i que en circumstàncies especials els Estats membres podran prorrogar el termini previst per un període no superior a dotze mesos més, de manera que, com



ja s'ha esmentat en el capítol corresponent, en total l'internament pot perllongar-se per un màxim de 18 mesos (art. 15.5 i 15.6 DR). Així mateix, en cas de que desaparegui la perspectiva raonable d'expulsió la persona haurà de ser posada en llibertat (art. 15.4 DR).

La Directiva de retorn també preveu, en el seu article 16, alguns aspectes respecte a les condicions d'internament que els Estats membres hauran de procurar garantir. D'aquesta manera, la Directiva, en comptes d'imposar unes condicions mínimes que han de complir els CIE, permet als Estats certa discrecionalitat en alguns aspectes relacionats amb els drets fonamentals de les persones internades<sup>355</sup>.

Finalment, l'article 17 de la Directiva preveu en quines circumstàncies i en quines condicions es portarà a terme l'internament de famílies i menors<sup>356</sup>. Per tant, malgrat que la normativa espanyola ho prohibeix (art. 62.4LOEx), seria possible una modificació legislativa que ho contemplés.

---

<sup>355</sup> En aquest sentit, d'acord amb la Directiva de Retorn, l'internament ha de dur-se a terme en centres d'internament especialitzats; no obstant, si això no és factible, els Estats membres podran recórrer a un centre penitenciari comú, sempre que els nacionals de tercers països estiguin separats dels presos ordinaris (art. 16.1 DR); prèvia petició, s'autoritzarà als interns [és a dir, es tracta d'una potestat de les autoritats] a que, en el moment oportú, entrin en contacte amb els seus representants legals, els membres de la seva família i les autoritats consulars competents (art. 16.2 DR); es prestarà particular atenció a la situació de les persones vulnerables [és a dir, que aquestes podran ser internades] i se'ls dispensarà assistència sanitària d'urgència i tractament bàsic de malalties [per tant, no s'assegura l'assistència mèdica especialitzada] (art. 16.3 DR); els CIE podran ser visitats per les ONG i organismes nacionals, internacionals, però les visites podran estar subjecte a autorització prèvia [la qual cosa permet a es autoritats denegar-se] (art. 16.4 DR); els interns rebran de manera sistemàtica informació sobre les normes aplicables al centre i sobre els seus drets i obligacions art. 16.5 DR).

<sup>356</sup> Els menors no acompanyats i les famílies amb menors només estaran internats com a darrer recurs i pel menor temps possible, i es garantirà a les famílies un allotjament separat que asseguri un grau adequat d'intimitat. Es donarà accés als menors al sistema d'ensenyament bàsic, i la possibilitat de participar en activitats d'oci, inclosos jocs i activitats recreatives adequades a la seva edat. Als menors no acompanyats se'ls facilitarà, en la mesura del possible, allotjament en institucions amb personal i instal·lacions que tinguin en compte les necessitats pròpies de la seva edat (art. 17 DR).

### *2.2.3. La regulació legal de l'internament*

L'aprovació de la LO 4/2000, i de manera específica, la modificació d'aquesta norma duta a terme per la LO 14/2003, van abordar alguns aspectes del funcionament dels CIE (drets i obligacions dels interns, la informació que ha de ser subministrada al ingrés, la formulació de peticions i queixes, l'adopció de mesures de seguretat, etc.), aspectes que posteriorment van ser desenvolupats en els articles 153 a 155 RD 2393/2004 (derogat pel RD 557/2011).

Així mateix, la reforma de la LOEx operada per la LO 2/2009 va incorporar, en compliment amb les obligacions establertes a la Directiva de Retorn, modificacions molt rellevants respecte al funcionament dels CIE, en tant que va augmentar la durada de l'internament de 40 a 60 dies, va crear la figura del jutge de control, competent per al control de les condicions de l'estada dels interns al CIE (art. 62.6 LOEx), va reconèixer el dret dels interns a entrar en contacte amb Organitzacions No Governamentals (art. 62bis LOEx) i va admetre la immediata posada en llibertat de l'estranger quan cessin les circumstàncies que motivin la mesura cautelar d'internament (art. 62.3 LOEx). Aquesta reforma també va establir la obligatorietat de regular el règim de funcionament intern del CIE en un Reglament, el qual no va arribar fins l'aprovació del RD 162/2014, de 14 de març, pel qual s'aprova el Reglament de Funcionament i Règim Interior dels Centres d'Internament d'Estrangers.

En el capítol anterior s'ha fet un repàs per la evolució i les reformes de la llei d'estrangeria (LO 4/2000) des de la seva aprovació l'11 de gener del 2000. La institució dels CIE i les causes d'internament no han quedat exemptes de reformes, però tot i que aquestes s'aniran indicant, a continuació s'aportarà una descripció comprensiva de la regulació legal de l'internament i els CIE d'acord amb la legislació.

L'internament d'estrangers apareix a la LOEx, gairebé de manera incidental. Quan l'article 58 LOEx estableix els efectes de l'expulsió i la devolució, imposa una mesura que encara no ha estat esmentada ni descrita a la llei: *"sol·licitar a l'autoritat judicial la mesura d'internament prevista per als expedients d'expulsió"* en els casos en que *"la devolució no es pugui executar en el termini de 72 hores"* (art. 58.6 LOEX).

Posteriorment, una nova infracció a la Llei d'estrangeria preveu l'internament per assegurar el compliment de la sanció. Es tracta de la denegació d'entrada, també coneguda com a retorn (d'acord amb la redacció de l'article de la LO 8/2000) o rebuig en frontera<sup>357</sup>. En aquest cas, igual que en el de la devolució, l'article 60.1 de la LOEX estableix que *“Quan el retorn s’hagi d’endarrerir més de setanta-dues hores, l’autoritat que hagi denegat l’entrada s’ha d’adreçar al jutge d’Instrucció perquè determini el lloc on hagin de ser internats fins a aquell moment”*.

L'article 60.2 LOEX continua definint com seran els llocs on el jutge pot establir l'internament de les persones que hagin de ser retornades de la següent manera

*“Els llocs d’internament per a estrangers no tenen caràcter penitenciari, i han d’estar dotats de serveis socials, jurídics, culturals i sanitaris. Els estrangers internats estan privats únicament del dret ambulatori”*.

Per fi, a l'article 61.1 de la LOEX, redactat d'acord amb la reforma introduïda per la LO 8/2000, apareix l'internament preventiu com mesura per a assegurar el compliment de la sanció d'expulsió. En concret, aquest article descriu l'internament com una mesura cautelar, compresa entre d'altres, que podrà adoptar l'instructor d'un procediment sancionador previst per la LOEX en què es pugui proposar l'expulsió de l'estranger, a fi d'assegurar el compliment de la resolució final que pugui dictar.

Els supòsits, forma i condicions en què podrà acordar-se l'internament estan definits per l'article 62 LOEX<sup>358</sup>, que si bé el seu contingut a aquest respecte va ser

---

<sup>357</sup> Article 60 LOEX (redactat d'acord amb la LO 2/2009).

<sup>358</sup> Article 62 LOEX (redactat d'acord amb la LO 2/2009) indica que,

*“1. Incoat l’expedient per algun dels supòsits que preveuen les lletres a i b de l’article 54.1, les lletres a, d i f de l’article 53.1 i l’article 57.2 d’aquesta Llei orgànica en el qual es pugui proposar expulsió del territori espanyol, l’instructor pot sol·licitar al jutge d’Instrucció competent que disposi l’ingrés de l’estranger en un centre d’internament mentre es realitza la tramitació de l’expedient sancionador.*

*El jutge, amb l’audiència prèvia de l’interessat i del Ministeri Fiscal, ha de resoldre mitjançant una interlocutòria motivada, en la qual, d’acord amb el principi de proporcionalitat, ha de tenir en con-sideració*

introduït per la reforma de la LO 8/2000, les posteriors reformes l'han ampliat ostensiblement, convertint-se en l'estatut de les persones internades i el règim de funcionament intern dels CIE. En concret, l'article 62bis LOEx regula els drets del estrangers internats, el 62ter LOEx els seus deures, el 62quarter LOEx estableix la informació que han de rebre els internes en el seu ingrés i la forma de fer reclamacions, el 62quiquies LOEx les mesures de seguretat i el 62sexties LOEx el funcionament i règim interior dels centres.

---

*les circumstàncies concurrents i, en especial, el risc d'incompareixença per no tenir domicili o documentació identificativa, les actuacions de l'estranger tendents a dificultar o evitar l'ex-pulsió, així com l'existència de condemna o sancions administratives prèvies i d'altres processos penals o procediments administratius sancionadors pendents.*

*Així mateix, en cas de malaltia greu de l'estranger, el jutge ha de valorar el risc de l'internament per a la salut pública o la salut del mateix estranger.*

*2. L'internament s'ha de mantenir pel temps imprescindible per als fins de l'expedient, i la seva durada màxima és de 60 dies, sense que es pugui acordar un nou internament per qualsevol de les causes previstes en un mateix expedient.*

*3. Quan s'hagin deixat de complir les condicions que descriu l'apartat 1, l'estranger ha de ser posat immediatament en llibertat per l'autoritat administrativa que el tingui a càrrec seu, i ho ha de posar en coneixement del jutge que en va autoritzar l'internament. De la mateixa manera i per les mateixes causes, pot ser ordenada la fi de l'internament i la posada en llibertat immediata de l'estranger pel jutge, d'ofici o a iniciativa de part o del Ministeri Fiscal.*

*4. No es pot acordar l'ingrés de menors en els centres d'internament, sense perjudici del que preveu l'article 62 bis 1. i d'aquesta Llei. Els menors estrangers no acompanyats que es trobin a Es-panya han de ser posats a disposició de les entitats públiques de protecció de menors de conformitat amb el que estableix la Llei orgànica de protecció jurídica del menor i d'acord amb les normes que preveu l'article 35 d'aquesta Llei.*

*5. La incoació de l'expedient, les mesures cautelars de detenció i internament i la resolució final de l'expedient d'expulsió de l'estranger han de ser comunicades al Ministeri d'Afers Exteriors i a l'ambaixada o consolat del seu país.*

*6. Als efectes del present article, el jutge competent per autoritzar i, si s'escau, deixar sense efecte l'internament és el jutge d'Instrucció del lloc on es practiqui la detenció. El jutge competent per al control de l'estada dels estrangers als centres d'internament i a les sales d'inadmissió de fronteres és el jutge d'Instrucció del lloc on estiguin ubicats, i s'ha de designar un jutjat concret en aquells partits judicials on n'hi hagi diversos. Aquest jutge ha de conèixer, sense recurs ulterior, de les peticions i queixes que plantegin els interns pel que fa als seus drets fonamentals. Igualment, pot visitar els centres quan conegui algun incompliment greu o quan ho consideri convenient”.*

a) Supòsits, forma i condicions per acordar l'internament

L'article 62bis de la LOEX defineix els Centres d'Internament d'Estrangers com a “*establiments públics de caràcter no penitenciari*”. D'acord amb aquest precepte, “*l'ingrés i estada en aquests tindrà únicament finalitat preventiva i cautelar*”, per tant, en tot moment s'hauran de salvaguardar “*els drets i llibertats reconeguts en l'ordenament jurídic, sense més limitacions que les establertes en la seva llibertat ambulatòria*”.

L'internament no podrà perllongar-se més temps de l'imprescindible per portar a terme l'expulsió i, en qualsevol cas, aquest no podrà mai excedir dels 60 dies. Per aquest motiu, tan aviat com es tingui constància de que l'expulsió no podrà dur-se a terme, s'haurà de sol·licitar a l'autoritat judicial la immediata posada en llibertat de l'estranger. Malgrat això, existeixen evidències de que fins i tot en els supòsits en què resulta obvi que no serà factible l'expulsió, no s'ha revisat la idoneïtat de mantenir la mesura (Martínez Escamilla 2009b; Romero 2010). D'altra banda, la normativa estableix que no és possible acordar més d'un internament pel mateix expedient, la qual cosa és un avenç, per evitar situacions que es van verificar en els inicis de l'actual model espanyol de control de les migracions irregulars (Jarrin Morán, García, i De Lucas Martín 2012; Monclús Masó 2008).

Durant la tramitació d'un procediment sancionador en el que es pugui proposar l'expulsió, l'autoritat que instrueixi l'expedient podrà sol·licitar al Jutge d'Instrucció competent l'ingrés al CIE com a mesura cautelar. Aquesta mesura només podrà sol·licitar-se quan l'expedient vingui motivat per determinades infraccions administratives<sup>359</sup> o bé per l'existència d'una condemna prèvia per delictes dolós amb pena de presó prevista superior 1 any (art. 57.2 LOEX).

---

<sup>359</sup> Infracció administrativa per: trobar-se en situació irregular (art. 53.1.a LOEX), incomplir mesures de seguretat pública (art. 53.1.d LOEX) participar en activitats contràries al ordre públic greus (art. 53.1.f LOEX), molt greus o contràries a la seguretat nacional (art. 54.1.a LOEX); així com la inducció/facilitació, amb ànim de lucre, de la immigració clandestina (art. 54.1.b LOEX).

Així mateix, les autoritats instructores també podran sol·licitar al jutge competent l'ingrés en un CIE en cas d'impossibilitat d'execució del retorn en 72 hores (art. 60.1 LOEx); impossibilitat d'execució de la devolució en 72 hores (art. 58.6 LOEx); impossibilitat d'execució de l'expulsió dins del termini establert (art. 64.1 LOEx); i com a mesura cautelar per a la tramitació de l'expulsió penal (art. 89.6 CP).

Així doncs, els motius que poden suposar que una persona sigui privada de llibertat en un CIE són molt variats i de naturalesa diversa. Aquest fet implica que en els CIE es trobin persones acabades d'arribar a la frontera, amb persones que puguin portar molts anys de residència a l'Estat espanyol, però que malgrat això es trobin en situació irregular, juntament amb persones que han estat condemnades per haver comès un il·lícit penal, tant si han complert condemna i després se'ls ha incoat un procediment d'expulsió per tenir antecedents penals, com si se'ls hi ha substituït la pena per expulsió.

L'ingrés al CIE ha de ser acordat de manera motivada pel Jutge d'Instrucció del lloc on es produeixi la detenció, prèvia audiència de l'interessat i del Ministeri Fiscal, que per tal de complir amb el principi de proporcionalitat de la mesura haurà de tenir en compte les circumstàncies concurrents i, especialment, el risc d'incompareixença (per manca de domicili o de documentació identificativa), les actuacions de l'estranger tendents a dificultar o evitar l'expulsió, així com l'existència de condemna o sancions administratives prèvies i altres processos penals o procediments administratius sancionadors pendents (art. 62 LOEx). El fet de que aquesta competència recaigui en el jutge del lloc de detenció del migrant suposa que aquest pugui ser perfectament aliè a les seves circumstàncies personals, sobretot en els casos en què l'arrest es verifica en un àmbit allunyat de la seva població de residència (Martínez Escamilla 2009b; Silveira Gorski, Monclús Masó, i Nicolás Lazo 2003). Això contribueix al fet que la decisió jurisdiccional, tot i el requisit de motivació, es ritualitzi i es buidi materialment de contingut, com ha succeït en la pràctica (Silveira Gorski, Monclús Masó, i Nicolás Lazo 2003). D'aquesta manera, com aprecia Héctor Silveira *"el legislador obre la porta perquè la discrecionalitat administrativa es converteixi fàcilment en arbitrariedad, cosa que passa*

*cada dos per tres en els procediments d'estrangeria i, especialment, en el de les expulsions"* (Silveira Gorski 2002b, 95-96).

#### b) Drets i deures dels interns i mesures de seguretat

La normativa vigent contempla algunes garanties i drets dels migrants internats en el CIE. En primer lloc, l'internament ha de ser comunicat a l'oficina consular del país de nacionalitat del migrant (arts. 62.5 LOEx), així com als seus familiars i/o amics residents a Espanya, si bé en aquest cas prèvia sol·licitud (art. 62bis.1 LOEx).

La Llei d'estrangeria, en el seu article 62bis, enumera una sèrie de drets amb els que compten els estrangers interns en un CIE. Són els següents: a ser informat de la seva situació; a que es vetlli pel respecte a la seva vida, integritat física i salut, sense que puguin en cap cas ser sotmesos a tractes degradants o maltractaments de paraula o d'obra, i a que es preservi al seva dignitat i intimitat; a que es faciliti l'exercici dels drets reconeguts per l'ordenament jurídic, sense cap més limitació que la del seu internament; a rebre assistència mèdica i sanitària adequada i a ser assistits pels serveis d'assistència social del centre; a que es comuniqui immediatament a la persona que designi a Espanya i al seu advocat l'ingrés al centre, així com a l'oficina consular del país del que és nacional; a ser assistit per advocat, que es proporcionarà d'ofici si correspon, i a comunicar-se reservadament amb aquest, fins i tot fora de l'horari de visites del centre; a ser assistit d'intèrpret si no comprèn o parla el castellà i de forma gratuïta, si no disposa de mitjans econòmics; a estar acompanyat dels seus fills menors, en cas que el Ministeri Fiscal informi favorablement i existeixin al Centre mòduls que garanteixin la unitat i intimitat familiar; a estar en contacte amb organitzacions no governamentals i organismes nacionals, internacionals i no governamentals de protecció d'immigrants.

En els seus apartats 2 i 3, aquest article estableix el deure del centre de comptar amb assistència social i sanitària amb dotació suficient, que juntament amb l'esmentat *"es vetlli pel respecte a la seva vida, integritat física i salut"* configura el dret a la sanitat

i l'assistència socials (Comissió d'Estrangeria-ICAB 2011). Així mateix, s'estableix la possibilitat de que les ONG especialistes en la matèria i organismes internacionals puguin visitar els CIE, configurant d'aquesta manera el dret a que les ONG accedeixin als centres.

Aquests drets han de completar-se amb el dret a obtenir informació i a la formulació de queixes regulats a l'article 62 quèter LOEx.

La manca de desenvolupament reglamentari d'aquests drets (fins al 2014) ha implicat la desigualtat en el seu exercici, que a la pràctica s'ha supeditat a la discrecionalitat de la direcció dels diferents CIE. Com s'afirma en l'informe anual 2011 de la ONG Pueblos Unidos (Pueblos Unidos 2012), malauradament, bona part d'aquests drets són a la pràctica només una proclamació formal, degut a la manca d'un veritable control judicial de l'internament i per les precàries condicions dels centres.

L'article 62 ter de la LOEX regula, per la seva banda, els deures dels interns, que consisteixen en: el deure a romandre al centre a disposició del Jutge que hagués autoritzat el seu ingrés; a observar les normes per les quals es regeix el centre i complir les instruccions generals impartides per la direcció i les particulars que rebin dels funcionaris en l'exercici de les seves funcions; a mantenir una activitat cívica correcta i de respecte amb els funcionaris i empleats del centre, amb els visitants i amb els altres estrangers internats; a conservar el bon estat de les instal·lacions materials, mobiliari i demès efectes; i a sotmetre's a reconeixement mèdic a l'entrada i sortida del centre.

En relació a les mesures de seguretat que poden adoptar-se, l'article 62 quinquies de la LOEX permet la realització d'inspeccions dels locals i les dependències, així com el registre personal dels estrangers internats, les seves robes i estris, per motius de seguretat. Aquest article també permet la utilització proporcional de "*mitjans de contenció física personal*" i la possibilitat de confinar en condicions d'aïllament ("*separació preventiva de l'agressor en habitació individual*") de manera excepcional, a criteri del directors del CIE, o en cas d'urgència, a criteri del funcionari en qüestió, que despès ho haurà d'informar al director. A posteriori, aquestes mesures hauran de ser



comunicades a l'autoritat judicial que, en cas d'aïllament, s'haurà de pronunciar sobre la revocació de la mesura o el seu manteniment.

#### *2.2.4. Els jutjats de control del CIE*

Mitjançant l'article 62.6 LOEx i l'apartat 2 de l'article 87 de la LO 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial (afegits per la LO 2/2009), es va crear la figura del Jutge de Control de l'estància del CIE. Aquest jutjat és competent respecte a les peticions i queixes que plantegin els interns quan afectin als seus drets fonamentals, i podrà visitar els CIE quan tingui coneixement d'algun incompliment greu o quan ho consideri convenient. Aquesta figura es va desplegar de manera molt desigual respecte als diferents CIE. L'any 2010 els jutjats de control del CIE de Madrid i València van assumir diligentment la seva funció i van dictar ordres dirigides a la direcció de los respectius CIE per regular el seu funcionament i esmenar les deficiències detectades<sup>360</sup>. Altres jutjats, argumentant la manca de recursos destinats a aquesta nova funció, no van arribat a assumir-la com pròpia. En ciutats com Barcelona o Múrcia, en comptes d'assignar un jutjat concret, es va deixar aquesta funció en mans del jutjat de guàrdia, el que en la pràctica va significar que no assumissin el mandat legal de controlar el CIE<sup>361</sup>. No va ser fins a principis de 2012 que es van designar jutjats concrets per exercir aquest control en totes

---

<sup>360</sup> Vid. Acords dels Jutjats de Control del CIE de Madrid de 22 de desembre de 2009, de 28 de gener de 2010, de 11 de febrer de 2010, de 22 d'abril de 2010, de 30 de setembre de 2011, de 14 febrer 2011, de 27 de febrer de 2012.

<sup>361</sup> En aquest sentit, es va pronunciar la Fiscalia d'Estrangeria en la seva Memòria de 2011, on s'assenyalava que en el cas de Barcelona *"l'assignació d'aquestes funcions al Jutjat de Guàrdia d'Incidències suposa en realitat atribuir-les a la totalitat dels Jutjats d'Instrucció que per torn van rotant per la Guàrdia i no a un concret. Això impedeix, per un cantó, l'aconsellable especialització d'un Jutjat en aquesta matèria i, per altra, que es pugui efectuar un seguiment i control continuat de les deficiències en el seu funcionament i organització que pogués patir cada centre"* (Fiscalia General de l'Estat 2012, 1006).

les ciutats on hi havia un CIE, i a partir de llavors els jutjats van començar a exercir realment la seva funció<sup>362</sup>.

Els Jutjats de Control s'han anat pronunciant mitjançant resolucions individuals, relatives a la situació d'una persona en concret, i resolucions de caràcter general, que afecten a totes les persones internes al CIE. Les resolucions de caràcter general han estat molt importants en la millora de les condicions materials dels CIE, conformant-se com una de les úniques garanties dels drets de les persones internes. Des de la seva entrada en funcionament fins a 2014, aquests jutjats han dictat una trentena de resolucions de caràcter general, la majoria de les quals en resposta a les queixes presentades per organitzacions de defensa de les persones immigrades i els drets humans.

L'escassa regulació de les funcions dels Jutjats encarregats del control del CIE ha provocat una gran disparitat entre l'activitat dels diferents Jutjats de l'Estat espanyol. Els jutjats més actius han estat els de Madrid, que acumulen més de la meitat de resolucions, seguits dels Jutjats de control de Múrcia, Barcelona, Las Palmas i València. Els aspectes que regulen aquestes resolucions són molt variats. La majoria cobreixen les necessitats més bàsiques tals com l'organització de les visites, el dret a informació, o la pròpia organització del Centre (Manzanedo 2013).

Gràcies a l'activitat d'aquests jutjats s'ha aconseguit garantir alguns drets dels interns que, tot i la seva previsió legal, no estaven garantits, com ara el dret a les visites dels familiars –malgrat les diferències en les condicions en que es poden dur a terme en els diferents CIE- així com el dret d'accés de les organitzacions no governamentals. En aquest sentit, la major o menor activitat dels Jutjats de Control es pot atribuir a l'existència d'aquestes organitzacions pro-drets humans realitzant visites a interns, i a la relació i comunicació que puguin tenir amb els Jutjats.

---

<sup>362</sup> Per una anàlisi de les aportacions garantistes al règim de funcionament dels CIE sorgida de les resolucions dels jutjats de control, vid. (Manzanedo 2013).

### *2.2.5. El Reglament de Funcionament i Règim Interior*

Des del seu origen en 1985, els CIE s'han caracteritzat per la seva deficitària regulació. Durant 14 anys van funcionar amb un buit legal respecte a la gestió i el seu règim intern. Fins llavors, s'utilitzaven dependències policials assignades mitjançant mandat intern o circular, sense publicació oficial, ja que no existia cap tipus de normativa interna, els directors dels centres s'encarregaven d'improvisar i resoldre els problemes diaris, la qual cosa podia suposar greus arbitrarietats, sobretot davant la falta d'un règim disciplinari (Alarcón Mohedano i De Martín Sanz 1999).

El 1999, amb l'aprovació de l'Ordre Ministerial sobre normes de funcionament i règim interior dels centres d'internament d'estrangers (de 22 de febrer), van ser oficialment “creats” els centres preexistents i es va establir el seu règim intern. Posteriorment es van incloure preceptes respecte als CIE en els successius Reglaments d'estrangeria de 1996 i 2001, però no va ser fins la reforma de la Llei d'Estrangeria que va tenir lloc al novembre de 2003 (LO 14/2003) que es va donar l'estatus legal preceptiu a la normativa preexistent en relació a aquests centres. No obstant això, la regulació legal dels CIE i el seu règim intern va consistir un reconeixement força imprecís de les pràctiques dutes a terme fins al moment, per la qual cosa, a la fi, no ha significat un augment gaire considerable de les garanties dels detinguts.

La reforma de la LOEx portada a terme per la LO 2/2009 va incorporar en la seva disposició addicional tercera que *“El Govern, en el termini de sis mesos, aprovarà un Reglament que desenvoluparà el règim d'internament dels estrangers”*. No obstant això, el Reglament que regula el funcionament dels CIE no va ser aprovat fins al 14 de març de 2014, 29 anys després de la seva existència i gairebé cinc anys després de que la Reforma de la Llei d'Estrangeria establís la obligatorietat d'un Reglament de funcionament dels CIE.

Durant aquests anys el funcionament dels CIE s'ha caracteritzat per una

absència de regulació del seu funcionament, deixant a la discrecionalitat de la direcció de cada centre els detalls del seu funcionament i, fins i tot, les condicions d'exercici dels drets dels interns<sup>363</sup>.

Com ja hem assenyalat, el RD 162/2014 va ser aprovat amb anys de retard i immers en un context de polèmica social<sup>364</sup> respecte a la freqüent vulneració de drets als CIE. El seu objectiu era substituir de manera específica i completa l'OM de 22 de febrer de 1999, per la que fins al moment es regien els CIE. Malgrat que la regulació per via reglamentària va ser un avenç respecte a la seguretat jurídica, el Reglament va néixer amb nombrosos aspectes susceptibles de millora i sense tenir en compte algunes recomanacions fetes per les entitats socials, el Defensor del Poble i els Jutjats de control<sup>365</sup>. Es tracta d'un text que gairebé no introdueix novetats respecte a aquesta norma<sup>366</sup>, en tant que la majoria de disposicions ja estaven previstes en la normativa del 1999 (i en un gran nombre de casos, ni tan sols es modifica el seu redactat) i que es

---

<sup>363</sup> Vid. (Perez-Sales 2009; Ferrocarril Clandestino, Médicos del Mundo Madrid, i SOS Racismo Madrid 2009; APDHA 2008).

<sup>364</sup> L'anunci del Ministre de l'Interior de la formació d'un grup de treball per elaborar el reglament de funcionament dels CIE es va donar després de que es produïssin dues morts envoltades de polèmica en els CIE de Madrid (el 20 de desembre de 2011) i de Barcelona (el 6 de gener de 2012) (Tanquem els CIE 2014; Pueblos Unidos 2012).

<sup>365</sup> És possible que Reglament pugui suposar retrocessos front les resolucions dels Jutjats de Control que preveïen garanties concretes per assegurar alguns drets dels interns, com ara: les comunicacions i règim de visites amb els familiars (els art. 41 i 42 RD 162/2014 permeten la limitació dels horaris de visita i les condicions de les sales de visita d'acord amb *"la capacitat de les instal·lacions i del règim i govern del centre"* la qual cosa és contradictòria en relació amb les Resolucions dels Jutjats de Control del CIE de Las Palmas de 30 març de 2012 i de Barcelona de 15 de gener de 2014); les comunicacions i ús de telèfons públics (l'art. 43 deixa a discreció del centre les condicions i horaris per utilitzar els telèfons) i el dret a la informació (no es regula el dret dels interns i els seus familiars de conèixer el dia i hora d'expulsió amb una antelació mínima, reconegut per Resolucions dels Jutjats de Control de Las Palma i Madrid) (Serra Solé 2014).

<sup>366</sup> Un dels canvis principals introduïts pel Reglament és que aquest obre la via a l'externalització de serveis. En aquest sentit, l'article 4 del RD 162/2014 manté la previsió ja existent en l'OM de 1999 per a que els serveis d'assistència sanitària i social dels centres es puguin "concertar amb altres Ministeris o amb entitats públiques o privades". En canvi, el RD 162/2014 permet externalitzar serveis mitjançant contractes i convenis amb ONG com ja es venia fent, però també amb empreses, obrint d'aquesta manera la privatització, que podria suposar la supeditació de les necessitats de les persones internes als pressupostos de l'empresa concessionària, juntament amb la desresponsabilització de l'Estat sobre la tutela de persones sota custòdia que podria suposar (Serra Solé 2014).

limita a consolidar i donar el rang legal adequat a les pràctiques que es venien desenvolupant en els CIE fins aleshores<sup>367</sup> (Martínez Escamilla 2009b).

Si bé el nou reglament ha suposat la incorporació d'algunes millores en la regulació respecte a la situació precedent<sup>368</sup> és especialment preocupant que aquest reguli pràctiques il·legals que havien tingut lloc anteriorment, com ara la possibilitat de que *“quan concorrin situacions d'emergència que desbordin la capacitat dels centres”* s'habilitin *“altres centres d'ingrés temporal o provisional procurant que les seves instal·lacions i serveis siguin similars als dels centres”* (art.5 RD 162/2014); i que es permeti l'internament de persones vulnerables, tal com embarassades, menors, o persones en tractament psicològic (art. 1.4 RD 162/2014). En aquest sentit, aquesta inclusió pot ser contrària a la concepció de l'internament com a mesura cautelar excepcional que tan sols s'utilitzarà com a últim recurs i en aquells casos que per la situació de la persona no sigui perceptiva l'adopció d'una altra mesura.

Tanmateix, ni l'endarreriment en l'aprovació de la norma ni el fet de que es tracti d'un reglament han assegurat la legalitat de totes les seves disposicions. Per aquest motiu, abans de que es complís un any de la seva aprovació, la Sentència del Ple de la Sala 3a del Tribunal Suprem, de 10 de febrer de 2015 va anular quatre incisos

---

<sup>367</sup> El RD 162/2014 manté la competència exclusiva del Ministeri de l'Interior respecte als CIE i la continua confiant la seva direcció a un funcionari de carrera del CNP, a qui se li atribueix la totalitat de les responsabilitats sobre el funcionament del centre. L'article 11.4 del RD 162/2014 estableix que la unitat de seguretat encarregada de *“la protecció, la custòdia i manteniment de l'ordre, tan de l'interior com de l'exterior de les instal·lacions”* prestarà el servei amb armes de foc deixant a proposta de la direcció de cada Centre i la CGEF, la possibilitat de que alguns agents prescindixin d'elles. Així mateix, segueix deixant molts aspectes oberts per al seu desenvolupament, mitjançant futurs Protocols de la DGP, o a través del règim intern establert per la direcció de cada Centre. En aquest sentit, l'enumeració dels drets de les persones internes de l'article 16 es limita a reproduir allò ja establert a la Llei d'Estrangeria, sense més desenvolupament (Serra Solé 2014).

<sup>368</sup> Per exemple, l'art. 27 RD 162/2014 preveu la creació d'un expedient personal que l'intern *“podrà consultar i obtenir còpia completa o parcial”*, la qual cosa suposa un gran avenç i respecte a l'assistència sanitària, l'art. 14 RD 162/2014 introdueix l'obligatorietat de que en cada centre hi hagi assistència mèdica sota la responsabilitat d'un metge de l'Administració General de l'Estat. Per contra, l'article 35 preveu que la decisió última d'ingrés hospitalari d'un intern a recomanació del servei d'assistència mèdica recaigui sobre la figura del Director.

del RD 162/2014 per ser contraris a l'article 17. 2 de la Directiva 2008/115/CE<sup>369</sup> (l'article 7.3 paràgraf segon, i l'article 16.2 k) del RD 162/2014), a l'article 62.2 de la LOEX<sup>370</sup> (l'article 21.3 RD 162/2014, el qual permetia il·legalment els internaments successius en els CIE més enllà dels 60 dies) i per no respectar la jurisprudència del Tribunal Constitucional en relació al dret a la intimitat personal garantit per l'article 18.1 CE pel que fa als registres personals amb nu integral (previstos per l'article 55.2 paràgraf primer del RD 162/2014).

### 2.3. Les persones internades i les funcions del CIE.

Es molt difícil realitzar un perfil de les persones internades als CIE. Encara ho és més conèixer la causa legal per la que una persona ha estat internada i per quin motiu ha estat o no expulsada. No hi ha informes oficials, ni independents, que recullin dades anuals sobre la nacionalitat de les persones privades de llibertat als CIE, si són homes o dones, els motius d'entrada i sortida<sup>371</sup>, el pressupost que es destina al manteniment dels centres, les condicions de l'internament, etc.

---

<sup>369</sup> Segons el qual a *“les famílies internades a l'espera d'expulsió se'ls facilitarà allotjament separat que garanteixi un grau adequat d'intimitat”*.

<sup>370</sup> D'acord amb el qual l'internament *“es mantindrà pel temps imprescindible per a les finalitats de l'expedient, sent la seva durada màxima de 60 dies, i sense que pugui acordar-se un nou internament per qualsevol de les causes previstes en un mateix expedient”*.

<sup>371</sup> Respecte als motius jurídics d'ingrés al CIE l'informe *“Mujeres en el CIE. Género, inmigración e internamiento”* (Martínez Escamilla 2013a) recull el motiu d'ingrés de les dones internades al CIE de Madrid entre l'1 de gener al 23 de juliol de 2012, d'acord amb les dades proporcionades per la DGP. Malgrat tractar-se de dades parcials són importants per tractar-se de les úniques publicades fins a la data (novembre 2015) i la informació que aporten és molt rellevant. En consonància amb els principals motius de detenció que s'han vist en l'apartat anterior, la gran majoria de dones internades al CIE de Madrid hi estava per simple estància irregular. Del total de 195 dones internades, 153 (el 78,4%) ho estava per aquest motiu (art. 53.1. a LOEx); 19 per tenir una prohibició d'entrada (motiu de devolució segons l'art.58.3.a LOEx –entre les quals dues era per prohibició d'un altre territori Schengen, i una per prohibició judicial), 11 per *“entrada ilegal”* (sic.) (devolució segons l'art.58.2.b LOEx- en concret, *“entrada ilegal en patera”*(8), *“entrada ilegal en vehículo”*(1), *“entrada ilegal por otros medios”*(2)); 6 dones estaven internades per haver estat condemnades (art. 57.2 LOEx); 3 per una expulsió judicial (art. 89.1 CP substitució de pena de presó inferior a 6 anys); una comunitària (per alteració de l'ordre públic); i una per *“I y*

Des de la creació dels CIE, les memòries anuals del Defensor del Poble aporten dades de gran valor qualitatiu respecte a la situació dels centres. A partir de l'any 2010, l'Informe anual del Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura inclou un capítol que es refereix expressament a la situació dels CIE, on es compilen algunes dades quantitatives respecte a l'internament, es diagnostiquen una sèrie de deficiències i s'efectuen recomanacions, a partir de les visites realitzades com a MNPT.

A continuació es mostrarà la evolució de la utilització dels CIE i algunes característiques de les persones que més freqüentment hi són internades. Per fer-ho es disposa de dades parcials sobre el nombre total de persones ingressades anualment als CIE (exceptuant el nombre de persones ingressades als CIE l'any 2005, que ha estat impossible d'aconseguir), la distribució per sexes a partir de 2006 i les nacionalitats a partir de 2014. L'escassetat de les dades de que es disposa mostra la manca de transparència amb la que al llarg dels anys ha estat gestionada aquesta institució.

### *2.3.1. Evolució de l'ocupació dels CIE.*

A causa de la temporalitat de la privació de llibertat administrativa, l'ocupació dels CIE és molt fluctuant; aquest fet dificulta encara més conèixer quantitativament a qui s'interna en els CIE. Tot i que actualment la normativa permet fins a 60 dies d'internament, els darrers anys el termini d'estada mitjana en un CIE ha estat inferior. Generalment aquest no supera els 30 dies, la qual cosa no significa que en alguns casos no s'acabi exhaurint el termini <sup>372</sup>.

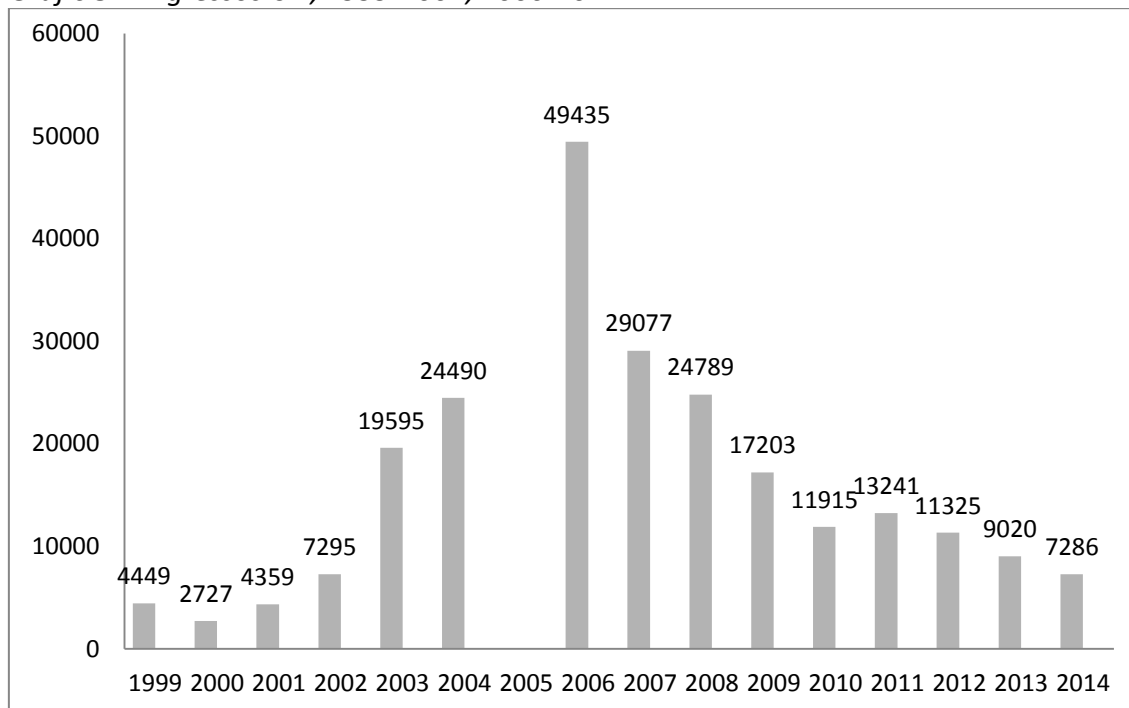
---

*S: condena judicial, CP'' (sic.). (Per contrastar la seva equivalència amb les expulsions executades, vid. Taula 29: Motius expulsions executades, 2008-2014).*

<sup>372</sup> Durant els primers sis mesos de 2012, la estada mitjana va ser de 23,04 dies als CIE de la península i 26,17 en els CIE de les Illes Canàries (Font: Resposta donada pel govern a la pregunta parlamentària n. 184/8960, de 26 de setembre de 2012). L'any 2014 la mitjana d'estada en els CIE espanyols va ser: 27,57 dies al CIE de Barcelona, 19,64 dies al de Madrid, a Algeciras de 30,52 dies, a Múrcia de 28,94 dies, a València de 25,78 dies, a Las Palmas de 23,6 dies i a Tenerife de 26 dies (Font: resposta del Govern 184/67952 a pregunta escrita al congrés realitzada per Jon Iñárritu-GMX).

Igual que s'ha observat en l'apartat anterior respecte a les persones detectades en situació irregular, com es pot observar en el següent gràfic, el nombre de persones ingressades en els CIE va tenir una progressió ascendent des de l'any 2000 fins a l'any 2006 i a partir d'aquell any va disminuir fins al punt en que l'any 2014 es va arribar a un nombre d'internament inferior al de l'any 2002.

Gràfic 37: Ingressos CIE, 1999-2004, 2006-2014



Font: Elaboració pròpia. Dades 1999-2001: (Silveira Gorski, Monclús Masó, i Nicolás Lazo 2003). Dades 2002-2004 (Defensor del Pueblo 2005, 170), Dades 2006-2014 (Ministerio del Interior. DGP 2015).

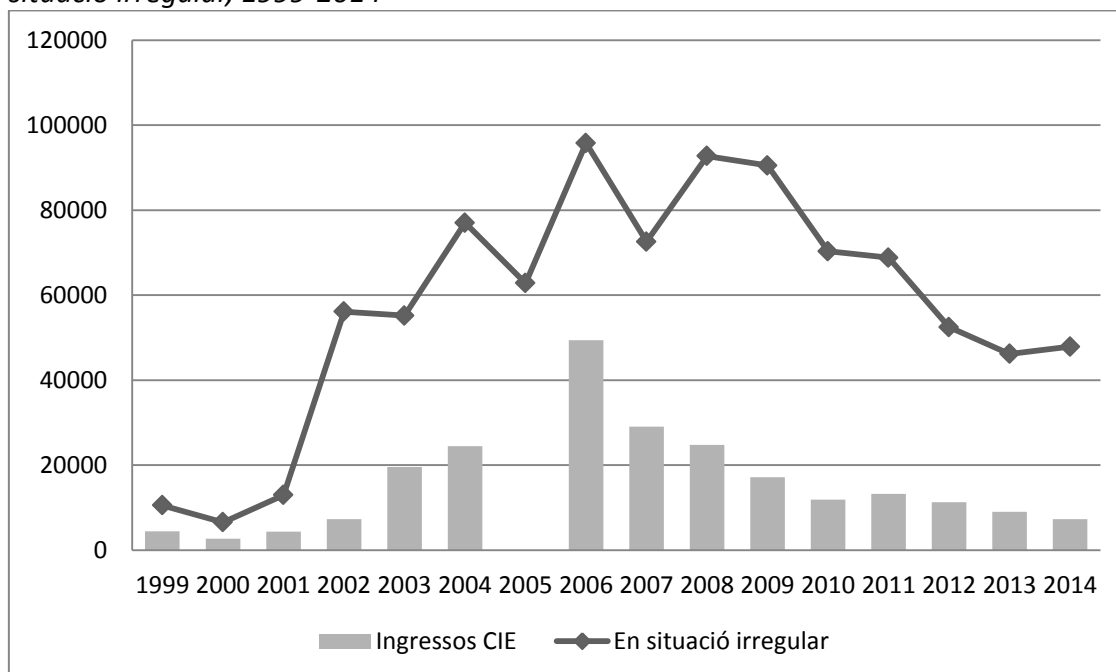
Les dades d'ocupació anual dels CIE són significatives de l'ús que se'ls ha donat al llarg d'aquests anys. Tal com pot observar-se en el gràfic anterior, no s'ha tractat d'una progressió uniforme. Si bé de 1999 a 2002 l'ús dels CIE era relativament baix, el 2003 es va experimentar un canvi de tendència i la seva ocupació va augmentar en 12.000 persones respecte a l'any anterior. Aquest augment coincideix amb la inauguració dels nous CIE, per tant, a més disponibilitat de places, més ús de la mesura. Recordem també que l'any 2003 va ser un any especialment fructífer pel que fa a les reformes legislatives dirigides a incrementar les possibilitats d'expulsió.



L'any en què es va internar a menys persones en els CIE va ser el 2000, any en què es va produir la modificació de la Llei d'Estrangeria (LO 4/2000) que va ser seguida per un procés de regularització. En relació a l'augment d'internaments experimentat a partir de 2003, el Defensor del Poble (2005) va relacionar aquest canvi de tendència amb l'augment de les places dels CIE, que van passar de tenir-ne un màxim de 70 (a Màlaga) a una mitjana de 120 places. Després de la excepcional ocupació que es va donar el 2006, el nombre de persones internades en els CIE ha tendit a disminuir, excepte per l'augment de gairebé 6.000 persones que es va donar en 2008. Deixant al marge l'elevadíssima ocupació dels CIE que es va donar l'any 2006, entre 2007 i 2004 el nombre de migrants internats ha descendit un 75%.

Tot i que la detecció de persones en situació irregular i els ingressos en el CIE han seguit una tendència similar, com es mostra a continuació, només una petita part de les persones detectades en situació irregular han estat posteriorment privades de llibertat en els CIE.

Gràfic 38: Ingressos CIE, 1999-2004, 2006-2014, en relació amb persones detectades en situació irregular, 1999-2014



Font: Elaboració pròpia. Dades 1995-2001: (Silveira Gorski, Monclús Masó, i Nicolás Lazo 2003). Dades 2002-2004 (Defensor del Pueblo 2005, 170), Dades 2006-2014 (Ministerio del Interior. DGP 2015).

La diferència entre les persones detectades en situació irregular i les posteriorment ingressades al CIE ha oscil·lat entre les 3.852 persones l'any 2000 i les 73.297 de l'any 2009. Els darrers anys aquesta distància s'ha reduït i ha quedat al voltant de les 40.000. Aquesta distància entre detenció i internament és indicativa de la utilitat marginal d'aquesta mesura.

A continuació es mostra una taula amb l'ocupació dels diferents CIE entre 2006 i 2015 i la distribució entre homes i dones. Les fileres que apareixen amb un guió signifiquen que durant aquell període no s'ha ingressat a cap persona. Aquests corresponen als CIE que s'han tancat temporalment per obres de remodelació (com els de Múrcia o València), que han tancat definitivament (com el de Màlaga i Fuerteventura) o que han deixat de tenir mòduls per dones (com el de Barcelona i Múrcia).

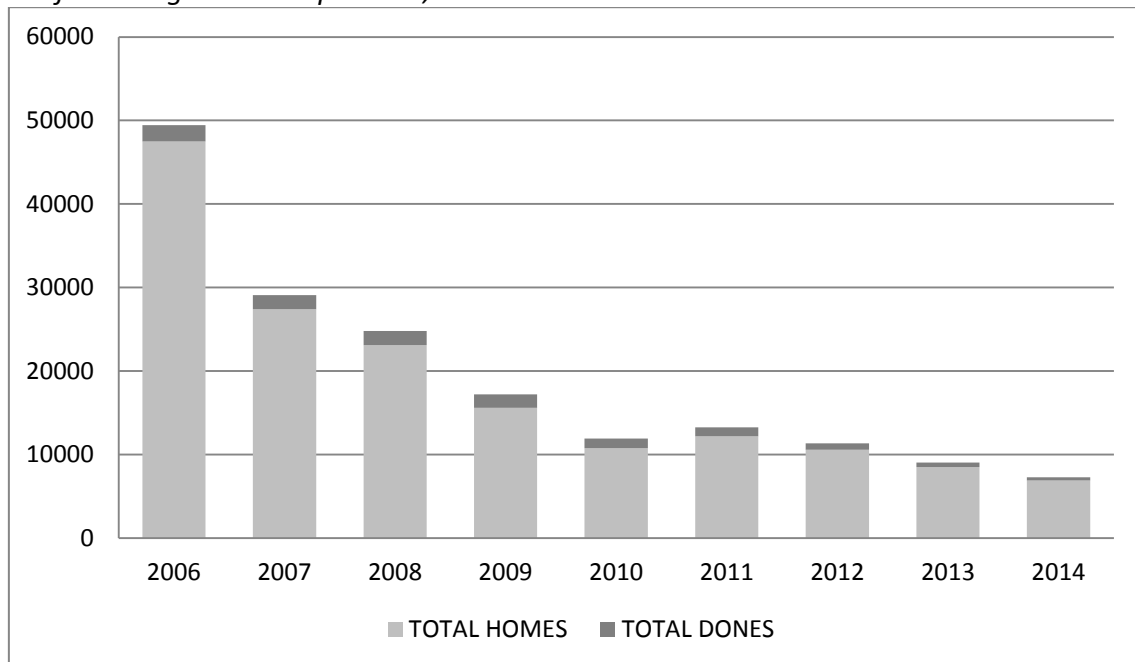
Taula 24: Ingressos per CIE, homes/dones (xifres absolutes), 2006-2014

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Algeciras	Homes	2.509	2.418	2.780	3.708	2.273	2.936	3.062	2.324	1.827
	Dones	205	225	170	282	157	157	200	160	174
Barcelona	Homes	2.140	1.722	1.416	1.880	1.775	1.954	1.932	1.584	1.251
	Dones	218	179	180	77	28	24	1	-	-
Madrid	Homes	1.839	1.558	2.476	3.966	3.470	3.375	2.695	2.456	1.832
	Dones	484	641	747	738	568	492	328	238	98
Màlaga	Homes	1.029	1.193	1.211	1.135	402	298	142	-	-
	Dones	310	273	219	241	177	139	48	-	-
Murcia	Homes	591	437	208	-	546	1.455	1.258	1.013	847
	Dones	240	-	-	-	29	50	42	-	-
València	Homes	1.492	1.425	1.925	1.809	1.718	1.560	1.102	828	775
	Dones	237	189	251	199	156	156	103	106	102
Las Palmas	Homes	2.949	2.562	2.531	749	231	375	251	198	266
	Dones	69	46	45	51	33	25	21	14	23
Las Palmas (Barranco seco)	Homes	-	1.053	5	-	-	-	-	-	-
	Dones	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tenerife	Homes	5.895	4.704	4.985	1.307	163	114	120	88	82
	Dones	90	63	53	23	22	12	20	11	9
Tenerife (Hoya fria)	Homes	1.914	2.780	7	14	-	-	-	-	-
	Dones	-	9	-	-	-	-	-	-	-
Tenerife (Raices)	Homes	15.062	251	-	1	-	-	-	-	-
	Dones	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuerteventura (Matorral)	Homes	12.065	7.291*	5.541	1.005	162	118	-	-	-
	Dones	96	58	39	18	5	1	-	-	-
<b>Total homes</b>		47.485	27.394	23.085	15.574	10.740	12.185	10.562	8.491	6.880
<b>Total dones</b>		1.950	1.683	1.704	1.629	1.175	1.056	763	529	406

Font: Elaboració pròpia. Dades 2006-2014 (Ministerio del Interior. DGP 2015). (\*7288 Fuerteventura (Matorral) + 2 Fuerteventura (Aeroport)).

Per una banda, aquesta taula ens aporta informació respecte a la distribució de sexes que trobem als CIE, que en conjunt, tal i com s'observa en el gràfic següent, implica que els homes sempre han suposat més del 90% de les persones ingressades. L'any en que es van internar a més dones va ser l'any 2006, però a la vegada va ser l'any en que aquestes tan sols van representar el 4% de la població dels CIE. L'any 2010 van arribar a representar el 10% de les persones ingressades al CIE i els anys 2013 i 2014 s'han mantingut en un 6%.

Gràfic 39: Ingressos CIE per sexe, 2006-2014



Font: Elaboració pròpia. Dades 2006-2014 (Ministerio del Interior. DGP 2015)

En l'apartat anterior s'ha mostrat que entre 2009 i 2014 al voltant del 20% del total de persones detectades en situació irregular van ser dones, i pel mateix període, menys del 10% de les persones ingressades als CIE van ser de sexe femení. Com es veurà més endavant, aquest fet no fa més que reafirmar les hipòtesis plantejades respecte a la criminalització dels controls migratoris i la seva estreta relació amb l'arribada de persones de manera irregular per la "frontera sud".

D'altra banda, les xifres de la Taula 24 permeten localitzar geogràficament les fluctuacions d'ingressos als CIE i conèixer quins han estat els centres amb una ocupació

més elevada. Mentre que els CIE de les illes Canàries (Las Palmas, Fuerteventura i Tenerife) han estat els que han disminuït més dràsticament de població, a la resta aquesta s'ha mantingut més o menys estable. A això hem d'afegir que, com s'ha vist més amunt, el CIE de Fuerteventura i el de Màlaga, ambdós situats a la "frontera sud", van tancar-se l'any 2012 i 2013, respectivament. Si considerem les dades a partir de 2009, any en que van caure gairebé totalment els ingressos als CIE de les illes Canàries, tot i que en el conjunt dels CIE ha disminuït la població, el que ha mantingut una ocupació anual més elevada ha estat el de Madrid, seguit pel CIE d'Algeciras i en tercer lloc estarien els CIE de Barcelona i València.

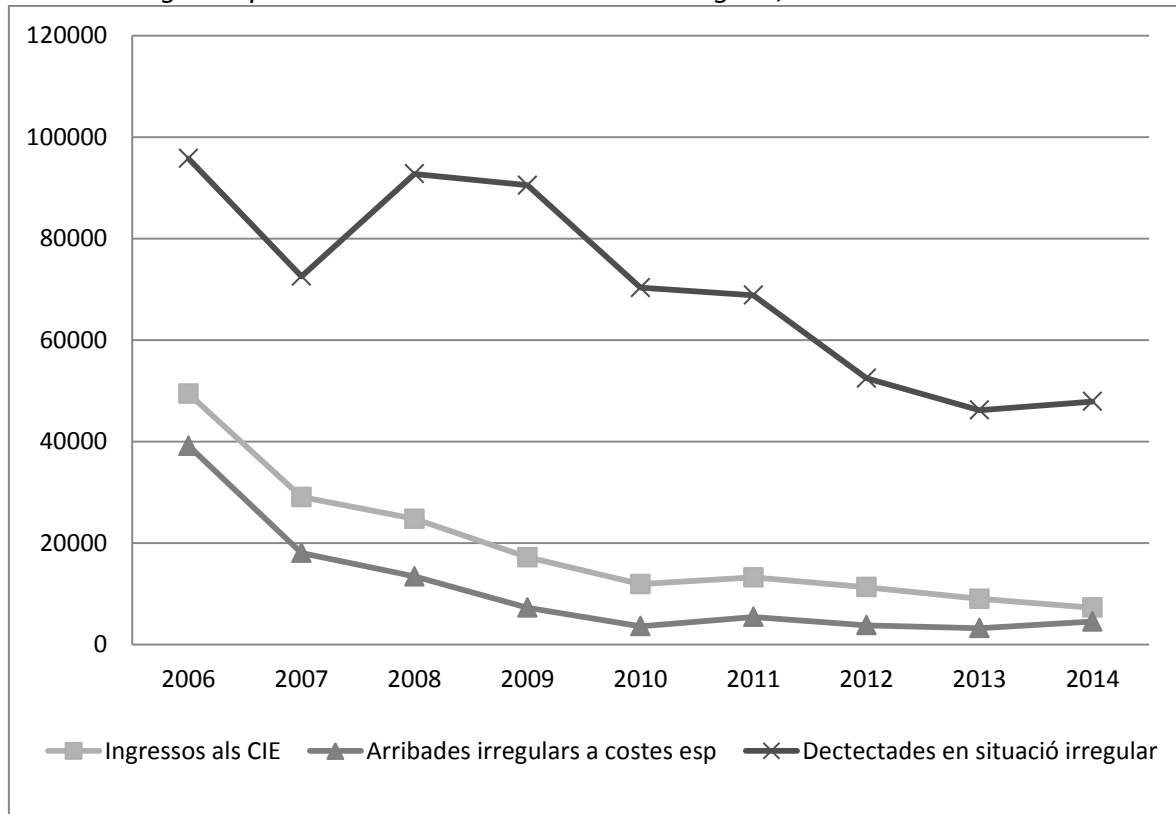
Per comprendre aquestes dades hem de parar especial atenció a les xifres d'arribades irregulars detectades a les costes espanyoles. L'any 2006, en què segons el Ministeri d'interior es va internar a 49.435 persones als CIE, va coincidir amb el pic més alt d'arribada de migrants subsaharians a les Illes Canàries, mitjançant els anomenats "cayucos" que partien de les costes del Senegal, Mauritània i el Sàhara Occidental. En aquest moment, els Centres d'Internament de Canàries van ser insuficients i es van utilitzar els eufemísticament anomenats "Centres d'Acolliment", que es van acabar convertint en veritables camps d'internament improvisats, sorgits davant la situació de "emergència", on els migrants van estar privats de llibertat a l'espera de ser repatriats, sense que els establiments reunissin els requisits mínims exigits per la llei<sup>373</sup> (Fernández Bessa 2013).

Si posem en relació l'ocupació dels CIE amb el nombre d'arribades irregulars a les costes detectades des de l'any 2006, podem observar que segueixen una tendència semblant, tot i que en la majoria dels anys s'ha internat a més persones de les que han arribat per aquesta via.

---

<sup>373</sup> Es tracta dels campaments provisionals situats en els aquarteraments de "Las Raíces" a Tenerife o "La Isleta" a Gran Canària, o les antigues instal·lacions militars de la "illa de las Palomas" a Tarifa, entre altres ("*Interior recluye a inmigrantes en un cuartel abandonado en la isla de las Palomas en Cádiz*", El Mundo, 1 de novembre de 2006).

Gràfic 40: Relació entre ingressos als CIE, persones arribades a les costes espanyoles en situació irregular i persones detectades en situació irregular, 2006-2014



Font: Elaboració pròpia. Dades ingressos CIE (Ministerio del Interior. DGP 2015). Dades arribades a les costes de manera irregular: (Ministerio del Interior 2008b; 2009b; 2010b; 2011b; 2012b; 2013b; 2014b; 2015b).

A diferència de la distància entre les persones detectades en situació irregular i les persones internades al CIE, la relació entre persones arribades de manera irregular a les costes espanyoles i els ingressos al CIE mostren la mateixa tendència en la seva evolució i quantitativament estan més relacionades.

El nombre de persones arribades de manera irregular a les costes espanyoles que es mostra en el Gràfic 40 correspon a les dades publicades en els "*Balance de lucha contra la inmigración il·legal/irregular*" del Ministeri del Interior, sense comptar el

nombre de persones arribades a través de Ceuta i Melilla<sup>374</sup>. L'any 2006 va suposar un clar punt d'inflexió que va anar seguit d'un gran descens tant del nombre d'arribades a les costes com dels d'ingressos als CIE. El reforçament del control a les fronteres externes de la UE mitjançant el desplegament del SIVE, les operacions de Frontex, la cooperació policial amb els països d'origen i trànsit de la immigració, però també la crisi econòmica que s'ha viscut en el context espanyol, com s'ha mostrat en el capítol anterior<sup>375</sup>, han suposat canvis en les rutes migratòries, que s'han vist reflectits en una disminució molt important en la utilització de les rutes de les Illes Canàries i del Mediterrani oest.

D'acord amb el que s'ha vist en l'apartat anterior, la funció oficial dels CIE és facilitar l'execució de les repatriacions, tant si aquestes estan motivades en un procediment d'expulsió, denegació d'entrada o devolució, és a dir la repatriació de les persones estrangeres que hagin estat interceptades entrant en territori espanyol de manera irregular. Per aquest motiu, de la relació directa entre l'evolució del nombre d'arribades i el nombre de persones internades al CIE podem estimar que un gran nombre dels ingressos s'hagin degut a la intercepció per entrada irregular.

Si això és cert, els canvis de rutes de la immigració irregular han suposat importants canvis en l'ocupació dels CIE, però també en les seves funcions. Els anys 2006, 2007 i 2008 les arribades irregulars poden haver suposat més del 50% dels ingressos en el CIE (el 79% l'any 2006), però els següents anys, en que el nombre d'arribades ha disminuït, la proporció ha estat inferior. Per tant, podem afirmar que durant el període en que Espanya ha estat un lloc destacat per a l'entrada irregular els CIE han estat uti-

---

<sup>374</sup> Les persones que arriben a Espanya de manera irregular a través de Ceuta o Melilla són traslladades als CETI. Des del CETI de vegades són expulsades directament a Marroc, d'altres són traslladades a la península amb un salconduit per ser expulsades des d'allí, i d'altres són traslladades fins alguns CIE de la península i són posades en llibertat des d'allí (Fernández Bessa 2009). Com que no existeix cap registre públic amb les dades d'ocupació dels CETI, s'ha eludit comptabilitzar les dades d'arribades a Ceuta i Melilla per establir la relació.

<sup>375</sup> Vid. Gràfic 24: Canvis en les principals rutes migratòries cap a la UE, 2008-2014.

litzats per “emmagatzemar” i després “distribuir” pels CIE de la península a les persones recent arribades que no podien ser expulsades, i que eren posades en llibertat amb una ordre de sortida, que impedia regularitzar la seva situació. Així, com indica Héctor Silveira (2002b), a conseqüència de que l'administració no podia executar totes les ordres d'expulsió que dictava, els CIE complien dues funcions: en primer lloc, actuen com a “centres d'identificació i de comprovació de dades d'estrangers” retinguts “i, en segon lloc, com a institucions creadores d'estrangers a-legals i marginals”.

Posteriorment, degut a la gran disminució de les arribades a les costes, i al descens, però en menor mesura, del nombre d'internaments, hem d'intuir que l'internament de persones detectades en situació irregular a l'interior del territori espanyol i aquelles amb expulsions relacionades amb la criminalitat van adquirir un major protagonisme en la població del CIE (Fernández Bessa 2013). Es tornarà sobre aquests arguments en el proper apartat.

### *2.3.2. L'origen de les persones internades*

Com s'ha esmentat en l'apartat metodològic, malgrat que es va sol·licitar informació sobre la nacionalitat dels estrangers internats al CIE a través del Portal de Transparència, la DGP me les va denegar degut a que “la publicitat d'aquestes dades podria derivar en problemes en les relacions internacionals d'Espanya amb els possibles països d'origen, pel que afectaria a la seguretat pública al anar en detriment de l'eficàcia de futures expulsions” (Ministerio del Interior. DGP 2015). Tanmateix, des de l'any 2013 la memòria del MNPT inclou les dades sobre la nacionalitat i el sexe de les persones que han estat internades en els diferents CIE d'Espanya al llarg de l'any. D'aquesta manera, es pot disposar de dades disgregades per sexe i nacionalitat de les persones ingressades al CIE el 2013 i 2014. Malgrat que en relació al període d'anàlisi d'aquesta tesi no signifiquen un nombre d'anys prou representatius, al tractar-se de les dades més recents, són útils per reflexionar respecte a la tendència del dispositiu de deportació.



A diferència del moment de la detenció, la major o menor taxa d'internament d'un col·lectiu no està tan relacionada amb la seva visibilitat o possibilitats de detenció. Aquesta haurien de regir-se pels criteris que motiven l'internament, que s'han esmentat més amunt: el risc d'incompareixença (per manca de domicili o de documentació), el risc de que l'estranger dificulti o tracti d'evitar la seva expulsió i l'existència de condemna, sancions administratives prèvies o processos pendents. Per tant, les persones interceptades a les fronteres (sense identificació ni domicili) i aquelles amb antecedents penals o judicials tindran més possibilitats de ser internades. Tanmateix, com s'ha vist a l'anterior apartat, en les instruccions policials s'estipulava sol·licitar l'internament de determinades nacionalitats per les possibilitats de materialitzar l'expulsió a determinats països. Així mateix, en l'informe sobre l'ús de l'internament i les alternatives a l'internament a Espanya de la EMN elaborat l'any 2014, les autoritats espanyoles al·leguen aquest motiu com a criteri a tenir en compte en les decisions d'internament de la següent manera:

*"Les decisions d'internament s'adopten individualment, a través d'un procediment d'avaluació doble en què intervenen la Policia Nacional, que no només té en compte les circumstàncies personals sinó també la probabilitat d'expulsió (vols programats, etc.), i un jutge que dicta un Acte independent. A més, totes les resolucions es poden apel·lar"* (EMN 2014b, 29).

En aquest sentit, la recent Circular 6/2014 de la Comissaria General d'Estrangeria i Fronteres, d'11 de juliol de 2014, sobre "*criteris per sol·licitar l'ingrés de ciutadans estrangers en els centres d'internament*" indica que degut al "*fet objectiu o constatat de la capacitat limitada de tots els centres d'internament*" els instructors dels expedients de repatriació hauran de considerar la "*viabilitat de que pugui portar-se a efecte la mesura de repatriació*" en les peticions d'internament que dirigeixin a l'Autoritat judicial. És a dir, d'acord amb aquesta circular, en les sol·licituds d'internament, juntament amb la situació personal i individual de l'estranger subjecte a

repatriació, hauran de valorar *“les possibilitats reals de que la resolució de repatriació pugui arribar a executar-se”*<sup>376</sup>.

Aquest fet posa de relleu que l'internament i les seves posteriors conseqüències no depenen exclusivament de la discrecionalitat policial o de la sobirania d'un Estat. En aquest sentit, com aprecia Mary Bosworth (2014) en les qüestions migratòries, al contrari del que succeeix respecte al càstig estrictament penal, l'Estat no és la única autoritat decisiva, sinó que el seu poder és relacional i depèn dels acords amb altres estats per dur a terme les deportacions, de les agències internacionals (Frontex, OIM) i també de les circumstàncies de les pròpies persones detingudes.

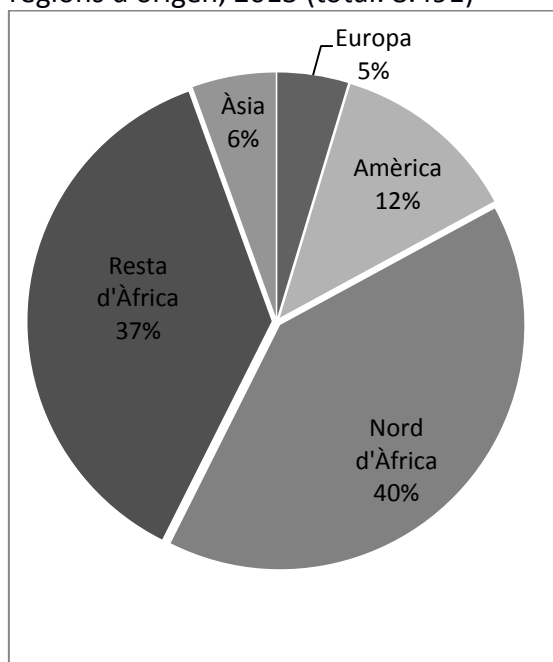
Seria de gran utilitat analitzar aquestes circumstàncies contrastant les relacions entre països i les nacionalitats més freqüents als CIE, però com s'ha esmentat més amunt les dades van ser denegades per motius de seguretat pública ja que podria *“anar en detriment de l'eficàcia de futures expulsions”* (Ministerio del Interior. DGP 2015). El fet de que en els informes anuals 2013 i 2014 del MNPT s'hagin publicat aquestes dades, desacredita l'argument de l'afectació a *“la seguretat pública”*. A continuació es reproduïxen aquestes dades.

Igual que en el cas de les aprehensions per trobar-se en situació irregular i de les estadístiques penitenciàries, les nacionalitat de les persones internades al CIE difereixen substancialment depenent de si es tracta d'homes o de dones. Com es pot apreciar en les següents gràfics, el lloc d'origen més freqüent dels homes ingressats al CIE els anys 2013 i 2014 ha estat el continent africà.

---

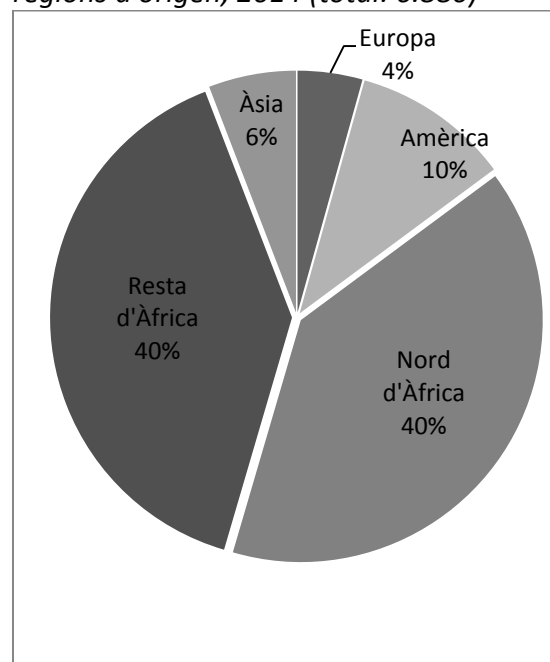
<sup>376</sup> Per realitzar aquesta valoració la Circular 6/2014 de a CGEF estableix que s'haurà de tenir en compte les següents circumstàncies: *“a) Si l'expedientat està proveït de document de viatge o passaport; b) Si es tracta d'un nacional d'un país que te o no representació diplomàtica o consular a Espanya; c) Si es tracta d'un nacional que no serà documentat per les autoritats consulars del seu país; d) Si és nacional d'un país que, encara que el documenti, és factible que transcorri el termini de 60 dies màxims d'internament”*.

Gràfic 41: Homes ingressats al CIE, per regions d'origen, 2013 (total: 8.491)



Font: Elaboració pròpia. (MNPT 2014).

Gràfic 42: Homes ingressats al CIE, per regions d'origen, 2014 (total: 6.880)



Font: Elaboració pròpia. (MNPT 2015).

Com mostren els gràfics, els homes africans van suposar en conjunt el 77% dels homes privats de llibertat als CIE el 2013 i el 80% el 2014. Per comprendre millor la selectivitat dels mecanismes de control de la immigració, s'han separat entre una categoria que inclou els homes nacionals de països magribins (nord d'Àfrica) i la resta d'Àfrica. El llistat de les principals nacionalitats que s'ofereix a continuació permet contextualitzar millor les dades.

Taula 25: Principals nacionalitats homes ingressats als CIE, per any (nombres absoluts i percentatges), 2013-2014

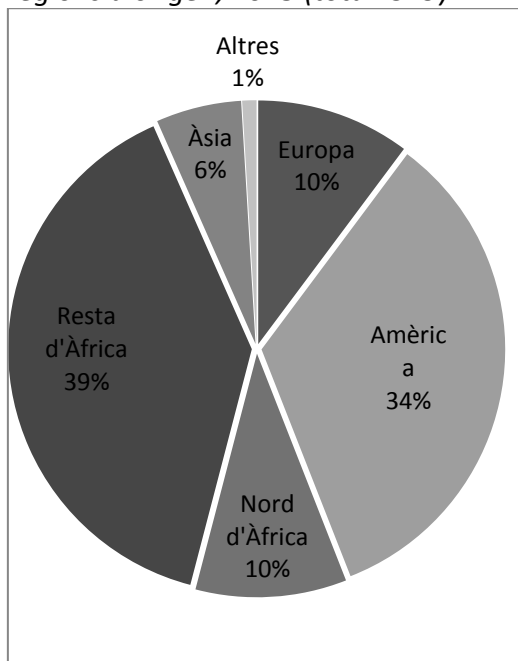
	2013	%	2014	%
<b>Algèria</b>	1.144	14%	1.155	17%
<b>Camerun</b>	287	3%	415	7%
<b>Guinea</b>	292	3%	212	3%
<b>Mali</b>	608	7%	415	6%
<b>Marroc</b>	2.250	27%	1.513	22%
<b>Senegal</b>	400	5%	285	4%
<b>Txad</b>	306	4%	213	3%
<b>Altres</b>	3.186	38%	2.636	38%
<b>TOTAL</b>	8.491	100%	6.880	100%

Font: Elaboració pròpia (MNPT 2014; MNPT 2015).

La nacionalitat més comuna en els CIE ha estat la marroquina, seguida de l'algeriana. La següent nacionalitat d'homes ingressats al CIE el 2013 va ser Mali i el 2014 Camerun. Es tracta de dos països amb un nombre de nacionals residents a l'Estat espanyol molt petit, per tant per explicar la seva presència destacada als CIE cal tornar a fer referència a la hipòtesi de la utilització dels CIE com a manera de contenció de la frontera sud. Així mateix, tot i que Marroc i Algèria són països situats a la frontera sud, el nombre de ciutadans d'aquestes nacionalitats residents a Espanya i la seva destacada presència a les estadístiques policials i penitenciàries, ens pot fer pensar que la selectivitat de l'internament en els CIE d'aquests col·lectius pot estar relacionada amb la seva criminalització.

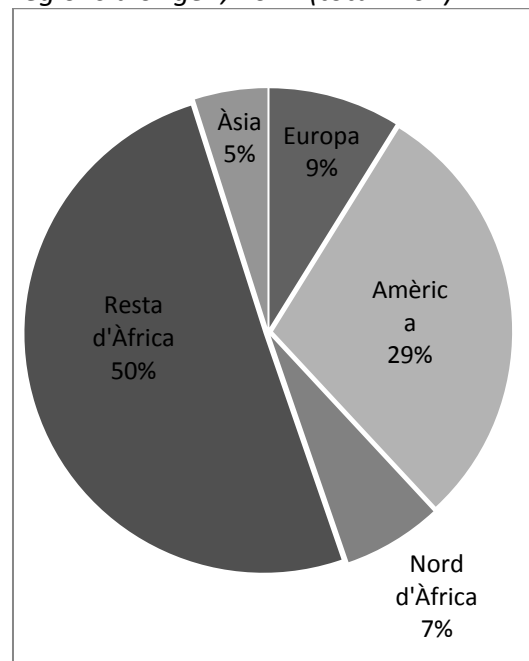
Pel que fa a les dones internades als CIE, com es pot apreciar en els següents gràfics, el seu origen ha estat més variat que en el cas dels homes.

Gràfic 43: Dones ingressades al CIE, per regions d'origen, 2013 (total: 529)



Font: Elaboració pròpia. (MNPT 2014).

Gràfic 44: Dones ingressades al CIE, per regions d'origen, 2014 (total: 407)



Font: Elaboració pròpia. (MNPT 2015)

En aquests cas, tot i que les dones africanes també han estat les que més han patit l'internament, les dones procedents d'Amèrica llatina han tingut una presència important, que el 2013 va ser del 34% i el 2014 el 29%. Si es concreten les nacionalitats de les dones internades, ens trobem amb la següent situació:

*Taula 26: Principals nacionalitats dones ingressades al CIE, per any (nombres absoluts i percentatges), 2013-2014*

	<b>2013</b>	<b>%</b>	<b>2014</b>	<b>%</b>
<b>Brasil</b>	36	7%	26	6%
<b>Camerun</b>	33	6%	56	14%
<b>Colòmbia</b>	21	4%	22	5%
<b>Marroc</b>	43	8%	20	5%
<b>Nigèria</b>	76	14%	31	8%
<b>Paraguai</b>	29	5%	27	7%
<b>Altres</b>	291	55%	224	55%
<b>TOTAL</b>	529	100%	406	100%

Font: Elaboració pròpia.(MNPT 2014; MNPT 2015)

Tot i que no hi ha una nacionalitat tan predominant com la marroquina en el cas dels homes, i que el 55% queda englobat en la categoria "altres", l'any 2013 la nacionalitat més comuna entre les dones va ser la nigeriana, seguida de la marroquina, i el 2014 la camerunesa, seguida de la nigeriana. Tot i que les xifres en conjunt no són gaire elevades, també ha estat destacable la presència de dones brasileres, paraguaïanes i colombianes. Aquestes nacionalitats són força coincidents amb les de les dones detectades en situació irregular, per tant la hipòtesi respecte a la criminalització dels usos de l'espai públic de determinats col·lectius de dones brasileres, nigerianes i paraguaïanes, també ens permet explicar la seva presència als CIE<sup>377</sup>.

<sup>377</sup> En l'estudi sobre les dones al CIE de Madrid dirigit per Margarita Martínez Escamilla (2013a), d'acord amb les entrevistes qualitatives realitzades a les internes i l'anàlisi de les nacionalitats de les dones internades al CIE de Madrid entre l'1 de gener de 2012 i el 23 de juny de 2012 s'arriba a la mateixa conclusió (Martínez Escamilla 2013a).

En resum, homes i dones internats al CIE són originaris del Sud global. Com aprecia Mary Bosworth (2014), tot i que les persones internades experimenten la privació de llibertat individualment, *“els centres de detenció per immigrants designen i existeixen per una àmplia categoria de persones, els quals d’acord amb el seu lloc d’origen en el sud global, així com la seva classe socioeconòmica, revelen una previsible forma d’exclusió racialitzada”* (2014, 217). En el següent apartat, en que s’analitzaran les expulsions materialitzades, estarem en disposició de contrastar si aquests llocs d’origen corresponen o no amb els països en que hi ha més possibilitats reals d’executar les expulsions.

#### 2.4. Corol·lari

L'internament d'estrangers és formalment una mesura cautelar o preventiva per assegurar l'execució de la sanció: l'expulsió. Però, com han mostrat més amunt, d'acord amb una multiplicitat d'informes, de manera permanent, les deplorables condicions de la detenció preventiva, juntament amb el fet de que molts vegades l'expulsió no s'acaba produint, converteixen l'internament en una forma de càstig en sí mateixa (Brandariz García 2011b; Bowling, Phillips, i Sheptycki 2012).

Les xifres d'internaments i d'arribada d'immigrants de manera irregular, tot i que són molt incomplertes, ens aporten alguns indicis per interpretar la funció dels CIE al llarg dels darrers 15 anys. En una primera etapa, que arribaria fins a 2003, els CIE s'utilitzaven relativament poc, i no tenien un paper central en les polítiques migratòries. En el període comprès entre 2003 i 2008 els CIE han tingut un paper protagonista en el control de les migracions irregulars a la Frontera Sud. La seva funció ha consistit en identificar els immigrants que arribaven i distribuir-los per la Península en situació d'alegalitat, és a dir, permeten una inclusió diferenciada que els exclouïa del mercat laboral formal i dels drets lligats a l'estatut de ciutadania. El fet d'haver estat classificat d'aquesta manera impedia a la persona immigrant regularitzar la seva situació i per tant poder accedir a un permís de residència o treball. D'aquesta manera, els CIE a més d'impedir la mobilitat física, han impedit la mobilitat social, sobretot, d'aquells mi-

grants que van traspasar la frontera de manera irregular. D'aquesta manera, igual que en altres moments històrics els CIE, com a espais de privació de llibertat, han tingut una estreta relació amb els processos productius (Melossi i Pavarini 1987). Així mateix, en termes foucaultians, el fracàs dels objectius formals del dispositiu de deportació, forma part del seu funcionament (Bietlot 2003).

Finalment, a partir de 2009, en un context de moderació en l'arribada de població immigrant a Espanya, però alhora de crisi econòmica, augment de la desocupació i retallades socials, ha disminuït la centralitat dels CIE, i com s'aprofundirà en el proper apartat, aquests cada vegada han tingut un paper més rellevant respecte a la gestió de les expulsions vinculades amb la criminalitat.

Si bé fins al 2009 els CIE van servir per administrar l'entrada i sortida d'un cert nombre d'estrangers que arribaven a Espanya de manera irregular a través de la frontera sud, a partir de llavors el paper dels CIE s'ha desplaçant cap a l'interior del territori, mitjançant l'assumpció de la gestió penal de la immigració (Monclús Masó 2008). La dubtosa i complexa legalitat dels CIE permet que siguin institucions flexibles que puguin adaptar-se a les necessitats de gestió i control de la població d'acord amb el context social.

D'acord amb les nacionalitats més freqüents al CIE, podem apreciar que les persones internades són aquelles identificades com a subjectes perillosos pel seu color de pell, nacionalitat, situació d'irregularitat, antecedents penals o pobresa. Per aquest motiu, com aprecia Mary Bosworth (2014) en sintonia amb els discursos sobre risc i perillositat, aquestes persones es converteixen en objectius d'intervenció estatal i exclusió. Tanmateix, una vegada dins del CIE les tecnologies de risc que pretenen governar els subjectes, responsabilitzar-los o transformar-los, deixen de tenir sentit, ja que en els CIE no es demana a les persones internades que canviïn, sinó simplement, que estiguin a la espera de que es pugi dur a terme a la seva expulsió. Els darrers anys al

voltant de la meitat de les persones internes als CIE de l'Estat espanyol han estat efectivament expulsades<sup>378</sup>. Per aquest motiu, Bosworth afirma que el principi pel que s'organitzen els CIE i la seva forma de govern no és el risc, sinó la incertesa. La manca de claredat sobre la durada de l'internament produeix moltes conseqüències en el règim intern, els serveis dels que disposen les instal·lacions, les actituds de les persones internes i dels policies que els custodien, etc. Estar a l'espera de que es produeixi l'expulsió suposa ansietat i nerviosisme, i pot incrementar les situacions de violència al CIE (Fischer 2014). Per tot això, *"la incertesa caracteritza tot els aspectes de la experiència de detenció"* (Bosworth 2014, 183). Mentre mitjançant la gestió del risc es pretén crear subjectes governables, amb la gestió de la incertesa als CIE s'acaba "objectificant" a les persones migrants, es a dir, negant la seva existència i les seves possibilitats de formar part d'algun lloc.

D'aquesta forma, l'internament en un CIE suposa, d'una banda, la reducció jurídica de l'estatus de la persona *"de iure"* (mitjançant la clandestinització o il·legalització dels immigrants), i de l'altra, les condicions d'internament suposen la reducció de la persona *"de facto"*, en tant que suposen la privació dels seus drets fonamentals (Cuttitta 2007, 143). Com afirma Galina Cornelisse,

*"la detenció indiscriminada d'estrangers no desitjats sota condicions que violen de manera flagrant els grans valors en què suposadament es basen les democràcies liberals occidentals, revela dolorosament que el modern discurs dels drets humans no ha estat capaç d'estar a l'altura de les seves aspiracions universals"* (Cornelisse 2010, 102).

Aquestes vulneracions de drets no depenen dels actes de les persones, sinó de qui són, posant en evidència que per a la "Europa dels drets" hi ha persones a qui se'ls hi respecten els drets humans i a altres no. D'aquesta manera, l'exclusió política, social i econòmica a la qual estan sotmesos els immigrants es culmina en la "exclusió física"

---

<sup>378</sup> L'any 2012 es va expulsar al 52,3% de persones privades de llibertat als CIE, el 2013 al 52,5% i el 2014 al 48% (Font: MNPT 2013, 2014, 2015).



exercida als centres d'internament, que emergeixen com una frontera d'estatus per assegurar la immobilitat dels migrants en la seva exclusió social i privació de drets (Mezzadra 2005; Saint-Saëns 2005; Andrijasevic 2006).

Els CIE responen, d'una banda, a la necessitat dels governs de dotar-se de mecanismes d'intervenció dràstics i de gran significat simbòlic davant l'anomenada "immigració irregular" i, de l'altra, de gestionar el retorn de centenars d'immigrants als seus països d'origen. Aquests centres, previstos en un principi com a mesura excepcional per garantir l'efectivitat de l'expulsió dels "sense-papers", són els llocs on les fronteres es fan més presents.

Depenent del context social, els CIE apareixen amb tota la seva força de demarcació de l'estatus de ciutadania tant en les fronteres exteriors com per al control intern de la població. En aquest sentit, els CIE són inseparables de la deportació. O millor dit, en termes de De Gènova (2010), de la "deportabilitat", ja que independentment que les expulsions es duguin a terme o no, la deportabilitat dels immigrants adquireix un valor central en el seu rol com a treballador i en la possibilitat de ser sotmès a sistemes legals especials, en el sentit en què les deportacions contemporànies (i l'internament que es desprèn d'elles) són pràctiques exclusivament reservades per als estrangers (Walters 2002).

### 3. L'expulsió: una política criminal

En els capítols anteriors s'han analitzat la configuració legal de la deportació i les seves instàncies d'aplicació a nivell de la UE i del Estat espanyol. En concret, s'han mostrant els diferents supòsits que poden ocasionar la repatriació d'una persona de nacionalitat estrangera, que a la pràctica suposen la creació d'un veritable arxipèlag expulsor que utilitza un conjunt de fórmules selectives dirigides a aconseguir la deportació de l'immigrant irregular en tots els estadis possibles.

D'acord amb la seva regulació, l'expulsió opera com a punt de trobada entre la política criminal i la política d'estrangeria. Així, davant de dos fenòmens diferents, la immigració i la criminalitat, la resposta estatal convergeix en la deportació<sup>379</sup>. D'aquesta manera, com s'ha esmentat abans, es configura un règim sancionador, específic i diferenciat, dirigit exclusivament a les persones no nacionals, que suposa unes conseqüències materials extremadament greus per a les persones que la sofreixen. L'expulsió, independentment de que aquesta es desplegui mitjançant un dispositiu

---

<sup>379</sup> Els esmentats estudis sobre la "*crimmigration*" (Stumpf 2006) posen l'accent en aquesta convergència.

administratiu o penal, és una mesura que s'aplica de manera discriminatòria i que lesiona els drets fonamentals dels individus i els seus projectes vitals (Monclús Masó 2008), per tant ha de ser qualificada materialment com una "pena".

Existeixen diversos casos de morts i maltractaments durant l'execució de les deportacions. Un dels més coneguts és el de de Semira Adamu, demandant d'asil nigeriana morta per ofegament com a conseqüència dels mètodes d'immobilització utilitzats pels agents policials que la custodiaven en la seva expulsió des de Bèlgica l'any 1998<sup>380</sup>; o la sedació amb haloperidol sense supervisió mèdica de 103 immigrants expulsats des de Melilla a Mali, Camerun i Senegal en un avió militar, durant els primers mesos de govern de José Maria Aznar en 1996<sup>381</sup>. Més recentment, el 9 de juny de 2007, degut a la immobilització realitzada per la policia espanyola durant un vol d'expulsió, va morir el ciutadà nigerià Osamuyia Akpitaye<sup>382</sup>.

Al llarg dels anys, s'han repetit nombroses denúncies per maltractaments durant els trasllats a l'aeroport i durant els vols de deportació. Algunes ONG i col·lectius socials han recollit algunes d'aquestes denúncies en els seus informes, per donar a conèixer com es produeixen les deportacions (Campaña Estatal por el Cierre de los CIE 2014; Pueblos Unidos 2015). Així mateix, els informes d'avaluació dels operatius de

---

<sup>380</sup> Vid. Amnistia Internacional, "*Bèlgica: El caso de Semira Adamu, una oportunidad para revisar nuevamente los procedimientos de expulsión*". Índex AI: EUR 14/001/2002/s, 15 de març 2002.

<sup>381</sup> En aquesta ocasió, també van ser els sindicats policials els que van denunciar la pràctica del Ministeri de l'Interior. Les condicions laborals dels agents policials que van participar en el dispositiu va ser un factor important de la denúncia. Vid. "*El SUP denuncia que Interior drogó con un sedante a los 103 inmigrantes expulsados de Melilla*" El País, 19 de juliol de 1996. Disponible a: [http://elpais.com/diario/1996/07/19/espana/837727223\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1996/07/19/espana/837727223_850215.html) [Darrera consulta: 1 de novembre de 2014].

<sup>382</sup> Per portar a terme la repatriació d'Osamuyia Aikpitanyi, que en diverses ocasions anteriors havia fracassat, els funcionaris policials immobilitzar-lo mitjançant brides, cintes adhesives als canells i a les cames. A més, per evitar autolesions i que Osamuyia es mossegés la llengua li van col·locar una cinta a la boca. En enlairar el vol els policies van veure que Osamuyia romania quiet i van pensar que estava tranquil, fins que li van començar les convulsions. Com que no hi havia cap metge a bord, no es va poder practicar la reanimació i va morir durant el vol (Espai per a la Desobediència a les Fronteres 2008).

retorn conjunts organitzats per Frontex<sup>383</sup> inclouen les incidències que hagin pogut tenir lloc durant els vols. En el mateix sentit, els darrers informes del MNPT (2013; 2014; 2015) recullen les incidències, si n'hi ha hagut, que s'han donat en els diferents dispositius de repatriació espanyols.

Els efectes de l'expulsió i les condicions en que aquestes es porten, igual que en el cas de l'internament en els CIE, suposen un càstig per als estrangers; per aquest motiu, podem afirmar que les polítiques d'expulsió tenen efectes criminals.

Després d'haver analitzat com s'han aplicat les detencions i internaments, en aquest apartat es completarà l'estudi de la implementació del cicle de la deportació amb l'anàlisi de l'evolució quantitativa de l'execució de les deportacions i del funcionament dels operatius de deportació. Per això, primer es revisarà el nombre total de deportacions materialitzades al llarg del període d'anàlisi, després s'aprofundirà sobre els supòsits que han motivat les expulsions i en tercer lloc es mostraran quines han estat les nacionalitats més freqüentment expulsades des del territori espanyol. Finalment es descriurà de quina manera s'han portat a terme un gran nombre de repatriacions i les seves conseqüències.

### 3.1. Les deportacions materialitzades

Les dades sobre el nombre de repatriacions materialitzades per l'Administració espanyola durant el període estudiat són complexes i inexactes<sup>384</sup>. A continuació es mostra una taula amb el nombre total de repatriacions realitzades segons les dades publicades pel Ministeri de l'Interior en els seus anuaris, i els seus balanços anuals "*de la lluita contra la immigració il·legal/irregular*" ([www.interior.gob.es/prensa](http://www.interior.gob.es/prensa)) disponibles (de

---

<sup>383</sup> Poden consultar-se a l'arxiu d'operacions de Frontex, disponible a: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/> [Darrera consulta: 2 de novembre de 2015].

<sup>384</sup> Per exemple, no coincideixen les dades publicades en els anuaris i balanços del Ministeri del Interior amb les dades proporcionades per aquests a través del Portal de Transparència (Ministerio del Interior. DGP 2015).

2003, 2005 i de 2007 a 2014)<sup>385</sup>. Atenent a les diferents figures jurídiques per les que es poden portar a terme les repatriacions, les dades es publiquen desagregades per modalitat de deportació: expulsions, devolucions, retorn (per denegació d'entrada) i readmissions. Si bé la figura de les readmissions no apareix a la legislació, el ministeri del Interior les defineix com a “*expulsats d'Espanya en virtut d'acords de readmissió amb tercers països*” (Ministerio del Interior 2008b).

Taula 27: Expulsions, devolucions, denegacions d'entrada i readmissions, 1999-2014

	Expulsions	Devolucions	Denegació d'entrada (Retorn)	*Readmissions	Total repatriacions
<b>1.999</b>	5.232	18.608	8.946	-	32.786
<b>2.000</b>	1.226	22.716	6.181	-	30.123
<b>2.001</b>	3.817	22.980	8.881	9.862	45.540
<b>2.002</b>	**12.159	14.275	11.698	38.981	77.113
<b>2.003</b>	14.104	13.684	14.750	51.343	***93.881
<b>2.004</b>	13.296	13.136	11.280	83.431	12.1143
<b>2.005</b>	11.002	14.466	15.258	52.017	92.743
<b>2.006</b>	**7.214	21.652	19.332	4.616	52.814
<b>2.007</b>	9.467	15.868	24.355	6.248	55.938
<b>2.008</b>	10.616	12.476	17.358	6.281	46.731
<b>2.009</b>	13.278	7.526	12.226	5.099	38.129
<b>2.010</b>	11.454	7.297	9.453	1.959	30.163
<b>2.011</b>	11.358	7.064	11.092	1.278	30.792
<b>2.012</b>	10.130	6.271	8.647	1.409	26.457
<b>2.013</b>	8.984	5.002	8.704	1.199	23.886
<b>2.014</b>	7.696	4.121	8.109	1.067	20.993

Font: Elaboració pròpia. Dades 1999-2006 (Ministerio del Interior 2000; 2001; 2002; 2003; 2005; 2006a; 2007). Dades 2007-2014 (Ministerio del Interior 2008b; 2009b; 2010b; 2011b; 2012b; 2013b; 2014b; 2015b). \*No s'han pogut localitzar dades de readmissions anteriors a 2001. \*\*En les dades proporcionades pel Ministeri del Interior. DGP. (2.015) aquestes xifres són diferents (veure Gràfic 47). \*\*\*En el *Balace de lucha contra la inmigración ilegal 2003* (Ministerio del Interior 2004b) apareix la xifra total de 92.676.

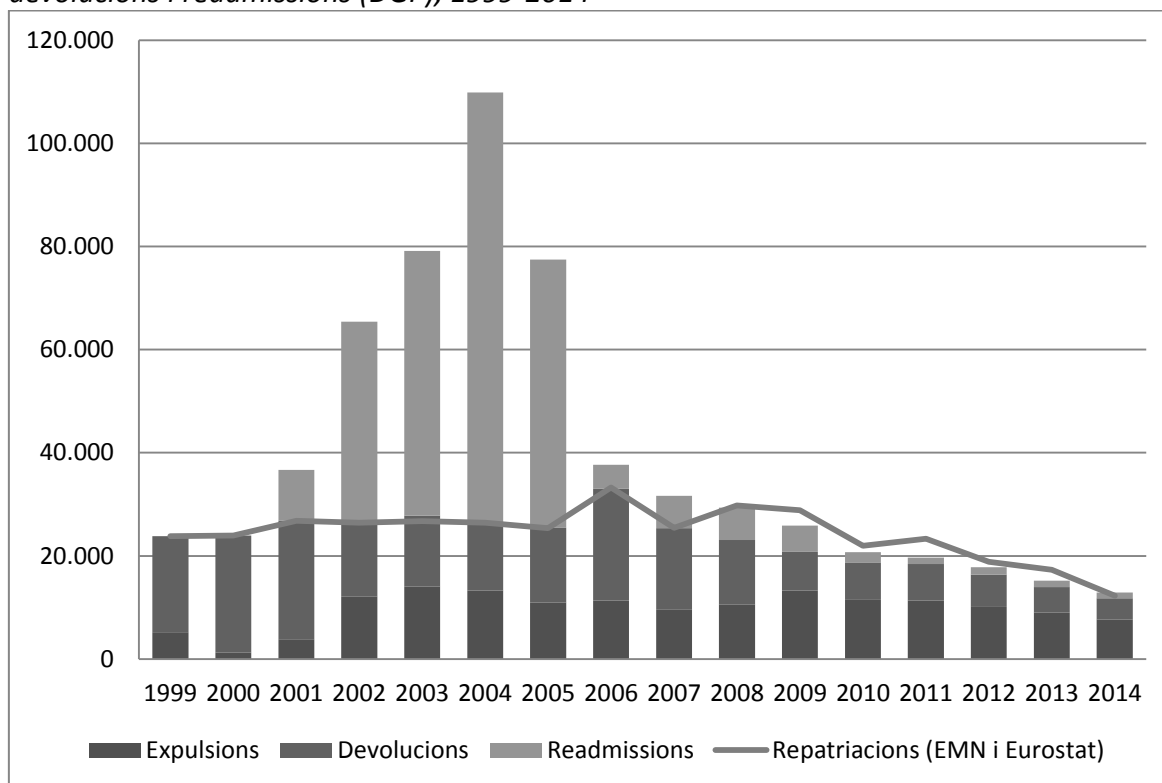
<sup>385</sup> Per veure altres dades dignes d'interès, vid. (Monclús Masó 2008; Pérez Caramés 2012).

Igual que en el cas de les detencions per infracció de la llei d'estrangeria i de les detencions en situació irregular, les dades publicades i proporcionades pel Ministeri del Interior no coincideixen amb les dades d'Eurostat i la EMN. La EMN ha publicat en els seus informes anuals dades des de 1999 a 2009 respecte a les expulsions materialitzades. De 2009 a 2014 Eurostat ha publicat respecte al nacionals de tercers països repatriats seguint una ordre de sortida (*Third country nationals returned following an order to leave*), les quals coincideixen amb el nombre d'expulsions materialitzades reportades per la EMN. Descartant les dades de retorns, que corresponen a les "*persones rebutjades en els llocs fronterers habilitats, habitualment, ports i aeroports*"<sup>386</sup> (Ministerio del Interior 2008b), en el següent quadre es posen en relació les dades de les instàncies europees amb les del Ministeri del Interior que s'han mostrat en la taula anterior.

---

<sup>386</sup> D'acord amb la normativa Europea i la legislació espanyola, en aquests casos són les companyies de transport les que han de fer-se càrrec de les despeses del desplaçament i de manteniment de les persones que hagin de ser retornades (vid. article 54.2.c) LOEx).

Gràfic 45: Repatriacions materialitzades (EMN i Eurostat) en relació amb expulsions, devolucions i readmissions (DGP), 1999-2014



Font: Elaboració pròpia. Dades repatriacions 1999-2005: expulsions materialitzades (Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2010a), 2001-2009: expulsions materialitzades (Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2012), 2009-2014: Eurostat Dades Expulsions, devolucions i readmissions 1999-2014: Dades 1999-2006 (Ministerio del Interior 2000; 2001; 2002; 2003; 2005; 2006a; 2007). Dades 2007-2014 (Ministerio del Interior 2008b; 2009b; 2010b; 2011b; 2012b; 2013b; 2014b; 2015b).

La representació gràfica de les xifres ens permet apreciar que, aproximadament, el nombre de repatriacions reportades en els informes de la EMN i per Eurostat corresponen amb la suma de les dades d'expulsions i devolucions del Ministeri del Interior. Si bé entre 1999 i 2007 aquestes dades són gairebé coincidents, a partir de 2008 es possible que en les dades d'Eurostat s'incorporin les xifres de readmissions<sup>387</sup>; tot i

<sup>387</sup> Entre l'any 2001 i 2005 les dades de readmissions contemplaven un gran nombre de readmissions a França i Portugal.

això, les dades d'Eurostat no coincideixen amb cap magnitud inclosa en les dades del Ministeri espanyol.

Al marge de les variacions de les xifres, tenint en compte les dades de repatriacions, el gràfic mostra que en el període comprés entre 1999 i 2005 el nombre de repatriacions es va mantenir relativament estable, amb una mitjana de 25.653 repatriacions anuals i una variació inferior a 3.000. El pic més elevat va tenir lloc, com no podia ser d'una altra manera i com s'ha comprovat en els altres estadis del cicle de la deportació, l'any 2006, en que es va arribar a les 33.235 repatriacions. El 2007 aquest nombre va decreixer en gairebé 7.800 repatriacions, tornant a aproximar-se a la mitjana anterior a 2006. Tanmateix, l'any 2008 aquesta xifra va experimentar el seu darrer ascens, arribant fins al 29.785, i a partir de llavors, fins al 2014, les deportacions han caigut de forma extraordinàriament significativa. Atenent a les xifres d'Eurostat, entre 2008-2014 aquestes van disminuir el 49'1% i si atenem a les dades d'expulsions, juntament amb les devolucions del Ministeri de l'Interior, en aquest període el descens ha estat del 56'1%. En suma, pot afirmar-se que en el curs del cicle recessiu el règim de deportacions s'ha contret a la meitat, la qual cosa evidentment no és aliena a la greu situació econòmica viscuda a l'Estat espanyol.

La política espanyola de repatriació d'immigrants s'ha caracteritzat tradicionalment per una deficient selectivitat (Brandariz García 2011b; Calavita 2003), en la qual les deportacions administratives quedaven freqüentment sense execució (Silveira Gorski 2002a; Monclús Masó 2008; Romero 2010) i les penals s'imposaven en molta menor mesura del que estableixen les diverses versions de l'art. 89 CP (Brandariz García 2011b; García España 2007a).

Els motius d'aquesta baixa aplicació de les expulsions imposades responen, segons l'administració, a la insuficiència de mitjans per fer-les efectives dins dels terminis establerts, la dificultat per documentar a les persones en situació irregular, sobretot en casos de determinades nacionalitats, la inexistència d'un acord de readmissió amb el país d'origen i per aquest motiu, el rebuig dels seus nacionals per part d'alguns països d'origen (Barbero González 2010; Monclús Masó 2008).



Respecte a les expulsions penals, per exemple, com pot observar-se en la següent taula, tot i la pretesa obligatorietat de la normativa per a que els jutges substituïxin per l'expulsió les penes imposades als estrangers irregulars, entre 2007 i 2014, la relació entre mesures d'expulsió i penes de presó imposades a estrangers no comunitaris no va superar el 7%, exceptuant l'any 2011 i 2012, en que va ser propera al 8%.

*Taula 28: Penes de presó i mesures d'expulsió penal imposades a estrangers no comunitaris, 2007-2014*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Penes de presó imposades a estrangers no-UE	25.663	27.915	30.073	29.473	28.040	27.831	29.178	27.787
Mesures d'expulsió penal imposades a estrangers no-UE	1.393	1.919	1.953	2.010	2.238	2.159	1.896	1.867
Relació percentual entre mesures d'expulsió i penes de presó	5'4%	6'9%	6'5%	6'8%	7'9%	7'8%	6'5%	6,7%

Font: Elaboració pròpia. INE.

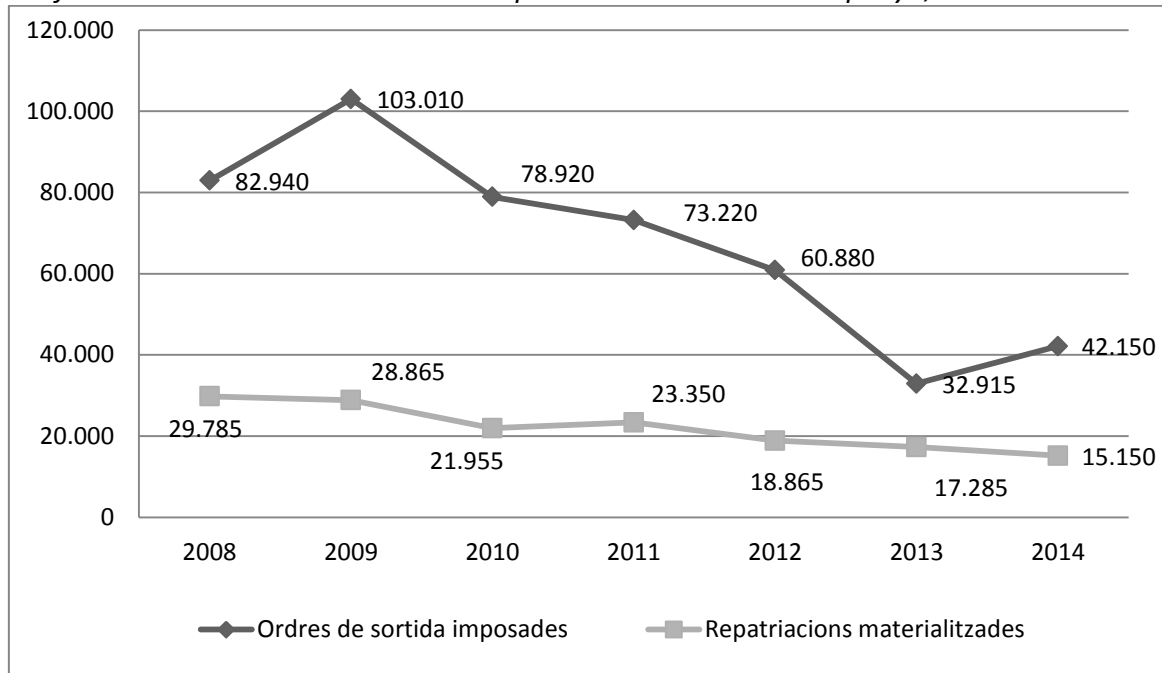
Com s'ha vist en el segon capítol<sup>388</sup>, la inexecució de la major part de les expulsions imposades no és un fenomen privatiu del cas espanyol<sup>389</sup>. A mode de referència, les dades publicades per Eurostat permeten veure que, tenint en compte únicament els països de la UE que duen a terme el major nombre de deportacions, l'any 2014 el volum de les expulsions efectivament executades no va superar el 40% de les imposades a Grècia, França, Països Baixos, Bèlgica (on el percentatge d'execució està per sota del 20%) Itàlia, o d'Espanya.

En el següent gràfic es mostra l'evolució de 2008 a 2014 de la relació entre les ordres de sortida imposades a nacionals de tercers països i les repatriacions efectivament executades.

<sup>388</sup> Vid. Gràfic 21: Persones amb ordre de sortida dels 28 Estats de la UE comparat amb les persones repatriades a un Estat no membre de la UE, 2008–2013.

<sup>389</sup> En relació amb la situació a Itàlia, vid. (De Giorgi 2000; Rahola 2010).

Gràfic 46: Evolució ordres de sortida imposades i executades a Espanya, 2008-2014



Font: Elaboració pròpia. Eurostat.

Durant els anys 2009 i 2010 només es va executar el 28% de les repatriacions imposades. La resta d'anys, es van executar entre el 31 i el 36% de les ordres de sortida imposades, excepte l'any 2013 en que es van materialitzar el 53%. Amb tot, aquestes dades verifiquen un efecte valuós des de la perspectiva del rendiment administratiu: la disminució de les repatriacions materialitzades ha anat acompanyada d'un acusat descens del volum d'ordres de sortida imposades, de manera que el nombre total de deportacions que queden sense executar<sup>390</sup> ha disminuït significativament. Aquest fet ha suposat sens dubte, un descens dels costos del dispositiu de deportació i per consegüent, un augment de la seva eficiència.

Des de l'inici del cicle recessiu, s'han desenvolupat diverses línies d'intervenció sobre les deficiències detectades fins al moment en el cicle de deportació, i com es veurà a continuació, la lògica fonamental ha estat la de disminuir les despeses en un

<sup>390</sup> Sobre els problemes que generen als subjectes migrants implicats aquestes expulsions sense executar, vid. entre d'altres (Silveira Gorski 2009).

moment en el els recursos són més aviat escassos, però sense que això suposi una reducció de l'eficiència de les deportacions. Per aconseguir-ho s'ha tractat de millorar la selectivitat del sistema que fins al moment del cicle recessiu era més aviat casual, com s'ha vist per exemple, en relació del nombre de detencions efectuades durant l'any 2009 i la xifra d'expulsions d'aquell mateix any. El règim de deportació va haver de reorganitzar diverses de les seves pràctiques i per això va haver de millorar la planificació de les tasques i operar de manera meditada en relació amb els diferents instruments sancionadors disponibles (les diverses expulsions administratives i penals) per tal d'organitzar millor el dispositiu.

A continuació, a través de l'anàlisi dels principals motius d'expulsions executades, les principals nacionalitat de les persones expulsades i el funcionament dels operatius de repatriació, es mostrarà aquesta reorganització del dispositiu de repatriació.

### *3.1.1. Motius d'expulsió. Expulsions qualificades i no qualificades.*

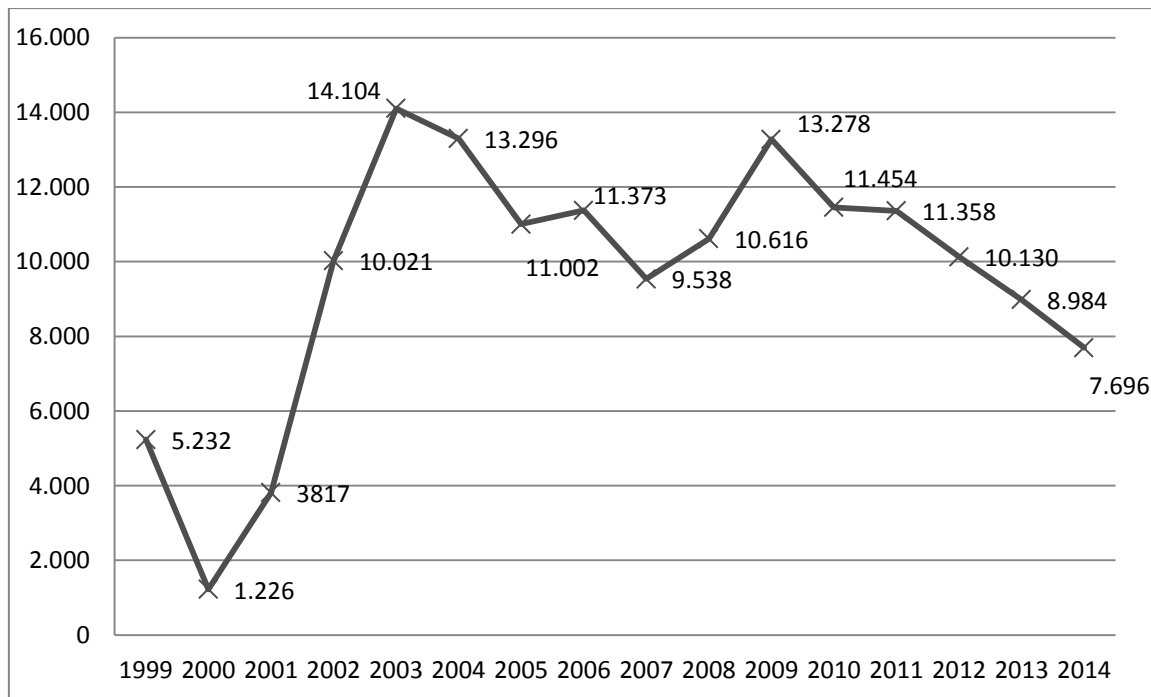
En aquest apartat s'analitzarà amb detall els motius en que s'han basat les expulsions efectivament materialitzades per les instàncies d'aplicació del control migratori.

Segons Elspeth Guild (2009), tots els arguments pels que els estrangers són expulsats d'alguna manera estan vinculats amb la seguretat. Aquests es poden resumir en: 1) què els migrants es trobin al territori de manera irregular, ja sigui per entrada il·legal, com per irregularitat sobrevinguda; 2) la comissió d'un delicte; 3) ser una amenaça per la seguretat nacional (Guild 2009).

Executar una expulsió és econòmicament i social costós, sobretot en els casos en que es porta a terme la repatriació de persones amb vincles amb la comunitat, o per simple estància irregular. Per contra, els arguments securitaris legitimen l'execució de les expulsions, independentment de que es portin a terme a països llunyans i suposin una elevada despesa pública.

Com s'ha vist més amunt, el nombre d'expulsions executades és inferior al total de repatriacions que s'han portat a terme des del territori espanyol. El nombre d'expulsions recollides en les dades publicades pel Ministeri d'Interior reflecteix les repatriacions "en virtut de les causes recollides a la Llei d'Estrangeria a través d'expedients administratius derivats de la estància il·legal a Espanya" (Ministerio del Interior 2008b; 2015b). Entre 1999 i 2014 el nombre d'expulsions qualificades com a tals, ha estat el següent:

Gràfic 47: Expulsions materialitzades, 1999-2014



Font: Elaboració pròpia. Dades 1999-2001: (Ministerio del Interior 2000; 2001; 2002). Dades 2002-2014 (Ministerio del Interior. DGP 2015).

Com pot apreciar-se al gràfic, entre l'any 2000 i el 2003 la xifra d'expulsions es va multiplicar per 11'5. Tanmateix, com s'ha vist més amunt, el nombre total de repatriacions al llarg d'aquells anys gairebé no va variar; per tant, aquest salt exponencial ha de ser degut als canvis de supòsits d'expulsió deguts als canvis legislatius i reglamentaris que van tenir lloc durant aquells anys (que, recordem, van anar acompanyats

de processos de regularització massiva). Entre 2003 i 2007 les expulsions van disminuir fins a la xifra de 9.538, i durant els anys posteriors van augmentar fins arribar al segon pic més important de la sèrie, que es troba l'any 2009, amb 13.278 expulsions. A partir d'aquest moment, en consonància amb el cicle recessiu, les expulsions no han fet més que disminuir any rere any.

A partir del 2009 va aparèixer una novetat rellevant respecte a la reorganització del dispositiu d'expulsió. El Ministeri de l'Interior va afegir a la presentació pública de les dades i als discursos polítics que justificaven la labor del govern en matèria de "lluita contra la immigració irregular" una nova categorització de les expulsions, diferenciant entre "qualificades" i "no qualificades"<sup>391</sup>. No es tracta d'una classificació derivada de categories legals, sinó que es desconeix amb exactitud a què es refereixen. El Ministeri descriu aquest concepte de forma extremadament retòrica –i fal·laç-, amb un lèxic que semblaria donar a entendre que es tracta d'expulsions penals. En diversos balanços i comunicacions del Ministeri<sup>392</sup> i a les memòries del MNPT es descriuen les expulsions qualificades com a repatriacions "*...de delinqüents estrangers amb nombrosos antecedents penals i/o judicials, vinculats amb terrorisme, bandes organitzades, violència de gènere o qualsevol altre fet delictiu d'especial gravetat i que suposen una amenaça per a la seguretat pública*". Per la seva banda, a l'informe de la EMN titulat "*Medidas prácticas para la reducción de la inmigración irregular. España 2011*" s'aporta la següent descripció d'aquestes expulsions, que aclareix el concepte i afronta aquesta categoria d'expulsions de manera menys sensacionalista:

*"Les anomenades "expulsions qualificades" afecten els estrangers que, a més de trobar-se en situació d'estada irregular a Espanya, han comès algun delictes o no han abandonat el país després d'haver rebut una multa per estada il·legal".(Punto de contacto nacional de España en la Red Europea de Migraciones 2011, 46).*

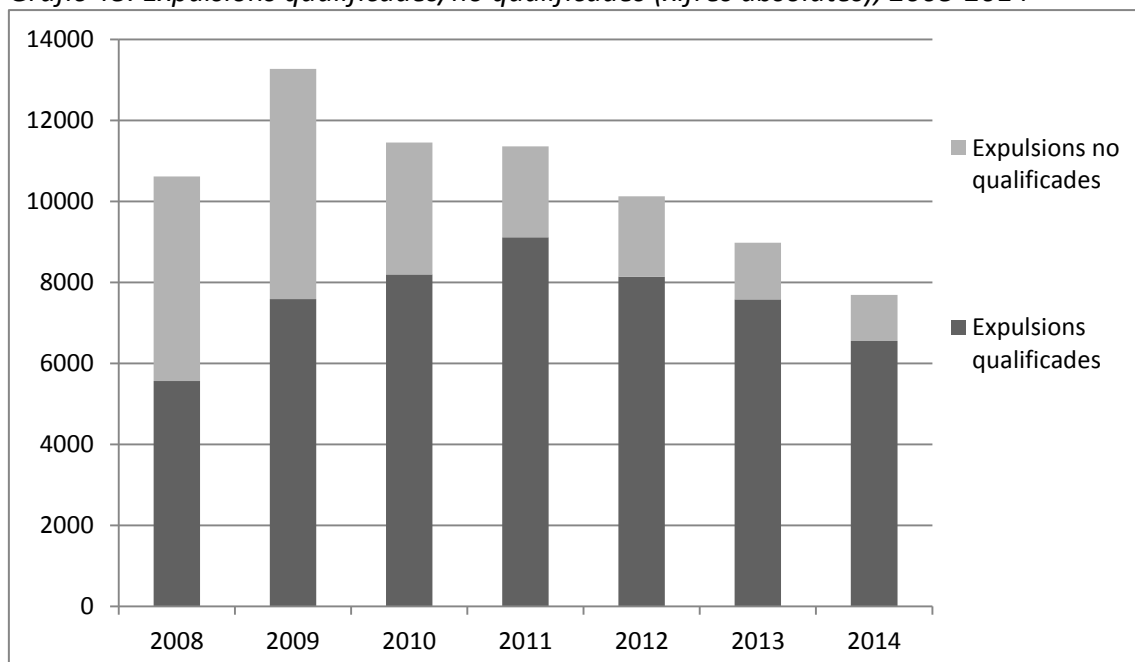
---

<sup>391</sup> Vid. (Ministerio del Interior 2010b; 2011b; 2012b; 2013b; 2014b; 2015b).

<sup>392</sup> Vid. Sala de premsa del Ministeri de l'Interior. Disponible a: [www.interior.gob.es/prensa](http://www.interior.gob.es/prensa) [Darrera consulta: 2 de novembre de 2011].

Sigui com sigui, les expulsions qualificades apareixen de forma coetània a la creació de la BEDEX<sup>393</sup> i només tenen sentit si són considerades en conjunt amb la transformació que ha suposat la reorganització de la UCER que s'ha vist en el capítol anterior. Les expulsions qualificades són substancialment un criteri de reorganització gerencial de la política de deportació, que opera pràcticament com una sort d'objectiu que estructura la planificació i el desenvolupament de les tasques en la matèria. A continuació es mostra la distribució entre les expulsions qualificades i no qualificades.

Gràfic 48: Expulsions qualificades/no qualificades (xifres absolutes), 2008-2014



Font: Dades 2009-2014 (Ministerio del Interior 2010b; 2011b; 2012b; 2013b; 2014b; 2015b). Les dades de 2008 només apareixen en el Balanç de 2009 publicat l'any 2010, en relació a l'augment de les expulsions qualificades que van tenir lloc aquell any. D'acord amb el balanç d'aquell any, la categoria no existia.

<sup>393</sup> Com s'ha vist en el capítol anterior, el 2009 el Ministeri de l'Interior va crear la Brigada d'Expulsió de Delinqüents Estrangers del Cos Nacional de Policia (BEDEX), amb "la missió de repatriar delinqüents estrangers amb nombrosos antecedents penals i/o judicials, vinculats amb el terrorisme, bandes organitzades, violència de gènere o qualsevol un altre fet delictiu d'especial gravetat i que suposen una amenaça per a la seguretat pública" (Font: Nota de premsa. Ministeri de l'Interior, "La BEDEX de la Policia Nacional ejecuta las expulsiones de delincuentes ordenadas judicialment", de 24 de gener de 2010. Disponible a: [http://www.policia.es/prensa/100124\\_1.htm](http://www.policia.es/prensa/100124_1.htm) [Darrera consulta: 2 de novembre de 2015]).

Com mostra el gràfic, si l'any 2008 les expulsions qualificades representaven el 52'4% del total d'expulsions i l'any 2009 arribaven al 55'3%, des de 2011 s'han mantingut per sobre del 80%, i el 2014 van englobar el 85'2% de les deportacions. D'aquesta manera, durant un període en que el nombre total d'expulsions va disminuir considerablement, mitjançant la creació d'aquesta categoria, el Ministeri de l'Interior va comunicar a la ciutadania la idea de que cada any continuava augmentat la proporció d'expulsions de delinqüents estrangers respecte al total, i que havia disminuït el nombre d'expulsions d'immigrants per simple estància irregular.

A continuació ens endinsarem en els supòsits que han ocasionat aquestes expulsions (cada vegada més qualificades).

### *3.1.2. Motius d'expulsió. Supòsits específics.*

Per conèixer a quins supòsits d'expulsió corresponen les expulsions materialitzades, cal analitzar els motius específics per les que aquestes s'han posat a terme i posar-los en relació amb les dades d'expulsions qualificades i no qualificades.

Tan sols es disposa de dades sobre els motius que van ocasionar les expulsions executades entre 2008 i 2014. A continuació es reproduïxen<sup>394</sup> les dades proporcionades per la DGP sobre aquest aspecte.

---

<sup>394</sup> En la traducció del castellà al català s'ha tractat de mantenir els termes utilitzats per la DGP literalment.

Taula 29: Motius expulsions executades, 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Expulsió per estància il·legal..., art. 26-1a LO 7/1985	2	2	1	2		3	
Expulsió por carència de mitjans..., art. 26-1f LO 7/1985			1		1		
Art.5) LO 4/2000, mesures de seguretat administratives	1			2		1	
Art. 49 d) LO 4/2000. Entrada en territori espanyol...*	1	3				1	
Art. 49 g) LO 4/2000. Participació per l'estranger... **		1	1			1	
Art.52 a) LO 4/2000 la omisió o el retard en la comunic. (infracció lleu)	2			1	1	1	2
ART.52.B) LO 4/2000 Retard en la sol·licitud de renovació (infracció lleu)				1			
ART.52.E) LO 4/2000 contrac. treball no habilit. en aquella ocupa. (infracció lleu)				1			
Art.53.1.a) LO 4/2000 per estància irregular	8.986	11.203	8.630	7.600	6.141	5.211	4.024
Art.53.1.a) LO 4/2000 per estància irregular -terrorisme-	11	16	7	4	6	7	5
Art.53.1.b) LO 4/2000 per treballar sense autorizac. de treball	23	14	6	4	1		
Art.53.1.c) LO 4/2000 no comunicar dades personals dolosam.				1	3	2	
Art.53.1.d) incomplir mesures de seguretat -terrorisme-						1	
Art.53.1.d) incomplir mesures de seguretat						1	
Art.53.1.e) LO 4/2000 per reincidència en infraccions lleus	1			1			
Art.53.1.f) LO 4/2000 por infraccions greus a la LO 1/92	5	13	22	13	32	9	5
Art.53.1.g) LO 4/2000 sortides per llocs no habilitats		1					1
Art.53.h) no sol·licitar la targeta en termini							1
Art.53.2.c) LO 4/2000 promoure la permanència irregular				1			
Art.53.2.d) LO 4/2000 consentir inscripció indeguda padró				1	1		
Art.54.1.a) LO 4/2000 activit. contra la seguretat nacional	10	25	2	1		6	5
Art.54.1.a) LO 4/2000 per infraccions molt greus a LO 1/92						1	
Art.54.1.a) atemptar contra la seg. del Estat -terrorisme-	2	4	2		1		1
Art.54.1.b) LO 4/2000 afavorir la immigració irregular			1			1	
Art.54.2.c) LO 8/2000 incompliment de retornar als ext.	3	1					
Art.57.2 en relació 57.8) LO 4/2000 afavorir immigr. il·legal			4			2	1
Art.57.2 en relació 57.8) LO 4/2000 associacions il·lícites					1		



## CAPÍTOL 4: El cicle de la deportació: detenció, internament i expulsió

Cristina Fernández Bessa

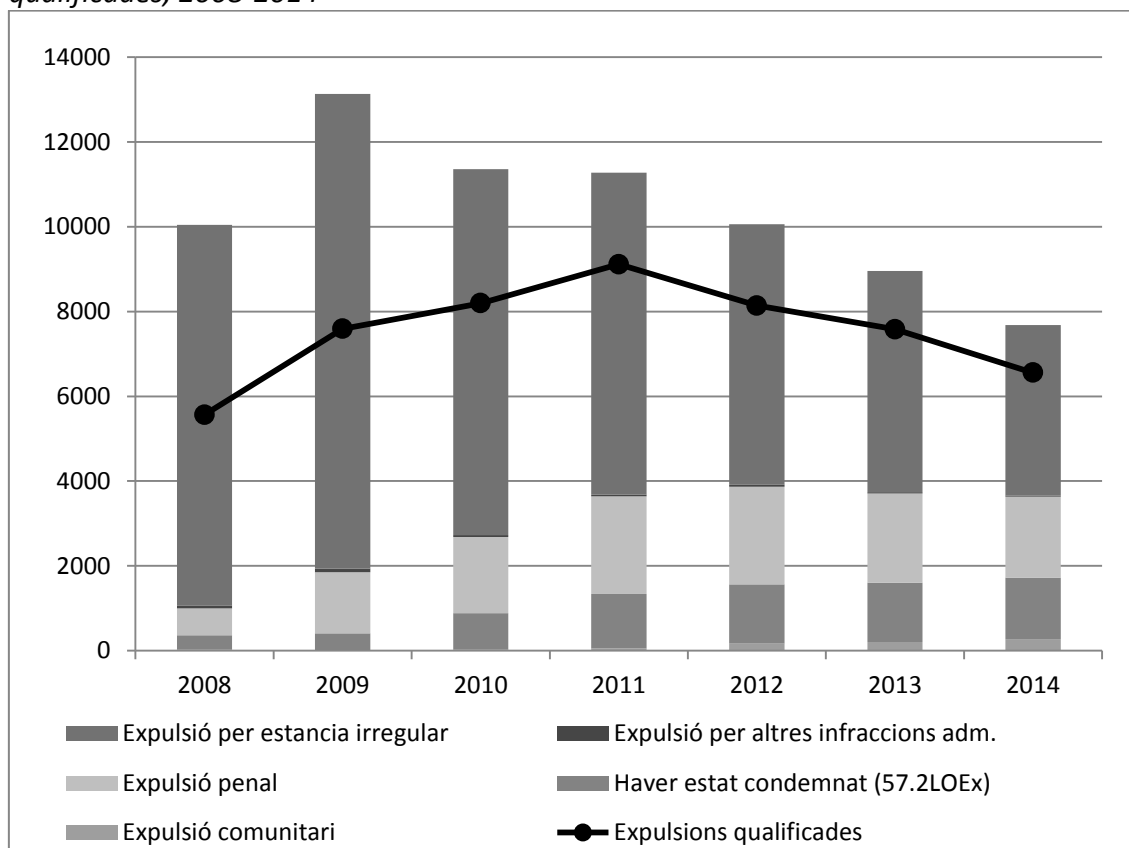
Art.57.2 en relació 57.8) LO 4/2000 contra drets treballador	1	2	1	2	3	2	5
Art.57.2) LO 4/2000 per haver estat condemnat	342	392	851	1.282	1.391	1.390	1.445
Art.89.1,paràgraf 1° CP. Exp. judicial substit. pena infer.6 anys	447	1.147	1.429	1.828	1.988	1.456	1.326
ART.89.1,paràgraf 2on CP. Exp. judicial substit. pena = ó > 6 anys	151	218	289	291	250	268	150
Art. 108 CP., mesures de seguretat judicials	36	81	81	182	71	8	10
Art.89.5 exp. Judicial tercer grau/ 3/4 parts condemna						142	135
Art.90.2 en Relació amb 96.3.2,exp.judicial llibertat condi.						231	295
Expulsió per condemna penal..., art. 26-1d LO 7/1985		1					
I y s: Condemna judicial, codi penal...***	565	139	95	81	71	31	16
I y s: art. 98.1 rgl. Activitats contra l'estat...	2	1			1		
I y s: art. 98.2 rgl. Estància il·legal...	4	2	4	2	1		
I y s: Comunitari, infracció de la seguretat pública...	3	2	3	28	80	90	106
I y s: Comunitari, per infracció ordre públic cod. Penal	7	5	16	17	39	74	79
I y s: Comunitari, infracció contra la salut pública...	10	2	6	7	12	15	13
I y s: Comunitari, per infracció ordre públic administratiu	1	2	2	5	35	29	61
Art. 15.1 RD 240/2007 per raons de seguretat pública							8
Art. 15.1 RD 240/2007 per raons d'ordre públic							2
<b>TOTAL</b>	<b>10.616</b>	<b>13.278</b>	<b>11.454</b>	<b>11.358</b>	<b>10.130</b>	<b>8.984</b>	<b>7.696</b>

Font: Elaboració pròpia. Ministerio del Interior. DGP. (2015). \*Segons la seva redacció a la LO 4/2000. Article modificat per la LO 8/2000, per tant, va deixar d'estar en vigor el 23 de gener de 2001. \*\*ídem. \*\*\*"I y s" significa "Infracciones y Sanciones" i correspon al títol del capítol VI del RD 155/1996, de 2 de febrer, pel que s'aprova el Reglament d'Execució de la LO 7/1985. (Vigent fins l'1 d'agost de 2001).

Més enllà de la qüestió sobre la naturalesa jurídica de les expulsions, com es mostrarà a continuació, aquestes dades són molt reveladores respecte a la reorganització organitzacional del dispositiu de deportació i el gir gerencial que ha experimentat aquesta política des de l'inici de la crisi econòmica.

Per fer més intel·ligible la informació que s'ha transcrit a la taula 29, s'han agrupat els motius d'expulsió entre les categories analitzades en el capítol anterior, i s'han resumit les referències en categories més entenedores respecte al seu contingut. A continuació, s'ofereix un resum gràfic de les tipologies d'expulsió executades (expulsions per infracció administrativa, expulsions per haver estat condemnat, expulsions penals i expulsions de ciutadans comunitaris) i la seva relació amb les esmentades expulsions qualificades.

*Gràfic 49: Motius expulsions executades. Resum tipologies i relació amb expulsions qualificades, 2008-2014*



Font: Elaboració pròpia. Ministerio del Interior. DGP. (2015).

D'acord amb l'agrupació de categories elaborada, malgrat la retòrica ministerial de l'expulsió de delinqüents a la que implícitament al·ludeix la categoria de les "expulsions qualificades", entre 2008 i 2014 la majoria d'expulsions va ser conseqüència de la simple estància irregular. La suma de les expulsions penals i les expulsions per tenir antecedents penals (art. 57.2 LOEx), que semblaria que podrien ser les contingudes dins de les expulsions qualificades, dista molt del que el Ministeri de l'Interior ha inclòs dins d'aquesta categoria.

La retòrica ministerial podria donar a entendre que la política de deportacions qualificades ha pretès reforçar les expulsions penals. Tanmateix, si bé aquestes han augmentat, no ha estat només això el que ha succeït. De fet, des d'una perspectiva gerencial (Brandariz García 2014) tampoc tindria excessiu sentit que aquest fos l'objectiu principal, ja que les expulsions penals queden completament condicionades a la decisió dels òrgans jurisdiccionals, que, com s'ha apuntat més amunt, s'han mostrat bastant refractaris a la seva aplicació; per tant, tot i les modificacions legislatives, en aquest terreny el Ministeri té una capacitat limitada de millorar l'eficiència del règim de deportació. Precisament per això, com s'ha vist en el gràfic i la taula anteriors, l'àmplia majoria de les expulsions, qualificades i no qualificades, segueixen sent sancions administratives.

Per tal de presentar una explicació més detallada de l'evolució dels motius que han ocasionat les expulsions i mostrar les diverses derivacions de la tendència gerencial del funcionament del dispositiu de deportació, a continuació es desgrana el contingut de les tipologies d'expulsió resumides en el gràfic 49.

#### a) Expulsions per infracció administrativa

En la següent taula es mostra el conjunt de les expulsions ocasionades per infracció administrativa.

Taula 30: Expulsions per estància irregular (53.1. a LOEx) i altres expulsions administratives, 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Art.53.1.a) LO 4/2000 per estància irregular	8.986	11.203	8.630	7.600	6.141	5.211	4.024
Altres infraccions administratives	61	80	42	33	45	35	20
<b>TOTAL</b>	<b>9.047</b>	<b>11.283</b>	<b>8.673</b>	<b>7.633</b>	<b>6.187</b>	<b>5.246</b>	<b>4.044</b>
Percentatge respecte total expulsions	85%	85%	76%	67%	61%	58%	53%

Font: Elaboració pròpia. Ministerio del Interior. DGP. (2015).

Malgrat el seu considerable descens en nombres absoluts, les expulsions per infracció administrativa conforma la majoria respecte al conjunt de motius d'expulsió, i proporcionalment passen de representar el 85% del total el 2008 fins al 53% el 2014. Dins d'aquesta categoria, les expulsions fonamentades en la mera infracció administrativa d'estada irregular (art. 53.1 LOEx) han suposat el 99% de les expulsions per vulnerar la LOEx.

El fet que l'amplíssima majoria de les deportacions imposades hagin estat administratives ha atorgat a l'Administració una àmplia capacitat d'intervenció en la matèria, mitjançant la capacitat de contraure o expandir el recurs a instar les mesures d'expulsió contingudes a la LOEx.

En relació amb la classificació governativa entre expulsions qualificades i no qualificades, aquestes xifres poden significar o bé que una part d'aquestes expulsions administratives són de persones amb antecedents penals, encara que la repatriació es fonamenti en la mera irregularitat, o bé que quan el Ministeri parla de qualificades no solament inclou a persones amb registre criminal, sinó també a immigrants respecte del quals constin els més que qüestionables *antecedents policials*<sup>395</sup>.

<sup>395</sup> En aquest sentit, tot i tractar-se d'una menció merament anecdòtica, en una nota de premsa del Ministeri de l'Interior relativa a la creació de la BEDEX, sembla que entre les expulsions qualificades també s'inclouen les de persones amb antecedents, simplement policial, no penals: "La creació de la BEDEX ha permès millorar l'eficàcia de les expulsions qualificades: el 2011 van ser expulsats 9.114 delinqüents estrangers enfront dels 8.196 del 2010, fet que suposa un augment de 918 delinqüents expulsats.

Al marge d'això, la pervivència d'un important nombre d'expulsions sustentades en la irregularitat de l'art. 53.1 LOEx no té perquè significar la renúncia – encara que sigui parcial- als objectius gerencials d'economitzar recursos (Brandariz García 2014). Lluny d'això, aquestes expulsions administratives també permeten agilitzar el procediment de repatriació, en particular si la persona immigrant detinguda ja comptava amb una ordre d'expulsió inexecutada prèvia i, per tant, l'expedient del seu procediment sancionador s'havia tramitat anteriorment i havia conclòs amb l'expulsió. Precisament, aquest supòsit, esmentat únicament en l'informe de la EMN referit més amunt – “no haver abandonat el país després d'haver estat multat per estada irregular” (Punto de contacto nacional de España en la Red Europea de Migraciones 2011) possiblement aglutini un nombre important de les anomenades expulsions qualificades.

#### b) Expulsió per haver estat condemnat (art. 57.2 LOEx)

A continuació es detallen els supòsits d'expulsió agrupats en la categoria d'expulsions “per haver estat condemnat”:

*Taula 31: Expulsions per haver estat condemnat (art. 57.2 LOEx), 2008-2014*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Art.57.2 en relació 57.8) LO 4/2000 afavorir immigr. il·legal			4			2	1
Art.57.2 en relació 57.8) LO 4/2000 associacions il·lícites					1		
Art.57.2 en relació 57.8) LO 4/2000 contra drets treballador	1	2	1	2	3	2	5
Art.57.2) LO 4/2000 per haver estat condemnat	342	392	851	1.282	1.391	1.390	1.445
Total	343	394	856	1284	1395	1394	1451
Percentatge respecte total expulsions	3,2%	3%	7,5%	11,3%	13,8%	15,5%	18,9%

Font: Elaboració pròpia. Ministerio del Interior. DGP. (2015).

*El 2009, es van efectuar 7.591 expulsions qualificades, el que llança fins al 2011 un augment de 1.523 delinqüents expulsats. Mentre les expulsions qualificades augmenten un 11,2%, les no qualificades baixen un 31,2%. De cada 10 estrangers expulsats, 8 tenen antecedents policials i/o judicials” (Nota de premsa Ministeri de l'Interior, 2 de febrer de 2012).*

Aquesta categoria d'expulsions, tot i que representa una proporció relativament petita respecte al conjunt d'expulsions, és sens dubte la que ha experimentat un augment més elevat des de 2009, és a dir, des de l'entrada en funcionament de la BE-DEX. La promoció de les expulsions administratives per antecedents penals (art. 57.2 LOEx), com s'ha vist en el capítol anterior, és una de les funcions de la SEDEX i la BE-DEX. Per aquest motiu aquesta categoria ha passat d'una situació d'insignificança respecte al total d'expulsions (el 3'2% el 2008, i el 3'0% el 2009) a representar el 18'9% del conjunt de les expulsions el 2014. Una vegada més, apareixen els motius d'eficiència. D'una banda, comptar amb antecedents penals permet una constància registral de les dades personals del subjecte que sens dubte facilita la localització i detenció. Per aquest motiu, no és estrany que en l'etapa de la prioritització de expulsions qualificades s'hagi procedit a executar de forma cada vegada més freqüent aquest tipus de deportacions. D'altra banda, la comunicació entre la SEDEX i institucions penitenciàries permet conèixer la data exacta d'excarceració d'un individu i per tant realitzar una detenció selectiva. Així mateix, aquesta previsió permet iniciar la tramitació de l'expedient d'expulsió administrativa "de manera proactiva" quan la persona encara està provada de llibertat, per tal de que quan la persona sigui excarcerada compti amb una ordre d'expulsió directament executable.

### c) Expulsions penals

En la següent taula apareixen els diferents motius que s'han agrupat dins de la categoria d'expulsions penals. Aquestes corresponen als supòsits previstos en el codi penal que s'han descrit en el capítol tercer i que han de ser dictades per un òrgan jurisdiccional.

*Taula 32: Expulsions penals, 2008-2014*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Art.89.1, paràgraf 1° CP. exp. judicial substit. pena infer.6 anys	447	1.147	1.429	1.828	1.988	1.456	1.326
ART.89.1,paràgraf 2on CP. exp. judicial substit. pena = ó > 6 anys	151	218	289	291	250	268	150

## CAPÍTOL 4: El cicle de la deportació: detenció, internament i expulsió

Cristina Fernández Bessa

Art. 108 CP., mesures de seguretat judicials	36	81	81	182	71	8	10
Art.89.5 exp. Judicial tercer grau/ 3/4 parts condemna	-	-	-	-	-	142	135
Art.90.2 en Relació amb 96.3.2,exp. judicial llibertat condic.	-	-	-	-	-	231	295
Expulsió per condemna penal..., art. 26-1d LO 7/1985	-	1	-	-	-	-	-
I y s: Condemna judicial, codi penal...	565	139	95	81	71	31	16
<b>Total</b>	<b>1.199</b>	<b>1.586</b>	<b>1.894</b>	<b>2.382</b>	<b>2.380</b>	<b>2.136</b>	<b>1.932</b>
Percentatge respecte total expulsions	11,3%	11,9%	16,5%	21%	23,5%	23,8%	25,1%

Font: Elaboració pròpia. Ministerio del Interior. DGP. (2015).

Encara que segueixin sent minoria, durant l'etapa de promoció de les expulsions qualificades s'han incrementat de forma molt significativa les deportacions penals, que com es mostra a la taula anterior van passar de representar un irrellevant 11,3% del total el 2008 al 25,1% el 2014. Aquesta tendència posa en relleu que si bé, com s'ha vist més amunt, el Ministeri no pot condicionar la decisió jurisdiccional d'imposició de l'expulsió, s'ha preocupat d'executar les expulsions penals efectivament imposades<sup>396</sup>.

Els anys 2013 i 2014 es va donar un augment important de les expulsions penals en la darrera fase d'execució de la condemna, previstes a l'article 89.5 CP, i de l'expulsió en el moment de la llibertat condicional. Aquest increment, d'una banda, s'ha degut a l'ampliació de l'aplicabilitat d'aquest supòsit (que va deixar d'estar

---

<sup>396</sup> Les dades sobre el tipus d'excarceració de reclusos estrangers que es publiquen en els Informes Generals anuals d'institucions penitenciàries mostren la evolució dels diferents tipus d'expulsions penals que es porten a terme des de les presons. Difereixen de les dades d'expulsions de la DGP donat que d'una banda, per exemple, les expulsions per substitució de condemna, no tenen perquè portar-se a terme des de les presons, també poden executar-se des dels CIE o les comissaries. D'altra banda, és possible que no totes les excarceracions a conseqüència d'un motiu d'expulsió s'acabin portant a terme. Respecte a les dades publicades per la SGIP, destaca quantitativament les excarceracions de reclusos estrangers motivades en l'expulsió judicial com a substitutiva de la pena (art. 89.1 CP), que l'any 2004 van arribar al seu punt màxim amb 1.344 expulsions, després van decreixer fins a l'any 2008, van repuntar entre l'any 2009 i 2011, i a partir d'aquesta data han decregut progressivament fins a les 579 excarceracions que es van produir el 2014. (Font: Dades 2005-2009 (SGIP 2010). Dades 2009-2013. (SGIP 2014)).

restringit a les penes de més de sis anys) a qualsevol pena incorporada mitjançant la reforma del CP introduïda per la LO 5/2010, i de l'altra, als esforços de l'administració per a l'efectiva aplicació d'aquesta tipologia d'expulsions<sup>397</sup>.

Tanmateix, tot i la voluntat de l'administració d'excarcerar els reclusos estrangers mitjançant les diferents possibilitats que ofereix la normativa la seva aplicació segueix sent limitada. Elisa Garcia España (2012) explica l'escassa aplicació dels mecanismes d'excarceració que preveu la legislació espanyola en la impossibilitat legal d'aplicar l'expulsió per als supòsits en què el estranger comet un delictes de tràfic de mà d'obra o d'immigració clandestina; l'estès criteri judicial de negar l'expulsió en supòsits en què l'estranger ha estat imputat o condemnat per un delictes de tràfic de drogues transnacional; les dificultats en la identificació dels estrangers indocumentats per la seva no col·laboració o la de les seves ambaixades; els nombrosos tràmits administratius que comporta l'execució d'algunes d'aquestes mesures i la insuficient coordinació entre les institucions implicades; i, entre d'altres, també, l'elevat cost d'aquestes mesures (García España 2012).

La atenció prioritària a les deportacions previstes en el CP obeeix almenys a dos motius basats en l'eficiència. D'una banda, com ja ha estat assenyalat, l'execució de les expulsions penals contribueix de forma directa a la reducció de la població penitenciària (Cancio Meliá 2005), la qual cosa és especialment valuosa en el context recessiu present. D'altra banda, les expulsions penals agilitzen de forma molt rellevant els tràmits i temps de la deportació, encara que només sigui perquè el Ministeri coneix

---

<sup>397</sup> En aquest sentit, respecte al paper dels Centres Penitenciaris en relació amb les mesures de retorn al país d'origen dels reclusos estrangers, a l'Informe general d'Institucions Penitenciàries de l'any 2013, s'esmenta que consisteix en "*actuacions d'informació-orientació als interns, propostes de tercer grau 89.5CP i 197RP, comunicacions a Fiscals i Tribunals interessant la possibilitat de substitució parcial de la pena per expulsió i propostes de llibertat condicional al país d'origen*". Així mateix, respecte a l'augment d'expulsions en la darrera fase de la condemna dels reclusos estrangers entre els anys 2011 i 2013 s'afirma que aquesta evolució "*tan positiva en el sentit de la política penitenciària pot haver estat fruit de l'esforç de comunicació amb els Centres, cursos amb funcionaris i reunions i jornades amb fiscals*" (SGIP 2014, 69).



perfectament el moment i lloc en què pot detenir a la persona immigrant objecte de repatriació<sup>398</sup>.

#### d) Expulsions de ciutadans comunitaris

En darrer lloc, s'analitzarà els supòsits d'expulsió agrupats dins de la categoria d'expulsions de ciutadans comunitaris.

*Taula 33: Expulsió ciutadans comunitaris, 2008-2014*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I y s: Comunitari, infracció seguretat pública...	3	2	3	28	80	90	106
I y s: Comunitari, per infracció ordre públic CP	7	5	16	17	39	74	79
I y s: Comunitari, infracció contra salut pública...	10	2	6	7	12	15	13
I y s: Comunitari, per infracció ordre públic ad- ministratiu	1	2	2	5	35	29	61
Art. 15.1 RD 240/2007 per raons de seguretat pública							8
Art. 15.1 RD 240/2007 per raons d'ordre públic							2
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>27</b>	<b>57</b>	<b>166</b>	<b>208</b>	<b>269</b>
Percentatge respecte total expulsions	0,2%	0,1%	0,2%	0,5%	1,6%	2,3%	3,5%

Font: Elaboració pròpia. Ministerio del Interior. DGP. (2015).

Tot i que, com es mostra a la taula, quantitativament no és una categoria gaire rellevant, si que ho és el progressiu augment que s'ha donat en aquesta tipologia d'expulsions i l'estatut de ciutadania de les persones que han estat expulsades per aquesta via. Tot i que el seu percentatge del total encara és escàs, el seu creixement ha estat exponencial: dels 21 casos de 2008 i dels 11 de 2009 s'ha passat a 269 expulsions de persones de nacionalitat comunitària en 2014. Encara que segueix constituint una

<sup>398</sup> Per aquest motiu, tal com estableix l'article 26 del Reglament Penitenciari i diverses instruccions de la Secretaria General d'Institucions penitenciàries (Instruccions 21/2011, 5/2008, 18/2005) el Director del centre penitenciari corresponent haurà de notificar a la Comissaria General del CNP el moment de posada en llibertat del reclus estranger al que se li hagi imposat una expulsió penal.

part menor del règim de deportació, aquest tipus de repatriacions són altament preocupants, donada l'excepcionalitat que prefigura aquest supòsit tant respecte a la normativa comunitària com a l'article 15 RD 240/2007, comentat en l'anterior capítol. La progressiva desatenció del caràcter excepcional de la seva aplicació permet intuir que aquest tipus de deportacions s'ha vist impulsat per dinàmiques de racialització (de determinats ciutadans comunitaris, eminentment originaris de l'Europa de l'Est).

### *3.1.3. Persones repatriades forçosament (per nacionalitat)*

No disposem de les dades desagregades per sexe i nacionalitat relatives a les expulsions materialitzades, les quals permetrien aproximar-nos als perfils i el lloc d'origen de les persones repatriades d'acord amb les diferents tipologies exposades en l'anterior apartat.

Tanmateix, en alguns anuaris del Ministeri del Interior i en els informes de la EMN es van publicar les principals nacionalitats de les persones repatriades entre 2000 i 2009, i Eurostat ha publicat les xifres de 2013 i 2014 dels nacionals de tercers països que van abandonar el país d'acord amb un procediment de repatriació forçat, per nacionalitats. En la següent taula es mostren les dades disponibles. Malauradament, el fet de que només es publiquin les principals nacionalitats impedeix fixar-se en la evolució de les expulsions d'un determinat col·lectiu, però permet que ens fem una idea general sobre la nacionalitat de les persones expulsades. A continuació, es mostra un gràfic on les xifres s'han organitzat per grups de nacionalitats que permet interpretar més fàcilment les dades.

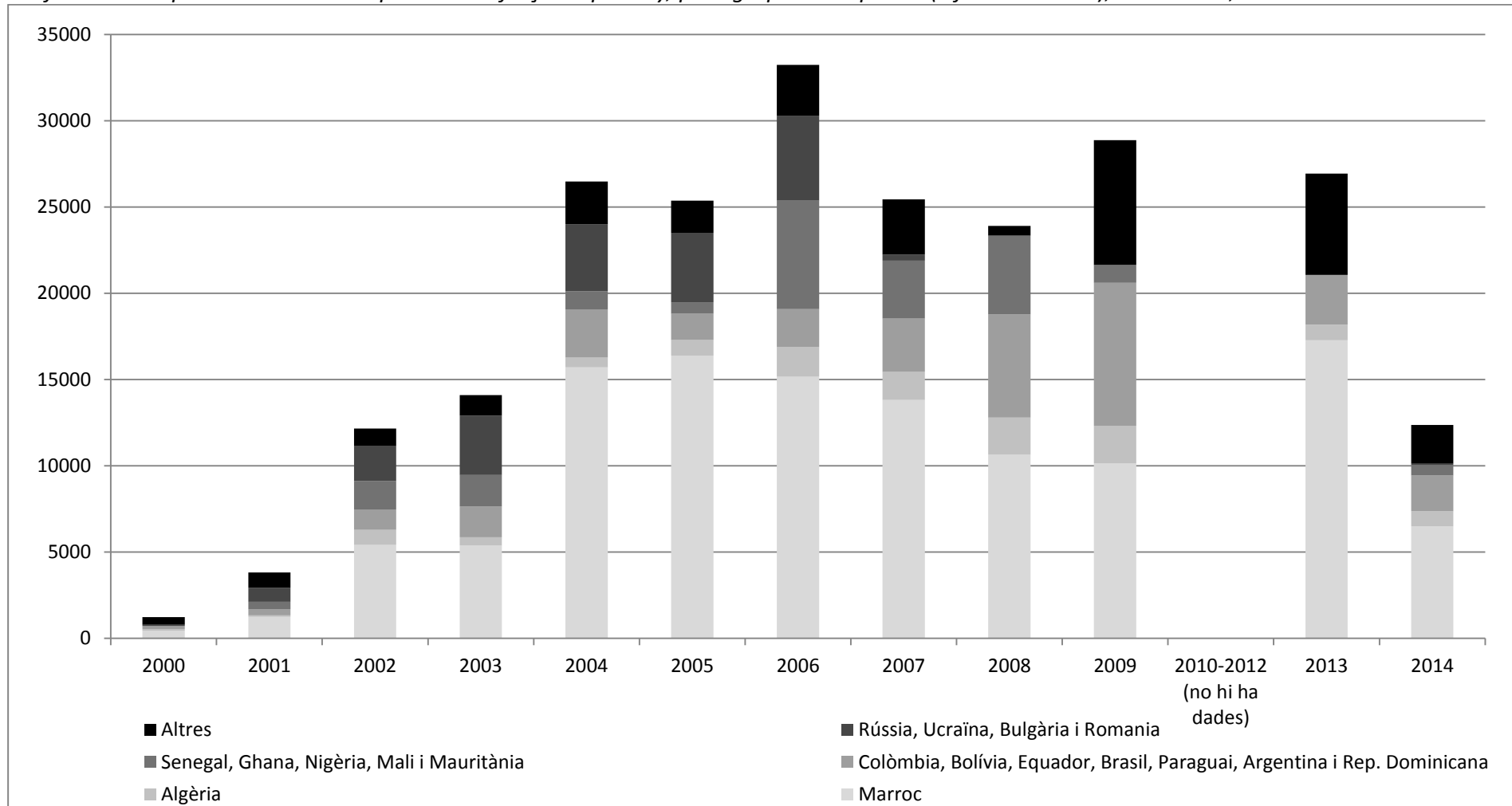
La manca d'informació diferenciada per sexe impedeix que puguem conèixer la proporció entre les expulsions d'homes i dones, ni si aquestes presenten alguna relació respecte a la nacionalitat dels homes i dones que han estat detingudes en els controls policials i als CIE.

Taula 34: Principals nacionalitats de repatriacions forçoses, per any (xifres absolutes), 2000-2009, 2013-2014

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2013*	2014*
<b>Algèria</b>	97	91	878	469	560	894	1.713	1.618	2.140	2.740	900	885
<b>Argentina</b>	-	-	48	60	-	-	-	-	550	920	-	-
<b>Bolívia</b>	-	-	43	96	393	196	426	1.010	2.040	2.195	1.110	400
<b>Brasil</b>	-	39	65	165	640	528	1.055	1.460	2.250	2.225	-	280
<b>Bulgària</b>	-	25	159	244	371	299	473	UE	UE	UE	UE	UE
<b>Colòmbia</b>	122	237	704	852	778	391	361	320	565	825	875	600
<b>Equador</b>	52	70	314	614	983	406	360	308	-	765	890	355
<b>Mali</b>	-	-	-	-	-	-	926	533	1.220	445	-	150
<b>Marroc</b>	438	1.249	5.416	5.390	15.716	16.396	15.168	13.820	10.655	10.130	17.283	6.490
<b>Mauritània</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	635	-	-	-
<b>Nigèria</b>	-	301	1.404	1.199	1.042	663	-	-	1.220	580	-	185
<b>Pakistan</b>	-	-	131	-	-	-	-	324	-	-	-	-
<b>Paraguai</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	570	810	-	235
<b>Romania</b>	84	397	1.384	2.698	3.112	3.493	4.450	UE	UE	UE	UE	UE
<b>Rep. dominicana</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	200
<b>Rússia</b>	-	395	243	298	236	-	-	362	-	-	-	-
<b>Senegal</b>	-	-	238	349	-	-	5.357	2.820	1.500	-	-	270
<b>Altres</b>	433	-	-	-	2.478	1.868	2.946	2.868	550	7.230	5.873	2245
<b>Ucraïna</b>	-	-	236	204	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Ghana</b>	-	133	-	275	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	1.226	3.817	12.159	14.104	26.432	25.370	33.235	25.443	29.785	28.865	17.283	12.295

Font: Elaboració pròpia. Dades 2000-2003 (Ministerio del Interior 2001; 2002; 2003; 2004a). Dades 2004-2009 (EMN 2008; EMN 2009; Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2009; Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2010a; Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2010b; Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2012). Dades 2013: (EMN 2014a). Dades 2014: Eurostat (\*Dades arrodonides en múltiples de 5 per Eurostat).

Gràfic 50: Principals nacionalitats repatriacions forçoses per any, per agrupació de països (xifres absolutes), 2000-2009, 2013-2014



Font: Elaboració pròpia. Dades: Taula 34: Principals nacionalitats de repatriacions forçoses, per any (xifres absolutes), 2000-2009, 2013-2014.

D'acord amb el que s'observa en l'anterior gràfic, la nacionalitat que al llarg de tots els anys acumula xifres més altes d'expulsions ha estat la marroquina. Les deportacions al país veí sempre han suposat més del 33% de les repatriacions forçoses, arribant a representar el 65% l'any 2005 i el 64% l'any 2013. La suma de persones repatriades a Marroc i a Algèria ha arribat a suposar el 68% de les deportacions el 2005 i el 2013. El gran nombre d'habitants d'origen magrebí a Espanya, les característiques ètniques diferenciades d'aquest col·lectiu, la proximitat dels països (i per consegüent, el menor cost econòmic de les deportacions) i la gran criminalització a la que està sotmesa aquestes col·lectiu, juntament amb l'elevada representació d'aquestes nacionalitats en les instàncies prèvies del control migratori (detenció i CIE) podrien explicar el protagonisme de les persones magrebines en el nombre d'expulsions materialitzades.

El segon conjunt de països on s'han realitzat més repatriacions des d'Espanya ha estat el de llatinoamericans, sobretot durant els anys 2007, 2008 i 2009. Aquests anys coincideixen amb els anys en el nombre de detencions de persones d'aquestes nacionalitats va situar-se en el pic més elevat.

En tercer lloc, els països africans van ser el destí de nombroses deportacions, sobretot els anys 2006, 2007 i 2008. Durant aquests anys, com s'ha vist a l'apartat anterior, el nombre d'arribades de manera irregular a través de les costes va ser molt elevat.

Finalment, durant els anys 2004, 2005 i 2006 un gran nombre de persones va ser repatriada als països de l'Est. L'any 2007, en que Romania i Bulgària van passar a formar part de la UE, les expulsions a aquests països va disminuir considerablement.

Tal com s'ha realitzat pel cas de les persones detectades en situació irregular, per comprovar quines comunitats han estat les més afectades per la efectivitat de les deportacions, s'ha calculat la taxa de repatriacions forçoses per 1.000 habitants de les respectives nacionalitats empadronats per diferents anys. Si bé un gran nombre de les persones expulsades ho han estat per trobar-se en situació irregular i possiblement no estiguessin empadronades, la taxa és útil per comprendre la pressió de la darrera etapa del dispositiu de deportació viscuda pels diferents col·lectius.

Taula 35: Taxa de repatriació forçosa per any, principals nacionalitats (per 1.000 hab.), 2004-2009, 2013-2014

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	*2013	*2014
<b>Algèria</b>	14,2	19,3	36,4	35,3	41,2	48,8	14,1	13,9
<b>Argentina</b>					3,7	6,5		1,3
<b>Bolívia</b>	7,5	2,0	3,0	5,0	8,4	9,5	6,4	2,7
<b>Brasil</b>	17,1	9,8	14,6	16,2	19,3	17,6		3,5
<b>Bulgària</b>	5,3	3,2	4,7					
<b>Colòmbia</b>	3,1	1,4	1,4	1,2	2,0	2,8	3,9	3,3
<b>Equador</b>	2,1	0,8	0,8	0,7		1,8	3,4	1,6
<b>Mali</b>			62,2	31,2	61,9	19,2		6,5
<b>Marroc</b>	37,4	32,1	26,9	23,7	16,3	14,1	21,8	8,4
<b>Mauritània</b>					64,0			1,5
<b>Nigèria</b>	51,3	24,4			32,6	13,7		4,1
<b>Pakistan</b>				7,7				1,4
<b>Paraguai</b>					8,5	9,9		3,1
<b>Rep. dominicana</b>								2,4
<b>Romania</b>	15,0	11,0	10,9					
<b>Rússia</b>	13,9	6,5		9,1				1,2
<b>Senegal</b>			152,7	76,3	32,2			4,3
<b>TOTAL (per 1.000 hab. estrangers)</b>	8,7	6,8	8,0	5,6	5,7	5,1	3,1	2,4

Font: Elaboració pròpia. Dades 2004-2009 (EMN 2008; EMN 2009; Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2009; Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2010a; Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2010b; Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones 2012). Dades 2013: (EMN 2014a). Dades 2014: Eurostat (\*Dades arrodonides en múltiples de 5 per Eurostat). Dades de població per any i nacionalitat: INE.

D'acord amb aquesta taula, tot i l'elevat nombre de persones marroquines deportades, la seva taxa de repatriació està per darrera de la taxa de les persones algerines i molt per darrera de tots els països subsaharians on s'han efectuat deportacions (Senegal, Nigèria, Mauritània i Mali). Per la seva banda, l'elevat nombre de repatriacions amb destí a Amèrica llatina contrasta amb unes taxes molt baixes per a Equador i Colòmbia, moderades per a Bolívia i Paraguai i força altes, tot i quedar-se lluny dels països africans, per a Brasil.

Després d'aquesta anàlisi podem concloure que al llarg de tots els anys els col·lectius més afectats pel dispositiu de deportació, en totes les seves fases, han estat els africans.

### 3.2. Operatius de de repatriació

Com s'ha vist en l'apartat anterior, els darrers anys, al voltant de la meitat de les persones privades de llibertat en els centres d'internament han estat efectivament expulsades des dels CIE, però a la vegada, com es mostra a la següent taula, un gran nombre de persones ha estat expulsada sense haver passat pel CIE. A partir de l'any 2011 el Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura va començar a recollir aquesta dada. Malauradament, no es disposa de dades anteriors.

*Taula 36: Lloc des del que s'han executat les expulsions, 2011-2014*

Any	Expulsions des de CIE	Expulsions des d'altres llocs	Expulsions des de CIE (%)
2011	6.825	4.533	60%
2012	5.924	4.206	58%
2013	4.726	4.258	52%
2014	3.483	4.213	45%

Font: Elaboració pròpia. MNPT (2013; 2014; 2015).

Les persones expulsades des d'altres llocs ho han estat des de les comissaries, en el temps en que es pot prolongar la detenció policial (fins a 72 hores), o bé des dels centres penitenciaris. Gràcies a una pregunta parlamentària<sup>399</sup> tenim coneixement que en concret l'any 2013, juntament amb les 4.726 repatriacions que es van portar a terme des dels CIE, es va repatriar a 6.462 persones des de comissaries policials i a 2.798 persones des de la presó (1.078 en el moment de la seva la posada en llibertat, 1.032 per substitució de condemna, 604 en el moment de la llibertat condicional i 84 que es trobaven en presó preventiva). Això suposa que del total de 13.984 repatriacions que van tenir lloc aquell any (8.984 seguint un procediment d'expulsió i 5.002 seguint un

---

<sup>399</sup> Resposta parlamentària del Govern d'Espanya del 2 de setembre de 2014.

procediment de devolució) el 34% va realitzar-se des del CIE, el 46% des de comissaries i el 20% des de la presó.

Així doncs, d'acord amb aquestes dades, juntament amb les que s'han vist en el "Gràfic 37: Ingressos CIE, 1999-2004, 2006-2014" de l'anterior apartat on es mostra l'evolució de l'ocupació dels CIE, podem afirmar que la centralitat dels CIE per assegurar les expulsions ha disminuït substancialment. Des de 2011, igual que s'ha reduït la ocupació dels CIE, també ha baixat el nombre d'expulsions efectuades des d'aquests. És possible que la reducció de costos econòmics i, no menys important, la reducció de costos polítics que ocasionen les crítiques socials que han rebut els CIE, hagi afavorit la opció de prioritzar les expulsions des d'altres llocs.

El nombre creixent d'expulsions que es porten a terme, o bé des de comissaries de policia (deportacions administratives), o bé des de la pròpia presó (deportacions penals), es una mostra clara del gir gerencial en l'organització de les deportacions a partir de l'esclat de la crisi econòmica i de la preocupació de l'administració per contenir les despeses. Aquest procés ha suposat que l'anterior protagonisme dels CIE per assegurar les deportacions s'hagi substituït per un increment de la selectivitat i la planificació derivat de les anomenades comunament "*expulsions express*" (Campaña Estatal por el Cierre de los CIE 2014; Pueblos Unidos 2015). Es tracta de casos de deportació en els quals, degut a la disposició d'un transport col·lectiu amb sortida immediata amb destí a un determinat país, les persones de la nacionalitat en qüestió que ja tenen imposada una expulsió (administrativa o penal) són detingudes en una comissaria policial i des d'allí, abans de la finalització del termini de 72 hores, són enviades directament al transport de repatriació, sense haver de passar per un centre d'internament.

Els avantatges en termes d'eficiència i economia de costos d'aquest tipus de repatriacions immediates no necessiten ser emfatitzades. Perquè l'esquema funcioni solament es necessita una certa planificació i una adequada gestió de la informació, de manera que s'aconsegueixi aprehendre a les persones de la nacionalitat requerida pel transport que estigui programat, en el moment oportú. Per a això, en alguns casos es



cita directament a les dependències policials a les persones de la nacionalitat oportuna, i després es procedeix a la seva detenció. Aquesta manera de procedir dificulta renunciar a les expulsions per mera irregularitat administrativa, ja que en alguns casos els migrants detinguts a l'efecte d'una deportació immediata a un determinat país no tenien imposada una expulsió penal o administrativa per antecedents, sinó simplement una sanció de repatriació sustentada en l'art. 53.1 LOEx, que no havia estat materialitzada. D'aquesta manera, els expedients tramitats i no executats de les sancions per estada irregular engreixen la xifra de les anomenades expulsions qualificades i legitimen la política de deportacions per la seva pretesa vinculació amb racionalitats securitàries.

Respecte a les expulsions que es porten a terme des dels centres penitenciaris, el paper de la SEDEX i la BEDEX, i les comunicacions entre aquests i institucions penitenciàries, autoritats judicials i ministeri fiscal per incoar expedients i vigilar els terminis de compliment de condemna dels reclusos estrangers, han adquirit gran importància. Aquesta planificació permet incloure als reclusos estrangers excarcerats en les quotes de les *“expulsions express”*.

### *3.2.1. La materialització de les expulsions*

Com s'ha vist en el capítol anterior, el servei de materialització de la UCER s'encarrega de la materialització física de les expulsions marítimes i aèries, tant individuals (mitjançant vols comercials) com col·lectives (mitjançant els anomenats macro-vols).

En el segon capítol, s'ha posat de relleu que des de 2001 la política de readmissió i repatriació és una part crucial de la lluita contra la immigració il·legal de la UE, en tant que l'eficàcia d'aquestes polítiques constitueix un element important respecte a la credibilitat de la política migratòria comunitària. Per aquests motius, els darrers anys s'han fet esforços especials per millorar l'efectivitat de les expulsions imposades, mitjançant la promoció de la signatura d'acords de readmissió, la normativa que fomenta la cooperació entre els Estats membres de cara a l'execució de les repatriacions (per tal

de compartir els costos i els mitjans) i sobretot la labor de Frontex respecte a l'organització de retorns conjunts.

La primera vegada en que diversos estats membres van organitzar un operatiu conjunt per a repatriar immigrants va ser el 9 de març de 2005, i va consistir en un vol xàrter organitzat per Bèlgica, en col·laboració amb Luxemburg i Holanda, en el marc d'un procediment d'expulsió de sol·licitants d'asil rebutjats i de migrants irregulars amb destinació a les ciutats de Prístina (Kosovo) i Tirana (Albània). Les ONG van advertir que l'aplicació sistemàtica d'aquest procediment comportaria evidents riscos per al tractament individualitzat de cada expedient (Mugak 2004), però a partir d'aquell moment es va convertir en una pràctica generalitzada.

Per la seva banda, Espanya també ha organitzat vols d'aquestes característiques, tant de manera individual, com en cooperació amb altres països. Durant l'any 2005, la Comissaria General d'Estrangeria va organitzar i va noliejar un total de 41 vols a diferents països, en què van ser repatriats 2.831 ciutadans estrangers que es trobaven en territori espanyol de manera irregular. Tres d'aquests vols van ser operacions conjuntes de retorn, en què van participar França, Itàlia i Portugal. A més, Espanya va participar en un vol conjunt organitzat per França i amb destinació a Romania (Ministerio del Interior 2006b).

Entre els anys 2006 i 2007 Espanya va participar en vols organitzats per altres països i coordinats per Frontex amb destinació a Camerun, Guinea, Nigèria i Togo; i va organitzar viatges, en els quals van participar Itàlia, França i Alemanya, amb destinació a Colòmbia i Equador<sup>400</sup>.

Com s'ha vist en el tercer capítol, el govern socialista va ser un gran promotor de la dimensió exterior com a estratègia per combatre la immigració irregular. Dins d'aquesta estratègia hi va figurar la signatura d'acords de repatriació, el desplegament

---

<sup>400</sup> *Frontex activities 2006-2007* (Disponible a: <http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/frontex-reports-budget-and-activities.html> [Consultada el 17 de febrer de 2008]).

de funcionaris d'enllaç<sup>401</sup> i l'increment d'aquesta tipologia de repatriacions. En concret, entre el període 2000-2003 (en que es van realitzar 14.397 deportacions per aquesta via), i el període 2004-2007 (en que aquestes van ascendir fins a 40.787), la utilització dels vols de repatriació va augmentar un 187% (Ministerio del Interior 2008b).

D'acord amb l'arxiu d'operacions publicat a la pàgina oficial de Frontex, on es recullen les operacions de retorn conjunt coordinades per Frontex a partir de 2010, Espanya va organitzar els següents vols de retorn conjunts:

*Taula 37: Retorns conjunts de Frontex. Vols organitzats per Espanya.*

Any	2010	2011	2012	2013	2014
<b>País de</b>	Ucraïna	Colòmbia i	Pakistan	Equador i	Pakistan
<b>destí dels</b>	Colòmbia i	Equador	Geòrgia i	Colòmbia	Albània i
<b>vols</b>	Equador	Geòrgia i	Ucraïna	Ucraïna i	Geòrgia
	Geòrgia	Ucraïna	Geòrgia i	Geòrgia	Colòmbia i
	Colòmbia i	Ucraïna	Ucraïna	Pakistan	Equador
	Equador	Geòrgia	Geòrgia i	Equador i	Pakistan
	Geòrgia		Ucraïna	Colòmbia	Sèrbia i
	Ucraïna		Colòmbia i	Nigèria	Macedònia
			Equador	Pakistan	Colòmbia i
				Colòmbia i	Rep. Dominicana
				Rep. Dominicana	Geòrgia
				Geòrgia i Ucraïna	
				Equador i	
				Colòmbia	

Font: Elaboració pròpia. Frontex. *Archive of operations*. Disponible a: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/> [Darrera consulta: 13 de setembre de 2015].

Com s'ha vist en el segon capítol, en les operacions de retorn conjuntes organitzades per un país, hi poden participar altres Estats membres, és a dir, algunes de les places d'aquests vols poden ser utilitzades per nacionals dels països de destí dels vols, que hagin de ser expulsades des d'altres EM, i els seus escortes. Així mateix, Espanya pot disposar de places en vols de retorn conjunt organitzades per altres països per ex-

<sup>401</sup> Es van enviar agregats d'Interior a Mauritània, Senegal, Mali, Guinea Bissau, Guinea Conakry i Cap Verd, i es van signar acords de repatriació amb 10 països africans: Marroc, Algèria, Mauritània, Senegal, Guinea Bissau, Guinea Equatorial, Mali, Cap Verd, Ghana i Gàmbia (Ministerio del Interior 2008b).

pulsar les persones que estiguin en disposició de la corresponent ordre de sortida forçosa. Crida l'atenció que Espanya hagi organitzat vols amb destinació a Ucraïna, Geòrgia, Pakistan, Albània, Sèrbia i Macedònia, quan cap d'aquests països (excepte Pakistan) figura entre el país d'origen de les persones més freqüentment detectades en situació irregular (vid. *Taula 16: Principals nacionalitats detectades en situació irregular, per any (xifres absolutes), 2004-2014*) i cap d'aquestes nacionalitats figura entre les principals dels homes i dones ingressats al CIE els anys 2013 i 2014. No sorprèn tant, si tenim en compte que els països esmentats disposen d'un acord de readmissió signat amb la UE en vigor<sup>402</sup> (vid. *Taula 7: Negociacions i acords de readmissió de la UE amb tercers països.*). La UE no disposa d'acords de readmissió amb Colòmbia, Equador, República Dominicana, ni Nigèria, però Espanya sí<sup>403</sup>, per tant, no és d'estranyar que sigui el país encarregat d'organitzar el vol i que eventualment, altres Estats membres puguin materialitzar les expulsions mitjançant aquestes operacions.

D'acord amb els informes del MNPT tenim coneixement dels dispositius de deportació conjunta en que ha participat Espanya entre l'any 2011 i el 2014. Juntament amb els vols organitzats per Frontex, la Comissaria General d'Estrangeria i Fronteres de la DGP ha organitzat vols de deportació amb destinació a diversos països africans i llatinoamericans (Nigèria, Senegal, Mali, Mauritània, Camerun, Ghana, Gàmbia, Congo, Guinea, Costa d'Ivori, Colòmbia, Equador i Bolívia), fèrries amb destinació a Algèria, i

---

<sup>402</sup> Així mateix, entre d'altres, Espanya també disposa d'un conveni de readmissió de persones en situació irregular amb la Ex República Iugoslava de Macedònia, i un conveni de fluxos migratoris laborals amb Ucraïna (vid. Portal de Inmigración. Secretaría de Empleo y Seguridad Social. Gobierno de España. disponible a: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativa/internacional/fluxos\\_migratorios/index.html](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativa/internacional/fluxos_migratorios/index.html) [Darrera consulta: el 31 d'octubre de 2015].

<sup>403</sup> Acord entre Espanya i Colòmbia relatiu a la regulació i ordenació dels fluxos migratoris laborals, de 21 de maig de 2001; Acord entre el Regne d'Espanya i la República d'Equador relatiu a la regulació i ordenació de fluxos migratoris, de 29 de maig de 2001; Acord entre el Regne d'Espanya i la República Dominicana relatiu a la regulació i ordenació de fluxos migratori, de 17 de desembre de 2001; Acord entre el Govern del Regne d'Espanya i el Govern de la República Federal de Nigèria en matèria d'immigració, fet a Abuja el 12 de novembre de 2001.

transports per terra, mar i aire amb destinació a Marroc, via Melilla i Ceuta<sup>404</sup>. En aquest cas, excepte Mauritània, la resta de nacionalitats figura entre les principals detectades en situació irregular, i a més a més, en el cas d'Algèria, Mali, Nigèria i Senegal, coincideix amb els països amb una taxa de detecció d'irregularitat més alta. Així mateix, Espanya disposa de tractats bilaterals migratoris o de readmissió amb molts d'aquests països<sup>405</sup>. Les persones deportades mitjançant aquest transports col·lectius, han estat les següents:

*Taula 38: Nombre de persones deportades en operatius de repatriació forçosa col·lectiva*

	2011	2012	2013	2014
Vols organitzats per Frontex	211	252	445	237
Vols organitzats per la CGEF, de la DGP	1.109	759	648	698
Vols organitzats per tercers països	110	ND*	ND	ND
Fèrries amb destinació a Algèria	ND	1.439	779	801
Repatriació a Marroc, via Ceuta	ND	2.028	1.807	1.555
Repatriació a Marroc via Melilla	ND	212	210	82
<b>Total</b>	<b>1.430</b>	<b>4.690</b>	<b>3.889</b>	<b>3.373</b>

Font: Elaboració Ainhoa Douhaibi. Dades MNPT 2012, 2013, 2014, 2015. (\*ND: No hi ha dades).

<sup>404</sup> El funcionament d'aquests operatius va ser descrit a la memòria del MNPT de l'any 2010. Aquest es va iniciar amb el transport aeri des de Madrid fins a l'Aeroport de Jerez de la Frontera (Cadis), va continuar amb el transport terrestre fins al Port d'Algeciras, el transport marítim entre Algeciras i Ceuta i finalment, des d'allí el transport fins a la frontera terrestre amb Marroc (MNPT 2011).

<sup>405</sup> Protocol entre el Govern d'Espanya i el Govern de la República Algeriana Democràtica Popular sobre circulació de persones, fet *ad-referendum* a Alger el 31 de juliol de 2002; Acord entre Espanya i el Marroc, relatiu a la circulació de persones, el trànsit i la readmissió d'estrangers entrats il·legalment, signat a Madrid el 13 febrer 1992; Acord entre el Regne d'Espanya i la República Islàmica de Mauritània, en matèria d'immigració, signat a Madrid l'1 de juliol de 2003; Acord Marc de cooperació en matèria d'immigració entre el Regne d'Espanya i la República de Mali, fet a Madrid el 23 gener 2007; Acord marc de cooperació en matèria d'immigració entre el Regne d'Espanya i la República de Gàmbia, fet *ad-referendum* a Banjul el 9 octubre 2006; si bé no hi ha un conveni pròpiament dit signat amb Senegal, Espanya disposa d'un "Memoràndum d'enteniment" amb aquest país per lluitar contra la immigració il·legal entre Espanya i Senegal de 24 d'agost de 2006 i d'un acord per a la repatriació de menors d'edat (Acord entre la República del Senegal i el Regne d'Espanya sobre cooperació en l'àmbit de la prevenció de l'emigració de menors d'edat senegalesos no acompanyats, la seva protecció, repatriació i reinserció, fet *ad-referendum* a Dakar el 5 desembre 2006).

És molt significatiu que els tres darrers anys més del 40% del total d'expulsions executades s'hagin portat a terme per aquestes vies. D'aquesta manera, com aprecia Enrica Rigo (2005) si seguim la traça dels acords de readmissió es dibuixa un mapa dels "fluxos d'expulsió", on les trajectòries són totalment independents de qualsevol elecció subjectiva que hagin pogut fer les persones migrants repatriades. En aquest punt, la desigualtat de posició per a la negociació dels tractats dels diferents països, dependent de les relacions internacionals, serà el que acabarà determinant que les persones de certs països estiguin més o menys exposades a ser repatriades per la força.

### *3.2.2. Protocols de deportació*

En el capítol segon s'ha descrit el procediment per organitzar una operació de retorn conjunta de Frontex. No es disposa d'una explicació d'aquestes característiques respecte als vols organitzats per la DGP, però com s'ha esmentat més amunt, en els informes del MNPT, juntament amb les dades quantitatives, es descriu el funcionament d'aquests dispositius.

D'acord amb les prescripcions tècniques dels procediments de licitació per a la contractació pública del serveis de transport aeri d'estrangers entre CIE i per a ser expulsats publicades pel Ministeri d'interior, de març de 2012<sup>406</sup> i octubre de 2014<sup>407</sup>, coneixem que els vols de repatriació conjunta organitzats per la Comissaria General d'Estrangeria i Fronteres són planificats al principi de cada trimestre, en que aquesta efectua una previsió, de caràcter informatiu, amb la estimació de transports a realitzar durant aquest període de temps, indicant itineraris, nombre de persones a transportar i dates estimatives dels viatges. Aquesta estimació permet facilitar a les companyies

---

<sup>406</sup> Disponible a: <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/7cf54dab-5e49-4da0-b0d1-1c03b1c6f050/DOC20120703104238PPT.pdf?MOD=AJPERES> [Darrera consulta: 31 d'octubre de 2015].

<sup>407</sup> Disponible a: <http://www.mugak.eu/documentacion/curso-on-line> [Darrera consulta: 31 d'octubre de 2015].

aèries amb qui el Ministeri d'interior hagi contractat els vols una gestió més eficaç dels recursos. La ordre de la CGEF respecte a la realització del vol s'haurà de realitzar amb una antelació mínima a la data de realització del vol de 48 hores, en cas de que siguin nacionals, i de vuit dies, per als vols internacionals. Aquesta ordre haurà de contenir la data de la sortida, l'aeroport de sortida, la destinació i possibles escales i el nombre estimat de persones a traslladar. El nom de les persones repatriades es proporciona amb posterioritat, ja que és possible que amb vuit dies d'antelació encara no es conegui qui seran les persones que a la data del vol estaran en disposició de ser expulsades.

Tal com afirmen les autoritats finlandeses en l'informe sobre *“Mesures pràctiques per a la reducció de la immigració irregular”*, però que seria extensible a la situació dels altres Estats membres, el (lleuger) augment del nombre de persones que oposen resistència física a la repatriació els darrers anys *“combinat amb la postura més dura adoptada per les companyies aèries pel que fa als estrangers retornats, ha donat lloc a la creixent necessitat de vols de retorn conjunts en aeronaus xàrter”* (EMN 2012, 63).

Per aquest motiu és important conèixer el protocol d'actuació sobre *“Normes de Seguretat en les Expulsions col·lectives per via aèria i/o marítima”*<sup>408</sup>, aprovat el mes de setembre de l'any 2007 per la Direcció General de la Policia i de la Guàrdia Civil. L'aprovació d'aquest document es va produir a demanda dels principals sindicats policials (Confederació Espanyola de Policia (CEP) i Sindicat Unificat de Policia (SUP)), tres mesos més tard de la controvertida mort d'Osamuyia Akpitaye, durant el vol de la seva deportació (Espai per a la Desobediència a les Fronteres 2008). L'objectiu principal d'aquest protocol és evitar les “autolesions” durant els vols de repatriació i acabar amb els nombrosos incidents que es verifiquen en aquestes.

---

<sup>408</sup> Disponible a: <http://www.reicaz.org.es/portalReicaz/archivos/ficheros/1393780124825.pdf> [Darrera consulta: 31 d'octubre de 2015].

Es tracta d'un protocol que, d'acord amb l'avaluació del risc realitzada per l'es-corta, pot ser utilitzat tant en vols comercials en que es realitzen repatriacions indivi-duals com en vols conjunts.

El protocol contempla que cada migrant repatriat vagi acompanyat per dos agents de la Unitat d'intervencions especials de la policia nacional, la possibilitat d'em-prar escortes d'empreses de seguretat privada, la prohibició de prendre fotografies i l'ús de telèfons mòbils, tret que sigui imprescindible per raons d'urgència o de servei, la no tolerància de cap comportament pertorbador (els quals mai podran suposar un motiu per suspendre l'operació d'expulsió), la possibilitat d'immobilitzar als repatriats que es resisteixin (sempre que els mitjans utilitzats per a això no posin en perill la seva dignitat i integritat física), la prohibició d'usar sedants per facilitar l'expulsió, excepte prescripció facultativa<sup>409</sup>, i l'obligació que en cada dispositiu de repatriació col·lectiva viatgin un Metge i un ATS.

Pel que fa a l'ús de materials de contenció, el Protocol obliga a que el dispositiu disposi de llaços de seguretat, mascaretes sanitàries adequades, manilles, granotes per vestir a aquells expulsats que ho necessitin, cascs d'autoprotecció, cinturons i peces immobilitzadores homologades i cinta reforçada. En aquest punt és necessari destacar el perill que pot comportar la utilització d'aquests materials en cas d'emergència, en tant que pot impedir la correcta evacuació dels repatriats.

L'any 2013 Frontex va publicar un codi de conducta per a les operacions con-juntes de repatriació coordinades per l'agència Europea<sup>410</sup>. Aquests codi creat d'acord

---

<sup>409</sup> D'acord amb l'article 6.4 del Codi de conducta per a les operacions de repatriació conjunta coordina-des per Frontex, *"La utilització de sedatius per facilitar la repatriació està prohibida, sens perjudici de les mesures d'emergència per assegurar la seguretat del vol"*. En el mateix sentit, el Consell d'Europa per-met la sedació, sempre que es faci per prescripció mèdica i no de manera massiva. (Vid. també, *"Interior permite a los policías inmovilizar a los inmigrantes que se resistan a ser expulsados"*, El Mundo, 13 de juny de 2007).

<sup>410</sup> Disponible a: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Code\\_of\\_Conduct\\_for\\_Joint\\_Return\\_Operations.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Code_of_Conduct_for_Joint_Return_Operations.pdf) [Darrera consulta: 13 d'agost de 2015].



amb el Reglament de Frontex estableix els principis comuns i els procediments que han de seguir-se en els operatius de retorn conjunts de Frontex. L'objectiu principal d'aquest codi de conducta és que les repatriacions es portin a terme de la manera més "*humanament possible*"<sup>411</sup>. Per aquest motiu estableix un mecanisme de monitoratge dels drets humans<sup>412</sup>. D'aquesta manera, la retòrica de l'humanisme cada vegada més present en el dispositiu de deportació i com afirma Katja Franko Aas (2013) aquests elements humanitaris fan palesa la diversitat i complexitat dels emmetxats globals en que s'insereix el règim de fronteres i la impossibilitat de reduir-lo a una simple lògica d'exclusió.

### 3.3. Corol·lari

Fins aquí s'ha analitzat l'aplicació i el funcionament de les repatriacions forçoses, que podem anomenar tercera fase del dispositiu de deportació. Per tant, estem en condicions de valorar conjuntament el funcionament del complex dispositiu de deportació. Com no podia ser d'una altra manera per tractar-se d'una sanció d'execució especialment costosa (Calavita 2003; García España 2007a), la situació financera dels darrers anys ha condicionat l'esdevenir de la política de deportacions.

Després de revisar quantitativament la rellevància de les deportacions, s'ha analitzat amb detall els motius d'expulsió durant els darrers anys i la seva relació amb les anomenades expulsions qualificades. Després, s'ha mostrat com no s'ha expulsat a tot arreu, sinó que les repatriacions forçoses s'han concentrat en determinats països: Marroc i Algèria, alguns països llatinoamericans (Equador, Colòmbia, Brasil i Bolívia) i subsaharians (Senegal, Mali i Nigèria). El protagonisme entre uns i altres destins ha

---

<sup>411</sup> Vid. "*Frontex code of conduct for return operations published*". Disponible a: <http://frontex.europa.eu/news/frontex-code-of-conduct-for-return-operations-published-x1a0c0> [Darrera consulta: 5 de novembre de 2015].

<sup>412</sup> A l'Estat espanyol, des de 2012 la tasca de supervisió dels drets humans en els operatius de deportació és portada a terme pel Defensor del Poble en la seva funció coma MNPT. Vid. (MNPT 2013; MNPT 2014; MNPT 2015).

variat al llarg dels diferents períodes. Finalment, s'ha mostrat el funcionament dels operatius de repatriació i la rellevància que han tingut, sobretot els darrers anys, la organització d'operacions conjuntes de repatriació.

Per tot això podem deduir que la planificació de les deportacions conjuntes és un dels motius de la gestió selectiva de les deportacions. Quan hi ha un operatiu planejat a un determinat país, els cossos policials van a cercar els estrangers d'una nacionalitat determinada, amb una ordre administrativa prèvia o una expulsió penal pendent d'executar, per omplir el vol o el vaixell. Per fer-ho, els cossos policials possiblement es desplaçaran a determinades zones de les ciutats, on tenen més possibilitats de localitzar a persones de la nacionalitat en qüestió: zones de top manta, de prostitució, de determinats barris, etc. També pot ser que vagin a domicilis particulars a buscar persones amb ordres d'expulsió pendents d'execució<sup>413</sup> –sobretot en el cas de les persones amb antecedents penals. O bé, que es dirigeixin a les presons a detenir a les persones excarcerades. Amb aquestes detencions "*just in time*" de persones de determinades nacionalitats que poden ser deportades immediatament, l'administració s'estalvia la privació de llibertat d'aquestes persones en els CIE i els costos que això suposa. D'altra banda, la ràpida expedició de les expulsions impedeix que la persona estrangera pugui defensar convenientment el seu dret a no ser deportada, preparar el viatge, acomiadar-se dels seus familiars, etc. (Pueblos Unidos 2015).

Aquestes "expulsions *express*", que es poden dur a terme gràcies a les operacions de repatriació conjuntes, són la pedra angular de la gestió gerencial i selectiva de les actuals polítiques de deportació. Els avantatges d'aquest sistema en termes de gestió i econòmics són moltes. No obstant això, certes nacionalitats tenen molts desavantatges en termes de discriminació.

---

<sup>413</sup> La pràctica de realitzar inspeccions per detectar immigrants en situació irregular en allotjaments, com ara hotels i residències particulars és comuna a Àustria, Bèlgica, República Txeca, Holanda, República eslovaca, Noruega i Espanya (EMN 2012).

S'ha comprovat com el dret migratori utilitza mecanismes d'aplicació del sistema penal, pròpies del dret penal, però relaxant les seves garanties procedimentals. Les principals conclusions d'aquest capítol indiquen d'una banda, que el fonament i l'articulació dels procediments de detenció, internament i expulsió de migrants cada vegada més segueixen racionalitats eficientistes, economicistes i gerencials. D'aquesta manera, els seus "outputs" contradiuen els pilars en els quals s'assenta l'estat de dret i suposen la vulneració d'alguns drets fonamentals de les persones migrants. D'altra banda, en ocasions l'aplicació d'aquests procediments es basa en pràctiques discriminatòries.

Els mecanismes de control de la immigració sovint són polítiques amb moltes connotacions simbòliques i contradictòries, ja que conjuguen el secretisme del veritable abast de les mesures amb la difusió de missatges legitimadors de la política de deportacions. No obstant això, les mesures aplicades tenen conseqüències reals sobre el recorregut vital de les persones migrants que es troben a Europa.

Si posem en relació les detencions, els internaments i les expulsions portades a terme, podem observar com en conjunt des de l'inici de la crisi econòmica el dispositiu de deportació s'ha reduït. Però com s'ha esmentat més amunt, això també ha implicat la reducció de la distància entre les deportacions ordenades i les materialitzades, per tant l'eficiència administrativa del dispositiu ha millorat. Aquest resultat són molt importants en terme de l'eficiència de les polítiques (garantir el retorn efectiu), però també en termes del seu significat simbòlic: "*un efecte dissuasori per als futurs immigrants irregulars*" (EMN 2012, 80).

L'increment de la eficiència del règim de deportacions que s'ha experimentat des de l'inici de la crisi, però sobretot des de l'arribada del PP al govern a finals de 2012, ha implicat deportacions més planificades, més ràpides i menys costoses. És a dir, aconseguir un dispositiu "millor, per menys". Des de llavors, la reducció de les batudes policials que van tenir lloc després de l'aprovació de l'esmentada Circular 2/2012 ha suposat un estalvi en recursos policials importants sense que això hagi implicat efectes significatius en el dispositiu de deportació.

La introducció de les racionalitats gerencials (Brandariz García 2014) en el dispositiu de deportació, precisament en el context de recessió econòmica, pot ser conseqüència de diferents motius: d'una banda, probablement, degut a que es tracta d'un camp que requereix una quantitat significativa de recursos econòmics la necessitat de restringir les despeses ocasionat el descens del nombre d'expulsions. Segon, les nombroses crítiques de les ONG i institucions nacionals i internacionals respecte a la privació dels drets en els CIE i la discriminació que implicaven les batudes racistes ha fet que el govern optés per restringir aquestes pràctiques; i finalment, però no menys important, la penetració de les directius europees en les polítiques públiques espanyoles mitjançant d'una banda, el suport operacional i financer que proporciona la UE a través de l'agència Frontex i els fons europeus i de l'altra la necessitat d'eficiència en la materialització de les deportacions.



## CONCLUSIONS

Aquesta tesi s'ha proposat com un estudi de cas on, mitjançant la reflexió crítica i des d'una posició interpretativa situada, s'ha analitzat l'aplicació del dispositiu de deportació en el context espanyol. Des d'aquesta perspectiva, en els diferents capítols s'ha exposat un conjunt de dades contextuals que, en combinació amb les xifres oficials produïdes per les agències del control de la immigració analitzades en el darrer capítol, han permès elaborar una explicació comprensiva respecte a la racionalitat de la implementació dels mecanismes coactius de control de la immigració al llarg del període estudiat (1999 i 2014). Les principals conclusions d'aquest procés s'ofereixen a continuació:

**PRIMERA:** A partir de 1999-2000 Espanya es va convertir en un dels principals països de destí de les migracions a Europa i va viure un boom migratori de dimensions extraordinàries que va durar fins als anys 2007-2008. A partir de 2009 es va produir una reducció dràstica de les entrades d'immigrants per motius laborals, un augment important dels fluxos de tornada i, com a conseqüència d'aquests factors, al 2012 es va arribar a un saldo migratori negatiu que s'ha mantingut fins al 2014; és a dir, es van donar

més emigracions que immigracions. Els homes i dones estrangers residents a Espanya van passar de representar un 1'8% de la població el 1999 a un 10,7% el 2014, arribant fins al 12'2% els anys 2010 i 2011; la distribució entre aquests ha estat sempre al voltant del 50%. Els principals llocs d'origen d'aquesta població han estat Europa i Amèrica i, en menor mesura, Àfrica i Àsia. Els fluxos més feminitzats han estat els provinents d'Europa i Amèrica. El 2014 els principals països de naixement de la població immigrant van ser Marroc, Romania, Equador i Colòmbia. Els immigrants arribats a partir del 1999 es van establir en les zones econòmicament més dinàmiques d'Espanya on es necessitava mà d'obra intensiva, però amb els pas dels anys, tot i mantenir-se la preferència per aquestes zones, la població d'origen estranger es va anar estenent per tot el territori.

A nivell econòmic i laboral, entre l'any 2000 i el 2007 l'economia espanyola va experimentar un període de prosperitat i expansió, però a partir de 2008 es va viure una crisi excepcional que va portar al país a la recessió. El règim productiu postfordista va permetre la massiva incorporació dels migrants a l'economia durant la dècada del 2000, però alhora va generar nivells d'explotació, precarietat i vulnerabilitat molt importants. La mà d'obra immigrant, barata i servil va ser un dels factors que va permetre l'extraordinari creixement econòmic espanyol. En especial, la immigració irregular va facilitar la competitivitat i permanència d'alguns sectors econòmics com l'agricultura, la construcció i l'hoteleria, i va permetre millorar de la qualitat de vida d'amplis sectors socials a un cost assequible (treball domèstic o de cura). No obstant això, entre 2008 i 2012 l'auge econòmic es va invertir i l'economia espanyola es va contraure. L'elevada presència d'immigrants en sectors especialment afectats per la crisi i la seva sobrerrepresentació en situacions laborals precaritzades va suposar que aquests patissin les conseqüències de la crisi (especialment l'atur i els desnonaments) amb més intensitat que els nadius; i en diversos casos, va suposar que algunes persones i famílies decidissin tornar al seu país d'origen o iniciar una nova migració.

**SEGONA:** Els discursos sobre la immigració són un element fonamental per comprendre les polítiques migratòries i la seva aplicació en un determinat context. Els discursos socials creen fluxos comunicatius multidireccionals capaços de construir o intensificar problemes socials. La percepció de la immigració com a problema prové dels prejudicis negatius de la societat envers la immigració, però en el cas espanyol aquesta ha estat molt influenciada per pronunciaments polítics i institucionals. Entre 1999 i 2014 la opinió pública ha estat menys restrictiva envers la immigració que la classe política. En el període de crisi les principals preocupacions de la ciutadania han estat l'atur, els problemes econòmics o la corrupció. En canvi, en els moments de bonança econòmica, la immigració, juntament amb la inseguretat ciutadana, ha estat un tema preocupant per a la societat espanyola.

Els mitjans de comunicació han contribuït substancialment en la construcció negativa de la immigració davant l'opinió i les polítiques públiques. Una de les manifestacions més evidents d'aquest tret ha estat la producció de diverses onades mediàtiques artificials (els anys 2002, 2004 i 2006) que van establir una relació directa entre immigració i criminalitat, que van acabar sent el germen de diversos canvis legislatius en sentit restrictiu en relació amb la immigració.

Durant la presidència de José María Aznar (1996-2004) el Partit Popular va apostar per una línia i un discurs dur contra la presència de població estrangera que van convertir el sentiment "antiimmigració" en un element incorporat al discurs polític *mainstream*. En aquest context, el Partit Socialista no va recriminar els excessos del PP i quan va arribar al govern (2004-2011), tot i que va mantenir una retòrica més moderada, a la pràctica va endurir el control de fronteres i va incrementar la política de repatriacions. En el seu discurs va introduir la necessitat de col·laborar amb els països d'origen de les migracions i la cooperació amb la UE per lluitar contra la immigració irregular (la dimensió exterior de la gestió de la immigració). En l'etapa més recent, caracteritzada per una profunda crisi econòmica i de legitimitat de les institucions polítiques, la immigració ha deixat d'estar entre els temes més importants de l'agenda política; tot i així ha seguit present, vinculada sobretot a la inseguretat.



**TERCERA:** Entre 1999 i 2014 han tingut lloc diferents atacs racistes individuals i col·lectius que han afectat sobretot a la població magrebina, però també s'han donat casos contra ciutadans subsaharians, sud-americans o d'Europa oriental. Juntament amb alguns episodis puntuals especialment greus, que van tenir lloc en indrets amb una proporció elevada de residents estrangers i amb diversos conflictes socials, els darrers anys s'ha produït un gran nombre de situacions discriminatòries que han afectat negativament la vida quotidiana de persones estrangeres i pertanyents a minories ètniques. Excloent successos excepcionals, aparentment, la crisi no ha significat un augment desmesurat de casos de conflictivitat social i xenofòbia a Espanya, no obstant, sí que ha augmentat l'anomenat "racisme institucional": polítiques i pràctiques institucionals i discursos polítics públics expressament o implícita discriminatoris cap a la població immigrada. Així mateix, cal tenir en compte que d'una banda, gràcies a la irrupció del Moviment del 15M, el maig del 2011 a diferents ciutats espanyoles, la responsabilitat de la crisi econòmica i la precària situació de la població es va canalitzar cap a polítics i banquers; els immigrants, en comptes de ser assenyalats com a boc expiatori dels mals socials, van ser considerats un sector especialment perjudicat per la crisi i es van teixir aliances per la defensa dels seus drets. D'altra banda, el rebuig cap als estrangers (identificats com a "enemics" per la seguretat o l'estat de benestar) que sovint s'utilitza per reforçar la identitat nacional, en gran part de l'Estat espanyol, en comptes dels immigrants, aquesta funció l'exerceixen les identitats nacionals perifèriques del País Basc i, darrerament, el nacionalisme i l'independentisme català. Tanmateix, que la xenofòbia no sigui explícita no significa que no existeixi un rebuig vers els immigrants, aquest però, sovint és restringeix als immigrants pobres.

**QUARTA:** La vinculació, real o construïda, entre immigració i delinqüència (en particular, amb la relacionada amb la inseguretat ciutadana i el terrorisme) és un altre factor a tenir en compte per entendre les polítiques de control migratori d'un país. Les estadístiques penitenciàries mostren una sobrerepresentació de persones migrants a la presó. Tot i la diversitat, les nacionalitats més freqüents els darrers anys han estat la marro-

quina, la romanesa i la colombiana. Les dones han representat entre el 7'7 i el 9'4 % de la població penitenciària estrangera, una proporció lleugerament més elevada que la que es dona respecte al total de la població reclusa. L'elevat nombre persones de nacionalitat estrangera empresonada que mostren les estadístiques no ens ha de portar a considerar que els immigrants cometin efectivament més delictes que els nacionals (com a molt, podria afirmar-se que els immigrants cometen el tipus de delictes que són perseguits més eficaçment per les agències policials), ja que es tracta d'un sector de la població especialment criminalitzat. La desproporcionada vinculació de les persones estrangeres amb la delinqüència pot explicar-se per la criminalització primària (les definicions de les conductes delictives) i secundària (l'actuació selectiva de les instàncies de control penal, sobretot la policial, i fins i tot per la pròpia autocriminalització dels migrants). En aquest sentit, l'elevada presència d'estrangers a la presó pot explicar-se perquè les seves característiques demogràfiques i socioeconòmiques coincideixen amb les de la majoria de la població penitenciària, i una vegada privats de llibertat, acostumen a trobar-se discriminats respecte als requisits per obtenir alguns beneficis penitenciaris.

**CINQUENA:** La Unió Europea, sorgida per assegurar el mercat comú i les seves regles de joc, ha acabat regulant les fronteres, la circulació de treballadors i les seves famílies, i la seguretat interior. Els intents de democratitzar i dotar la UE d'una constitució van fracassar. La progressiva "comunitarització" de la política exterior, la seguretat comuna i els assumptes de justícia i interior, comporten que la UE estigui substituint els Estats en l'exercici de competències que conformen el nucli essencial de la sobirania estatal. Els Estats recelen d'un ens supranacional que els minva aquesta sobirania, sovint en crisi, però a la vegada, recorren a aquest per reforçar-la en àmbits tan simbòlics com el control dels fluxos migratoris i les fronteres. El paper de la UE va sorgir, i s'ha consolidat, com el d'un "Estat guardià"; per tant, el desenvolupament de les polítiques migratòries ha seguit aquesta direcció, la qual cosa ha implicat que els drets de les persones migrants hagin quedat relegats davant la seguretat de la ciutadania europea.

L'europèització de les polítiques migratòries ha estat un element determinant en la configuració del dispositiu de deportació. Les directrius de la Unió Europea i la seva normativa s'han incorporat a l'ordenament jurídic espanyol. Així mateix, sobretot els darrers anys, els fons econòmics de la UE per al control de la frontera i per efectuar les repatriacions han marcat el rumb de les expulsions materialitzades. A la vegada, l'Estat espanyol ha jugat un paper important en la definició de les polítiques europees, en concret en la necessitat de solidaritat entre Estats membres de la UE en el control de fronteres, en la dimensió exterior de la gestió migratòria i en la cooperació dels EM per a materialitzar les repatriacions.

El govern de la mobilitat de la UE, desplegat a partir dels acords de Schengen i consolidat mitjançant l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia, ha desenvolupat una política migratòria comuna que comprèn el control de fronteres, els visats, la immigració regular, la lluita contra la immigració irregular, l'asil i la lluita contra el tràfic de persones. La selectivitat, l'externalització i la securització del control de les migracions constitueixen les bases d'aquesta política. Si bé és cert, que les darreres morts al Mediterrani dels migrants i refugiats ha provocat que l'Agenda Europea de Migracions hagi inclòs una vessant més humanitària, això no ha implicat reduir l'èmfasi en la seguretat ni en la lluita contra la immigració irregular.

**SISENA:** La política migratòria de la UE s'ha format per innumerables actes polítics, i per una gran quantitat de normes fragmentàries. Aquesta dispersió ha estat fruit de la progressiva assumpció de la UE de competències en diferents àmbits i sectors relacionats amb la política migratòria. L'aprovació del Tractat de Lisboa i la inclusió de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia a l'àmbit comunitari han permès una reorganització més coherent de la normativa, que cada vegada és més completa. La UE compta amb diferents agències per donar suport als Estats membres per a dur a terme tasques relacionades amb la política migratòria. Es tracta de l'Agència Europea de Policia (Euro-pol), de l'Agència Europea per a la gestió de la cooperació operativa a les fronteres

exteriors (Frontex), i de l'Oficina Europea de Suport a l'Asil (EASO). D'una banda, Euro-pol és l'agència de cooperació policial per lluitar contra la criminalitat transnacional més perillosa, però també contra la immigració irregular, el tràfic de persones i d'immigrants. Aquesta competència explicita l'enfocament de la UE davant del fenomen migratori: com una amenaça a la seguretat i com un problema greu de criminalitat. D'altra banda, la EASO suposa la cara humanitària de les polítiques migratòries mitjançant el reforçament de la cooperació entre Estats membres en l'àmbit d'asil i el suport davant de situacions crítiques.

Frontex és la instància d'aplicació del control migratori més rellevant respecte a les deportacions. La seva funció és la cooperació operativa a les fronteres exteriors dels Estats membres de la UE per millorar la seva gestió integrada, facilitar i fer més eficaç l'aplicació de les disposicions comunitàries respecte a les fronteres exteriors, i proporcionar assistència tècnica i coneixements especialitzats als Estats membres per a gestionar i controlar els seus confins. Entre els mandats de Frontex hi figura el de *proporcionar als Estats membres el suport necessari per a organitzar operacions conjuntes de retorn*. Per complir-lo, Frontex coordina vols conjunts als països d'origen dels nacionals de tercers Estats, subjectes a una ordre de "retorn" que es trobin en diversos EM. L'Agència europea d'una banda, coordina a les diverses autoritats nacionals que volen participar en els vols conjunts de retorn, i per l'altra cofinança les operacions. Les operacions conjuntes de retorn també són finançades per altres fons europeus que reben els Estats membres, com ara el Fons Europeu de Retorn, o, a partir de 2014 el Fons Europeu d'Asil, Migració i Integració.

**SETENA:** Les institucions europees afronten la immigració irregular com un problema que suposa una amenaça per a la seguretat i la credibilitat de la política migratòria i d'asil comuna. Per aquest motiu, la deportació s'ha configurat com un element essencial per al control i la gestió de la immigració. La UE considera que l'objectiu de garantir la llibertat de moviment dels ciutadans dins de la UE i la creació de l'Espai de Seguretat, Llibertat i Justícia, només pot tenir èxit si es prenen accions efectives contra la im-

migració irregular, per això aquest àmbit s'ha convertit en una política prioritària. Per la Comissió Europea les mesures per a "lluitar" contra la immigració irregular i, en especial, la repatriació tenen una finalitat instrumental: reforçar la credibilitat de les normes de la UE sobre immigració legal. Tanmateix, tot i que la immigració irregular és considerada pels Estats com una de les violacions més greus a la seva sobirania, també és una característica estructural de la mobilitat internacional contemporània, que per molts recursos i estratègies que destinin els Estats a "combatre-la" (degut a la temporalitat dels permisos de residència) es seguirà reproduint. Per consegüent, tot i les seves rellevants conseqüències pràctiques, es tracta d'una política eminentment simbòlica.

L'instrument jurídic més important de la política de repatriació ha estat, sens dubte, la Directiva sobre normes i procediments comuns aplicables al retorn d'immigrants en situació irregular (2008/115/CE), més coneguda com a Directiva de Retorn o "Directiva de la Vergonya". El seu objectiu és harmonitzar les diferents legislacions nacionals en relació amb la detenció i expulsió d'immigrants i establir una normativa comuna respecte a la repatriació. La Directiva prioritza el "retorn voluntari", però també estableix les condicions per dur a terme les repatriacions forçoses, i ha consolidat les bases legals per a la detenció d'immigrants. Malauradament, en massa casos, la seva implementació no ha suposat la garantia adequada dels drets fonamentals previstos a la norma.

Així mateix, la cooperació entre els Estats membres (a través de l'aprovació de normes sobre vols conjunts de retorn o el reforçament del paper de Frontex) i amb tercers estats (mitjançant la signatura d'acords de readmissió amb els països d'origen i trànsit de la immigració amb l'objectiu de facilitar les expulsions) són instruments cada vegada més destacats del dispositiu de repatriació, ja que tenen conseqüències directes sobre la selectivitat de les deportacions. Aquesta cooperació està derivada de l'anomenat enfocament complert i global vers la lluita contra la immigració il·legal de la UE, que implica la gestió integrada d'aquesta matèria entre els països de la UE i la dimensió exterior de la política migratòria.

**VUITENA:** Les polítiques migratòries de la UE concretades en directives, l'alta tecnologia per al control de fronteres proporcionada per empreses privades, els acords de readmissió amb tercers països, etc. han convertit el control de les fronteres en àrees on la sobirania és compartida entre diferents actors. El govern de les migracions cada vegada depèn més de contractes i tractats on hi participen agències públiques i privades transnacionals, i menys de la voluntat individual dels Estats. A la vegada, aquesta sobirania s'ha desterritorialitzat i ja no serveix només per mantenir allunyats als "intrusos" sinó sobretot per al govern de la població de dins i de fora del territori.

El règim de fronteres de la UE s'ha consolidat com a un dispositiu de control selectiu de la població, on les fronteres han deixat de ser línies contínues que defineixen els límits externs dels Estats, per convertir-se en una mena de filtre que jerarquitzava la ciutadania i que pot exercir el seu poder de demarcació en diversos espais mitjançant múltiples fórmules. Per tot això, aquestes fronteres tenen més a veure amb la "gestió" que amb el "control", i per consegüent el paper de la sobirania estatal s'està transformant.

Tanmateix, juntament amb els discursos i dispositius de governamentalitat de la UE apareix la racionalitat *seguritària*, és a dir basada en la lògica de la seguretat com a premissa, i la racionalitat *trafiquista*, basada en la lògica del tràfic de persones i tràfic d'immigrants per a legitimar la persecució de les migracions independents de les necessitats de força de treball de la UE.

**NOVENA:** Les característiques geopolítiques d'Espanya com a país euromediterrani, la seva proximitat geogràfica a Àfrica i cultural amb Amèrica Llatina, la seva transformació molt recent en país de destinació per a la immigració, i l'entrada d'Espanya a la Unió Europea (1986) i a l'espai Schengen (1995), han influït de manera important en l'orientació i la definició del seu model migratori. Independentment de la ideologia política del govern de torn, l'objectiu fonamental de les polítiques migratòries ha estat la "lluita contra la immigració il·legal" i el control de l'emigració dels països del Sud. Per

aquest motiu, el reforçament de la “frontera sud” mitjançant el desplegament de tota mena d’estratègies i dispositius de seguretat ha estat un objectiu prioritari. Tanmateix, si per una banda es pretenia combatre la immigració irregular “blindant” la frontera, per l’altra banda, els requisits burocràtics per obtenir i mantenir els anomenats “papers” imposats per la Llei d’Estrangeria, generaven la irregularitat dels immigrants que ja es trobaven a Espanya. Tot i que les xifres d’arribades irregulars a través de la frontera sud han estat relativament petites, les vies legals existents han estat insuficients per gestionar els fluxos de migrants que entraven per via terrestre o aèria (de manera legal) i que es quedaven a Espanya. Per consegüent, l’aplicació de les Lleis d’Estrangeria espanyoles ha significat la construcció legal i social dels “immigrants irregulars” (o “il·legals”), que ha permès privar a aquests sectors de població de drets i fer-los invisibles per a la seva explotació laboral.

En consonància amb aquesta política, el dret migratori espanyol, regulat per la *LO 4/2000, d’11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social*, s’ha ocupat més dels aspectes de policia i control dels estrangers que de la seva integració social. Des de l’aprovació d’aquesta llei, la successió de reformes, algunes substancials, va ser una constant en la regulació d’una matèria molt controvertida en l’àmbit polític i jurídic. L’evolució normativa s’ha caracteritzat per una mena d’obsessió pel control de les fronteres, la restricció dels drets dels migrants i el reforçament de les sancions i els procediments d’expulsió. Malgrat això, l’objectiu de controlar la migració ha estat fallit i els fluxos migratoris han seguit un curs divers del pretès per normativa que aspirava a governar-los. En canvi, la LOEx ha estat útil per a la creació d’una ciutadania jerarquitzada, o un “sistema dual de ciutadania”, conformada per un sistema sancionador especial i una exclusió de drets que implica un sostre respecte a la seva mobilitat social.

**DESENA:** A l’Estat espanyol, els actors i institucions competents per aplicar el dret migratori depenen del Ministeri d’Interior i del Ministeri de treball i seguretat social, els

quals han tingut més o menys pes depenent de l'orientació de les polítiques migratòries. Així mateix, a partir de l'any 2006, any en que va tenir lloc la coneguda com a "crisi dels *cayucos*", sota el mandat del PSOE, el Ministeri d'afers exteriors i cooperació es va convertir en un actor molt important de les polítiques migratòries que va facilitar la signatura de nous acords de readmissió amb països africans i va fomentar la cooperació amb els països d'origen dels fluxos migratoris per al seu control.

La principal agència del control migratori encarregada de portar a terme les repatriacions forçoses és la policia. La pròpia organització de la CGEF revela els eixos prioritaris de la política de repatriacions i la selectivitat del dispositiu de deportació. La unitat encarregada de coordinar, organitzar i executar les deportacions i dels Centres d'Internament es la UCER. Aquesta està integrada per: un servei de materialització (encarregat de portar a terme físicament les expulsions marítimes i aèries, individuals i col·lectives), un servei de planificació (encarregat del control d'arribada de pasteres, dels menors no acompanyats i de gestionar la relació entre els CIE i les ambaixades), el SEDEX, ("servei d'expulsió de delinqüents estrangers" que s'ocupa de tramitar els expedients d'expulsió dels estrangers irregulars que estiguin complint condemna, per executar-les), i d'una Brigada d'Expulsió de Delinqüents Estrangers (BEDEX). La BEDEX, creada l'any 2009 ha estat l'encarregada de portar a terme, proactivament, les anomenades expulsions qualificades, i per això ha estat una peça clau de la reconfiguració del dispositiu de deportació que ha tingut lloc amb l'inici de l'etapa recessiva.

**ONZENA:** La configuració legal de la deportació es concreta en un dispositiu administratiu i un dispositiu penal, que tot i tenir una naturalesa jurídica diferent, sovint es conjuguen per mantenir la condició de deportabilitat en diferents situacions en que es poden trobar les persones migrants.

Els diferents supòsits que poden ocasionar la repatriació d'una persona de nacionalitat estrangera, suposen la creació d'un veritable arxipèlag expulsor que utilitza un conjunt de fórmules selectives dirigides a aconseguir la deportació de l'immigrant



irregular, i excepcionalment, també en altres circumstàncies. D'aquesta manera, apareix un règim sancionador, específic i diferenciat, reservat a una part dels membres de la comunitat (els estrangers), que pot desplegar-se independentment dels seus actes.

**DOTZENA:** El dispositiu administratiu de deportació comprèn els supòsits d'expulsió, devolució i retorn. Tot i la gravetat dels efectes de la mesura (la sortida obligatòria del territori o la repatriació forçosa), per tractar-se de supòsits administratius queden exclosos de les garanties procedimentals pròpies de les sancions penals.

La denegació d'entrada és la resolució que té lloc quan els estrangers no reuneixen els requisits legalment exigits per entrar a Espanya i els funcionaris dels llocs fronterers els deneguen l'accés. La seva conseqüència és el retorn. La devolució és un procediment urgent que té lloc quan una persona expulsada administrativament incompleix el termini de prohibició d'entrada al territori Schengen o quan una persona és detectada a la frontera o les seves immediacions tractant d'entrar il·legalment al país (aquest és el cas, per exemple, de les persones interceptades a les costes d'Andalusia, de les Illes Canàries i a les tanques de Ceuta o Melilla). Inicialment la devolució suposava una prohibició d'entrada de fins a tres anys, però el 2013 aquest incís va ser declarat inconstitucional per la STC 17/2013.

L'expulsió és la sanció específica prevista pel règim d'estrangeria i comprèn dos tipologies: l'expulsió alternativa a la sanció de multa per la comissió de determinades infraccions contra la LOEx i l'expulsió sobrevinguda juntament amb una determinada condemna prèvia per la comissió d'un delictes. Aquesta sanció va acompanyada d'una prohibició d'entrada al territori espanyol, i per extensió al conjunt del territori Schengen, de fins a cinc anys.

Entre les infraccions que poden comportar l'expulsió destaca, per la seva transcendència i per la seva freqüència, el fet de trobar-se en situació irregular. La estància

irregular està sancionada amb multa i, tan sols excepcionalment, si és proporcional, procedeix l'expulsió.

La segona tipologia d'expulsió administrativa es configura com a conseqüència accessòria a la condemna d'un fet delictiu. Tot i que les persones estrangeres disposin de permís de residència, una vegada han extingit la responsabilitat criminal mitjançant el compliment de la pena, per aquesta via s'imposarà l'expulsió administrativa. Aquesta pot afectar també a persones amb permís de llarga durada i ciutadans comunitaris, si es donen "raons greus d'ordre públic, seguretat pública o salut pública". Els darrers anys s'ha produït un increment considerable de les expulsions de ciutadans comunitaris, preferentment d'origen romanès. L'existència d'aquest precepte, implica d'una banda, un doble càstig, és a dir, la vulneració del principi *non bis in idem*, ja que afegeix una nova sanció, l'expulsió administrativa, a un fet pel que ja s'ha sofert una condemna penal. De l'altra, posa en qüestió la finalitat rehabilitadora de la pena, ja que en base a una suposada "perillositat post-delictiva" mereixedora d'expulsió, de manera discriminatòria, s'exclou als estrangers de la reinserció social.

**TRETZENA:** El Codi penal preveu dos tipus d'expulsions: l'expulsió com a substitutiva d'una pena privativa de llibertat (total i parcial), i l'expulsió com a substitutiva d'una mesura de seguretat (però aquesta darrera s'aplica en molt poques ocasions). Aquestes han de ser adoptades per un òrgan jurisdiccional en el marc d'un procés penal i van sempre acompanyades d'una prohibició d'entrada d'entre 5 i 10 anys.

L'expulsió penal configura un règim sancionador discriminatori, sustentat únicament en la nacionalitat i la condició de regularitat/irregularitat administrativa de la persona, que opera independentment de la responsabilitat penal, per tant, incompatible amb la lògica políticocriminal.

Aquesta modalitat d'expulsió ha estat una de les múltiples mesures reformades per la *Llei Orgànica 1/2015, de 30 de març, per la qual es modifica la Llei Orgànica*

*10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal.* Les modificacions que introdueix la nova redacció de l'article 89 CP són substancials, atès que afecten tant als pressupostos subjectius com objectius de l'expulsió penal. D'una banda, l'expulsió com a conseqüència d'una condemna penal ja no es limita a l'estranger en situació irregular, sinó que s'estén a qualsevol ciutadà estranger, independentment de la seva situació administrativa. D'altra banda, el nou article imposa la substitució de les penes de presó de més d'un any sense cap límit màxim. L'objectiu de la nova regulació és avançar l'expulsió i evitar haver d'esperar, i costejar, el compliment parcial d'una pena llarga d'una persona amb inevitable pronòstic d'expulsió. Sobre el paper, aquesta regulació permetria a l'administració penitenciària estalviar-se un nombre important de nous ingressos a la presó i d'aquesta manera contribuir en l'alleujament dels costos, manteniment de les persones recluses, però això dependrà de l'aplicació que en facin els jutges.

L'expulsió penal esdevé una eina més per a la gestió de la immigració que, adoptant axiomes exògens a la política criminal, i prescindint de la racionalitat jurídicopenal de les sancions, de la finalitat ressocialitzadora de la pena i, en definitiva, del principi d'igualtat, permet arribar allí on no arriba l'expulsió administrativa. Tot i això, en termes de control de fluxos migratoris, l'expulsió penal ha tingut un efecte molt marginal. A la vegada, s'instrumentalitzen les polítiques migratòries al servei d'una administració penitenciària orientada a reduir costos mitjançant la disminució del nombre de presos estrangers.

**CATORZENA:** La detenció és la porta d'entrada al cicle de la deportació. La policia, com a instància d'aplicació del control penal i migratori, selecciona, mitjançant la seva potestat discrecional, els subjectes que seran identificats, detinguts i eventualment, internats i expulsats. Per a dur a terme les seves funcions, els cossos policials poden sol·licitar la identificació a la ciutadania i dur a terme detencions. Aquestes actuacions han de basar-se en la legalitat i no poden exercir-se de forma arbitrària, ni discriminatòria, però a la pràctica s'ha constatat la utilització de perfils racials en la identificació i

detenció d'immigrants. Malgrat l'ambigüitat que permet la normativa i les directrius policials, els requeriments d'identificació basats en trets ètnics o racials són de caràcter discriminatori i, per tant, estan prohibits per l'ordenament jurídic de l'Estat espanyol.

Al llarg dels anys analitzats la taxa d'identificació per habitant, comparada amb la d'altres països del context europeu, ha estat extremadament elevada. En xifres absolutes, entre 2003 i 2014 el nombre total d'identificacions sol·licitades per la policia al conjunt de població s'ha reduït el 45%. Al voltant del 2% d'aquestes identificacions van finalitzar amb detenció (és a dir, amb "acompanyament" de la persona a dependències policials). Els anys 2013 i 2014 els ciutadans estrangers van ser detinguts per a ser identificats més de vuit vegades que els espanyols. Aquesta desproporció mostra que l'actuació policial ha estat clarament dirigida vers el grup minoritari (els estrangers) i que en la selectivitat de les detencions s'utilitzen perfils ètnics.

Pel que fa a les detencions per infracció penal, entre 1999 i 2014 el nombre de detencions totals s'ha doblat. Durant aquest període les persones de nacionalitat estrangera han estat sotmeses a un control policial desproporcionadament més intensiu i freqüent que el que s'ha aplicat als autòctons i per això apareixen sobrerrepresentades en les xifres. Les detencions d'estrangers han suposat des del 18% del total el 1999 fins el 34% dels anys 2003, 2004 i 2006 i el 35% del total de detencions preventives el 2005. La relació de desproporció (*odds-ratio*) entre la taxa de detenció d'espanyol i estrangers, tot i la seva progressiva reducció i estabilització a partir de 2011, ha estat sempre elevadíssima i demostra clarament la criminalització secundària dels immigrants i la rellevància del factor nacionalitat (sovint relacionada a un determinat aspecte físic) en la selectivitat de la policia.

Juntament amb la legislació, un conjunt d'ordres "para-legals" han orientat les actuacions policials en relació amb la identificació i detenció d'immigrants. Diverses circulars internes d'entre finals de 2008 fins a 2011 constaten directrius policials basades en perfils ètnics i en la necessitat de cobrir unes determinades quotes de detencions d'estrangers. Aquestes instruccions van introduir una forma d'organitzar la selectivitat que prioritzava la detenció de persones nacionals dels països als que s'expulsava

amb més facilitat. D'aquesta manera es va introduir a l'àmbit de control migratori una lògica gerencial, caracteritzada per prestar més atenció a criteris de cost-benefici, que a la finalitat última de la política pública a aplicar. La il·legalitat d'aquestes circulars va ser molt criticada per instàncies nacionals i internacionals. Amb el canvi de govern, va aparèixer una nova circular de la DGP (2/2012) que va establir la prohibició de les quotes de detenció d'immigrants, les identificacions massives i les accions indiscriminades basades en criteris ètnics.

**QUINZENA:** Les detencions per motius d'estrangeria van seguir una tendència ascendent des de l'any 2000 fins a 2009, i descendent des de llavors fins a 2014. Entre 2011 i 2012, es va produir una caiguda del 59'3% de les detencions entre el moment àlgid de 2009, i el 2014. Tot i que entre 2008 i 2011 van ser els anys en que es van produir més detencions per infracció de la LOEx, els ciutadans estrangers van ser sotmesos a un control policial molt més intens entre 1999 i 2005.

Entre 2008 i 2014 el motiu de l'àmplia majoria de les detencions d'estrangeria (al voltant del 80%) ha estat la irregularitat. Per aquest motiu, l'evolució de les detencions al llarg d'aquests anys ha estat condicionada per la disminució de les detencions per simple irregularitat. La recessió econòmica, el canvi de govern, la mobilització d'efectius policials per reprimir les protestes socials i l'esmentada circular de la DGP (2/2012), juntament amb les nombroses crítiques d'entitats i institucions nacionals i internacionals respecte a les pràctiques racistes dels cossos policials espanyols, van suposar un gran descens de les detencions per simple irregularitat i l'augment de la rellevància de la resta de motius de detenció. El fet que la criminalitat protagonitzada per la immigració i la "pressió migratòria", exceptuant episodis puntuals a la frontera sud, hagin deixat de ser els principals temes de l'agenda política i mediàtica també han estat factors que han incidit en la important reducció de les detencions per motius d'estrangeria.

Les xifres de detecció d'homes i dones irregulars de 2009 a 2014 mostren que la irregularitat dels homes estrangers ha estat descoberta entre tres i quatre vegades més que la de les dones. Aquestes diferències poden explicar-se per: el fet de que moltes persones en situació irregular són detectades creuant il·legalment la frontera sud, i entre aquestes hi ha més homes que dones; la relació dels controls d'estrangeria amb les activitats de descobriment de la criminalitat (i la menor representació de les dones en aquest àmbit); i per l'ús dicotòmic de l'espai públic d'acord amb la diferenciació sexual i els rols de gènere, que en el cas de les dones migrants i la seva particular inserció al mercat laboral de l'espai privat (tasques de cura de nens, malalts o gent gran, servei domèstic, etc.) té molta vigència.

Les fronteres associades a la condició d'immigrant no es despleguen de manera uniforme, i per algunes persones són més intenses que per altres. Mentre que algunes persones estrangeres es mimetitzen amb la població autòctona, la visibilitat a l'espai públic de determinats col·lectius revela la seva situació migratòria i els fa susceptibles a ser més controlats. En xifres absolutes la nacionalitat que clarament ha estat més detectada en situació irregular des de 2004 fins a 2014 ha estat la marroquina, seguida amb distància per la boliviana. Les nacionalitats que han experimentat una disminució més important en el nombre d'aprehensions han estat les del continent americà, que entre 2007 i 2011 van arribar a les xifres més elevades. Tot i el gran descens total, la detenció d'homes africans s'han mantingut més o menys estables al llarg dels anys degut a l'elevat nombre de ciutadans marroquins, seguit per algerians, i el considerable nombre de subsaharians que integren aquesta xifra. Aquests darrers presenten una taxa d'irregularitat molt més elevada que la de marroquins i llatinoamericans. Si es posa en relació aquestes dades amb els esdeveniments que han tingut lloc els darrers anys a la frontera sud, podem deduir que un gran nombre de persones subsaharianes han estat apreheses a la frontera. Pel que fa als ciutadans marroquins i algerians, l'elevada xifra de detencions per irregularitat està relacionada amb la criminalització dels dos col·lectius.

Entre 2009 i 2014, la disminució del total de dones detectades en situació irregular s'ha degut principalment al descens de la detecció de dones d'Amèrica Llatina. Els darrers anys és destacable l'elevat nombre de dones nigerianes, brasileres i paraguaianes detectades en situació irregulars (països d'origen freqüents de les treballadores sexuals). Gran part de les dones migrants habitualment respecten la divisió sexual de l'espai, però aquelles que trenquen les expectatives respecte al seu rol de gènere (com ara, les treballadores sexuals), són sovint sancionades pel sistema de control. La rellevància d'aquestes nacionalitats entre les dones detectades en irregulars pot estar relacionada amb aquesta sanció social.

**SETZENA:** Els controls migratoris que tenen lloc a l'interior de l'Estat són una tecnologia mòbil, que implica la desterritorialització de la frontera com a règim de seguretat i de control de la immigració. L'augment del patrullatge policial en diversos espais quotidians (llocs de treball, domicilis, barris, diversos espais públics), identificats com a llocs estratègics, degut a la presència freqüent de persones migrants, els ha convertit en llocs-frontera. Lluny d'assegurar l'expulsió i l'internament de totes les persones detingudes (en tant que els Estats no tenen capacitat per portar-les a terme), els controls d'identitat emergeixen com una marca de l'alteritat que implica la immobilitat social de les persones migrants i les exclou dels drets i beneficis de la ciutadania.

Els controls a la via pública per a la identificació de persones estrangeres en situació documental irregular s'han realitzat mitjançant detencions selectives, batudes o controls massius d'identitat. La visibilitat d'aquestes actuacions s'ha hagut de contenir davant les crítiques socials, però això no ha suposat la desactivació del dispositiu de deportació, sinó que en el context de recessió econòmica aquestes pràctiques s'han hagut de transformar per esdevenir més eficients. Per aquest motiu, s'ha produït un gran descens de les detencions que no conclouien en internament o expulsió i s'han prioritzat aquelles que permeten el funcionament del cicle de deportació en termes d'eficiència.

**DISSETENA:** Els Centres d'Internament d'Estrangers (CIE) són institucions molt controvertides que sovint es presenten com la punta de l'iceberg de les discriminacions a les que estan sotmeses les persones migrants. Són llocs de detenció "exclusius" per a la privació de llibertat de persones no autòctones.

A l'Estat espanyol hi ha hagut 10 instal·lacions que han funcionat com a CIE. Aquestes estan localitzades en zones determinades de la península, en concret, trobem un CIE a ciutats amb elevades taxes de població immigrant com ara Madrid, Barcelona i València. També hi ha hagut CIE a les ciutats de Múrcia, Málaga (tancat el 2013), Algeciras, Tarifa, Las Palmas, Tenerife i Fuerteventura (tancat el 2012) situades en zones de l'anomenada "frontera sud" on sovint han arribat embarcacions de migrants provinents d'Àfrica. El nombre de places dels CIE ha anat variant depenent de l'obertura, remodelació i tancament de les instal·lacions, i a 31 de desembre de 2014 eren 2.338.

Tot i que a l'inici de la dècada dels anys dos mil els CIE eren una realitat social desconeguda, els darrers anys les ONG han situat el tema a l'agenda política i mediàtica. Entre 1999 i 2015 han mort cinc persones als CIE sota circumstàncies, almenys, dubtoses. A més de les morts, any rere any les ONG han denunciat casos de tortures, tractes vexatoris, abusos, maltractaments i altres irregularitats, com ara que els CIE no reuneixen les condicions exigibles d'habitabilitat i que s'hi vulneren els drets humans.

L'internament d'estrangers és formalment una mesura administrativa cautelar per assegurar l'execució de la sanció: l'expulsió. Però, tant les deplorables condicions en que es dona la privació de llibertat, com el fet de que moltes vegades l'expulsió no s'acabi produint, converteixen l'internament en una forma de càstig en sí mateixa.

**DIVUITENA:** L'existència dels CIE es fonamenta en facilitar la repatriació dels estrangers sobre els que s'ha cursat, ordenat o proposat una ordre d'expulsió, tant per motius administratius com d'ordre penal, però també poden servir per assegurar l'execució de



les devolucions i els retorns associats a les denegacions d'entrada. Els CIE són definits legalment com a establiments de caràcter no penitenciari on s'ingressa cautelarment a estrangers pendents d'expulsió.

Des de la seva creació, els CIE han estat envoltats de polèmica. Part de la doctrina sostenia que l'internament d'estrangers era contrari a la Constitució Espanyola, ja que la privació de llibertat per garantir un procediment administratiu contradiu els articles 17 i 25.3 CE i suposa una vulneració de la tutela judicial efectiva, ja que no es respecten les garanties processals, ni existeix un procés contradictori. En canvi la STC 115/1987 va realitzar una interpretació del precepte legal que va validar la seva constitucionalitat.

Els supòsits, forma i condicions en què pot acordar-se l'internament, així com l'estatut de les persones internades i el règim de funcionament intern dels CIE està regulat a la LOEx (arts. 62 LOEx i ss.). Aquests aspectes han estat desenvolupats pels diferents reglaments d'estrangeria. Malauradament, degut a les precàries condicions dels centres i a la manca d'un veritable control judicial de l'internament, bona part dels drets dels interns regulats a la pràctica han significat només una proclamació formal.

La reforma de la LOEx operada per la LO 2/2009 va incorporar modificacions molt rellevants respecte al funcionament dels CIE: va augmentar la durada de l'internament de 40 a 60 dies, va crear el jutge de control (competent per al control de les condicions de l'estada dels interns al CIE), va reconèixer el dret dels interns a entrar en contacte amb ONG i va admetre la immediata posada en llibertat de l'estranger quan cessin les circumstàncies que motivin la mesura cautelar d'internament. Aquesta reforma també va establir la obligatorietat de regular el règim de funcionament intern del CIE en un Reglament.

Aquest Reglament (RD 162/2014) va ser aprovat amb cinc anys de retard i immers en un context de polèmica social respecte a la freqüent vulneració de drets als CIE. El seu objectiu era substituir la obsoleta normativa de 1999, per la que fins al moment es regien els CIE. Malgrat que la regulació reglamentària va ser un avenç

respecte a la seguretat jurídica, el RD 162/2014 va néixer amb nombrosos aspectes susceptibles de millora i sense tenir en compte algunes recomanacions fetes per les entitats socials, el Defensor del Poble i els Jutjats de control. Es tracta d'un text que gairebé no introdueix novetats respecte a la normativa de 1999 i que es limita a consolidar i donar el rang legal adequat a les pràctiques que es venien desenvolupant en els CIE fins aleshores.

**DINOVENA:** Només una petita part de les persones detectades en situació irregular han estat posteriorment privades de llibertat en els CIE. El nombre de persones ingressades en els CIE va tenir una progressió ascendent des de l'any 2000 fins al 2006 (que es va arribar fins a les 49.435 persones) i a partir de llavors, va disminuir fins al punt en que l'any 2014 es va internar a 7.286 persones, una xifra inferior a la del 2002.

Les xifres d'internaments al llarg dels darrers 15 anys presenten una relació directa amb les d'arribades d'immigrants de manera irregular. La seva evolució gairebé paral·lela aporta valuosos indicis per interpretar la funció dels CIE. En una primera etapa, que arribaria fins a 2003, els CIE s'utilitzaven relativament poc, i no tenien un paper central en les polítiques migratòries. En el període comprès entre 2003 i 2008 els CIE han tingut un paper protagonista en la contenció de la immigració irregular a la "Frontera sud". L'any 2006 va suposar un clar punt d'inflexió que va anar seguit d'un gran descens, tant del nombre d'arribades a les costes, com dels d'ingressos als CIE. Tanmateix, durant aquell període, la seva funció va consistir en identificar els immigrants que arribaven de manera irregular i distribuir-los per la Península. Aquest fet impedia l'accés a un permís de residència o treball, però permetia una inclusió diferenciada, que exclouïa els immigrants "sense papers" del mercat laboral formal i dels drets lligats a l'estatut de ciutadania, però els inseria en els processos productius.

Finalment, a partir de 2009, en un context de moderació en l'arribada de població immigrant a Espanya, i de crisi econòmica, va disminuir la centralitat dels CIE, i el seu paper cada vegada ha estat més relacionat amb la gestió de les expulsions vincula-

des amb la criminalitat. La dubtosa i complexa legalitat dels CIE ha permès que siguin institucions flexibles adaptables a les necessitats de gestió i control de la població segons el context socioeconòmic.

**VINTENA:** Les persones interceptades a les fronteres (sense identificació ni domicili), i aquelles amb antecedents penals o judicials són les que han estat més sovint internades al CIE. Tanmateix aquesta possibilitat ha variat depenent del país d'origen, ja que les sol·licituds policials d'internament, tendeixen a tenir cada vegada més en compte la possibilitat de materialitzar l'expulsió a determinats països. Per tant, l'internament i les seves posteriors conseqüències no depenen exclusivament de la discrecionalitat policial o de la sobirania d'un Estat, sinó també dels acords amb altres Estats per dur a terme les deportacions i la disponibilitat de vols.

La nacionalitat de les persones internades al CIE ha diferit substancialment depenent de si s'ha tractat d'homes o de dones. Els homes sempre han suposat més del 90% de les persones internades. El lloc d'origen més freqüent dels homes ingressats al CIE els anys 2013 i 2014 ha estat el continent africà. Igual que en el cas de les aprehensions per trobar-se en situació irregular i de les estadístiques penitenciàries, els homes africans van suposar en conjunt gairebé el 80% dels homes privats de llibertat als CIE el 2013 i el 2014. La nacionalitat més comuna en els CIE ha estat la marroquina, seguida de l'algeriana, la maliana i la camerunesa. Pel que fa a les dones, tot i que les africanes també han estat les que més han patit l'internament, les procedents d'Amèrica llatina han tingut una presència important. L'any 2013 la nacionalitat més comuna va ser la nigeriana, seguida de la marroquina, i el 2014 la camerunesa, seguida de la nigeriana. Igual que en el cas de les dones detectades en situació irregular, també ha estat destacable la presència de dones brasileres, paraguaianes i colombianes al CIE. En resum, homes i dones internats al CIE són originaris del Sud global; i corresponen amb aquells que d'acord amb el seu lloc d'origen i la seva classe socioeconòmica, revelen una previsible forma d'exclusió racialitzada.

Les vulneracions de drets que tenen lloc als CIE no depenen dels actes de les persones, sinó de qui són, posant en evidència que a la UE hi ha persones a qui se'ls hi respecten els drets humans i a altres no. D'aquesta manera, l'exclusió política, social i econòmica a la qual estan sotmesos els immigrants es culmina en la "exclusió física" exercida als CIE, que emergeixen com una frontera d'estatus per assegurar la immobilitat dels migrants en la seva exclusió social i privació de drets.

**VINT-I-UNENA:** L'expulsió és el punt de trobada entre la política criminal i la política d'estrangeria. Davant de dos fenòmens diferents, la immigració i la criminalitat, la resposta estatal convergeix en la deportació. L'expulsió, independentment de que aquesta es desplegui mitjançant un dispositiu administratiu o penal, s'aplica de manera discriminatòria i pot lesionar els drets fonamentals dels individus i els seus projectes vitals. Els efectes de l'expulsió i les condicions en que aquestes es porten a terme, igual que en el cas de l'internament en els CIE, suposen un càstig per als estrangers; per aquest motiu, podem apreciar que les polítiques d'expulsió tenen efectes criminals.

La política espanyola de repatriació s'ha caracteritzat per una deficient implementació en la qual les deportacions administratives quedaven freqüentment sense execució i les penals s'imposaven en menor mesura del que establien les previsions legals. Si posem en relació les detencions, internaments i expulsions portades a terme, s'observa que des de l'inici de la crisi econòmica el dispositiu de deportació s'ha reduït. El decreixement més acusat ha estat el de les detencions, seguit del de l'internament, mentre que des de 2006 les repatriacions només s'han reduït lleugerament. Per consegüent, la distància entre les deportacions ordenades i les materialitzades s'ha escurçat, per tant, l'eficiència administrativa del dispositiu ha millorat. Aquests resultats són importants en termes de garantir el retorn efectiu, però també en termes del seu significat simbòlic: "*un efecte dissuasori per als futurs immigrants irregulars*" i incrementar la credibilitat a les polítiques migratòries que requereix la UE.

Per aconseguir aquests resultats s'ha millorat la selectivitat del sistema mitjançant la reorganització de les pràctiques del dispositiu de deportació. Aquestes han consistit en millorar la planificació i en operar de manera meditada en relació amb els diferents instruments sancionadors disponibles (les diverses expulsions administratives i penals). La SEDEX i la BEDEX han tingut un paper molt rellevant en aquest procés dirigit a millorar l'eficiència del dispositiu.

Executar una expulsió és econòmicament i social costós, sobretot quan es porta a terme la repatriació de persones amb vincles amb la comunitat, o per simple estància irregular. Per contra, els arguments securitaris legitimen l'execució de les expulsions. Així mateix, cal tenir en compte, que una expulsió (un viatge amb escorta d'anada i tornada), sempre serà més econòmica que el manteniment d'una persona en un centre penitenciari durant diversos anys; i molt més econòmica encara, si aquesta pot executar-se mitjançant un operatiu de repatriació conjunt finançat per la UE.

L'any 2009 va aparèixer una novetat rellevant respecte a la reorganització del dispositiu d'expulsió, les anomenades expulsions "qualificades". Tot i que no corresponen a cap categoria legal, comunicativament aquestes expulsions s'han relacionat amb la prioritització de la deportació dels estrangers reincidents i vinculats amb la criminalitat. Malgrat la retòrica ministerial respecte a l'augment de les expulsions qualificades d'estrangers "perillosos" any rere any, entre 2008 i 2014 la majoria d'expulsions va ser conseqüència de la simple estància irregular.

Les expulsions administratives han estat les més freqüents ja que permeten agilitzar el procediment de repatriació, en particular si la persona immigrant detinguda ja comptava amb una ordre d'expulsió inexecutada prèvia i, per tant, l'expedient del seu procediment sancionador ja s'havia tramitat i havia conclòs amb l'expulsió.

Pel que fa a les expulsions administratives per antecedents penals, aquestes van passar d'una situació d'insignificança respecte al total d'expulsions (al voltant del 3% el 2008 i 2009) a representar el 18'9% del conjunt de les expulsions el 2014. Durant l'etapa de promoció de les expulsions qualificades, encara que segueixin sent minoria,

s'han incrementat significativament les deportacions penals. Aquesta tendència posa de relleu que si bé el Ministeri no pot condicionar la decisió jurisdiccional d'imposició de l'expulsió, s'ha preocupat d'executar les expulsions penals efectivament imposades i de fer les modificacions legislatives encaminades a augmentar-les.

*VINT-I-DOSENA:* La nacionalitat que al llarg dels diferents anys acumula xifres més altes d'expulsions ha estat la marroquina. La suma de persones repatriades a Marroc i a Algèria va suposar el 68% de les deportacions el 2005 i el 2013. L'elevat nombre d'habitants d'origen magrebí a Espanya, les característiques ètniques diferenciades d'aquest col·lectiu, la proximitat dels països (i per consegüent, el menor cost econòmic de les deportacions) i la gran criminalització a la que està sotmesa aquest col·lectiu, explica la important presència de persones magrebines en el conjunt d'expulsions materialitzades. El segon grup de països on s'han realitzat més repatriacions des d'Espanya ha estat el dels llatinoamericans, sobretot durant els anys 2007, 2008 i 2009 (a Bolívia, Colòmbia i Equador). Aquests anys coincideixen amb els anys en que les detencions per irregularitat de persones d'aquestes nacionalitats van situar-se en el punt més alt. En tercer lloc, els països africans van ser el destí de nombroses deportacions, sobretot els anys 2006, 2007 i 2008. Durant aquests anys, el nombre d'arribades de manera irregular a les costes va ser molt elevat. Finalment, durant els anys 2004, 2005 i 2006 un gran nombre de persones va ser repatriat als països de l'Est. L'any 2007, en que Romania i Bulgària van passar a formar part de la UE, les expulsions a aquests països van disminuir considerablement.

*VINT-I-TRESENA:* Els darrers anys, al voltant de la meitat de les persones privades de llibertat en els centres d'internament han estat efectivament expulsades des dels CIE, però a la vegada, s'han produït nombroses expulsions des d'altres llocs. El nombre creixent d'expulsions que es porten a terme, o bé des de comissaries de policia, o bé des de la pròpia presó, és una mostra clara del gir gerencial en l'organització de les

deportacions que ha tingut lloc a partir de l'esclat de la crisi econòmica i de la preocupació de l'administració per contenir les despeses.

L'anterior protagonisme dels CIE per assegurar les deportacions i la inclusió diferenciada dels migrants s'ha substituït per un increment de la selectivitat i la planificació de les repatriacions derivat de les anomenades "*expulsions express*". Aquestes consisteixen en deportacions en que, degut a la disposició d'un transport col·lectiu amb partida imminent cap a un determinat país, les persones de la nacionalitat en qüestió amb una ordre de sortida executable són detingudes, i abans de la finalització del termini de 72 hores, són enviades directament de les comissaries al transport de repatriació, sense haver de passar per un CIE. Aquestes expulsions només es poden portar a terme gràcies a l'organització d'operacions de repatriació conjuntes, les quals constitueixen una pedra angular de la gestió gerencial i selectiva de les actuals polítiques de deportació. Els avantatges d'aquest sistema en termes de gestió i econòmics són moltes, però els costos en termes de discriminació encara són més elevats.

La planificació dels transports conjunts genera una execució selectiva i discriminatòria de les deportacions. Quan hi ha un operatiu a un determinat país, per omplir el vol o el vaixell, els cossos policials van a cercar els estrangers d'aquella nacionalitat que tinguin una ordre administrativa prèvia o una expulsió penal pendent d'executar. Per fer-ho, es desplacen a les zones de les ciutats on tenen més possibilitats de localitzar a persones de la nacionalitat en qüestió (per exemple, zones de top manta o prostitució), van a domicilis particulars (sovint de persones amb antecedents penals), o bé, es dirigeixen a les presons per detenir a les persones excarcerades. Amb aquestes detencions "*just in time*", l'administració s'estalvia la privació de llibertat en els CIE i els seus costos. D'altra banda, la ràpida expedició de les expulsions per tal d'omplir els vols programats impedeix que la persona estrangera pugui defensar-se per evitar ser deportada, pugui preparar la repatriació, acomiadar-se dels seus amics o familiars, etc.

Els darrers anys, una gran part de les despeses de les repatriacions col·lectives ha estat finançada per la UE. Frontex s'ha encarregat d'organitzar i cobrir el cost dels vols de retorn conjunts a diferents destins. Per la seva banda, la CGEF de la DGP ha organitzat vols de deportació, freqüentment també sufragats amb fons de la UE, amb destinació a diversos països africans i llatinoamericans (amb qui Espanya té acords de repatriació), fèrries amb destinació a Algèria, i transports per terra, mar i aire amb destinació a Marroc, via Ceuta o Melilla. Els protocols aprovats per dur a terme les deportacions de la manera "més humanament possible" contribueixen a legitimar humanitàriament aquestes pràctiques. És molt significatiu que els tres darrers anys més del 40 % de les repatriacions forçoses s'hagin portat a terme per aquestes vies.

Les deportacions col·lectives s'han portat a terme als països amb els que s'han signat acords de readmissió. D'aquesta manera, si seguim la traça d'aquests acords es dibuixa un mapa dels "fluxos d'expulsió", on les trajectòries són totalment independents de qualsevol elecció subjectiva de les persones migrants. En aquest punt, la desigualtat de posicions en les negociacions dels tractats amb els diferents països, que depenen de les relacions internacionals (sovint amb formes neocolonials), ha estat un factor que ha influenciat la major exposició a l'amenaça de repatriació forçosa per a persones de determinats orígens, que sovint correspon amb les que es troben en posicions socioeconòmiques especialment vulnerables.





## Bibliografia

- Aebi, Marcelo F., i Natalie Delgrande. 2015. «SPACE I –Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2013». Strasbourg: Council of Europe.
- Aebi, Marcelo F., i Antonia Linde. 2010. «El misterioso caso de la desaparición de las estadísticas policiales españolas». *Revista electrónica de Ciencia penal y criminología*, núm. 12: 7.
- Agamben, Giorgio. 1998. «El campo de concentración como paradigma biopolítico de lo moderno». En *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Giorgio Agamben, traduït per Antonio Gimeno Cuspinera. Valencia: Pre-Textos.
- . 2004. *Estado de excepción: homo sacer II, 1*. Traduït per Antonio Gimeno Cuspinera. Valencia: Pre-Textos.
- Agüelo Navarro, Pascual, i Ángel Gregorio Chueca Sancho. 2008. «Directiva de retorno, directiva de expulsión: (nota crítica avuelapluma desde los derechos humanos)». *Revista de derecho migratorio y extranjería*, núm. 18: 121-66.
- . 2009. «La reforma de la Ley de Extranjería, una visión crítica desde los Derechos Humanos: (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social)». *Revista de derecho migratorio y extranjería*, núm. 22: 109-45.
- Agustín, Laura María. 2004. *Trabajar en la industria del sexo, y otros tópicos migratorios*. Gakoa liburuak 59. San Sebastián: Tercera Prensa.
- Aierbe, Peio. 2006. «El asalto de los inmigrantes subsaharianos en los medios de comunicación». En *Informe Anual 2006. Sobre racismo en el Estado español*, SOS Racismo. Barcelona: Icaria.
- Aja, Eliseo, Josep Oliver, i Joaquín Arango, ed. 2013. *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio*. Fundación CIDOB.
- Aja Fernández, Eliseo. 1998. «Hacia la igualdad de derechos». *La Factoría*. <http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=86>.
- . 2000. *La nueva regulación de la inmigración en España*. València: Tirant lo Blanch.
- . 2006. «La evolución de la normativa sobre inmigración». En *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*, editat per Eliseo Aja i Joaquín Arango. Barcelona: Fundació Cidob.
- Akers Chacón, Justin, i Mike Davis. 2009. *Nadie es ilegal*. Chicago: Haymarket Books.
- Alarcón Mohedano, Ignacio, i Luís Vidal De Martín Sanz. 1999. «Centros de internamiento de extranjeros». *Revista Otrosí. Aula de migración del Colegio de Abogados de Madrid*.
- Alessi, Anna, Encarna Bodelón González, Stefania Campisi, Cristina Fernández Bessa, Daniela Heim, Maria Rosa Lotti, Gemma Nicolás Lazo, et al. 2011. *Violenza contro le donne nei contesti migratori di Italia e Spagna: conoscenza e percezione delle pratiche tradizionali dannose nei sistemi socio sanitari*. Plermo: Arti Grafiche Palermitane.
- Amnistia Internacional. 2008. «Mauritania. "Nadie quiere tener nada que ver con nosotros". Arrestos y expulsiones colectivas de migrantes a quienes se ha negado

- la entrada en Europa». AFR 38/001/2008. London: Amnistia Internacional España. <https://www.amnesty.org/es/documents/AFR38/001/2008/es/>.
- . 2011. «Parad el racismo, no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España». Madrid: Amnistia Internacional España.
- Anderson, Bridget L. 2013. *Us and them? the dangerous politics of immigration control*. First edition. Oxford: Oxford University Press.
- Andrijasevic, Rutvica. 2006. «Lampedusa in Focus: Migrants Caught between the Libyan Desert and the Deep Sea». *Feminist Review*, núm. 82 (gener): 120-25.
- . 2009. «Sex on the Move: Gender, Subjectivity and Differential Inclusion». *Subjectivity* 29 (1): 389-406.
- Andrijasevic, Rutvica, i William Walters. 2010. «The International Organization for Migration and the International Government of Borders». *Environment and Planning D: Society and Space* 28 (6): 977-99.
- Anitua, Gabriel Ignacio. 2006. «La inmigración y los discursos de la seguridad». En *Flujos migratorios y su (des)control. Puntos de vista pluridisciplinarios*, editat per Roberto Bergalli Russo, 135-57. Rubí (Barcelona): Anthropos.
- Antentas, Josep Maria. 2011. *Las Voces del 15-M*. Barcelona: Los Libros del Lince.
- Antón Mellón, Joan, Silvia Cabezas Alcalá, Joan Lara Amat i León, i Javier Velilla. 2011. «Inmigración y discurso electoral en las elecciones municipales de 2007 en Cataluña. Análisis de la similitud y divergencia en relación al discurso xenófobo de la Derecha Radical Europea Neopopulista». *Crítica Penal y Poder* 1 (setembre): 69-87.
- Aparicio Wilhelmi, Marco. 2010. «Desde los márgenes. Diversidad cultural, democracia e inclusión social». En *Criminalización racista de los migrantes en Europa*, editat per Salvatore Palidda i José Ángel Brandariz García. Granada: Comares.
- APDHA. 2007. «Derechos Humanos en la Frontera Sur 2006». Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. <http://www.apdha.org/media/fronterasur2006.pdf>.
- . 2008. «Centros de Retención e Internamiento en España, octubre 2008». Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. <http://www.apdha.org/media/CIESoctubre.pdf>.
- . 2009. «Derechos Humanos en la Frontera Sur 2008». Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. <http://www.apdha.org/media/fronterasur2008.pdf>.
- . 2012. «Informe 2012, un año en el CIE de Algeciras». Algeciras: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. Delegación de Campo de Gibraltar. <https://cerremosloscics.files.wordpress.com/2012/12/informe-cie-algeciras-2012-apdha.pdf>.
- . 2014. «Balance Migratorio Frontera Sur 2013». Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. [http://www.apdha.org/media/Balance\\_Migratorio\\_FS\\_2013.pdf](http://www.apdha.org/media/Balance_Migratorio_FS_2013.pdf).
- . 2015. «Derechos Humanos en la Frontera Sur 2014». Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. [http://www.apdha.org/media/frontera\\_sur\\_2014\\_web.pdf](http://www.apdha.org/media/frontera_sur_2014_web.pdf).
- APDHE. 2013. «Centros de Internamiento de Extranjeros en España.» Asociación Pro Derechos Humanos de España. [https://cerremosloscics.files.wordpress.com/2013/06/informe\\_cie-apdhe.pdf](https://cerremosloscics.files.wordpress.com/2013/06/informe_cie-apdhe.pdf).

- Arango, Joaquín. 2010. «Después del gran boom: la inmigración en la bisagra del cambio». En *La inmigración en tiempos de crisis*, editat per Eliseo Aja, Joaquín Arango, i Josep Oliver Alonso. Anuario de la inmigración en España. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Arango, Joaquín, David Moya Malapeira, i Josep Oliver Alonso. 2014. *Inmigración y emigración: mitos y realidades. Anuario de la inmigración en España 2013*. Barcelona: CIDOB.
- Arella, Celeste, Cristina Fernández Bessa, Gemma Nicolás Lazo, i Julieta Vatabedian. 2007. *Los Pasos(in)visibles de la prostitución: Estigma, persecución y vulneración de derechos de las trabajadoras sexuales en Barcelona*. Virus Editorial.
- Arendt, Hannah. 1993. *La Condición humana*. Paidós Estado y Sociedad 14. Barcelona: Paidós.
- Armeta Deu, Teresa, Jordi Garcña Alberó, Susana Oromí Vall-Ilovera, i Cristina Sala Donado. 2014. *Dret Processal II*. 3a ed. Material docent de la UOC. Barcelona: FUOC.
- Arnaud, André-Jean. 1996. *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*. Colección Cursos 4. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid : Boletín Oficial del Estado.
- Asensi Sabater, José. 2004. *Políticas de la sospecha. Migraciones internacionales y principios constitucionales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Asín Cabrera, María Asunción. 2015. «Las asociaciones para la movilidad con Cabo Verde, Marruecos y Túnez: un instrumento marco de diálogo, cooperación y coordinación entre la UE y terceros países». En *Técnicas y ámbitos de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia*, editat per Francisco Javier Donaire Villa i Andreu Olesti Rayo, 163-80.
- Asúa Batarrita, Adela. 2002. «La expulsión del extranjero como alternativa a la pena: incongruencias de la subordinación del derecho penal a las políticas de control de la inmigración». En *Inmigración y derecho penal: bases para un debate*, editat per Patricia Laurenzo Copello i Adela Asúa Batarrita, 17-96. València: Tirant lo Blanch.
- Azize Vargas, Yamila. 2004. «Empujar las fronteras: mujeres y migración internacional desde América Latina y el Caribe». En *Trabajador@s del sexo. Derechos, migraciones y tráfico en el siglo XXI*, Raquel Osborne. Barcelona: Bellaterra.
- Balibar, Étienne. 2005. *Violencias, Identidades y Civilidad: Para una Cultura Política Global*. Gedisa.
- Barata, Francesc. 2006. «Inmigración y criminalización en los medios de comunicación». En *Flujos migratorios y su (des)control. Puntos de vista pluridisciplinarios*, editat per Roberto Bergalli Russo, 261-94. Rubí (Barcelona): Anthropos.
- Baratta, Alessandro. 1986. *Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídico-penal*. México, D.F. [etc.]: Siglo XXI.
- . 2004. «Principios de Derecho Penal Mínimo». En *Criminología y Sistema Penal (Compilación in memoriam)*, Alessandro Baratta, 299-333. Montevideo: B de F.
- Barbero González, Iker. 2010. *Las transformaciones del Estado y del derecho ante el control de la inmigración*. Vol. 3. Ikuspegi. Koaderno-bilduma. Zarautz (Gipuzkoa): Ikuspegi. Observatorio Vasco de Inmigración.

- . 2012a. *Globalización, estado y ciudadanía: un análisis socio-jurídico del movimiento sinpapeles*. Alternativa / Tirant lo Blanch 14. Valencia: Tirant lo Blanch.
- . 2012b. «Orientalising citizenship: the legitimation of immigration regimes in the European Union». *Citizenship Studies* 16 (5-6): 751-68.
- . 2014. «Historia contemporánea de la alteridad en el derecho de extranjería». *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* 164: 115-50.
- . 2015. «Scapegoat citizens in times of austerity: the impact of the crisis on the immigrant population in Spain». *Social Identities* 21 (3): 244-56.
- Barbero González, Iker, i Cristina Fernández Bessa. 2011. «El gobierno de la movilidad en la UE: Controles de identidad como dispositivo de construcción de alteridad». En . Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati.
- . 2013. «Beyond Surveillance: Racial Profiled Detention Practices in Vereyday Life». En *Living In Surveillance Societies: The State of Surveillance*, editat per William R. Webster, Gemma Galdon, Nils Zurawski, Kees Boersma, Bence Sagvari, Christel Backman, i Charles Leleux, 295-304. Place of publication not identified: CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Barker, Vanessa. 2012. «Global Mobility and Penal Order: Criminalizing Migration, A View from Europe». *Sociology Compass* 6 (2): 113-21.
- . 2013. «Democracy and Deportation: why membership matters most». En *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, editat per Katja Franko Aas i Mary Bosworth. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Baucells i Lladós, Joan. 2005. «El Derecho penal ante el fenómeno inmigratorio». *Revista de Derecho y Proceso Penal* 13.
- Bauman, Zygmunt. 1997. *Modernidad y holocausto*. Libro del proceder. Madrid: Sequitur.
- . 1999. *La globalización: consecuencias humanas*. Sección de obras de sociología. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2003. *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2009. *Confianza y temor en la ciudad*. Barcelona: Arcadia.
- Bazzaco, Edoardo. 2009. «L'immigrazione in Spagna nei discorsi dei media e della politica. Costruzione del pericolo e falsificazione della realtà». En *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, editat per Salvatore Palidda. Milano: Agenzia X.
- Bergalli Russo, Roberto. 1983. «Perspectiva sociológica: sus orígenes». En *El pensamiento criminológico: Un análisis crítico.*, Roberto Bergalli, Juan Bustos Ramírez, i Teresa Miralles, 91-107. Barcelona: Península.
- . 2003. «Las funciones del sistema penal en el estado constitucional de derecho, social y democrático: perspectivas socio-jurídicas». En *Sistema penal y problemas sociales*, editat per Roberto Bergalli Russo, 25-82.
- . , ed. 2006. *Flujos migratorios y su (des)control: puntos de vista pluridisciplinarios*. Vol. 53. Autores, textos y temas. Ciencias Sociales ; Utopías del control y control de las utopías. Rubí (Barcelona): Anthropos.
- Bergalli Russo, Roberto, Amadeu Recasens i Brunet, José Luis Domínguez Figueirido, i Iñaki Rivera Beiras. 1996. *Control social punitivo: sistema penal e instancias de aplicación (policía, jurisdicción y cárcel)*. Barcelona: Bosch.

- Berger, Peter L., i Thomas Luckmann. 1968. *La Construcción social de la realidad*. Biblioteca de sociología. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bernal Sarmiento, Camilo Ernesto, Sebastián Cabezas Chamorro, Alejandro Forero Cuéllar, Iñaki Rivera Beiras, i Iván Vidal Tamayo. 2014. «Más allá de la Criminología: Un debate epistemológico sobre el daño social, los crímenes internacionales y los delitos de los mercados», 35-80.
- Bietlot, Mathieu. 2003. «Du disciplinaire au sécuritaire: de la prison au centre fermé». *Multitudes* 11.
- . 2004. «Délocalisation des frontières». *Revue de droit pénal et de criminologie* 6: 691-709.
- . 2005. «Le camp, révélateur d'une politique inquiétante de l'étranger». *Cultures & Conflits* 57: 210-50.
- Biglia, Barbara. 2005. «Narrativas de Mujeres sobre las relaciones de género en los Movimientos Sociales». Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Bigo, Didier. 2006. *Illiberal Practices of Liberal Regimes: The (in)security Games*. L'Harmattan.
- Bigo, Didier, i Elspeth Guild. 2005a. *Controlling Frontiers: Free Movement Into And Within Europe*. Aldershot, Hampshire: Ashgate Publishing, Ltd.
- . 2005b. «Policing at a Distance: Schengen Visa Policies». En *Controlling Frontiers: Free Movement Into And Within Europe*, Didier Bigo i Elspeth Guild, 49-99. Aldershot: Ashgate Publishing, Ltd.
- Bloch, Alice, i Liza Schuster. 2005. «At the extremes of exclusion: Deportation, detention and dispersal». *Ethnic and Racial Studies* 28 (3): 491-512.
- Bodelón González, Encarna. 2005. «La vulneració múltiple dels drets de les dones immigrades preses». En *Dona immigrant i drets*, editat per Judith Solé. Barcelona: Càlamo.
- Bojadzije, Manuela, Serhat Karakayali, i Vasilis Tsianos. 2004. «L'enigma dell'arrivo. Su campi e spettri». En *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, editat per Sandro Mezzadra, 23-47. Roma: DeriveAprodi.
- Bosniak, Linda S. 1991. «Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers Convention». *International Migration Review* 25 (4): 737-70.
- . 2007. «Being Here: Ethical Territoriality and the Rights of Immigrants». *Theoretical Inquiries in Law* 8 (2): 389-410.
- Bosworth, Mary. 2011. «Deportation, detention and foreign-national prisoners in England and Wales». *Citizenship Studies* 15 (5): 583-95.
- . 2014. *Inside Immigration Detention*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bosworth, Mary, i Mhairi Guild. 2010. «Gobernando mediante el control de las migraciones: seguridad y ciudadanía en Gran Bretaña». En *Criminalización racista de los migrantes en Europa*, editat per Salvatore Palidda i José Ángel Brandariz García, 237-55. Granada: Comares.
- Bourbeau, Philippe. 2011. *The Securitization of Migration: A Study of Movement and Order*. Taylor & Francis.
- Bourdieu, Pierre, Jean-Claude Chamboredon, i Jean-Claude Passeron. 1976. *El Oficio de sociólogo: presupuestos epistemológicos*. Traduït per Hugo Azcurra i José Szabón. 2a ed. Madrid [etc.]: Siglo XXI.

- Bowling, Ben. 2013. «The Borders of Punishment: Towards a Criminology of Mobility». En *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, editat per Katja Franko Aas i Mary Bosworth. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bowling, Ben, Coretta Phillips, i James Sheptycki. 2012. «“Race”, Political Economy and the Coercive State». En *Policing: Politics, Culture and Control*, editat per Tim Newburn i Jill Peay, 43-68. Oxford, UK: Hart Publishing.
- Boza Martínez, Diego. 2014. «La expulsión de residentes de larga duración como consecuencia de condena penal y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». En *Políticas migratorias, asilo y derechos humanos: un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España*, editat per Ángeles Solanes Corella i Encarnación La Spina, 341-63.
- . 2015. «Perspectivas postpenitenciarias de las personas extranjeras privadas de libertad: entre la expulsión y el arraigo». En *Derecho penal, género y nacionalidad*, editat per María Acale Sánchez i Rosario Gómez López, 261-82. Estudios de Derecho Penal y Criminología. Granada: Editorial Comares.
- Bradford, Ben, José García Añón, José Antonio García Saez, Andrés Gascón Cuenca, i Antoni Llorente Ferreres. 2013. *Identificación policial por perfil étnico en España: Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*. València: Tirant lo Blanch.
- Brandariz García, José Ángel. 2011a. «Inclusión, resocialización e infractores migrantes». *Revista de la Justicia Penal* 7: 231 i ss.
- . 2011b. *Sistema penal y control de los migrantes: gramática del migrante como infractor penal*. Granada: Comares.
- . 2014. «La difusión de lógicas actuariales y gerenciales en las políticas punitivas». *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 2: 16-27.
- Brandariz García, José Ángel, i Cristina Fernández Bessa. 2010. «The construction of migrants as a risk category in the Spanish penal system». En *Racial Criminalization of Migrants in the 21st Century*, editat per Salvatore Palidda. Ashgate.
- Brion, Fabienne. 2010. «¿Utilizar el género para hacer la diferencia? La doctrina de los delitos culturales y de la defensa cultural». En *Criminalización racista de los migrantes en Europa*, editat per Salvatore Palidda i José Ángel Brandariz García, 79-93. Granada: Comares.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, i Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- BVODH. 2011. «Controles de identidad racistas en Madrid. Informe de las Brigadas de observación de Derechos Humanos (2010/2011)». Madrid: Brigadas vecinales de observación de derechos humanos. [http://brigadasvecinales.org/wp-content/uploads/2011/11/INFORME\\_BRIGADAS\\_2011.pdf](http://brigadasvecinales.org/wp-content/uploads/2011/11/INFORME_BRIGADAS_2011.pdf).
- . 2012. «Cuando la vulneración de derechos se normaliza. Controles de identidad racistas en Madrid. Segundo informe de las Brigadas vecinales de observación de Derechos Humanos (2011-2012)». Madrid: Brigadas vecinales de observación de derechos humanos. <http://brigadasvecinales.org/wp-content/uploads/2012/12/Informe-Brigadas-Vecinales-2011-2012.pdf>.
- . 2014. «Persecución y acoso policial. La persistencia de los controles de identidad por perfil étnico. Tercer informe sobre las redadas racistas de las Brigadas

- vecinales de Observación de los Derechos Humanos (de Noviembre de 2012 a Octubre de 2014)». Madrid: Brigadas vecinales de observación de derechos humanos. <http://brigadasvecinales.org/wp-content/uploads/2015/05/Tercer-informe-BVODH.pdf>.
- Cachón Rodríguez, Lorenzo. 2006. «Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2004)». En *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*, editat per Eliseo Aja i Joaquín Arango. Barcelona: Fundació Cidob.
- . 2009. *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Rubí (Barcelona): Anthropos.
- . 2011. *Inmigración y conflictos en Europa. Aprender para una mejor convivencia*. Barcelona: Editorial Hacer.
- . 2012. «La inmigración de mañana en la España de la Gran Recesión y después». *Panorama social*, núm. 16: 71-83.
- Calavita, Kitty. 2003. «A 'Reserve Army of Delinquents' The Criminalization and Economic Punishment of Immigrants in Spain». *Punishment & Society* 5 (4): 399-413.
- . 2005. *Immigrants at the Margins: Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*. Cambridge University Press.
- . 2006. «Contradicciones Estructurales En La Política de Inmigración: Los Casos de La Europa Del Sur Y de Los Estados Unidos (Structural Contradictions in Immigration Policymaking: The Case of Southern Europe and the United States)». Traduit per Luis Garzón i Lorenzo Cachón. *Reis-Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 116: 185.
- Calvo García, Manuel, i Teresa Picontó Novales. 2012. *Sociologia jurídica*. Material docent de la UOC. Barcelona: FUOC.
- Calvo, Manuel, Elena Gascón, i Jorge Gracia. 2002. «Inmigración y Justicia. El tratamiento de la inmigración en el ámbito de la administración de justicia». Zaragoza: Laboratorio de Sociología Jurídica, Universidad de Zaragoza. [www.poderjudicial.es/stfls/cgpj/.../FICHERO/1961\\_Informe\\_1.0.0.pdf](http://www.poderjudicial.es/stfls/cgpj/.../FICHERO/1961_Informe_1.0.0.pdf).
- Campaña Estatal por el Cierre de los CIE. 2014. *Paremos Los Vuelos. Las Deportaciones de Inmigrantes Y El Boicot a Air Europa*. Ovieu: Cambalache.
- Campaña por el Cierre de los CIE. 2013. «¿Cuál es el delito? Informe de la Campaña por el cierre de los centros de internamiento: el caso de Zapadores». Valencia. <https://dl.dropboxusercontent.com/u/15631011/informeciesWEB.pdf>.
- Campesi, Giuseppe. 2007. «The control of "new dangerous classes"». *Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies* 2: 105-20.
- . 2012. «Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea». *Crítica Penal y Poder* 0 (3). <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/3657>.
- . 2013. *La detenzione amministrativa degli stranieri: storia, diritto, politica*. Roma: Carocci.
- Cancio Meliá, Manuel. 2005. «La expulsión de ciudadanos extranjeros sin residencia legal». En *Homenaje al Professor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*, editat per Miguel Bajo Fernández, Agustín Jorge Barreiros, Carlos J. Suárez González, i Gonzalo Rodríguez Mourullo. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.



- Cancio Meliá, Manuel, i Mario Maraver Gómez. 2005. «El derecho penal español ante la inmigración un estudio político-criminal». En *Derecho penal y política transnacional*, editat per Silvina Bacigalupo i Manuel Cancio Meliá, 343-416. Barcelona: Atelier.
- Cano Cuenca, Adoración. 2015. «IX. Especial consideración de la expulsión de los extranjeros. La sustitución de la pena de prisión por la expulsión». En *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015*, editat per José Luis González Cussac, 2a edició, 364-76. València: Tirant lo Blanch.
- Carlen, Pat. 1988. *Women, Crime and Poverty*. 1st ed. edition. Milton Keynes England ; Philadelphia: Open University Press.
- Carling, Jørgen. 2007. «Unauthorized Migration from Africa to Spain». *International Migration* 45 (4): 3-37.
- Carrasco Carpio, Concepción. 2008. «Mercado de trabajo e inmigración». En *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, editat per Antonio Izquierdo Escribano. Madrid: Fundación FOESSA.
- Carrera, Sergio. 2007. «The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands». Working Paper 261. Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Castles, Stephen. 2004. «Por Qué Fracasan Las Políticas Migratorias». *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario de Estudios Sobre Migraciones* 0 (15): 147-84.
- Castro-Gómez, Santiago, i Ramón Grosfoguel. 2007. *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Cea D'Ancona, María Ángeles. 2009. «Filiis y fobias ante la imagen poliédrica cambiante de la inmigración: claves en la comprensión del racismo y la xenofobia». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* 80: 39-60.
- CEAR. 2006. «La situación de los refugiados en España. Informe 2006». Madrid: Comisión Española de Ayuda al Refugiado. <http://cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Informe-2006-de-CEAR.pdf>.
- Ceriani Cernadas, Pablo. 2009. «La Directiva de Retorno de la Unión Europea: apuntes críticos desde una perspectiva de derechos humanos», 85-94.
- Chakravorty Spivak, Gayatri, Robert J. C. Young, Nirmal Puwar, Chandra Talpade Mohanty, Dipesh Chakrabarty, Stuart Hall, Ella Shohat, i Achille Mbembe. 2008. *Estudios postcoloniales: ensayos fundamentales*. Editat per Sandro Mezzadra i Federico Rahola. Madrid: Traficantes de sueños.
- Cheliotis, Leonidas K. 2013. «Introduction: Immigration Detention around Europe». *European Journal of Criminology* 10 (6): 690-91.
- Cholewinski, R. 2000. «The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of Rights». *European Journal of Migration and Law* 2 (3): 361-405.
- Chueca Sancho, Ángel Gregorio. 1998. *La expulsión de extranjeros en la Convención Europea de Derechos Humanos*.
- . 2002. «La Ley de Extranjería viola directamente cinco tratados internacionales que vinculan a España». *El Vuelo de Icaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*, núm. 2: 237-48.

- Clínica Jurídica de ICADE, Clínica jurídica per la justícia social, Dret al Dret, i Observatorio de Derechos Humanos. 2015. «Situación actual de los centros de internamiento de extranjeros en España y su adecuación al marco legal vigente». Universidad Pontificia Comillas; Universitat de València; Universitat de Barcelona; Univesidad de Valladolid. [http://www.icafe.upcomillas.es/images/Clinica\\_Juridica\\_ICADE/Informe\\_situacion\\_actual\\_CIE\\_junio\\_15.pdf](http://www.icafe.upcomillas.es/images/Clinica_Juridica_ICADE/Informe_situacion_actual_CIE_junio_15.pdf).
- Colectivo IOE. 2008. *Inmigrantes, nuevos ciudadanos. ¿Hacia una España plural e intercultural?* Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS). [http://www.colectivoioe.org/index.php/publicaciones\\_libros/show/id/82](http://www.colectivoioe.org/index.php/publicaciones_libros/show/id/82).
- Coller, Xavier. 2000. *Estudio de casos*. Cuadernos metodológicos 30. Madrid: CIS.
- Colombo, Asher. 2013. «Foreigners and Immigrants in Italy's Penal and Administrative Detention Systems». *European Journal of Criminology* 10 (6): 746-59.
- Comas d'Argemir, Montserrat, Carmen Sánchez-Albornoz, i Eduardo Navarro. 2012. «Sustitución de la pena por expulsión: principio de proporcionalidad, audiencia del acusado y del penado, distintas fases procesales (art. 89 CP)». En . València.
- Comitè per a l'Eliminació de la Discriminació Racial. 2011. «Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación racial a España, 78º Período de Sesiones». (CERD/C/ESP/CO/18-20). Naciones Unidas. <http://www2.ohchr.org>.
- Conlon, Deirdre. 2013. «Hungering for Freedom: Asylum Seekers' Hunger Strikes - Rethinking Resistance as Counter-Conduct». En *Carceral Spaces: Mobility and Agency in Imprisonment and Migrant Detention*, 133-48.
- Contreras Román, María, Elisa García España, i Pablo Rando Casermeiro. 2015. «Análisis criminológico del principio de oportunidad judicial del art. 57.7 LOEX: Renuncia al proceso penal y primacía de la expulsión administrativa». presentat a II Simposio Investigación Criminológica, Albacete, juny 8.
- Corbetta, Piergiorgio. 2007. *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Cornelisse, Galina. 2010. «Immigration Detention and the Territoriality of Universal Rights». En *The Deportation Regime*, editat per Nicholas De Genova i Nathalie Peutz, 101-22. Rochester, NY: Duke University Press. <http://papers.ssrn.com/abstract=2423324>.
- Cornelius, Wayne A., ed. 2004a. *Controlling immigration: a global perspective*. 2nd. ed. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- . 2004b. «Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer». En *Controlling immigration: a global perspective*, editat per Wayne A. Cornelius, Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin, i James F. Hollifield, 2nd. ed, 387-429. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Cornelius, Wayne A., Philip L. Martin, i James Frank Hollifield. 1994. *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford University Press.
- CPT. 2015. «Report to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 18 July 2014». CPT/Inf (2015) 19. Council of Europe: European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

## BIBLIOGRAFIA

Cristina Fernández Bessa

---

- Crenshaw, Kimberle. 1991. «Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color». *Stanford Law Review* 43 (6): 1241-99.
- Cugat Mauri, Miriam. 2010. «La desaprovechada reforma de la expulsión de extranjeros (art. 89 CP)». En *La Reforma Penal de 2010: análisis y comentarios*, editat per Gonzalo Quintero Olivares, 99-106. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- Cuttitta, Paolo. 2007. *Segnali di confine*. Milano: Mimesi.
- . 2008. «Los acuerdos de “cooperación” y el nuevo régimen fronterizo euroafricano.» En *Frontera sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa.*, VVAA. Barcelona: Virus.
- Dal Lago, Alessandro. 2004. *Non-persone. L'esclusione dei migranti in un società globale*. Milano: Feltrinelli.
- Danis Rodríguez, Alberto. 2008. «La gestación de la xenofobia: mitos y (pre)juicios de la inmigración». En *Dos décadas de reformas penales*, Nieves Sanz Mulas, 113-44. Granada: Comares.
- . 2009a. *El Derecho penal como herramienta de la política migratoria*. Granada: Comares.
- . 2009b. «Redes de tráfico y trata de personas. Apuntes criminológicos». *Ciencia policial: revista del Instituto de Estudios de Policía*, núm. 94: 5-36.
- . 2014a. «El enfoque trafiquista y la perspectiva de género en la prostitución y la trata de seres humanos». En *Diversidad cultural, género y derecho*, editat per Patricia Laurenzo Copello i Rafael Durán Muñoz, 631-64. València: Tirant lo Blanch.
- . 2014b. «Reglamento de los centros de internamiento de extranjeros: una nueva oportunidad perdida». *Diario La Ley*, núm. 8418: 2 - .
- Davis, Mike. 2008. «A modo de conclusión... El gran muro del capital. EE. UU./México y en todas partes: cómo los países ricos del mundo mantienen alejados de manera brutal a los pobres del mundo». En *Frontera sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa.*, VVAA. Barcelona: Virus.
- Dean, Mitchell. 2009. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. SAGE.
- Defensor del Pueblo. 2005. «Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España». Informe Monográfico. Madrid: Defensor del Pueblo. <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/informe-sobre-asistencia-juridica-a-los-extranjeros-en-espana-2005/>.
- De Genova, Nicholas. 2002. «Migrant “Illegality” and Deportability in Everyday Life». *Annual Review of Anthropology* 31: 419-47.
- De Genova, Nicholas, i Nathalie Peutz. 2010a. «The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement». En *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, editat per Nicholas De Genova i Nathalie Peutz, 33-65. Durham: Duke University Press.
- . , ed. 2010b. *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*. Duke University Press.
- De Giorgi, Alessandro. 2000. *Zero tolleranza. Strategia e pratiche della società di controllo*. DeriveApprodi.
- . 2002. *Il governo dell'eccedenza. Postfordismo e controllo della moltitudine*. Verona: Ombre corte.

- . 2010. «Immigration Control, Post-Fordism, and Less Eligibility: A Materialist Critique of the Criminalization of Immigration across Europe». *Punishment and Society* 12 (2): 147-67.
- Delgado, Manuel. 2003. «Anonimato y ciudadanía. Derecho a la indiferencia en contextos urbanos.» En *Inmigración y cultura. Ciudad e inmigración II*, editat per Manuel Delgado, 5-22. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona (CCCB).
- Del Grande, Gabriele. 2014. «Fortress Europe: La fortezza». *Fortress Europe*. <http://fortresseurope.blogspot.it/p/la-fortezza.html>.
- Delgrande, Natalie, i Marcelo F. Aebi. 2010. «La estadísticas sobre los reclusos extranjeros en Europa (1989-2006)». En *Criminalización racista de los migrantes en Europa*, editat per Salvatore Palidda i José Ángel Brandariz García, 135-50. Granada: Comares.
- De Lucas Martín, Francisco Javier. 2003. «Inmigración y globalización. Acerca de los presupuestos de una política de inmigración». *Revista electrónica de Derecho, Universidad de la Rioja*.
- de Martin Sanz, Luis-Vidal, Susana Cuadrón Ambite, Teresa Marañón Maroto, i Gonzalo Muñoz del Toro. 2009. *Código De Extranjería*. Madrid: Difusión Jurídica y Temas de actualidad.
- Dembour, Marie-Bénédicte, i Tobias Kelly. 2011. *Are Human Rights for Migrants?: Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*. Routledge.
- Díaz Morgado, Celia. 2015. «La lucha contra la inmigración irregular». En *Técnicas y ámbitos de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia*, editat per Francisco Javier Donaire Villa i Andreu Olesti Rayo, 141-61.
- Díez Ripollés, José Luis. 2006. «Algunos rasgos de la delincuencia en España a comienzos del siglo XXI». *Revista Española de Investigación Criminológica: REIC*, núm. 4: 1.
- Dijk, Teun Adrianus van. 2007. «El racismo y la prensa en España». En *Discurso periódico y procesos migratorios*, editat per Antonio Miguel Bañón Hernández. Gakoa. Donostia-San Sebastián: Tercera Prensa- Hirugarren Prentsa S.L.
- . 2012. «The role of the Press in the reproduction of racism». En *Migrations: Interdisciplinary Perspectives*, editat per Michi Messer, Renee Schroeder, i Ruth Wodak. Verlag-Wien: Springer.
- Di Masso Tarditi, Andrés. 2015. «Xeno-racisme i la crítica del sentit comú psicològic | ANTÍTESI». *Antitési. Acció escrita*. juliol 15. <http://www.antitesienxarxa.org/2015/07/15/xeno-racisme-i-la-critica-del-sentit-comu-psicologic/>.
- Di Masso Tarditi, Andrés, Angela Castrechini, i Sergi Valera. 2014. «Displacing xenoracism: The discursive legitimation of native supremacy through everyday accounts of 'urban insecurity'». *Discourse & Society* 25 (3): 341-61.
- Dingeman-Cerda, M. Katheleen, i Susan Bibler Coutin. 2012. «The Ruptures of Return. Deportation's Confounding Effects». En *Punishing immigrants: policy, politics, and injustice*, editat per Charis Elizabeth Kubrin, Marjorie Sue Zatz, i Ramiro Martinez. New perspectives in crime, deviance and law series. New York: New York University Press.

- Doezema, Jo. 1999. «Loose Women or Lost Women? The Re-Emergence of the Myth of White Slavery in Contemporary Discourses of Trafficking in Women». *Gender Issues* 18 (1): 23-50. doi:10.1007/s12147-999-0021-9.
- Donaire Villa, Francisco Javier. 2012. «Detención e internamiento de extranjeros a efectos de expulsión. Régimen de los Centros de Internamiento de Extranjeros». En *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España régimen jurídico tras la LO 2/2009, el Real Decreto 557/2011 y la Ley 12/2009*, 508-20. Tirant lo Blanch.
- . 2015. «El acervo Schengen como instrumento y escenario de coordinación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia». En *Técnicas y ámbitos de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia*, editat per Francisco Javier Donaire Villa i Andreu Olesti Rayo, 107-40.
- Dowling, Julie A., i Jonathan Xavier Inda, ed. 2013. *Governing immigration through crime: a reader*. Stanford, California: Stanford Social Sciences, an imprint of Stanford University Press.
- Dow, Mark. 2007. «Designed to Punish: Immigrant Detention and Deportation». *Social Research* 74 (2): 533-46.
- Duvell, Franck. 2004. «La globalizzazione del controllo delle migrazioni. Il braccio di ferro fra restrizionisti e autonomisti». En *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, editat per Sandro Mezzadra, 23-47. Roma: DeriveAprodi.
- . , ed. 2006. *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control?* New York: Palgrave Macmillan.
- ECRI. 2011. «Report on Spain (fourth monitoring cycle), adopted on 7 December 2010». CRI(2011)4. Estrasburg: European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ENG.pdf>.
- Eisele, Katharina, i Natasja Reslow. 2012. «Encouraging Legal Migration and Preventing Irregular Migration: Coherence or Contradiction?» En *European Migration and Asylum Policies: Coherence Or Contradiction: An Interdisciplinary Evaluation of the EU Programmes of Tampere (1999), The Hague (2004), and Stockholm (2009)*, editat per Cristina Gortázar, María Carolina Parra, Barbara Segert, i Christiane Timmerman. Bruylant.
- Ellermann, Antje. 2007. «Street-level democracy: how immigration bureaucrats manage public opposition». En *Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*, editat per Virginie Guiraudon i Gallya Lahav, 93-109. West European Politics. London ; New York: Routledge.
- . 2009. *States against Migrants: Deportation in Germany and the United States*. Cambridge [U.K.]; New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- EMN. 2008. «Annual Report on Migration and Asylum Statistics. Spain 2004». EMN. European Migration Network. European Commission. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/).
- . 2009. «Annual Report on Migration and Asylum Statistics. Spain 2005». EMN. European Migration Network. European Commission.

- . 2012. «Medidas prácticas para la reducción de la inmigración irregular». EMN. Red Europea de Migración. Comisión Europea. <http://www.emn.europa.eu>.
- . 2014a. «EMN Return Experts Group Directory: Connecting Return Experts across Europe». European Migration network. European Commission. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network).
- . 2014b. «Uso del internamiento y de las alternativas al internamiento en el contexto de las políticas de inmigración. España 2014». Madrid: Red Europea de Migración. Comisión Europea. <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion>.
- Engbersen, Godfried, i Joanne van der Leun. 2001. «The Social Construction of Illegality and Criminality». *European Journal on Criminal Policy and Research* 9 (1): 51-70.
- Espai per a la Desobediència a les Fronteres. 2008. «La vida en la frontera: internamiento y expulsiones». En *Frontera sur: nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*, 1. ed, 207-38. Barcelona: Virus.
- European commission. DGs - Migration and Home Affairs. 2015. «20 years of migration policy: the path to a European Agenda on Migration. Migration and Home Affairs». [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/timeline\\_en/index.html](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/timeline_en/index.html).
- Expósito Molina, Carmen. 2012. «¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España.» *Investigaciones Feministas* 3 (0): 203-22.
- Fajardo del Castillo, Teresa. 2009. «La Directiva sobre el retorno de los inmigrantes en situación irregular». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 13 (33): 453-99.
- Fassin, Didier. 2011. «Policing Borders, Producing Boundaries. The Governmentality of Immigration in Dark Times». *Annual Review of Anthropology* 40.
- Faure Atger, Anaïs. 2008. «The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of Movement or a Scattered Web of Security Checks?» *CEPS CHALLENGE Paper*.
- Feeley, Malcolm, i Jonathan Simon. 1992. «The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications». *Criminology*, gener, 449.
- Fekete, Liz. 2005. «The Deportation Machine: Europe, Asylum and Human Rights». *Race & Class* 47 (1): 64-78.
- . 2009. *A suitable Enemy. Racism, migration and Islamophobia in Europe*. London; New York: Pluto Press.
- Fernández Bessa, Cristina. 2008. «El Estado español como punta de lanza del control y exclusión de la migración en Europa». En *Frontera sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa.*, VVAA. Barcelona: Virus.
- . 2009. «Quelques caractéristiques et conditions de l'internement des étrangers en Espagne». En *Enfermés dehors. Enquêtes sur le confinement des étrangers*, editat per Chowra Makaremi i Carolina Kobelinski. Terra. Paris: Editions du Croquant.

- . 2011. «Movilidad bajo sospecha. El conveniente vínculo entre inmigración y criminalidad en las políticas migratorias de la Unión Europea». *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana* 18 (35).
- . 2013. «Il panorama dei Centri di internamento per stranieri in Spagna: dal controllo delle frontiere alla gestione della criminalità». *Antigone. La detenzione amministrativa degli stranieri. Esperienze in Europa* 1: 68-90.
- Fernández Bessa, Cristina, i Alejandra Manavella Suárez. 2010. «Controles migratorios en las fronteras euromediterráneas: un análisis crítico desde la perspectiva de los derechos humanos». En *Contornos bélicos del Estado securitario: control de la vida y procesos de exclusión social*, editat per Cristina Fernández Bessa, Iñaki Rivera Beiras, Héctor Claudio Silveira Gorski, i Gabriela Rodríguez Fernández. Rubí: Anthropos.
- Fernández Bessa, Cristina, Alejandra Manavella Suárez, i José María Ortuño Aix. 2008. «Los efectos de la cultura de emergencia en la criminalización de los inmigrantes». En *Delincuencia organizada, inmigración y terrorismo. Retos contemporáneos de la política criminal.*, editat per Maria Luz Puente Aba, Mónica Zapico Barbeito, i Luis Rodríguez Moro, 225-58. Granada: Comares.
- Fernández Bessa, Cristina, Alejandra Manavella Suárez, Iñaki Rivera Beiras, i Gabriela Rodríguez Fernández. 2010. «Exceptionalism and its Impact on the Euro-Mediterranean Area». En *Europe's 21st century challenge: delivering liberty*, editat per Didier Bigo, Sergio Carrera, Elspeth Guild, i R.B.J. Walker, 201-2015. Farnham: Ashgate Publishing, Ltd.
- Fernández Bessa, Cristina, i José María Ortuño Aix. 2006. «Spanish Immigration Policies and Legislative Evolution in That Field as a New Exceptional Framework». Article. *The Changing Landscape of European Liberty and Security*. <http://www.libertysecurity.org/article964.html>.
- Fernández Bessa, Cristina, Iñaki Rivera Beiras, Héctor Claudio Silveira Gorski, i Gabriela Rodríguez Fernández, ed. 2010. *Contornos bélicos del Estado securitario: control de la vida y procesos de exclusión social*. Rubí: Anthropos.
- Fernández Suárez, Belén. 2012. «El proceso migratorio de los extranjeros marroquíes y ecuatorianos en España». En *Políticas de control migratorio. Estudio comparado de España y EE. UU.*, editat per Antonio Izquierdo i Wayne A. Cornelius, 103-42. Barcelona: Bellaterra.
- Fernández Teruelo, Javier Gustavo. 2007. «El proceso social de determinación de la normativa administrativa y penal en materia de inmigración». En *Derecho penal de excepción: terrorismo e inmigración*, editat per Patricia Faraldo Cabana, Maria Luz Puente Aba, i Eva María Souto, 219-48. València: Tirant lo Blanch.
- Ferrajoli, Luigi. 1995a. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- . 1995b. «El Derecho penal mínimo». En *Prevención y teoría de la pena*, 25-48. Santiago de Chile: Editorial Jurídica ConoSur Ltda.
- Ferraris, Valeria. 2012. *Immigrazione e criminalità*. Bussole. Torino: Carocci editore.
- Ferrocarril Clandestino. 2009. «Informes d investigación sobre controles, identificaciones y detenciones». Madrid.
- . 2010. «Impacto en prensa de ls controles y redadas de identificaciones selectivas 2009/2010». Madrid.

- Ferrocarril Clandestino, Médicos del Mundo Madrid, i SOS Racismo Madrid. 2009. «Voces desde y contra los Centros de internamiento de extranjeros (CIE): para quien quiera oír». Madrid.
- Fialho, Christina M. 2012. «Rethinking Pre-Removal Immigration Detention in the United States: Lessons from Europe and Proposals for Reform». *Refugee Survey Quarterly*, juliol.
- Fiscalia General de l'Estat. 2012. «Memòria de la Fiscalia General de l'Estat 2011». Fiscalia General De l'Estat.
- Fischer, Nicolas. 2013. «The Detention of Foreigners in France: Between Discretionary Control and the Rule of Law». *European Journal of Criminology* 10 (6): 692-708.
- . 2014. «The Management of Anxiety. An Ethnographical Outlook on Self-mutilations in a French Immigration Detention Centre». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 0 (0): 1-18.
- Fitzgerald, Marian. 2013. «“Race”, ethnicity, and crime». En *Criminology*, editat per Chris Hale, Keith Hayward, Azrini Wahidin, i Emma Wincup, 3a ed., 327-47. Oxford: Oxford University Press.
- Flick, Uwe. 2006. *An Introduction to Qualitative Research*. SAGE.
- Flynn, Michael. 2012. «Who Must Be Detained? Proportionality as a Tool for Critiquing Immigration Detention Policy». *Refugee Survey Quarterly*, juliol.
- Foucault, Michel. 1994. «Le jeu de Michel Foucault (1977)». En *Dits et Ecrits, 1954-1988. Tome III: 1976-1979*, 298-329. Paris: Editions Gallimard.
- . 2005. *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. Traduït per Aurelio Garzón del Camino. Madrid [etc.]: Siglo Veintiuno.
- . 2008. *Seguridad, territorio, población*. Ediciones AKAL.
- . 2009. *El nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979)*. Traduït per Horacio Pons. Akal universitaria. Serie Michel Foucault 283. Madrid: Akal.
- . 2010. *Hay que defender la sociedad: curso del Collège de France (1975-1976)*. 1ª reimp. Akal universitaria. Serie Michel Foucault 229. Tres Cantos (Madrid): Akal.
- . 2015. *Théories et institutions pénales: cours au Collège de France, 1971-1972*. Editat per François Ewald, Alessandro Fontana, i Bernard E. Harcourt. Hautes études. Paris: EHESS : Gallimard : Seuil.
- Franko Aas, Katja. 2011. «“Crimmigrant” bodies and bona fide travelers: Surveillance, citizenship and global governance». *Theoretical Criminology* 15 (3): 331-46.
- . 2013. «The Ordered and the Bordered Society: Migration Control, Citizenship, and the Northern Penal State». En *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, editat per Katja Franko Aas i Mary Bosworth. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Franko Aas, Katja, i Mary Bosworth, ed. 2013. *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*. Oxford, United Kingdom: OUP Oxford.
- Frontex. 2015. «Frontex | Western Mediterranean route». *FRONTEX*. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-mediterranean-route/>.
- Fuentes Osorio, Juan L. 2005. «Los medios de comunicación y el derecho penal». *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 7-16.



- Furman, Rich, Michelle Sanchez, Alissa Ackerman, i Tien Ung. 2014. «The Immigration Detention Center as a Transnational Problem: Implications for International Social Work». *International Social Work*, gener.
- Galtung, Johan. 1969. «Violence, Peace, and Peace Research». *Journal of Peace Research* 6 (3): 167-91.
- García Álvarez, Pastora. 2004. *El derecho penal y la discriminación. Especial referencia al extranjero como víctima de discriminaciones penalmente relevantes*. València: Tirant lo Blanch.
- García Arán, Mercedes, i Luiz Peres Neto. 2008a. «Discursos mediáticos y reformas penales de 2003». En *Malas noticias. Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*, editat per Mercedes García Arán i Joan Botella Corral. València: Tirant lo Blanch.
- . 2008b. «Perspectivas de análisis y principios constitucionales». En *Malas noticias. Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*, editat per Mercedes García Arán i Joan Botella Corral. València: Tirant lo Blanch.
- . 2009. «Agenda de los medios y agenda política: un estudio del efecto de los medios en las reformas del Código penal español entre los años 2000-2003». *Revista de derecho Penal y Criminología* 1.
- García España, Elisa. 2002. «La delincuencia de inmigrantes en España». En *Inmigración y Derecho Penal*, editat per Patricia Laurenzo Copello. València: Tirant lo Blanch.
- . 2007a. «Extranjeros presos y reinserción: un reto del siglo XXI». En *La prisión en España. Una perspectiva criminológica*, editat per Ana Isabel Cerezo Domínguez i Elisa García España, 101-34. Granada: Comares.
- . 2007b. «Victimización de inmigrantes». En *El Derecho penal ante el fenómeno de la inmigración*, Esteban Pérez Alonso i José Miguel Zugaldía Espinar. València: Tirant lo Blanch.
- . 2012. «Las otras poblaciones presas: mujeres y extranjeros». *Revista de derecho penal y criminología*, núm. 7: 407-22.
- Garciandía Garmendia, Rosana. 2011. «Los Centros de Internamiento de extranjeros en España a examen». *Anuario español de derecho internacional*, núm. 27: 467-92.
- Garland, David. 2001. *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Oxford: University Press.
- Gil Araujo, Sandra. 2005. «Muros alrededor de 'el Muro'. Prácticas y discursos en torno a la inmigración en el proceso de construcción de la política migratoria comunitaria». En *Delitos y fronteras: mujeres extranjeras en prisión*, editat per María Teresa Martín Palomo, María Jesús Miranda López, i Cristina Vega Solís, 1ª ed. Madrid: Editorial Complutense.
- Gill, Nick, Deirdre Conlon, Imogen Tyler, i Ceri Oeppen. 2014. «The Tactics of Asylum and Irregular Migrant Support Groups: Disrupting Bodily, Technological, and Neoliberal Strategies of Control». *Annals of the Association of American Geographers* 104 (2): 373-81.
- Gil-Robles, Álvaro. 2005. «Informe de Álvaro Gil-Robles, Comisario para los derechos humanos, sobre su visita a España, 10 – 19 de marzo de 2005». Com-DH(2005)8. Estrasburg: Consell d'Europa.

- González García, Julio V. 2015. «Expulsiones “en caliente”, devoluciones y petición de asilo en Ceuta y Melilla». *Revista de administración pública*, núm. 196: 309-29.
- González Sánchez, Ignacio. 2014. «La penalidad neoliberal: aumento de presos y reconfiguración del Estado en España (1975-2008)». Facultad de ciencias políticas y sociología, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- González Saquero, Pablo. 2012. «El internamiento de extranjeros y sus límites. Sentencia del TJUE as. Kadzoev (2009)». En *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, editat per Eduardo García de Enterría Martínez-Carande i Ricardo Alonso García, 3305-26. Civitas.
- Goode, Erich, i Nachman Ben-Yehuda. 2009. *Moral Panics: The Social Construction of Deviance*. 2 edition. Chichester, U.K. ; Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Groenendijk, Kees. 2004. «Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom?» *European Law Journal* 10 (2): 150-70.
- Grosfoguel, Ramón. 2012. «El concepto de “racismo” en Michel Foucault y Frantz Fanon: ¿teorizar desde la zona del ser o desde la zona del no-ser?» *Tabula Rasa* 16: 79-102.
- Guia, Maria João, Maartje Amalia Hermina van der Woude, i Joanne van der Leun, ed. 2013. *Social control and justice: crimmigration in the age of fear*. The Hague : Portland, OR: Eleven International Publishing ; Sold and distributed in USA and Canada, International Specialized Book Services.
- Guild, Elspeth. 2009. *Security and migration in the 21st century*. Cambridge: Polity Press.
- Guiraudon, Virginie, i Christian Joppke. 2001. *Controlling a New Migration World*. Routledge.
- Guiraudon, Virginie, i Gallya Lahav. 2007. *Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*. London; New York: Routledge.
- Guisasola Lerma, Cristina. 2010. «Consideraciones político-legales para una reformulación de la expulsión legal de condenados extranjeros sin residencia legal: (Art. 89 del CP)». *Estudios penales y criminológicos*, núm. 30: 201-18.
- Haahr, Jens Henrik, i William Walters. 2004. *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*. Routledge.
- Hammar, Tomas, ed. 1985. *European Immigration Policy*. Cambridge University Press.
- Hammar, Tomas, i Grete Brochmann. 1999. *Mechanisms of Immigration Control : A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. London: Berg.
- Haraway, Donna. 1995. *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- Harding, Sandra. 1998. «¿Existe un método feminista?» En *Debates en torno a una metodología feminista*, Eli Bartra, traduït per Gloria Elena Bernal. Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.
- Heidensohn, Frances. 1996. *Women and Crime*. 2nd edition edition. Palgrave Macmillan.
- Hernández-Carr, Aitor. 2012. «La nueva extrema derecha en Catalunya: un análisis del crecimiento electoral de Plataforma per Catalunya». *Crítica Penal y Poder* 0 (3). <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/3733>.
- HRW. 2002. «Spain. The other face of the Canary Islands: Rights Violations Against Migrants and Asylum Seekers». Volumen 14, No.1 (D). New York: Human Rights

- Watch.  
[http://www.hrw.org/reports/2002/spain/Spain0202.pdf?\\_ga=1.222297695.697050492.1437322657](http://www.hrw.org/reports/2002/spain/Spain0202.pdf?_ga=1.222297695.697050492.1437322657).
- Hudson, Barbara. 2011. «Cristical Reflection as Research Methodology». En *Doing Criminological Research*, editat per Pamela Davies, Peter Francis, i Victor Jupp. SAGE.
- Huntington, Samuel P. 1996. *The clash of Civilizations and the Remaking of World order*. New York: Simon & Schuster.
- Huysmans, Jef. 2000. «The European Union and the Securitization of Migration». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 38 (5): 751-77.
- . 2006. *The politics of insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*. The new international relations series. London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Inda, Jonathan Xavier. 2011. «Borderzones of Enforcement: Criminalization, Workplace Raids, and Migrant Counterconducts». En *The Contested Politics of Mobility. Borderzones and Irregularity*, editat per Vicki Squire. London: Routledge.
- Inda, Jonathan Xavier, i Julie A. Dowling. 2013. «Governing migrants illegality». En *Governing immigration through crime: a reader*, editat per Julie A. Dowling i Jonathan Xavier Inda, 1-36. Stanford, California: Stanford Social Sciences, an imprint of Stanford University Press.
- Izquierdo, Antonio. 2012. «La política de regularizaciones masivas y su función en el modelo migratorio español». En *Políticas de control migratorio. Estudio comparado de España y EE. UU.*, editat per Antonio Izquierdo i Wayne A. Cornelius, 45-102. Barcelona: Bellaterra.
- Izquierdo, Antonio, i Wayne A. Cornelius. 2012. *Políticas de control migratorio. Estudio comparado de España y EE. UU.* Barcelona: Bellaterra.
- Izquierdo Escribano, Antonio, ed. 2008. *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Jakobs, Günther. 2006. *Derecho penal del enemigo*. Traduït per Manuel Cancio Meliá. Madrid: Thomson Civitas.
- Jarrin Morán, Adriana, Dan Rodríguez García, i Francisco Javier De Lucas Martín. 2012. «Los Centros de Internamiento para Extranjeros en España: una evaluación crítica». *Revista CIDOB d'afers internacionals* 0 (99): 201-20.
- Juanes Peces, Ángel. 2005. «La detención de extranjeros». *La ley penal: revista de derecho penal, procesal y penitenciario*, núm. 14: 24-40.
- Juliano, Dolores. 2002. «La telaraña de las redes migratorias». En *Informe Anual sobre el racismo en el Estado español. SOS Racismo*. Barcelona: Icaria.
- . 2004. *Excluidas y marginales*. Madrid: Cátedra.
- Kaufman, Emma. 2013. «Hubs and Spokes: The transformation of the British Prison». En *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, editat per Katja Franko Aas i Mary Bosworth, 166-82. Oxford, UK: Oxford University Press.
- King, Russell, Gabriella Lazaridis, i Charalambos Tsardanidis, ed. 2000. *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. Basingstoke: Macmillan.
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.

- Lancha Muñoz, Manuel. 2014. «La Directiva de retorno a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea». *Revista de derecho migratorio y extranjería*, núm. 35: 211-28.
- Larrauri, Elena. 2000. *La Herencia de la criminología crítica*. 3ª ed. Madrid [etc.]: Siglo XXI.
- La Spina, Encarnación. 2014. «La expulsión de ciudadanos europeos de etnia gitana en Francia e Italia: puntos de conexión y distorsión». En *Políticas migratorias, asilo y derechos humanos: un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España*, editat per Ángeles Solanes Corella i Encarnación La Spina. Derechos humanos 25. València: Universitat de València.
- Laurenzo Copello, Patricia. 2004. «Últimas reformas en el derecho penal de extranje-ros: un nuevo paso en la política de exclusión». *Jueces para la democracia* 51: 30-35.
- Leganés Gómez, Santiago. 2009. *Clasificación penitenciaria, permisos de salida y ex-tranjeros en prisión: nuevo régimen jurídico*. Estudios penales (Dykinson) 5. Madrid: Dykinson.
- . 2015. «La expulsión de los penados en el Código Penal de 2015». *Diario La Ley*, núm. 8579.
- Levy, Carl. 2010. «Refugees, Europe, Camps/State of Exception: “Into The Zone”, the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-Seekers (Theories and Practice)». *Refugee Survey Quarterly* 29 (1): 92-119.
- Lledín Vitos, Julia. 2015. «Torturas y otros delitos contra la integridad moral cometidos por funcionarios públicos en España: el caso de los Centros de Internamiento para Extranjeros (1999-2014)». *Crítica Penal y Poder* 0 (9).
- López Benítez, Mariano. 2014. «El nuevo régimen jurídico de los centros de internamiento de extranjeros». *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 99: 1905-35.
- López-Sala, Ana. 2012. «The political design of migration control in Southern Europe». En *European Migration and Asylum Policies: Coherent or Contradiction*, editat per Cristina Gortázar, Carolina Parra, Barbara Segart, i Christiane Timmerman. Bruylant.
- . 2013. «Managing Uncertainty: Immigration Policies in Spain during Economic Recession (2008-2011)». *Migraciones Internacionales* 7 (2): 39-69.
- Lorenzo Rubio, César. 2013. *Cárceles en llamas*. Barcelona: Virus Editorial.
- Lyon, David. 2001. *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*. 1 edition. Buckingham England ; Philadelphia: Open University Press.
- . 2006. *Theorizing Surveillance: The Panopticon And Beyond*. Willan Publishing.
- Makaremi, Chowra, i Carolina Kobelinski, ed. 2009. *Enfermés dehors. Enquêtes sur le confinement des étrangers*. Terra. Paris: Editions du Croquant.
- Maneri, Marcello. 2009. «I media e la guerra alle migrazioni». En *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, editat per Salvatore Palidda. Milano: Agenzia X.
- Manzanedo, Cristina. 2013. «Resoluciones de los juzgados de control de los centros de internamiento de extranjeros (CIE) 2009-2013». *Revista de derecho migratorio y extranjería*, núm. 34: 249-59.

- Maroto Calatayud, Manuel. 2013. «Ciudades de excepción: seguridad ciudadana y civismo como instrumentos de burorrepresión de la protesta». En *Burorrepresión: sanción administrativa y control social*, editat per Pedro Oliver Olmo, 29-64. Albacete: Bomarzo.
- Martínez Escamilla, Margarita. 2009a. «El internamiento de extranjeros en el proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y de su integración social (B.O.C.G. de 1-7-2009): propuestas y razones para su modificación». *ReCRIM: Revista de l'Institut Universitari d'Investigació en Criminologia i Ciències Penals de la UV*, núm. 2: 215-34.
- . 2009b. «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* 62 (1): 253-81.
- . 2011. «Los centros de internamiento para extranjeros: régimen jurídico y realidad». *Estudios jurídicos*.
- . 2013a. *Mujeres en el CIE: Género, inmigración e internamiento*.
- . 2013b. «Perfiles jurídicos y humanos de las mujeres en el Centro de Internamiento para Extranjeros de Madrid.» *Rescaldos: revista de diálogo social*, núm. 28: 43-48.
- . 2014. «“Expulsiones en caliente”: guerra sucia en la Frontera Sur». *Éxodo*, núm. 124: 53-56.
- Martínez Escamilla, Margarita, i Julián Carlos Ríos Martín. 2009. «El “top manta”: una reflexión práctica sobre los límites del Derecho penal». *Revista del poder judicial*, núm. 89: 189-208.
- Martínez Escamilla, Margarita, i José Miguel Sánchez Tomás. 2012. «Controles de identidad, detenciones y uso del perfil étnico en la persecución y castigo del inmigrante “sin papeles”: ilegalidad e inconstitucionalidad de determinadas prácticas policiales». En *Libro homenaje al profesor Luis Rodríguez Ramos*. València: Tirant lo Blanch.
- Martínez Escamilla, Margarita, José Miguel Sánchez Tomás, José Luis Segovia Bernabé, José Luis Díez Ripollés, Elisa García España, Enrique Gimbernat Ordeig, Julio V. González García, et al. 2014. «“Expulsiones en caliente”: cuando el Estado actúa al margen de la Ley». Madrid: Universidad Complutense.
- . 2015. «“Rechazos en frontera”: ¿Frontera sin derechos? Análisis de la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.» Madrid: Universidad Complutense.
- Martínez, Luz María, Barbara Biglia, Marta Luxan, Cristina Fernández Bessa, Jokin Azpiazu Carballo, i Jordi Bonet Martí. 2014. «Experiencias de investigación feminista: propuestas y reflexiones metodológicas». *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social* 14 (4). <http://atheneadigital.net/article/view/v14-n4-martinez>.
- Martínez Pardo, Vicente José. 2006a. *Detención e internamiento de extranjeros*. 1ª ed. Colección técnica. Cizur Menor (Navarra): Thomson/Aranzadi.

- . 2006b. «La detención y el internamiento de extranjeros.» València: Universitat de València.
- Martin, Marie. 2012. «Analysis. The Global Approach to Migration and Mobility: the state of play». *Statewatch journal. Monitoring civil liberties in the European Union*.
- Mazkarian, Mikel. 2008. «El control de las aguas internacionales y el doble lenguaje de enaltecimiento de la solidaridad y su penalización». En *Frontera sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa.*, VVAA. Barcelona: Virus.
- McCombs, Maxwell E., i Donald L. Shaw. 1972. «The Agenda-Setting Function of Mass Media». *Public Opinion Quarterly* 36 (2): 176-87.
- McGregor, JoAnn. 2011. «Contestations and consequences of deportability: hunger strikes and the political agency of non-citizens». *Citizenship Studies* 15 (5): 597-611.
- Melossi, Dario. 1992. *El Estado del control social: un estudio sociológico de los conceptos de estado y control social en la conformación de la democracia*. Traduit per Martín Mur Ubasart. México, D.F. [etc.]: Siglo XXI.
- . 2001. «The Cultural Embeddedness of Social Control: Reflections on the Comparison of Italian and North-American Cultures Concerning Punishment». *Theoretical Criminology* 5 (4): 403-24.
- . 2003. «'In a Peaceful Life' Migration and the Crime of Modernity in Europe/Italy». *Punishment & Society* 5 (4): 371-97.
- . 2007. «La criminalizzazione dei migranti: un'introduzione». *Studi sulla Questione Criminale* II (I): 7-12.
- . 2013. «En la intersección del Derecho, las migraciones y la economía: comparando los EUA y Europa.» *InDret*, núm. 3.
- . 2014. «The Borders of the European Union and the Processs of Criminalization of Migrants». En *The Routledge Handbook of European Criminology*, editat per Sophie Body-Gendrot, Mike Hough, Klara Kerezsi, René Lévy, i Sonja Snacken. London ; New York: Routledge.
- . 2015. *Crime, Punishment and Migration*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd.
- Melossi, Dario, i Massimo Pavarini. 1987. *Cárcel y fábrica: los orígenes del sistema penitenciario, siglos XVI-XIX*. 3ª ed. en español. México, D.F. [etc.]: Siglo XXI.
- Mestre i Mestre, Ruth. 2004. «Las caras de la prostitución en el Estado español: entre la Ley de Extranjería y el Código Penal». En *Trabajador@s del sexo. Derechos, migraciones y tráfico en el siglo XXI*, Raquel Osborne. Barcelona: Bellaterra.
- Mezzadra, Sandro. 2005. *Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización; precedido por Diálogo entre el Colectivo Situaciones y Sandro Mezzadra*. Traduit per Miguel Santucho. Mapas 11. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Mezzadra, Sandro, i Brett Neilson. 2013. *Border as Method, Or, the Multiplication of Labor*. Durham: Duke University Press Books.
- Michardiere, Lena. 2015. «Ministerio del interior: un balance migratorio sesgado». *Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía*. juliol 10. <http://www.apdha.org/cadiz/?p=754>.

- Migreurop. 2010. *En las fronteras de Europa. Controles, confinamientos, expulsiones: informe 2009-2010*. Donostia-San Sebastián: [Tercera Prensa].
- . 2011. «CIE. Derechos Vulnerados. Informe sobre los centros de internamiento de extranjeros en España». [http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Informe\\_CIE\\_Derechos\\_Vulnerados\\_2011.pdf](http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Informe_CIE_Derechos_Vulnerados_2011.pdf).
- . 2014. «The hidden face of immigration camps». Campaign Open Acces Now. <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/hiddenfaceimmigrationcamps-okweb.pdf>.
- Mills, C. Wright. 1987. *La Imaginación sociológica*. Sección de obras de sociología 2045. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio del Interior. 2000. «Anuario estadístico de 1999». Madrid: Ministerio del Interior. <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-antiguos/anuario-estadistico-de-1999>.
- . 2001. «Anuario estadístico de 2000». Madrid: Ministerio del Interior. <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-antiguos/anuario-estadistico-de-2000>.
- . 2002. «Anuario estadístico de 2001». Madrid: Ministerio del Interior. <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-antiguos/anuario-estadistico-de-2001>.
- . 2003. «Anuario estadístico de 2002». Madrid: Ministerio del Interior. <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-antiguos/anuario-estadistico-de-2002>.
- . 2004a. «Anuario estadístico de 2003». Madrid: Ministerio del Interior. <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-antiguos/anuario-estadistico-de-2003>.
- . 2004b. «Balance 2003 Extranjería e Inmigración». Delegación del Gobierno para la Extranjería y la inmigración. <http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2003>.
- . 2005. «Anuario estadístico de 2004». Madrid: Ministerio del Interior. <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-antiguos/anuario-estadistico-de-2004>.
- . 2006a. «Anuario estadístico de 2005». Madrid: Ministerio del Interior. <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-antiguos/anuario-estadistico-de-2005>.
- . 2006b. «Balance de la lucha contra la inmigración ilegal en 2005». <http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2005>.
- . 2007. «Anuario estadístico de 2006». Madrid: Ministerio del Interior. <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y->

- publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-  
anteriores/anuario-estadistico-de-2006.
- . 2008a. «Anuario estadístico de 2007». Madrid: Ministerio del Interior.  
[http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-  
publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-  
anteriores/anuario-estadistico-de-2007](http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-<br/>anteriores/anuario-estadistico-de-2007).
- . 2008b. «Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007». <http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2007>.
- . 2009a. «Anuario estadístico de 2008». Madrid: Ministerio del Interior.  
[http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-  
publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-  
anteriores/anuario-estadistico-de-2008](http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-<br/>anteriores/anuario-estadistico-de-2008).
- . 2009b. «Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2008». <http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2008>.
- . 2010a. «Anuario estadístico de 2009». Madrid: Ministerio del Interior.  
[http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-  
publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-  
anteriores/anuario-estadistico-de-2009](http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-<br/>anteriores/anuario-estadistico-de-2009).
- . 2010b. «Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2009». <http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2009>.
- . 2011a. «Anuario estadístico de 2010». Madrid: Ministerio del Interior.  
[http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-  
publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-  
anteriores/anuario-estadistico-de-2010](http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-<br/>anteriores/anuario-estadistico-de-2010).
- . 2011b. «Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2010». <http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2010>.
- . 2012a. «Anuario estadístico de 2011». Madrid: Ministerio del Interior.  
[http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-  
publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuario-estadistico-de-2011](http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuario-estadistico-de-2011).
- . 2012b. «Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2011». <http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2011>.
- . 2013a. «Anuario estadístico de 2012». Madrid: Ministerio del Interior.  
[http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-  
publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-  
anteriores/anuario-2012](http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-<br/>anteriores/anuario-2012).
- . 2013b. «Balance de la lucha contra la inmigración irregular 2012». <http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2012>.
- . 2014a. «Anuario estadístico de 2013». Madrid: Ministerio del Interior.  
[http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/anuario-  
estadistico-2013](http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/anuario-estadistico-2013).
- . 2014b. «Balance de la lucha contra la inmigración irregular 2013». <http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2013>.
- . 2015a. «Anuario estadístico de 2014». Madrid: Ministerio del Interior.  
[http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/anuario-  
estadistico-de-2014](http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/anuario-estadistico-de-2014).



- . 2015b. «Balance de la lucha contra la inmigración irregular 2014». <http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2014>.
- Ministerio del Interior. DGP. Portal de la transparencia. 2015. «Datos sobre inmigración. Expediente nº 001-000724 y 001-001110», febrer 5.
- Miralles Sangro, Pedro Pablo. 2012. «Democracia, derechos humanos y constitución exigen el cierre inmediato de los centros de internamiento de extranjeros (CI-ES)». *RDUNED. Revista de derecho UNED*, núm. 10: 731-42.
- Miró Miquel, Gabriel. 2005. «La política criminal del problema droga. Etapas del problema y consecuencias de las soluciones adoptadas». En *Política Criminal y Sistema Penal. Viejas y nuevas racionalidades punitivas*, editat per Iñaki Rivera Beiras. Barcelona: Rubí: Anthropos.
- Mitsilegas, Valsamis. 2005. «Contrôle des étrangers, des passagers, des citoyens : surveillance et anti-terrorisme». *Cultures & Conflits*, núm. 60 (deseembre): 185-97.
- MNPT. 2011. «Informe anual 2010.» Madrid: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Defensor del Pueblo. [http://www.defensordelpueblo.es/es/Mnp/InformesAnuales/InformeAnual\\_MNP\\_2010.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Mnp/InformesAnuales/InformeAnual_MNP_2010.pdf).
- . 2012. «Informe anual 2011». Madrid: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Defensor del Pueblo. [http://www.defensordelpueblo.es/es/Mnp/InformesAnuales/InformeAnual\\_MNP\\_2011.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Mnp/InformesAnuales/InformeAnual_MNP_2011.pdf).
- . 2013. «Informe anual 2012». Madrid: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Defensor del Pueblo. [http://www.defensordelpueblo.es/es/Mnp/InformesAnuales/InformeAnual\\_MNP\\_2012.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Mnp/InformesAnuales/InformeAnual_MNP_2012.pdf).
- . 2014. «Informe anual 2013». Madrid: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Defensor del Pueblo. [http://www.defensordelpueblo.es/es/Mnp/InformesAnuales/InformeAnual\\_MNP\\_2013.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Mnp/InformesAnuales/InformeAnual_MNP_2013.pdf).
- . 2015. «Informe anual 2014». Madrid: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Defensor del Pueblo.
- Monclús Masó, Marta. 2005. «La gestión penal de la inmigración. El recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios». Barcelona: Universitat de Barcelona.
- . 2008. *La gestión penal de la inmigración*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Monclús Masó, Marta, i José Ángel Brandariz García. 2015. *Políticas y prácticas de control migratorio: estudio comparativo del control de los migrantes en los contextos latinoamericano y europeo*. Buenos Aires: Ediciones Didot.
- Mora Cabo, Juan Antonio. 2012. «Centros de Internamiento de Extranjeros». *La Toga*, núm. 185: 65-67.
- Morgades Gil, Sílvia. 2015. «La coordinación de los Estados miembros en la segunda fase de la política común de asilo: el papel de la oficina europea de apoyo al asilo (EASO)». En *Técnicas y ámbitos de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia*, editat per Francisco Javier Donaire Villa i Andreu Olesti Rayo, 197-213.

- Moya Malapeira, David. 2008. «La nueva directiva de retorno y la armonización comunitaria de las medidas de alejamiento de extranjeros». *Revista de derecho constitucional europeo*, núm. 10: 101-64.
- . 2010. «Lluitar contra els fluxos migratoris o canalitzar-los?: evolució del règim d'entrada, residència, treball i sortida d'estrangers en l'actual model de gestió migratòria». *Revista catalana de dret públic*, núm. 40: 73-114.
- MSF. 2005. «Violencia e inmigración. Informe sobre la inmigración de origen subsahariano (ISS) en situación irregular en Marruecos». Médicos sin Fronteras. [http://www.msf.es/images/InformeMarruecosCastellanoDEF\\_2\\_tcm3-4312.pdf](http://www.msf.es/images/InformeMarruecosCastellanoDEF_2_tcm3-4312.pdf).
- Mucchielli, Laurent, i Sophie Nevanen. 2010. «Delincuencia, victimización, criminalización y tratamiento penal de los extranjeros en Francia». En *Criminalización racista de los migrantes en Europa*, editat per Salvatore Palidda i José Ángel Brandariz García, 189-216. Granada: Comares.
- Mugak. 2004. «Expulsiones en charter comunitarizados. Hacia una peligrosa globalización.» *Revista Mugak*. <http://www.mugak.eu/revista-mugak/no-26/expulsiones-en-charter-comunitarizados-hacia-una-peligrosa-globalizacion>.
- . 2010. «Los controles policiales en la vía pública dirigidos a la identificación y detención de personas migrantes “irregulares”». Bilbao: Mugak.
- Muñagorri, Ignacio. 2005. «El derecho penal intercultural y crisis del principio de soberanía». En *Mutaciones del Leviatan: legitimación de los nuevos modelos penales*, Guillermo Portilla Contreras, 181-204. Madrid: Akal.
- Muro Castillo, Alberto José, i Gabriela Cobo del Rosal Pérez. 2011. «La condición de nacional y extranjero en el constitucionalismo decimonónico español». En *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, editat per F. Javier García Castaño i Nina Kressova, 2083-90. Granada: Universidad de Granada, Instituto de Migraciones.
- Navarro Cardoso, Fernando. 2006. «Expulsión “penal” de extranjeros: una simbiosis de derecho penal “simbólico” y derecho penal del “enemigo”». *Revista de derecho Penal y Criminología*, núm. 17: 153-82.
- Nicolás Lazo, Gemma. 2006. «Migraciones femeninas y trabajo sexual: concepto de trabajo precario versus tráfico de mujeres». En *Flujos migratorios y su (des)control: puntos de vista pluridisciplinarios*, editat per Roberto Bergalli, 53:229-60. Utopías del control y control de las utopías. Rubí (Barcelona): An-thropos.
- Nyers, Peter, i Kim Rygiel. 2012. *Citizenship, Migrant Activism and the Politics of Movement*. Routledge.
- Oficina de derechos sociales de Sevilla. 2010. «Informe controles, redadas, detenciones y vulneraciones de derechos». Sevilla.
- Olesti Rayo, Andreu. 2010. «La Unión Europea y la progresiva creación de un régimen comunitario de extranjería». *Revista catalana de dret públic*, núm. 40: 21-52.
- O'Malley, Pat. 1992. «Risk, power and crime prevention». *Economy and Society* 21 (3): 252-75.
- Open Society Justice Initiative. 2007. «“I Can Stop and Search Whoever I Want”. Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain». New York: Open Society Institute. [www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=103735](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103735).

## BIBLIOGRAFIA

Cristina Fernández Bessa

---

- . 2009. «Ethnic profiling in the European Union: pervasive, ineffective and discriminatory». New York: Open Society Institute. [www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=104245](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=104245).
- . 2012. «Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A handbook of good practice». New York: Open Society Foundations.
- Ortuño Aix, José María. 2005. «Migration, asylum and Security: The Case of Ceuta and Melilla». presentat a Migration, asylum and security. Border Challenges in an Enlarged EU, Malta. [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/CHALLENGE-The\\_Case\\_of\\_Ceuta\\_and\\_Melilla.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/CHALLENGE-The_Case_of_Ceuta_and_Melilla.pdf).
- . 2006. «Report on Islamophobia in Spain». En *Securitization and religious divides in Europe. Muslims In Western Europe After 9/11: Why the term Islamophobia is more a predicament than an explanation*, editat per Jocelyne Cesari. [www.libertysecurity.org/article1167.html](http://www.libertysecurity.org/article1167.html).
- Palidda, Salvatore. 2008. *Mobilità umane. Introduzione alla sociologia delle migrazioni*. Milano: Raffaello Cortina.
- . , ed. 2011. *Racial criminalization of migrants in the 21st century*. Farnham: Ashgate.
- Parella, Sònia, i Alisa Petroff. 2014. «Migración de retorno en España: salidas de inmigrantes y programas de retorno en un contexto de crisis». En *Anuario de la Inmigración en España 2013*, AA.VV. Barcelona: CIDOB.
- Pavarini, Massimo. 1983. *Control y dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. Traduït per Roberto Bergalli. 2ª ed. en español. México [etc.]: Siglo XXI.
- . 2006. «Criminalità e pena nella società multiculturale». En *Multiculturalismo, diritti umani, pena*, editat per Alessandro Bernardi. Milano: Giuffrè.
- Pelluz Robles, Luis Carlos. 2009. «Internamiento de extranjeros». En *Hacia un catálogo de buenas prácticas para optimizar la investigación judicial*, 603-24. Madrid: Consejo General del Poder Judicial. Centro de Documentación Judicial.
- Peral Fernández, Luís. 2006. «Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: non refoulement, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas». *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, núm. 11: 1-21.
- Peres Neto, Luiz, i Joan Baucells i Lladós. 2008. «Discurso televisivo sobre el crimen: los programas especializados en sucesos». En *Malas noticias. Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*, editat per Mercedes García Arán i Joan Botella Corral. València: Tirant lo Blanch.
- Pérez Caramés, Antía. 2012. «La evolución reciente de las políticas de control migratorio en España». En *Políticas de control migratorio. Estudio comparado de España y EE. UU.*, editat per Antonio Izquierdo i Wayne A. Cornelius, 143-212. Barcelona: Bellaterra.
- Pérez Cepeda, Ana Isabel. 2007. *La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho Penal postmoderno*. Madrid: Iustel.
- Pérez González, Carmen. 2012. *Migraciones irregulares y Derecho Internacional. Gestión de los flujos migratorios, devolución de extranjeros en situación administrativa irregular y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. 1a ed. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Perez-Sales, Pau. 2009. «Situación de los Centros de Internamiento para extranjeros en España. Informe Técnico realizado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en el marco del estudio europeo DEVAS». Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).
- Pernía Ibañez, Luís, José Luis Rodríguez Candela, i Gabriel Ruiz Enciso. 2011. *Centro de Internamiento de Extranjeros. Cárceles encubiertas*. Donosti: Gakoa.
- Pickering, Sharon, Mary Bosworth, i Katja Franko Aas. 2014. «The Criminology of Mobility». SSRN Scholarly Paper ID 2451108. Rochester, NY: Social Science Research Network. <http://papers.ssrn.com/abstract=2451108>.
- Pickering, Sharon, Mary Bosworth, i Katja Franko Aas. 2015. «The Criminology of Mobility». En *The Routledge handbook on crime and international migration*, editat per Sharon Pickering i Julie Ham, First Edition. Routledge international handbooks. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Pickering, Sharon, i Caroline Lambert. 2001. «Immigration Detention Centres, Human Rights and Criminology in Australia». *Current Issues Crim. Just.* 13: 219.
- Pinyol, Gemma. 2007. «España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*.
- Pozuelo Pérez, Laura. 2013. *La política criminal mediática. Génesis, desarrollos y costes*. Derecho Penal & Criminología. Madrid [etc.]: Marical Pons.
- Prieto Olmos, Leticia. 1998. «Límites en el ejercicio del derecho a la libertad de los extranjeros en España "Reflexiones en torno al órgano judicial con competencia para decretar su internamiento en los expedientes de expulsión"». En *La declaración universal de los derechos humanos en su 50 aniversario*, 565-86.
- Pueblos Unidos. 2011. «100 ventanasa a 5000 vidas truncadas: Informe de Pueblos Unidos sobre el CIE de Aluche en 2010». Madrid: Pueblos Unidos.
- . 2012. «Miradas tras las rejas. Informe de Pueblos Unidos sobre el CIE de Aluche en 2011». Madrid: Pueblos Unidos. <http://www.derechoshumanos.net/abusospoliciales/2011-Informe-CIE-Miradas-tras-las-rejas.pdf>.
- . 2013. «Atrapados tras las rejas. Informe 2012 sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) en España.» Madrid: Pueblos Unidos. <http://pueblosunidos.org/wp-content/uploads/2014/07/InformeCIE2012.pdf>.
- . 2014. «Criminalizados, internados y expulsados. CIE Informe 2013.» Madrid: Pueblos Unidos. <http://www.pueblosunidos.org/wp-content/uploads/CIE/InformeCIE2013.pdf>.
- . 2015. «CIE y expulsiones exprés. Informe anual 2014.» Madrid: Pueblos Unidos. <https://www.entreculturas.org/sites/default/files/informecie2014.pdf>.
- Puggioni, Raffaella. 2014. «Speaking through the body: detention and bodily resistance in Italy». *Citizenship Studies* 18 (5): 562-77.
- Punto de contacto nacional de España de la Red Europea de Migraciones. 2009. «Informe anual de estadísticas de migración y asilo. España, 2006». EMN. European Migration Network. European Commission. <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion>.
- . 2010a. «Informe anual de estadísticas de migración y asilo. España, 2007». EMN. European Migration Network. European Commission. <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion>.

## BIBLIOGRAFIA

Cristina Fernández Bessa

---

- . 2010b. «Informe anual de estadísticas de migración y protección internacional. España, 2008». EMN. European Migration Network. European Commission. <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion>.
- . 2012. «Informe anual de estadísticas de migración y protección internacional. España, 2009». EMN. European Migration Network. European Commission. <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion>.
- Punto de contacto nacional de España en la Red Europea de Migraciones. 2011. «Medidas prácticas para la reducción de la inmigración irregular. España 2011». Madrid: EMN. Red Europea de Migración. Comisión Europea.
- Queralt Jiménez, Argelia. 2008. «El internamiento a efectos de expulsión en la nueva Directiva de retorno de inmigrantes». *Revista de estudios europeos*, núm. 50: 107-24.
- Queralt, Joan J. 2012. «La detención preventiva: previsiones constitucionales y legales». En *Constitución y sistema penal*, editat per Santiago Mir Puig, Mirentxu Corcoy Bidasolo, i Juan Carlos Hortal Ibarra. Derecho penal & Criminología. Madrid: Marcial Pons.
- Rahola, Federico. 2003. *Zone definitivamente temporanee: i luoghi dell'umanità in eccesso*. Culture. Verona: Ombre corte.
- . 2010. «La máquina de captura». En *Criminalización racista de los migrantes en Europa*, editat per Salvatore Palidda i José Ángel Brandariz García, 95-108. Granada: Comares.
- Rajaram, Prem Kumar, i Carl Grundy-Warr. 2007. *Borderscapes: Hidden Geographies and Politics at Territory's Edge*. U of Minnesota Press.
- Ramiro Avilés, Miguel Ángel. 2013. «Los Centros de Internamiento de Extranjeros en el Sistema Español». 32. Programa El tiempo de los derechos. Consolidar - Ingenio 2010. Madrid: Clínica Jurídica de Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid. <http://www.tiempodelosderechos.es/docs/oct13/i32.pdf>.
- Raulf, Ulrich. 2004. «An Interview with Giorgio Agamben». *German Law Journal*.
- Rebollo Vargas, Rafael. 2008. «Oleadas informativas y respuesta político-criminal (a propósito de los robos en residencias)». En *Malas noticias. Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*, editat per Mercedes García Arán i Joan Botella Corral. València: Tirant lo Blanch.
- Recaño Valverde, Joaquín, i Andreu Domingo Valls. 2006. «Evolución de la distribución territorial y la movilidad geográfica de la población extranjera en España». En *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*, editat per Eliseo Aja i Joaquín Arango, 303-38. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Reche, Esteban. 2001. «Específicas limitaciones de la libertad permitidas por la nueva ley de extranjería». En *Anales de la Facultad de Derecho*, 405-30. Servicio de Publicaciones.
- Reher, David-Sven, Luís Cortés Alcalá, Fernando González Quiñones, Miguel Requena, María Isabel Sánchez Domínguez, Alberto Sanz Gimeno, i Stanek Mikolaj. 2008. «Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2007)». Madrid: Instituto Nacional de Estadística (INE).

- Reher, David-Sven, Miguel Requena, i Alberto Sanz. 2011. «¿España en la encrucijada? Consideraciones sobre el cambio de ciclo migratorio». *Revista Internacional de Sociología* 69 (M1): 9-44.
- Reiner, Robert. 2010. *The Politics of the Police*. 4 edition. Oxford ; New York: Oxford University Press, USA.
- Requejo Rodríguez, Paloma. 2006. *El internamiento de extranjeros*. Tirant monografías. València: Tirant lo Blanch.
- Ribas Mateos, Natalia, Elisabet Almeda, i Encarna Bodelón. 2005. *Rastreando lo invisible: mujeres extranjeras en las cárceles*. Rubí: Anthropos.
- Rigo, Enrica. 2005. «Citizenship at Europe's Borders: Some Reflections on the Post-Colonial Condition of Europe in the Context of EU Enlargement». *Citizenship Studies* 9 (1): 3-22.
- Rivera Beiras, Iñaki. 2015. «Violencia (estructural), memoria (colectiva) y daño (social). Ejes para una criminología crítica global». *Revista de derecho Penal y Criminología*, núm. 6. Any V: 93-105.
- Rodera Ranz, Susana. 2013. «La protección internacional de la persona migrante en situación irregular: estudio de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares». Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Rodier, Claire. 2013. *El negocio de la xenofobia: ¿para qué sirven los controles migratorios?* Traduit per Iván Barbeitos García. Madrid: Clave intelectual.
- Rodríguez Candela, José Luis. 2007. «Las otras prisiones (II): los centros de internamiento de extranjeros», 365-404.
- Rodríguez, Emanuel. 2003. *El gobierno imposible*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Rodríguez Mesa, María José. 2006. «La expulsión del extranjero en el ordenamiento jurídico español. Una valoración crítica». En *Inmigración y sistema penal : retos y desafíos para el siglo XXI*, editat per María José Rodríguez Mesa i Luís Ramón Ruiz Rodríguez, 255-88.
- . 2012. «Tribunal de Justicia de la Unión Europea - TJUE - Sentencia de 22.05.2012 (Gran Sala), P. I., C-348/09 - "Libre circulación de personas - Directiva 2004/38/CE - Artículo 28, 3, A) - Expulsión - Condena penal - Razones imperiosas de seguridad pública" - Conductas incluidas en el concepto motivos imperiosos de seguridad pública». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 16 (43): 953-68.
- Rodríguez Moro, Luis, i Rosario Gómez López. 2015. «Permisos ordinarios de salida: nacionalidad y género. Proyecto I+D igualdad y derecho penal: el género y la nacionalidad como factores primarios de discriminación 2010-19781». En *Derecho penal, género y nacionalidad.*, editat per María Acale Sánchez i Rosario Gómez López, 225-48. Estudios de Derecho Penal y Criminología. Granada: Editorial Comares.
- Rodríguez Yagüe, Cristina. 2012. «El modelo político-criminal español frente a la delincuencia de inmigrantes». *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, núm. 14: 7 - .
- . 2013. «Inmigrantes entre rejas: exclusión, expulsión y encarcelamiento de los inmigrantes en la España del siglo XXI». En *El siglo de los castigos: prisión y for-*

- mas carcelarias en la España del siglo XX*, editat per Pedro Oliver Olmo, 263-98. Barcelona: Anthropos.
- Roig Torres, Margarita. 2014. «La expulsión de los extranjeros en el Proyecto de reforma del Código Penal. Análisis desde la perspectiva del TEDH. Unas notas sobre el Derecho británico». *Estudios Penales y Criminológicos* 34 (0). <http://www.usc.es/revistas/index.php/epc/article/view/2114>.
- Romero, Eduardo. 2007. *Quién invade a quién: el Plan África y la inmigración*. 2 ed. Cambalache inmigración. Ovieu: Cambalache.
- . 2010. *Un deseo apasionado de trabajo más barato y servicial. Migraciones, fronteras y capitalismo*. Ovieu: Cambalache.
- . 2011. *Quién invade a quién. Del colonialismo al II Plan África*. Ovieu: Cambalache.
- Rose, Nikolas. 2012. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge University Press.
- Rygiel, Kim. 2011. «Bordering solidarities: migrant activism and the politics of movement and camps at Calais». *Citizenship Studies* 15 (1): 1-19.
- . 2012. «Politicizing camps: forging transgressive citizenships in and through transit». *Citizenship Studies* 16 (5-6): 807-25.
- Saint-Saëns, Isabelle. 2005. «Des camps en Europe aux camps de l'Europe». *Multitudes*.
- Salido López, Mercedes. 2011. «La libertad religiosa en los centros de internamiento de extranjeros». *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, núm. 27: 145-76.
- Sánchez Alonso, Blanca. 2011. «La política migratoria en España Un análisis de largo plazo». *Revista Internacional de Sociología* 69 (M1): 243-68.
- Sartori, Giovanni. 2001. *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Pensamiento (Taurus Ediciones). Madrid: Taurus.
- Sassen, Saskia. 2001. *¿Perdiendo el control?: la soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.
- . 2002. «Is this way to go? Handling immigration in a global era». *Ord&Bild*. <http://www.eurozine.com/pdf/2002-09-17-sassen-en.pdf>.
- . 2007. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Schuster, Liza. 2005. «A Sledgehammer to Crack a Nut: Deportation, Detention and Dispersal in Europe». *Social Policy & Administration* 39 (6): 606-21.
- Segato, Rita Laura. 2003. *Las estructuras elementales de la violencia: ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- . 2007. «El color de la cárcel en América Latina: apuntes sobre la colonialidad de la justicia en un continente en desconstrucción». *Nueva sociedad*, núm. 208: 142-61.
- Serrano Gómez, Alfonso. 2011. «Dudosa fiabilidad de las estadísticas policiales sobre criminalidad en España». *Revista de derecho penal y criminología*, núm. 6: 425-54.
- Serra Solé, Marc. 2014. «“Drets de paper, garanties d'espines”. El sistema de garanties en els Centres d'Internament d'Estrangers i el seu funcionament front situacions de vulneracions de drets». Barcelona: Universitat de Barcelona. <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/60611>.

- SGIP. 2010. «Informe general 2009». 126-11-053-2 (en línea). Madrid: Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Informe\\_General\\_2009.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Informe_General_2009.pdf).
- . 2014. «Informe general 2013.» 126-14-068-5. Madrid: Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Informe\\_General\\_2013\\_Web\\_acc.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Informe_General_2013_Web_acc.pdf).
- Sigona, Nando. 2015. «Campzanship: reimagining the camp as a social and political space». *Citizenship Studies* 19 (1): 1-15.
- Silveira Gorski, Héctor Claudio. 1998. «La Unión Europea, los refugiados y los inmigrantes ilegales, sans papiers, clandestini...» *Mientras tanto*, núm. 73: 43-54.
- . 2002a. «La ley de Extranjería y la formación de un sistema dual de ciudadanía». *El Vuelo de Icaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*, núm. 2: 517-42.
- . 2002b. «Los Centros de Internamiento de Extranjeros y el futuro del Estado de derecho». *Mientras tanto*, núm. 83: 93-102.
- . 2009. «Estado expulsores y semipersonas en la Unión Europea». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 43: 117-39.
- . 2013. «Biopolítica de Estados expulsores». *Política y Sociedad* 49 (3): 497-517.
- Silveira Gorski, Héctor Claudio, Marta Monclús Masó, i Gemma Nicolás Lazo. 2003. «Primer Informe sobre los procedimientos administrativos de detención, internamiento y expulsión de extranjeros en Cataluña». Barcelona: Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans, Universitat de Barcelona.
- Silveira Gorski, Héctor Claudio, i Iñaki Rivera Beiras. 2009. «La biopolítica contemporánea ante los flujos migratorios y el universo carcelario: Una reflexión sobre el regreso de los "campos" en Europa». En *Rastros y rostros de la biopolítica*, editat per Ignacio Mendiola Gonzalo, 271-92. Barcelona: Rubí: Anthropos.
- Silverman, David. 2009. *Doing Qualitative Research*. SAGE.
- Simon, Jonathan. 2007. *Governing through crime: how the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*. Studies in crime and public policy. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Solanes Corella, Ángeles. 2003. «La irregularidad que "genera" la Ley de Extranjería: un factor a tener en cuenta en una futura reforma». *Revista de derecho migratorio y extranjería*, núm. 4: 125-39.
- SOS Racisme Catalunya. 2015. «Informe sobre l'Estat del Racisme a Catalunya 2014». Barcelona: S.O.S. Racisme. [http://www.sosracisme.org/wp-content/uploads/2015/03/SOS\\_Informe2014\\_15x21\\_070315\\_SOS.pdf](http://www.sosracisme.org/wp-content/uploads/2015/03/SOS_Informe2014_15x21_070315_SOS.pdf).
- Soto Navarro, Susana. 2005. «La Influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia». *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*.
- Sousa Santos, Boaventura. 2003. «Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia». En *La caída del Angelus Novus. Ensayos para una nueva teoría social*, Boaventura Sousa Santos. En Clave de Sur. Bogotá: ILSA.
- Soysal, Yasemin Nuhoğlu. 1994. *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: University of Chicago.



- Spijkerboer, Thomas. 2007. «The Human Costs of Border Control». *European Journal of Migration and Law* 9: 127-39.
- Squire, Vicki. 2011. *The Contested Politics of Mobility: Borderzones and Irregularity*. London: Routledge.
- Stake, Robert E. 1998. *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- STEPS Consulting Social. 2007. «The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states». Directorate - General Internal Policies Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Brussels: Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament.
- Stumpf, Juliet P. 2006. «The Cimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power». Rochester, NY: Social Science Research Network.
- . 2013. «The Process is the Punishment in Cimmigration Law». En *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, editat per Katja Franko Aas i Mary Bosworth. Oxford University Press.
- Suárez Navaz, Liliana, Raquel Macià Pareja, i Ángela Moreno García, ed. 2007. *Las Luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía: perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Sutton, Rebecca, i Darshan Vigneswaran. 2011. «A Kafkaesque state: deportation and detention in South Africa». *Citizenship Studies* 15 (5): 627-42.
- Tamarit Sumalla, Josep M. 2012. «La política criminal com a disciplina empírica i valorativa». FUOC-Universitat Oberta de Catalunya.
- Tanquem els CIE. 2014. «El CIE de Barcelona (Zona Franca). Situacions de racisme i discriminació». Barcelona: Campanya pel Tancament dels Centres d'Internaments per a Estrangers. [http://issuu.com/okokitsme/docs/informe\\_cie\\_zona\\_franca\\_enero\\_2014](http://issuu.com/okokitsme/docs/informe_cie_zona_franca_enero_2014).
- Terradillos Basco, Juan M. 2006. «La criminalidad de los migrantes. Aproximación criminológica». *Revista galega de seguridade pública* 8.
- . 2008. «Las políticas penales europeas de inmigración». En *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración: retos contemporáneos de la política criminal*, editat per Maria Luz Puente Aba, Luis Rodríguez Moro, i Mónica Zapico Barbeito, 195-224. Granada: Comares.
- Tolosa Tribiño, César. 2014. «La problemática aplicación judicial de la expulsión del extranjero residente de larga duración». *Revista de derecho migratorio y extranjería*, núm. 35: 43-65.
- Toret, Javier. 2013. «Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida.» *IN3 Working Paper Series* 0 (0). <http://journals.uoc.edu/index.php/in3-working-paper-series/article/view/1878>.
- Torpey, John. 2000. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship, and the State*. Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press.
- Torres Fernández, María Elena. 2012. *La expulsión de extranjeros en Derecho Penal*. Temas (La Ley). Las Rozas: La Ley.
- Torres, Francisco. 2006. «La inmigración en España. Cifras, imágenes y percepciones». *Página abierta* 174.

- Triandafyllidou, Anna, i Maurizio Ambrosini. 2011. «Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-Keeping Serving the Labour Market». *European Journal of Migration and Law* 13 (3): 251-73.
- Trillo-Figueroa Calvo, José M<sup>a</sup>. 2013. «Los centros de internamiento de extranjeros: en los confines de lo carcelario». En *El siglo de los castigos: prisión y formas carcelarias en la España del siglo XX*, 299-320.
- Tsoukala, Anastasia. 2005. «Looking at Migrants as Enemies». En *Controlling Frontiers: Free Movement Into And Within Europe*, editat per Didier Bigo i Elspeth Guild. Aldershot, Hampshire: Ashgate Publishing, Ltd.
- Tuchman, Gaye. 1983. *La producción de la noticia. Estudio sobre la construcción social de la realidad*. Barcelona: Ediciones G.Gil S.A.
- Ugelvik, Synnøve, i Thomas Ugelvik. 2013. «Immigration Control in Ultima Thule: Detention and Exclusion, Norwegian Style». *European Journal of Criminology* 10 (6): 709-24.
- Vacas Fernández, Félix. 2007. *Los tratados bilaterales adoptados por España para regular y ordenar los flujos migratorios. Contexto, marco jurídico y contenido*. Madrid: Dykinson.
- Valiño, Vanesa. 2013. «Emergencia habitacional en el Estado español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos.» Barcelona: Observatorio DESC i Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH).
- Valles, Miguel S. 1999. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Valluy, Jérôme. 2005. «La nouvelle Europe politique des camps d'exilés: genèse d'une source élitare de phobie et de répression des étrangers». *Cultures & Conflits* 57: 12-70.
- . 2010. «La metamorfosis del asilo en Europa: de los orígenes históricos del "falso refugiado" hasta su internamiento». Traduit per Cristina Fernández Bessa, 123-34.
- Varela Huerta, Amarela. 2013. *Por el derecho a permanecer y a pertenecer: una sociología de la lucha de migrantes*. Primera edición. Movimiento 13. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Vasilachis de Gialdino, Irene, ed. 2006. *Estrategias de investigación cualitativa*. 1. ed. Biblioteca de educación. Herramientas universitarias 13. Barcelona: Gedisa Ed.
- Venturini, Alessandra. 2004. *Postwar Migration in Southern Europe, 1950–2000: An Economic Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vogel, Dita. 2000. «Migration Control in Germany and the United States». *International Migration Review* 34 (2): 390-422.
- VVAA. 2008. *Frontera sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*. Virus.
- . 2009. *Rastros de Dixan: Islamofobia y construcción del enemigo en la era post 11-S*. Barcelona: VIRUS editorial. <http://bibliotecadigital.org/handle/001/574>.
- Wagman, Daniel. 2004. «"Malditos" inmigrantes». En *Inmigración, nuestros miedos e inseguridades*. Donosti: Gakoa.
- . 2006. «Perfil racial en España: Investigaciones y recomendaciones». *Grupo de Estudios y Alternativas* 21: 13.

## BIBLIOGRAFIA

Cristina Fernández Bessa

---

- Wahidin, Azrini. 2013. «Gender and Crime». En *Criminology*, editat per Chris Hale, Keith Hayward, Azrini Wahidin, i Emma Wincup, 3 edition. Oxford: OUP Oxford.
- Walters, William. 2002. «Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens». *Citizenship Studies* 6 (3): 265-92.
- . 2004. «Welcome to Schengenland. Per un'analisi critica dei nuovi confini europei». En *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, editat per Sandro Mezzadra. Roma: DeriveAprodi.
- . 2006. «Border/Control». *European Journal of Social Theory* 9 (2): 187-203.
- Weber, Leanne. 2002. «The Detention of Asylum Seekers: 20 Reasons Why Criminologists Should Care». *Current Issues in Criminal Justice* 14: 9.
- . 2013. *Policing non-citizens*. Routledge studies in criminal justice, borders and citizenship 1. London ; New York: Routledge.
- Weber, Leanne, i Ben Bowling. 2004. «Policing migration: A framework for investigating the regulation of global mobility». *Policing and Security* 14 (3): 195-212.
- Weber, Max. 1944. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Welch, Michael, i Liza Schuster. 2005. «Detention of asylum seekers in the US, UK, France, Germany, and Italy: A critical view of the globalizing culture of control». *Criminology and Criminal Justice* 5 (4): 331-55.
- Wilsher, Daniel. 2014. *Immigration Detention: Law, History, Politics*. Reprint edition. Cambridge University Press.
- Women's link worldwide. 2009. «Los derechos de las mujeres migrantes. Una realidad invisible». Madrid: Women's link worldwide. <http://www2.womenslinkworldwide.org/wlw/bajarFS.php?tl=3&per=95>.
- . 2012. «Mujeres en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Realidades entre rejas.» Madrid: Women's link worldwide. <http://www2.womenslinkworldwide.org/wlw/bajarFS.php?tl=3&per=158>.
- Wu Ming I. 2003. «El copyleft explicat als nens. Per a desmuntar alguns equívocs». Traduït per Albert Sanfeliu. *Il Mucchio Selvaggio*. [http://www.wumingfoundation.com/italiano/outtakes/copyleft\\_catalan.htm](http://www.wumingfoundation.com/italiano/outtakes/copyleft_catalan.htm).
- Yñiguez Navas, Agustí. 2007. «Reglas básicas de la práctica policial y funcionamiento interno de la Policía». *Cuadernos de Trabajo Social* 20: 57-73.
- . 2010. «La Policía dins la comunitat: la interacció policial en les societats complexes». *Revista Catalana de Sociologia*, núm. 25: 27-42.
- Young, Jock. 2003. *La Sociedad «excluyente»: exclusión social, delito y diferencia en la modernidad tardía*. Traduït per Roberto Bergalli. Madrid: Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales.
- . 2011. *The Criminological Imagination*. Cambridge/Malden: Polity Press.
- Young, Robert J. 2005. *Introduzione al postcolonialismo*. Traduït per M. Mellino. Roma: Meltemi.
- Zapata Barrero, Ricard. 2004. *Multiculturalidad en inmigración*. Madrid: Síntesis.
- . 2009. *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Trotta.
- Zapata Barrero, Ricard, i Gemma Pinyol. 2008. «Los gestores del proceso de inmigración: actores y redes de actores.» En *Los gestores del proceso de inmigración: Actores y redes de actores en España y Europa*. Barcelona: Fundació CIDOB.

Zirion Landaluze, Iker, i Iker Zirion Landaluze. 2014. «Algunas reflexiones sobre investigación feminista y conocimiento desde una posición paradigmática de dominación». *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social* 14 (4): 329-37.