



La Unión Europea ante la inmigración ilegal: la institucionalización del odio*

Esther Pomares Cintas
Universidad de Jaén
epomares@ujaen.es

Resumen

El transcurso del tiempo tiene la virtud de proporcionar una visión global de la política migratoria en la Unión Europea, sin riesgo de equívocos. La estrategia basada en el diseño *ad hoc* de espacios de exclusión-*inocuidación* como instrumentos de lucha contra el inmigrante ilegal ha fomentado una *cultura del odio* que es consustancial a ese formato político común. Este trabajo analizará sus diversas manifestaciones.

Palabras clave

Inmigración ilegal, derechos fundamentales, política migratoria comunitaria, pragmatismo jurídico.

European Union against illegal immigration: the institutionalization of hate

Abstract

The passage of time has the virtue of providing an overview of the migration policy of the European Union, without the risk of misunderstandings. The strategy based on an *ad hoc* design of exclusion-incapacitation spaces as instruments to combat illegal immigration has fostered a *culture of hate*, which is consubstantial with this communitarian policy model. This paper intends to analyze its different manifestations.

Keywords

Illegal immigration, fundamental human rights, european migration policy, law pragmatism.

* Este trabajo ha sido elaborado dentro del marco del Proyecto de investigación "El Derecho ante las formas contemporáneas de esclavitud" (DER 2011-25796).

1. ¿La lucha contra la inmigración ilegal como presupuesto para alcanzar un espacio de libertad, seguridad y justicia en el territorio de la Unión Europea?

El transcurso del tiempo tiene la virtud de proporcionar una visión global de la política migratoria en la Unión Europea (UE), sin riesgo de equívocos. El 4 de noviembre de 2009, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) lanzó un mensaje más cercano a la alerta que a la advertencia, de esos que confirman la sospecha, tantas veces denunciada “a contracorriente” por la doctrina especializada y por las asociaciones de derechos humanos, que identifica las directrices impulsadas por la UE en materia de inmigración ilegal con la falta de reconocimiento de derechos y libertades fundamentales y con la negación de los principios democráticos del Estado social de Derecho. Ha sido un error, señala el Comité, “un mensaje político equivocado”, vincular la inmigración y el asilo con la política de seguridad de los Estados, “entendiendo ésta como si fuera incompatible con el desarrollo de la libertad y la protección de los derechos fundamentales”, que “ha retrocedido en la agenda de la UE” (Dictamen, 2009).

No se garantiza que el inmigrante sea un sujeto de derechos y protección porque se ha construido una visión común legalmente excluyente basada en subrayar la dicotomía entre ciudadanos-“no ciudadanos” (Dictamen, 2009; Monclús, 2004:109 ss.; Pomares Cintas, 2005: 55 ss.). Es especialmente ilustrativo el Considerando inicial de la Decisión Marco 2002/946/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, circulación, y estancia irregulares, que ubica la lucha contra la inmigración clandestina dentro del objetivo de la Unión Europea de “ofrecer a los *ciudadanos* un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia” (Decisión Marco, 2002)¹.

144

En efecto, la estrategia para controlar los movimientos migratorios, bajo la tarea de combatir la inmigración ilegal en el territorio de la UE, se ha caracterizado primordialmente por su índole represiva y actuarial (Resolución del Parlamento Europeo, 2007). Una cooperación originariamente de carácter intergubernamental (Convenio de Schengen), que después se integraría en el marco de los objetivos del *Tratado de la Unión Europea* (1999) y del posterior *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (2009).

Cabe recordar que el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 19 de junio de 1990, surge en el contexto intergubernamental tras largos períodos de políticas de cooperación jurídica y policial *ad hoc* en materia penal. El Convenio, que alcanzó una importante aceptación por los Estados miembros de la UE², considera prioritario el objetivo de reforzar las fronteras exteriores para el control de los flujos migratorios, necesario para garantizar el orden público y la seguridad en el territorio de los Estados firmantes. Había que perseguir, desde esos parámetros, la inmigración ilegal. En un principio, las medidas y objetivos del Convenio, el denominado “acervo Schengen” sobre régimen de entrada y permanencia de extranjeros, habían operado totalmente al margen de las instituciones comunitarias.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el 1 de mayo de 1999, esa cooperación se introdujo en el marco normativo de la UE. Se integra, concretamente, en el tercer pilar del *Tratado de la Unión Europea* (arts. 29 y ss.),

¹ La cursiva ha sido añadida. Véase también Programa de Estocolmo (2010).

² El Convenio fue ratificado por España el 30 de julio de 1993, entrando en vigor el 1 de marzo de 1994.

que fija, como uno de los principales objetivos, alcanzar un *espacio de libertad, seguridad y justicia* para los ciudadanos, y ello implica, en particular, lograr un espacio *libre* de inmigrantes clandestinos o ilegales³. En este contexto se sitúa, asimismo, la intervención penal para la persecución del “tráfico de seres humanos” - arts. 29, párr. 2º y 31 e)-, una figura híbrida que abarcaría tanto el tráfico ilegal de migrantes como la trata de seres humanos, a pesar de su distinta naturaleza (Portilla Contreras y Pomares Cintas 2010: 355 ss.; Pomares Cintas, 2011: 1 ss.).

Posteriormente, el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*⁴ (TFUE) consolida la inmigración y el asilo como asuntos de seguridad interior del territorio de la UE, bajo la rúbrica “*Espacio de libertad, seguridad y justicia*” (Título V). Al amparo de esta cartera, se continúan gestionando los flujos migratorios a través de una política común de inmigración, asilo y control de las fronteras exteriores (art. 67.2⁵ TFUE) basada, primordialmente, en la prevención y lucha “*reforzada*” contra la inmigración “*ilegal*” (art. 79.1 TFUE), como presupuesto del espacio de seguridad al que se aspira.

Para la salvaguardia de la seguridad interior, se otorga prioridad a las decisiones del Consejo Europeo, que definirá las *orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa* en el espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 68 TFUE). Se sigue así el programa elaborado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la UE en el Consejo Europeo de Tampere de 16 y 17 de octubre de 1999⁶: la inmigración ilegal, como un asunto de orden público, representa una amenaza para la seguridad interior de los Estados, de la misma forma que la criminalidad organizada transnacional (Programa de Estocolmo, 2010; Monclús, 2004: 109 ss.; Sáez Valcárcel, 2002: 3; Portilla Contreras, 2004: 710 ss., 712 ss.). Se asimila, pues, la lucha contra la inmigración ilegal a la lucha contra la delincuencia⁷ y, en concreto, el terrorismo (Portilla Contreras, 2007: 106-107, 124 ss., 134 ss.; Jiménez Ruíz, 2014: 520 ss.; Iglesias Skulj, 2013: Documento Tol 4.014.594): “Los controles fronterizos deben responder a los desafíos de una lucha eficaz contra las redes de delincuentes, de una auténtica acción contra la amenaza terrorista (...)” (Comunicación de la Comisión, 2001).

Este planteamiento estratégico ha servido para integrar al extranjero dentro del concepto del “*enemigo*” (Portilla Contreras, 2004: 710 ss.; 2007: 125; De Prada Solaesa, 2002: 72 ss., 76, 78), un destinatario permanente de prácticas de control, incluso más allá de las fronteras exteriores de la UE, pues se delega esa tarea en los países de origen de los inmigrantes a través de la *externalización* del control de fronteras (De Giorgi, 2000: 59; Brandariz García, 2007: 135). Cómo entender, de otro modo, que se fortifiquen las fronteras terrestres, aéreas y marítimas, o que las medidas de control y vigilancia de la inmigración ilegal se extiendan geográficamente a través de operaciones conjuntas en África. Así pues, con el pretexto de la inmigración clandestina, se ha creado una Red de Patrullas Europeas y un Sistema Europeo de Vigilancia permanente, coordinados por la Agencia Frontex, en todas las “zonas de alto riesgo” y, en particular, en las fronteras

³ Véase Considerando 1 de la Directiva 2002/90/CE, del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.

⁴ Resultante de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007. Entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

⁵ Se corresponde con el art. 29 TUE.

⁶ Orientaciones estratégicas posteriormente mantenidas en el Programa de La Haya (2004-2009) y prácticamente corroboradas en el actual *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*, aprobado por el Consejo de la UE, el 16 de octubre de 2008.

⁷ El mismo precepto que contempla la política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores (art. 67 TFUE) también está dedicado a la lucha contra la delincuencia (apartado 3).



marítimas⁸. En este ámbito, ACNUR y otros organismos internacionales han denunciado vulneraciones de derechos humanos cuando el control de fronteras se produce fuera del territorio UE (Dictamen, 2009)⁹. Pero también se observan cuando se produce dentro, por ejemplo, a propósito de la reinstalación (después del período 2005-2007) de cuchillas afiladas en la valla fronteriza de Melilla por parte del Ministerio del Interior a principios de noviembre de 2013 (Manifiesto de la *Red Migreurop*, 2014)¹⁰. Es un gesto altamente simbólico. Porque las concertinas no sólo suponen una puesta en peligro de la vida o integridad física de las personas¹¹, también representan un sacrificio (in)humano que deja sin contenido el derecho de asilo¹², equiparando la gestión de la inmigración ilegal económica y la del solicitante de asilo o refugiado¹³.

Tampoco los medios tecnológicos de “seguridad” que utiliza la estrategia europea de control de fronteras -sistema de Información Schengen (SIS II), sistema de Información de Visados (VIS), etc.- aseguran el respeto del derecho fundamental a la intimidad personal y el derecho a la no discriminación¹⁴.

Pues bien, esta relación ilustrativa de actuaciones de lucha contra la inmigración irregular encuadradas en el paradigma de la seguridad interior se apoya, como sustrato, en el retorno del juicio de peligrosidad en el que lo que prima no es el comportamiento sino la pertenencia a un colectivo: el extranjero-inmigrante-clandestino, que no ha sido invitado para entrar ni para estar, pero se encuentra, o

⁸ Resaltan su importancia la Resolución del Parlamento Europeo (2007); Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008); Programa de Estocolmo (2010); Acción de la Unión Europea frente a las presiones migratorias- Una respuesta estratégica- (2012), de 23 de abril.

⁹ El Comité Económico y Social Europeo propone, además, que se realice una evaluación independiente sobre el respeto de los derechos humanos en las operaciones conjuntas de control fronterizo coordinadas por la Agencia Frontex y se refuerce el control parlamentario nacional y europeo.

¹⁰ En las fronteras de Ceuta y Melilla se ha llegado a plantear la necesidad de recurrir a las Fuerzas armadas para ayudar a la Administración civil en la lucha contra la inmigración clandestina. Diario *El País* (18-11-2002: 18; 30-9-2005).

¹¹ Además, hay que tener en cuenta que el salto de la valla es la única opción de acceder al territorio sin coste económico. Diario *El País* (17-2-2014: 8). El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa reconoció que la colocación de hojas afiladas en las vallas hace más peligrosa la operación migratoria pero no funciona para desanimar a gente desesperada, no frenará los intentos de acceso al territorio, “sólo va a causar más desesperación”. Diario *El País* (6-11-2013: 17).

¹² No se puede solicitar el asilo si no es atravesando las cuchillas. Según la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), “de los 1.500 inmigrantes reclusos en los CETI de Ceuta y Melilla, por sus nacionalidades, unos 700 [casi un 50%] son susceptibles de ser considerados refugiados políticos” porque huyen de conflictos armados o de la persecución política (http://politica.elpais.com/politica/2014/03/28/actualidad/1396009523_934632.html) Revisado el 29 de junio de 2014). Véase también *Balance Migratorio Frontera Sur* (2012) y *Derechos Humanos en la Frontera Sur* (2013), Informes elaborados por la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), disponibles en http://www.apdha.org/media/Balance_Migratorio_2012.pdf, y http://www.apdha.org/media/fronterasur_2013_web.pdf (Revisados el 21 de septiembre de 2014). Asimismo, el Comité Económico y Social Europeo (2009) advierte que “Muchas personas que necesitan de protección internacional llegan a las fronteras exteriores a través de vías clandestinas” y de modo precipitado; el control de las fronteras debe ser respetuoso y garantizar el derecho fundamental de asilo y el principio de *non-refoulement* que impide devolver a un individuo a un territorio en el que su vida o libertad corran peligro.

¹³ Véase, el reportaje de M. Paone, en el periódico *El País* (30-1-2014: 35): “cada vez más se trata de personas que llegan a las costas europeas huyendo de guerras y persecuciones políticas. Un fenómeno que ha crecido sobre todo a raíz de las convulsiones posteriores a la llamada primavera árabe. En este caso se trata de refugiados, no de inmigrantes”. Seguramente, la mayoría de las numerosas víctimas mortales y las que resultaron heridas en el naufragio, en la costa de Lampedusa, el 3 de octubre de 2013, eran refugiados/as. Diario *El País* (13-10-2013: 2). Véase objetando esta asimilación, DE LUCAS (2013: 5 ss.)

¹⁴ La creación de bases de datos personales, con la finalidad de determinar perfiles étnicos y culturales-religiosos, plantea importantes objeciones a la hora de velar por el derecho a la no discriminación (art. 21 Carta de los Derechos Fundamentales de la UE). Cfr. Dictamen (2009)

se puede encontrar, *entre nosotros*. Su estatus de clase determina una categoría de peligrosidad ontológica (De Giorgi, 2000: 61; 2002: 114; Portilla Contreras, 2004: 708 ss., 710 ss.; 2007: 105 ss.; De Lucas, 2000: 8; Brandariz García, 2007: 133 ss.; Terradillos Basoco, 2002: 377; 2004: 1466, 1474; Asensi Sabater, 2004: 61 ss.; Iglesias Skulj, 2011: 190 ss.). Y ello es coherente con una política comunitaria que, de forma abierta, utiliza los términos clandestinidad o ilegalidad, no para referirse a la operación migratoria en cualquiera de sus vertientes –entrada, estancia, permanencia, trabajo–, sino para definir una condición anudada al inmigrante como colectivo. Así, se le denomina inmigrante “*ilegal*”¹⁵, pero también “*clandestino*” (Resolución, 2007) o *irregular*, para denotar que sigue siendo objeto de persecución y control, aun cuando no haya cometido ilícito alguno relacionado con la normativa migratoria pero potencialmente pueda cometerlo: aquellos que pretenden entrar en territorio ajeno sin la documentación precisa o fuera de los lugares habilitados¹⁶.

En suma, se percibe la inmigración ilegal en todas sus etapas -traslado, entrada, permanencia- como un peligro para las condiciones de seguridad dentro de las fronteras interiores de la UE. Si es así, se entiende necesario armonizar las legislaciones internas de los Estados miembros, tanto en materia administrativa como penal (Dictamen, 2002a).

2. Manifestaciones de la lucha contra la inmigración ilegal en el territorio de la Unión Europea: la creación de espacios de exclusión de derechos fundamentales

Veamos concretamente cómo la política migratoria de la Unión Europea reprocha a los nacionales de terceros países¹⁷ -incluidos los apátridas¹⁸- ejercitar su derecho a migrar sin los recursos económicos que exige el modelo oficial de entrada y permanencia en el territorio, un patrón común que reduce el valor del inmigrante a su importancia productiva en Europa, incluida la demográfica (Resolución, 2007)¹⁹.

Teniendo en cuenta, como se ha señalado, que el extranjero-inmigrante ilegal se anuda a una categoría de peligro para la seguridad del territorio UE, la estrategia se centra en combatir la operación migratoria, en todas sus etapas, mediante instrumentos de control que se perfeccionan a través de la definición de este colectivo bajo un *estatus jurídico negativo*, como un *estigma* a ras de la piel, marcado a fuego. Ese estigma se identifica con un modelo pragmático de exclusión-*inocuidización* (Portilla Contreras, 2004: 710-711; Mestre, 1999: 24; De Lucas, 1993:

¹⁵ Es el término que utilizan, entre otros instrumentos comunitarios, la Propuesta de Plan Global(2002) y la Directiva (2008).

¹⁶ Véase, más adelante, en torno a la figura de la “devolución”. Apartado 2.2.

¹⁷ Los nacionales de los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo disfrutaban del estatuto del autóctono, en la medida en que tienen libertad de circulación y residencia en el territorio UE. Aunque estén sujetos a restricciones posteriores, y se prevea incluso la posibilidad de expulsar a los ciudadanos de la UE y del Espacio Económico Europeo, éstos no forman parte de la política migratoria europea sobre autorizaciones de entrada y permanencia, ni se miden (por ahora) por su valor económico o productivo. Véase la Directiva (2004a). Cfr., en España, el Real Decreto 240/2007, de 16 febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados Miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, sólo se les aplicará “en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables” (art. 1.3).

¹⁸ El art. 67.2 TFUE entiende que “los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países” en el marco de la política común de inmigración, asilo y control de las fronteras exteriores.

¹⁹ En sentido crítico, Dictamen (2009).

36 ss.; 2003: 35; Silveira Gorski, 2003: 539 ss.) en torno al efecto *útil* de la *expulsión* –repatriación forzosa– como respuesta principal de la política comunitaria²⁰.

Se diseña un formato de exclusión que no sólo es física, en la medida en que implica, como veremos, una expulsión de la universalidad de los derechos fundamentales mediante la negación de derechos básicos que rigen para el *ciudadano*: al extranjero-inmigrante ilegal o clandestino se le incapacita, se le desprotege desde el derecho armonizado de los Estados miembros. Esta maquinaria actuarial de *inocuización* se basa en la pertenencia del sujeto a un colectivo indeterminado y heterogéneo al que se le atribuye, como herramienta de control, la responsabilidad de su condición: por estar o existir como tal en el territorio UE, o, simplemente, por intentarlo.

Así, según la Ley Orgánica 4/2000, de 11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx.), que se ha ido adaptando sin escrúpulos por los responsables políticos a las directrices de la UE, constituyen infracciones graves, que llevan consigo la posibilidad de ser expulsado del territorio nacional (art. 57.1), permanecer ilegalmente *-encontrarse irregularmente en territorio español* [art. 53.1 a)]-, o encontrarse trabajando sin autorización administrativa previa [art. 53.1 b)]²¹. En cambio, entrar en territorio español, o intentar hacerlo, sin los requisitos necesarios o al margen de los puestos fronterizos habilitados, no constituye infracción administrativa alguna (se suprimió por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre): en estos casos, el Estado actúa contra el extranjero bajo la ficción jurídica de un ilícito que no existe, introduciendo la figura de la *devolución* (véase más adelante en el apartado 2.2).

2. 1. La consolidación de los espacios de exclusión del extranjero-inmigrante-ilegal o clandestino: la Directiva 2008/115/CE y el Convenio Europeo de Derechos Humanos

Pues bien, hacía falta un instrumento armonizador a nivel comunitario, un mensaje claro y contundente que comprometiera, al unísono, a los Estados miembros en el logro del objetivo prioritario de la política migratoria. Un espacio libre de inmigrantes ilegales requería consolidar *espacios de exclusión* que giren en torno a la expulsión o su efecto útil. Había que establecer normas comunes efectivas capaces de garantizar la ausencia de este colectivo “entre nosotros”. Con esta finalidad, se generaliza la *prohibición de regreso* al territorio UE, por un plazo de tiempo considerable, como medida obligatoria que prolonga, con alevosía y ensañamiento, los efectos de la expulsión; se legitima la *detención* y el internamiento en *centros especializados* de extranjeros y el uso de otros medios coercitivos para asegurar su repatriación forzosa. Estas son algunas de las “bondades” incluidas en la Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (Directiva, 2008).

Ahí queda plasmada, sin signos de rubor, la respuesta principal de la política inmigratoria de la UE, un arsenal de combate que, como reconoce con estupor el Comité Económico y Social Europeo (Dictamen, 2009), “legitima algunas prácticas nacionales que no son compatibles con los derechos humanos y el Estado de

²⁰ Una medida que no se considera excepcional, como ha lamentado reiteradamente el Comité Económico y Social Europeo. Cfr. Dictámenes (2002b; 2002c; 2004).

²¹ Ambas infracciones administrativas son causas de expulsión desde la reforma de la legislación de extranjería por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

Derecho”²². Al extranjero, por su condición migratoria ilegal o clandestina, se le puede detener (sin causa por delito) y encerrar (administrativamente) en un centro de internamiento “especializado” (art. 16 Directiva, 2008), para asegurar su expulsión: se autoriza a los Estados miembros imponer un plazo de privación de libertad de 6 meses prorrogables hasta 12 meses más (art. 15, apartados 5 y 6), un periodo crasamente desproporcionado si lo comparamos con el límite máximo de 30 días que excepcionalmente defiende el CESE²³. Asimismo, se permite aplicar el internamiento a menores no acompañados y familias con menores (arts. 17, 10). Por otro lado, la Directiva legitima la opción de recurrir al uso de la fuerza -“lo razonable”- para llevar a cabo la expulsión de quien se oponga a ella (art. 8.4) e impulsa la imposición de la *prohibición de entrada* como medida complementaria a la expulsión (art. 11.1), *con eficacia para el territorio de todos los Estados miembros*²⁴.

La identificación entre inmigración y delincuencia, la fusión utilitaria de los planos administrativo y penal que impregna la Directiva 2008/115/CE, llegan al punto de autorizar el internamiento en condiciones de detención en un centro *penitenciario*, como lugar de custodia-retención de extranjeros infractores administrativos en espera de expulsión, si los centros especializados no están disponibles (art. 16). Un planteamiento frontalmente contrario al criterio jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)²⁵ y del CESE²⁶.

Para cobrar legitimidad democrática, la Directiva 2008/115/CE enmascara este arsenal de medidas de exclusión de derechos fundamentales del extranjero-inmigrante ilegal alegando buscar una finalidad pretendidamente tuitiva²⁷: reconocer “garantías” al procedimiento y la espera del retorno, es decir, a esos espacios vinculados a la privación del derecho fundamental a la libertad -la detención e internamiento administrativos-, a la posibilidad de ser objeto del uso de la fuerza y a la prohibición del ejercicio legítimo del derecho a migrar anudada mecánicamente a la expulsión –prohibición de regreso hasta un período de 5 años, aunque se reúnan

²² El ponente encargado del trámite de la Directiva, Manfred Weber, eurodiputado alemán del Partido Popular Europeo, hace corresponsable al Gobierno español socialista de “haber presionado para endurecer la nueva norma” desde el Consejo Europeo. Asimismo, Claudio Fava, coordinador del Área de Libertades Civiles, Justicia e Interior del Partido de los Socialistas Europeos en el Parlamento Europeo, admitió que las delegaciones socialistas españolas y alemanas decidieron votar a favor de la Directiva. Diario *El País* (19-6-2008:3).

²³ Cfr. Dictámenes (2002b; 2002c; 2009). El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa también se muestra contrario al plazo que permite la Directiva (2008). Cfr. Diario *El País* (6-11-2013: 17).

²⁴ El Considerando 14 de la Directiva (2008) es reflejo de un sentimiento xenófobo común abiertamente declarado: “Debe darse una *dimensión europea* a los efectos de las medidas nacionales de retorno, mediante el establecimiento de una *prohibición de entrada* que impida la entrada y la estancia *en el territorio de todos los Estados miembros*. La duración de la prohibición de entrada debe asimismo determinarse teniendo debidamente en cuenta todas las circunstancias pertinentes de cada caso individual y normalmente no debe exceder de cinco años”. La cursiva ha sido añadida.

²⁵ Las sentencias del TEDH (2008b y 2006) se oponen a que el extranjero, por su condición migratoria ilegal, sea asimilado a un preso penado, y que el centro de detención tenga naturaleza penitenciaria.

²⁶ Cfr. Dictámenes (2002b; 2002c). Véase esta práctica de privación de libertad de extranjeros (por su condición migratoria) en centros penitenciarios en el territorio UE: Informe (2012) *Los Derechos Humanos en la Frontera Sur* elaborado por la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), disponible en:

http://www.apdha.org/media/Balance_Migratorio_2012.pdf (revisado el 21 de septiembre de 2014).

²⁷ Es cierto que el TEDH ha llegado a afirmar que la privación de libertad de un extranjero al margen de la causa por delito, y relacionada con la normativa de extranjería, por ejemplo, la detención de solicitantes de asilo, agiliza los trámites y permite una mayor rapidez, eficiencia y eficacia de la Administración en la resolución de las solicitudes, lo cual redundaría en un beneficio para los solicitantes mismos (TEDH, 2008b y 1996). Cfr. Fallada García-Valle (2010: 13); Álvarez García y Queralt Jiménez (2009). Véase asimismo, un análisis de esta jurisprudencia, García Roca y Díaz Crego (2009: 266 ss.)



las condiciones legales para entrar. Como si a través de esta operación de maquillaje el extranjero afectado recuperara la dignidad como ser humano.

En última instancia, es una cuestión de etiquetas. Esos espacios de exclusión se convierten en el derecho a la expulsión con garantías, que se extiende también a la existencia de un centro de internamiento “especializado” de extranjeros con garantías, o la detención de los solicitantes de asilo en los puestos fronterizos, incluidas las zonas de tránsito de los aeropuertos, con garantías, aun cuando ningún ilícito hayan cometido. Es, salvando las distancias, como reconocer garantías a la imposición y ejecución de la pena de muerte y hacerlas constar en un tratado sobre derechos humanos. Condenar al inmigrante ilegal a un estatus de negación de derechos fundamentales, con garantías, genera una situación de esquizofrenia que nos hace ver los derechos humanos donde no los hay, el respeto de los mismos donde existe una violación. La Directiva 2008/115/CE no deja opción para cuestionar la posibilidad, en sí, de detener, encerrar a un extranjero, que, todo lo más, es un infractor administrativo, o la de privarle del ejercicio, en un futuro inmediato, del derecho a migrar *en el territorio de todos los Estados miembros*, probablemente, su recurso de supervivencia personal o familiar. El objeto de preocupación se centra en evitar (otras) posibles acciones arbitrarias de los poderes públicos en esos espacios de exclusión²⁸.

Tal vez sea ésta la lectura paternalista que haya de darse a los irónicos incisos que introduce la legislación de extranjería española a propósito del internamiento de extranjeros: “Los extranjeros internados estarán privados *únicamente* del derecho ambulatorio” (art. 60. 2 LOEx.), “*sin más limitaciones* que las establecidas a su libertad ambulatoria” (art. 62 bis), porque el internamiento “*tendrá únicamente finalidad preventiva y cautelar*” (art. 62 bis) de no se sabe qué peligro, salvo de sí mismos (¿son inmigrantes ilegales, o lo pueden ser!). En otras palabras, tal vez el internamiento en un centro “especializado” para extranjeros sea lo mejor para ellos, porque, para los ciudadanos (por ahora), la libertad es un derecho fundamental intrínsecamente ligado a la dignidad humana.

En síntesis, la respuesta política que ofrece la UE en la lucha contra la inmigración ilegal o clandestina va vinculada a la configuración de un atributo que le es aplicado al inmigrante ilegal desde fuera a la manera de un estigma denegatorio, que representaría una flagrante vulneración de derechos humanos para el ciudadano (Balibar, 2003: 76-77)²⁹. Supone la instrumentalización de esta categoría de seres humanos en nombre de la primacía de la potestad estatal (o supraestatal) de control del perfil del extranjero que puede entrar, transitar y permanecer en el territorio nacional, como un fin en sí mismo (Fallada García-Valle, 2010: 11, 32; Álvarez García y Queralt Jiménez, 2009; Propuesta, 2002; Resolución, 2007).

Tras la Directiva 2008/115/CE, se institucionalizan, bajo el disfraz de las “garantías” de la expulsión y la privación de libertad, los espacios de exclusión-*inocuidación* del inmigrante ilegal “conforme a derecho”, al amparo del derecho de los Estados “democráticos” (Silveira Gorski, 2011: 17; Monclús, 2004: 109 ss.; Terradillos Basoco, 2004: 1468-1649; Portilla Contreras y Pomares Cintas, 2010:

²⁸ Véanse TEDH (2008 y 2008b). Cfr. García Roca y Díaz Crego (2009: 266 ss., 268). Véase Tribunal Constitucional (2002).

²⁹ “Una humillación”, como reconoce Claudio Fava, coordinador en 2008 del Área de Libertades Civiles, Justicia e Interior del Partido de los Socialistas Europeos en el Parlamento Europeo. Cfr. Diario *El País* (19-6-2008:3). En este sentido, el Comité Económico y Social Europeo (Dictamen, 2009) “comparte la opinión de numerosas organizaciones de la sociedad civil y de expertos independientes del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas que señalan algunas tensiones entre el régimen común instaurado por la Directiva (2008/115/CE) y los derechos fundamentales de las personas inmigradas”.

365). Y con ello, se da el paso para la definición institucional de una categoría inferior de seres humanos³⁰ (*no-personas*) en el contexto de la UE (Silveira Gorski, 2011: 4, 5; Portilla Contreras y Pomares Cintas, 2010: 364), una degradación del sujeto por su condición migratoria que otorga carta de naturaleza a la instauración de un régimen de *Apartheid* (Balibar, 2003: 308), que no dudaría legitimar el modelo *jakobsiano* del enemigo³¹.

Este régimen es aplicado y reforzado, hasta sus últimas consecuencias, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el “guardián” de la Directiva 2008/115/CE. Como tal, no discute las detenciones de inmigrantes ni su mantenimiento en condiciones de detención en los centros especializados, antes bien, con paso firme, obliga a modificar cualquier interpretación judicial interna o regulación legal de los Estados miembros que puedan menoscabar el efecto útil de la expulsión como piedra angular de la política común en materia de inmigración ilegal. Es decir, el Tribunal ha declarado incompatible con la Directiva toda medida que obstaculice el logro principal de la expulsión: la conducción a la frontera y el retorno forzoso (TJUE, 2011a y 2012).

Ni siquiera desde las instancias comunitarias se ha impedido etiquetar como *delito* la mera *condición de ser extranjero-inmigrante-ilegal* (o pretender serlo), esto es, considerar delincuente al extranjero exclusivamente por su condición migratoria. Así, entre otras, las legislaciones de extranjería italiana³² y alemana³³ identifican expresamente inmigrante ilegal y delincuente, a pesar de los pronunciamientos contrarios del CESE³⁴. En consecuencia, desde esta perspectiva formal, al amparo de un derecho que no conoce las garantías democráticas de la tipificación penal, se hace posible el “sueño”, propio de partidos políticos y grupos sociales europeos xenófobos, de hacer corresponder la inmigración irregular y la delincuencia. A pesar de estos efectos perniciosos, el tecnócrata TJUE ha señalado que ni la Directiva 2008/115/CE, ni el art. 79.2 c) TFUE, se oponen a que el derecho de un Estado miembro califique de delito la situación irregular del extranjero (entrada o permanencia en su territorio) y establezca sanciones penales para evitar su comisión y para reprimirla (TJUE, 2011a, 2011b, 2012).

³⁰ Véase Diario *El País* (19-6-2008:3).

³¹ Quien no presta una seguridad cognitiva suficiente de un comportamiento personal acorde a las normas no sólo no puede esperar ser tratado aún como persona, sino que el Estado no debe tratarlo ya como persona, ya que de lo contrario vulneraría el derecho a la seguridad de las demás personas. Cfr. Jakobs (2003: 47, 14); teniendo en cuenta, además, que, para este autor, la presencia de la multiculturalidad es peligrosa para la seguridad cognitiva de los ciudadanos (2000: 52, 53). Véase un análisis crítico minucioso de este planteamiento, Portilla Contreras (2007: 208 ss.)

³² Decreto Legislativo nº 286/1998, de 25 de julio de 1998, que aprueba el texto único de las disposiciones reguladoras de la inmigración y de las reglas sobre el estatuto del extranjero (suplemento ordinario de la GURI nº 191, de 18 de agosto de 1998), modificada por la Ley nº 94, de 15 de julio de 2009, de disposiciones en materia de seguridad pública (suplemento ordinario de la GURI nº 170, de 24 de julio de 2009).

³³ La legislación de extranjería alemana ha sido objeto de sucesivas modificaciones. La *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG.)*, de 30 de julio de 2004, en vigor desde el 1 de enero de 2005, modifica el anterior régimen de extranjería previsto por la *Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet*, de 9 de julio de 1990. La legislación vigente (*AufenthG.*) contempla, en el parágr. 95, un elenco variado de delitos dedicados al extranjero, que están relacionados con la entrada y la permanencia ilegales en territorio alemán. También otorga relevancia penal a la tentativa de entrada ilegal en el territorio (parágr. 95.3). El marco delictivo ha sido endurecido por la reforma de 25 de febrero de 2008, añadiendo comportamientos punibles (parágr. 95 1a), y tipos agravados (parágr. 95.6).

³⁴ El Comité Económico y Social Europeo ha declarado reiteradamente que, “Aunque no es legal entrar en un Estado sin la documentación y las autorizaciones establecidas, estas personas no son delincuentes”. Cfr. Dictámenes (2002a; 2002b; 2002c; 2009). Aunque no se refiere directamente a este modelo de tipificación penal, la jurisprudencia del TEDH se opone a que el extranjero, por su condición migratoria ilegal, sea asimilado a un preso penado (TEDH 2008b y 2006).



Más desconcertante es, si cabe, comprobar que el modelo de privación del derecho fundamental a la libertad por la condición migratoria, es decir, al margen de la causa por delito, está expresa y ampliamente reconocido por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), de 4 de noviembre de 1950.

En efecto, el art. 5.1.f) CEDH permite “la detención o la privación de libertad”, “conforme a derecho”, de una persona *en el curso de un procedimiento de expulsión*, así, un extranjero infractor administrativo, equiparando este supuesto (a renglón seguido) a la privación de libertad en el marco de un procedimiento de *extradición*, cuya naturaleza se vincula necesariamente a los procesos penales. Sin embargo, la privación de libertad que contempla el citado precepto no se reduce a esas hipótesis, sino que se concibe también como medida “*para impedir*” al extranjero “*su entrada ilegal en el territorio*”; es decir, posibilita detener o encerrar a aquellos que pretendan entrar sin cumplir los requisitos necesarios, sin exigir, esta vez, la comisión de un ilícito que sirva de presupuesto: en otras palabras, es un formato que se integra en la lucha preventiva dirigida al inmigrante *irregular* o *clandestino, no-illegal*³⁵. La referencia expresa al momento de la entrada en el territorio de los Estados parte, o con ocasión de la misma, es todavía más significativa: el CEDH ha trasladado el estigma del inmigrante ilegal al solicitante de asilo, en la medida en que la posibilidad de privar de libertad –detención o mantenimiento en condiciones de detención- se extiende a los que huyen precipitadamente sin haber realizado los trámites administrativos necesarios para la entrada en territorio ajeno. Como subraya Fallada García-Valle (2010: 5), “Su derecho a que se substancie su solicitud de asilo por un lado, unido a la ausencia de la documentación necesaria para su entrada legal, ha llevado a los Estados a crear centros de detención donde retener, si se considera oportuno, a los solicitantes mientras se resuelve su solicitud”³⁶.

Volviendo al “curioso” modelo de proclamación europea de Derechos Humanos del art. 5.1. f) CEDH, la jurisprudencia del TEDH considera que la privación de libertad de inmigrantes/solicitantes de asilo, sin causa por delito, debe regirse por principios distintos de los que inspiran las garantías del proceso penal. Y es que obedece a una finalidad distinta porque está exclusivamente orientada a hacer efectivo el interés estatal del control y custodia del modelo de entrada y permanencia en el territorio. La primacía de esta potestad no permite ponderar el perjuicio ocasionado al extranjero por la privación de su libertad frente al derecho de control de las fronteras, ni establecer las limitaciones temporales de la detención en causa por delito; en su lugar, el TEDH ha brindado a los Estados Parte un amplio margen de discrecionalidad, no fija un plazo máximo, siendo suficiente, si las condiciones de detención son apropiadas, que no se prolongue de modo *irrazonable*, es decir, más allá del tiempo necesario para que una Administración eficiente concluya el procedimiento de expulsión en curso, o, en el caso de “inmigrantes potenciales”, el proceso “para determinar si se debe conceder a la persona el permiso de inmigración y/o asilo” (Álvarez García y Queralt Jiménez, 2009; TEDH, 2008b, 2008c y 2006; Fallada García-Valle, 2010: 11 ss.; García Roca y Díaz Crego, 2009: 267). Éstas son, pues, las *garantías* de la privación de libertad

³⁵ Son “inmigrantes potenciales”, Álvarez García y Queralt Jiménez (2009).

³⁶ También el Comité Económico y Social Europeo (Dictamen 2009) se muestra crítico con esa represiva respuesta. ACNUR denuncia el confinamiento de solicitantes de asilo en “prisiones, campos cerrados, instalaciones de detención o zonas de tránsito en los aeropuertos, en los cuales la única oportunidad de salir de esta área limitada es abandonando el territorio”. Cfr. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2371.pdf?view=1> (revisado el 21 de septiembre de 2014). Sobre la privación de libertad de solicitantes de asilo, véase TEDH (1996, 1995, 2008b).

de los extranjeros que exige el TEDH, en el marco de la política migratoria de los Estados parte del Convenio.

2.2. Figuras híbridas derivadas del efecto útil de la expulsión: la devolución, la expulsión como sustitutivo penal de la pena de prisión y el centro de internamiento de extranjeros

El efecto útil de la expulsión, es decir, la primacía del interés estatal del control del modelo de entrada y permanencia de extranjeros en el territorio, han generado figuras *jurídicas* de exclusión-*inocuidación* del extranjero sumamente controvertidas, en la medida en que son fruto de la visión actuarial impresa en los instrumentos normativos comunitarios.

Recuérdese que, en España, la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, derogó la infracción grave consistente en “la entrada en territorio español careciendo de la documentación o de los requisitos exigibles, por lugares que no sean los pasos habilitados o contraviniendo las prohibiciones de entrada legalmente previstos”. La finalidad de esa “despenalización” no era precisamente la de marcar algún sentimiento humanitario a la operación migratoria irregular³⁷, sino que respondía a una razón coyuntural: incoar un procedimiento administrativo de expulsión, por la comisión de una infracción administrativa, cada vez que un extranjero pretendía acceder al territorio sin los requisitos exigibles, resultaba engorroso, lento y caro para el Estado. Había que arbitrar una medida más flexible, ágil e inmediata, que no entorpeciera el efecto útil de la expulsión; unas características que chocan frontalmente con los parámetros de calidad de la ley democrática, pero que son acordes con el programa pragmático europeo en materia de inmigración ilegal.

Se daba paso así a una figura asimilable *ad hoc* a la expulsión, una ficción jurídica altamente actuarial, que se sitúa bajo un régimen distinto porque ni siquiera tiene como sustrato una infracción administrativa. La medida de *devolución* al país de origen se dirige contra el extranjero que pretende entrar irregularmente en España y tiene el sentido de “agilizar” la resolución de los problemas ya en la frontera, en detrimento de las garantías que pudieran conectarse a la imposición de una sanción administrativa³⁸: es una medida “de reacción inmediata”, “articulada a través de un cauce flexible y rápido”(Tribunal Constitucional, 2013).

En efecto, según el art. 58. 3. b) LOEx.³⁹, no será preciso expediente de expulsión para la *devolución* de los extranjeros “que pretendan entrar ilegalmente en el país”; “Los extranjeros a los que en frontera se les deniegue la entrada (...), estarán obligados a regresar a su punto de origen” (art. 60. 1 LOEx).

La resolución de la “denegación de entrada” no es una sanción administrativa como lo es la expulsión, y, sin embargo, se le reconoce los mismos efectos privativos de libertad a ella vinculados. No se apoya, como ésta, en una infracción administrativa, y se aplica a conductas que no son equiparables a las que conducen a la expulsión, porque se encuentran en una fase previa a la permanencia o a la

³⁷ De León Villalba (2003: 404) valoraba la supresión de la infracción de la entrada ilegal como “un paso adelante en el reconocimiento de la inmigración ilegal como un fenómeno que (...) afecta a los derechos básicos del hombre”.

³⁸ Véase, en una línea crítica, Portilla Contreras (2001: 1003); Sáez Valcárcel (1993: 18 ss.); Pomares Cintas (2006: 27 ss.)

³⁹ Precepto modificado por Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que responde a la transposición de la Directiva 2008/115/CE, en cuyo preámbulo aparece ésta incorrectamente nombrada.

ocupación laboral efectivas sin autorización administrativa⁴⁰. La *devolución*, acordada por la autoridad gubernativa competente para la expulsión (art. 58.5 LOEx.), sin ser una sanción, condena al extranjero a sufrir “*la medida de internamiento prevista para los expedientes de expulsión*” cuando “no se pudiera ejecutar en el plazo de 72 horas” (arts. 58. 6, 60.1). El tándem detención-internamiento se reconoce aquí, por tanto, sin una infracción administrativa que le sirva de base: se permite privar de libertad (encerrar) a quienes ni siquiera han realizado una conducta punible por el ordenamiento jurídico, un ilícito administrativo: hablamos del inmigrante irregular o clandestino, *no-ilegal*, una sub-categoría de peligro relacionada con el extranjero.

Paradójicamente, la figura *ad hoc* de la *devolución* ya ha sido integrada y constitucionalmente consolidada en el amplio, heterogéneo y poco ortodoxo lenguaje normativo de la lucha contra la inmigración ilegal. El Tribunal Constitucional (STC 17/2013, de 31 de enero) no la ha cuestionado, a pesar de reconocer su extremado carácter utilitarista. Señala que es una decisión administrativa con efectos análogos a la expulsión, es decir, comporta la supresión o restricción de derechos del afectado por ella, pero no se fundamenta, en cambio, en el ejercicio del *ius puniendi* estatal, en la comisión de ilícito alguno; por esta razón, la orden de devolución carece de la “función represiva, retributiva o de castigo propia de las sanciones”. Su finalidad es la de subrayar la vigencia de la legalidad expresada en el cumplimiento de los requisitos administrativos para el ejercicio del derecho de entrada en el territorio nacional (una función equivalente a la prevención general positiva). En otras palabras, la devolución se concibe como una medida gubernativa de naturaleza preventiva porque “pretende evitar la contravención del ordenamiento jurídico de extranjería” (STC 17/2013).

El Tribunal Constitucional no discute este modelo jurídico basado en la gestión de los no-ciudadanos al amparo de los criterios de flexibilidad e inmediatez, porque, ante todo, es un símbolo de la supremacía del interés estatal en el control de los flujos de migración y de la lucha, esta vez, *preventiva*, contra la inmigración ilegal. Así lo expresa la STC 17/2013: “la devolución consiste en una medida que se acuerda por parte del Estado español en el marco de su política de extranjería, en la que se incluye tanto el necesario control de los flujos migratorios que tienen como destino nuestro país como el establecimiento de los requisitos y condiciones exigibles a los extranjeros para su entrada y residencia en España”.

Al fin y a la postre, la legitimidad de la medida de devolución se plantea en otro plano: dependerá del reconocimiento de las garantías del procedimiento administrativo de devolución relacionadas con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 Constitución española), con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza (Tribunal Constitucional, 2013). A este argumento se recurre, y no al sustrato principal que la favorece, para denunciar la frecuente práctica de las “devoluciones en caliente” en las zonas fronterizas⁴¹. Asimismo, es el fundamento que se ha utilizado para declarar la *inconstitucionalidad* de la imposición de la *prohibición de entrada por un plazo máximo de 3 años*, que se consideraba accesoria a toda decisión de devolución (art. 58.7 LOEx⁴²). La STC 17/2013 cuestiona la legitimidad de la *prohibición de entrada* porque su imposición “no

⁴⁰ En cambio, no se ha considerado extensivo en este lugar, de modo análogo, el “*principio de proporcionalidad*” que rige a la hora de decidir aplicar una alternativa a la expulsión del territorio español (art. 57. 1 LOEx).

⁴¹ http://politica.elpais.com/politica/2014/03/25/actualidad/1395765451_547787.html (revisado el 21 de septiembre de 2014). Véase Informe jurídico (2011).

⁴² Medida incorporada a la resolución de devolución a partir de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

respetar las específicas garantías que, conforme a nuestra doctrina, resultan exigibles a una actuación administrativa de naturaleza sancionadora”, colocando al afectado en una situación de total indefensión (art. 24 CE). Con todo, el problema es previo, se olvida lo esencial; si la prohibición de regreso es, como se reconoce, una sanción administrativa, sorprende que su inconstitucionalidad no provenga automáticamente de la ausencia de una infracción administrativa que le sirva de presupuesto (pretender entrar en territorio español sin los requisitos necesarios no lo es). Es decir, la imposición de la prohibición de entrada junto a la devolución conculca manifiestamente el principio de legalidad del derecho administrativo sancionador, salvo que la prioridad de la política de control del modelo de entrada y permanencia de extranjeros dictada desde la UE haya variado también esos paradigmas democráticos, de tal modo que se permita operar bajo la ficción jurídica de un ilícito que no existe.

En síntesis, la figura de la devolución permanece inalterable, es más de lo mismo disfrazado de “garantías”. Una medida de naturaleza híbrida promovida por el efecto útil de la expulsión, que se acerca a la naturaleza de una sanción, pero no lo es, pensada para comportamientos “irregulares” de los extranjeros que no llegan a constituir infracciones administrativas. Un modelo desconcertante articulado desde un sistema “democrático”, que tampoco manifiesta serlo.

Por otro lado, el efecto útil de la expulsión también ha desvirtuado otras figuras integradas, esta vez, en el ámbito penal. Bajo este formato se ha gestionado la situación de los extranjeros residentes ilegales condenados a penas de prisión. La *expulsión se ofrece como sustitutiva de la pena de prisión* (art. 89 Código Penal), solución paradójicamente ubicada junto a las herramientas alternativas a la prisión que buscan cumplir la función preventivo-especial socialmente reinsertadora prevista en el art. 25.2 Constitución española. A pesar de que este precepto constitucional no reconoce excepciones, ni se suspende a sí mismo en virtud de la condición migratoria ilegal del condenado, en el contexto de la lucha contra la presencia del inmigrante ilegal en territorio UE, es eso lo que sucede.

Desde la reforma de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, el art. 89 CP corrobora la obligatoriedad de la expulsión⁴³ como sustitutivo de las penas de prisión inferiores a 6 años (art. 89.1 CP⁴⁴) y extiende esa obligatoriedad respecto del “extranjero no residente legalmente en España, que hubiera de cumplir o estuviera cumpliendo cualquier pena privativa de libertad, para el caso de que hubiera accedido al tercer grado penitenciario o cumplido las tres cuartas partes de la condena” (art. 89.5 CP).

El perfil actuarial de la expulsión impulsado desde las instancias comunitarias ha desnaturalizado el patrón resocializador que inspira el instituto de la sustitución penal: la expulsión no implica “una respuesta menos lesiva que la privación de libertad en aras a la consecución de la reinserción del penado” (Rodríguez Yagüe, 2012: 22, 23). Las medidas alternativas a la pena de prisión de naturaleza rehabilitadora –la sustitución del art. 88, o la suspensión del art. 80 CP–, sólo se abren cuando la expulsión no pudiera llevarse a cabo (art. 89. 6 *in fine*).

Por tanto, como herramienta penal de lucha contra la inmigración ilegal, el Legislador ha creado también, en el marco de la ejecución de la pena de prisión, espacios de exclusión del extranjero autor de delitos que le condenan a la

⁴³ El carácter obligatorio de la expulsión penal se debe a la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre.

⁴⁴ Salvo que se aprecien razones que justifiquen el cumplimiento de la condena en España, sin determinar qué razones pueden ser esas.

desigualdad en comparación con el resto de los penados (Rodríguez Yagüe, 2012: 25; Martínez Escamilla, 2009: 21). Por ello, en virtud de esa finalidad política común, nuevamente deviene ociosa y estéril cualquier pretensión de buscar un fundamento material de la expulsión penal coherente con los principios esenciales de un Derecho penal democrático.

La prioridad de la potestad estatal de control del sistema de permanencia de extranjeros en territorio nacional⁴⁵ llega al punto de recuperar aquellos modelos *lombrosianos* de exclusión que se presentaban en la forma de *sustitutivos penales*, porque las penas legalmente previstas no satisfacían la finalidad de la defensa de la sociedad respecto del sujeto ontológicamente peligroso: hoy, como la Escuela Positivista criminológica de la segunda mitad del siglo XIX, acudimos a un *sustitutivo penal* –la expulsión–, que no es una pena expresamente prevista en el catálogo de penas (art. 33 CP)⁴⁶, ni tampoco se sujeta al principio de proporcionalidad (Laurenzo Copello, 2004: 30; Iglesias Skulj, 2013: Documento Tol4.014.594; Sánchez Tomás, 2008: 1559 ss.), ni a las finalidades constitucionales de la pena ex art. 25.2 CE.

Tras este nuevo fraude de etiquetas que suspende garantías constitucionales básicas en materia penal, se aprecia inmediatamente la orientación clave de la expulsión sustitutiva, diametralmente opuesta al Derecho penal democrático: es un instrumento de *inocuidación* (Laurenzo Copello, 2004: 30; Díaz y García Conlledo, 2007: 625; Daunis Rodríguez, 2009: 230 ss., 264; Terradillos Basoco, 2008: 208), que incapacita al extranjero afectado para permanecer en el territorio, excluyéndolo de cualquier modo de reinsertarse en la sociedad a la que no pertenece: como sostiene críticamente Brandariz García (2011: 225), “en el marco de los fines preventivo-especiales, la incapacitación constituye una opción más útil, en términos económicos y simbólicos, que la resocialización”. Hemos retrocedido sólo unos siglos.

Por último, la lucha contra la presencia del inmigrante ilegal en el territorio UE ha proporcionado también otros espacios híbridos de exclusión-*inocuidación* basados en la negación del derecho fundamental a la libertad, y otros derechos a ella vinculados. Como se ha señalado, la Directiva 2008/115/CE ha autorizado a los Estados miembros articular medidas privativas de libertad similares a las penales -detención y centros de internamiento de extranjeros en los aeropuertos, puestos fronterizos y núcleos urbanos (Wacquant, 2002: 113; Silveira Gorski, 2011: 3; 2003: 555; 2002: 93 ss.; Portilla Contreras, 2012a: 129; 2012b: 96, 99; Martínez Escamilla, 2009: 26 ss.) -, pero sin las garantías del procedimiento penal; figuras híbridas que, mediante el recurrente fraude de etiquetas (Brandariz García, 2007: 137; Portilla Contreras, 2012a: 130)⁴⁷, burlan los márgenes constitucionales al permitir a la Administración civil privar de libertad fuera de las causas por delito (art. 25.3 CE), y más allá de los límites de la detención penal (art. 17 CE).

Sobre los centros de internamiento de extranjeros se había pronunciado el Parlamento Europeo el año anterior a la Directiva 2008/115/CE, seguramente como pretexto para regularlos a nivel comunitario con el resultado que conocemos, expresando entonces su honda preocupación por las condiciones inhumanas –hacinamiento, falta de higiene, entre otros aspectos- detectadas en varios centros

⁴⁵ Es ilustrativo el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que señala que “el Estado mantiene toda la capacidad para imponer límites a la permanencia de los extranjeros cuando ésta no se sustenta en una residencia legal”.

⁴⁶ Tampoco se contempla en el catálogo de penas la prohibición de regreso en un plazo de 5 a 10 años prevista en el art. 89.2 CP.

⁴⁷ Véase detenidamente, Sánchez Tomás (2013-2014: 75 ss.), cuestionando la legitimidad de esta medida privativa de libertad, y proponiendo otras alternativas de control.

de retención de inmigrantes y solicitantes de asilo visitados por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (Resolución, 2007). La realidad es que, hoy por hoy, los centros de internamiento siguen siendo espacios de opacidad cuyas condiciones materiales y jurídicas son presas de críticos informes de instituciones y organismos nacionales e internacionales (Martínez Escamilla, 2009: 31). El Comité Económico y Social Europeo (Dictamen, 2009) ha advertido que la Directiva 2008/115/CE tampoco garantiza seguridad sobre las condiciones que justificarían el internamiento y ha denunciado el internamiento prolongado que supera los 30 días⁴⁸, además de la falta de transparencia sobre la situación de los extranjeros internados en los centros de la UE.

La detención e internamiento, basados exclusivamente en la condición migratoria ilegal/irregular, no son sino figuras *ad hoc* cercanas a las *medidas de seguridad predelictuales*, de marcado carácter preventivo por obedecer a razones de peligrosidad ontológica en torno al inmigrante infractor administrativo o al extranjero que ni siquiera es infractor del ordenamiento jurídico del territorio del que no es nacional⁴⁹.

Por otro lado, también es indudable que el centro de internamiento “especializado” de extranjeros reviste una naturaleza que lo aproxima a la realidad penitenciaria. En primer lugar, en España, a partir de la reforma de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, también puede ser destino de extranjeros *penados* -no residentes legalmente- a los que se ha sustituido el cumplimiento de la pena de prisión por la expulsión (ex art. 89.6 CP), con el fin de asegurarla. Coexistirán con los extranjeros infractores administrativos y, en su caso, con los no-infractores de nada, sujetos a una orden de devolución gubernativa. Es la visión mercantilista de la gestión de los no-ciudadanos, en su grado máximo, que los ciudadanos debemos contemplar con naturalidad. Pero eso no es todo.

La privación de libertad en condiciones de detención para asegurar la expulsión de extranjeros también fundamenta, al igual que ocurre en los centros penitenciarios, una *relación de sujeción especial* respecto a los funcionarios, en este caso, policiales, que les custodian (Martínez Escamilla, 2009: 33), hasta el punto de permitir adoptar, en los centros de internamiento de extranjeros, medios de control y coercitivos restrictivos de los derechos a la libertad (art. 17.1 CE) y la intimidad personal (art. 18.1 CE).

Esta facultad policial se encuentra prevista en los apartados 1 y 2 del art. 62 *quinquies* LOEx., derivados del espíritu represor de la Ley Orgánica 14/2003. El primer apartado, redactado a través de conceptos indeterminados que favorecen la arbitrariedad de las actuaciones policiales (si es “*necesario para la seguridad en los centros*”), autoriza inspeccionar las “*dependencias*”, sin excluir los lugares de pernoctación de extranjeros⁵⁰, y practicar registros de personas, ropas y enseres de los internados. En el siguiente apartado, con la misma técnica legislativa, se faculta

⁴⁸ Así, en España, con la venia de la Directiva 2008/115/CE, se ha extendido el tiempo máximo de internamiento hasta 60 días (art. 62.2 LOEx.).

⁴⁹ Un estado de “*peligrosidad social*” revelador de “*presentes y efectivas perturbaciones sociales con grave daño o riesgo para la comunidad*”, como entonces establecía el Preámbulo de la derogada Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre Peligrosidad y Rehabilitación social, que consideraba socialmente peligrosos (art. 2. 12º) a “*Los que de modo habitual o lucrativo faciliten la entrada en el país o la salida de él a quienes no se hallen autorizados para ello*”. Arbitraba, como medida de seguridad y “*rehabilitación social*”, la expulsión del territorio nacional, sujeta, a su vez, a la prohibición de entrada en España durante el plazo de 3 años (art. 5.12ª).

⁵⁰ Cfr. Voto particular incluido en la STC 17/2013 (Tribunal Constitucional, 2013), formulado por el Magistrado Pérez Tremps, al que se adhieren las Magistradas Asua Batarrita, Roca Trías, y el Magistrado Valdés Dal-Réa.

a los funcionarios policiales utilizar “*medios de contención física personal*” o “*separación preventiva*” en habitación individual (similar al aislamiento provisional en celda en los centros penitenciarios⁵¹), que “*no podrán suponer una sanción encubierta*”, por ejemplo, para impedir actos de fuga o ante la resistencia (que no se exige que sea violenta, ni activa) a las actuaciones de los custodios en el ejercicio legítimo de su cargo.

Una regulación tan imprecisa, y en lugares cerrados a la ciudadanía (Martínez Escamilla, 2009: 31), no es, desde luego, idónea para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los extranjeros internados frente a posibles acciones arbitrarias de los poderes públicos en el ejercicio de la función “preventiva”. Como se ha señalado, éste sería el único recurso garantístico que se considera oficialmente válido para medir la legitimidad de la medida híbrida de privación de libertad que se analiza. También ahí la batalla por el respeto de los derechos humanos está perdida. La STC 17/2013 (Tribunal Constitucional, 2013), concretamente el criterio de la mayoría del Pleno, ha subrayado la *constitucionalidad* del precepto (art. 62 *quinquies* LOEx.), porque, aun cuando reconoce que las mencionadas medidas son restrictivas de derechos fundamentales, su naturaleza *preventiva-no represiva* (no son sanciones) permite dejar un margen de uso razonable según una interpretación conforme a las exigencias democráticas. Afortunadamente, a través del voto particular del Magistrado Pérez Tremps, es posible mostrar su inconstitucionalidad: la indeterminación “abrumadora” de un precepto que contempla “indubitadamente” limitaciones de derechos fundamentales de los extranjeros (registros personales y aislamiento en habitaciones individuales sin limitación temporal absoluta) vacía de contenido la protección de los derechos fundamentales afectados (arts. 18.1, 17.1 CE).

3. Repercusiones de la lucha contra el inmigrante ilegal en la gestión de la inmigración legal

Como se ha analizado, la política migratoria de la UE concibe la lucha contra el inmigrante ilegal como baluarte estratégico de la primacía de la potestad de los Estados sobre el control del acceso y condiciones de permanencia de extranjeros en el territorio, eje principal de la política común y presupuesto para alcanzar un espacio de libertad, seguridad y justicia en el territorio de la UE (art. 67.2 TFUE).

Una política comunitaria que considera la inmigración y el asilo como asuntos de seguridad interior (art. 79.1 TFUE) conduce necesariamente a un planteamiento que aborda la regulación de la inmigración legal, y, asimismo, la condición del solicitante de asilo o refugiado⁵², desde la lucha contra la inmigración ilegal. No deja lugar a equívocos la Resolución del Parlamento Europeo (Resolución, 2007), que reproduce las directrices del Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999: “*la lucha contra la inmigración clandestina es esencial para el establecimiento de una política de inmigración legal*”⁵³, y no al revés.

⁵¹ El Voto particular incluido en la STC 17/2013 (Tribunal Constitucional, 2013), señala su carácter marcadamente cercano a una sanción de aislamiento.

⁵² Cuyo desplazamiento no responde a los patrones económicos del inmigrante. Como señala De Lucas (2013) respecto a los refugiados, “comoquiera que aparecen sólo como coste, como una carga, la política ha consistido en estrechar cada vez más las condiciones que permiten solicitar el asilo en territorio de la UE”, y “también en evitar el mal uso de la vía de asilo por parte de quienes *sólo son inmigrantes*”.

⁵³ Cfr. Considerando H. Véase también la Comunicación de la Comisión (2001). Estas directrices han sido mantenidas en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008), que considera prioritario velar “por la prevención de los riesgos de inmigración irregular”. “El Consejo Europeo está convencido de

En consecuencia, en la gestión de la inmigración legal, la vertiente de seguridad interior se coloca en el centro, se diseña de modo paralelo a las medidas enmarcadas en la lucha contra la inmigración ilegal⁵⁴. Veamos entonces cómo las estrategias de combate contra la inmigración ilegal en el territorio UE han condicionado la gestión de la inmigración legal.

En primer lugar, la finalidad de neutralizar el comúnmente recurrido “*efecto llamada*”, o factor de atracción para flujos migratorios ilegales, ha sido el pretexto para restringir sobremedida los canales de la inmigración legal (Dictamen, 2004). La política migratoria común, a partir de los compromisos del Consejo de Tampere (1999), ha ido limitando las vías de la inmigración legal en todas sus etapas (Dictamen, 2004), comenzando por la idea nuclear: la exigencia del *tándem* autorización de residencia y trabajo, de marcado contenido simbólico. Como subraya el CESE, “La estricta vinculación jurídica entre el permiso de trabajo y el permiso de residencia pone de manifiesto que el inmigrante no es visto como persona, sino como mano de obra, es decir, como un instrumento al servicio del mercado de trabajo, que cuando deja de ser necesario, pierde la posibilidad de permanecer legalmente; y por lo tanto (...), pasa a ser un “sin papeles” (Dictamen, 2009). A su vez, esta “funcionalidad social” del inmigrante lo convierte en objeto permanente de “prácticas de control” (Brandariz García, 2007: 134 ss.). Son ilustrativos, en este sentido, los condicionamientos a los que se ve sometido en la legislación de extranjería en España. La autorización de trabajo-residencia tiene una duración limitada, su eficacia inicial está supeditada, además, al cumplimiento de la obligación del empleador de dar de alta al extranjero en la Seguridad Social [art. 25 bis d) LOEx.⁵⁵], precisamente en un país caracterizado por la cultura de la economía sumergida: “Si transcurrido el plazo no se hubiera producido el alta, el extranjero quedará obligado a salir del territorio nacional, incurriendo, en caso contrario, en la infracción contemplada en el artículo 53.1.a)” relativa a la permanencia ilegal, que constituye una causa de expulsión (art. 57.1 LOEx). Se establece, por tanto, una condición de legalidad que no depende del inmigrante, y que no tiene en cuenta el coste del viaje de llegada ni las posibles deudas contraídas para lograrlo.

En otras palabras, se configura el estatus del extranjero de tal manera, que se establece para el inmigrante legal trabas a la estabilidad de su condición administrativa, acentuando notoriamente su fragilidad. En contraste con épocas anteriores, se ha reservado la posibilidad de obtener visados temporales para búsqueda de empleo a los extranjeros que no se hallen en el territorio⁵⁶, es decir, que se encuentren en el país de origen⁵⁷; tampoco se prevé la vía de la regularización que permitía “*conceder el permiso de residencia temporal a los extranjeros que en su momento hubieran obtenido tal permiso y no lo hubieran podido renovar, así como a aquellos que acrediten una permanencia en territorio*

que sigue siendo fundamental una acción eficaz contra la inmigración ilegal a la hora de elaborar una política común de inmigración” (Programa de Estocolmo, 2010); “mejorar la forma de hacer frente al abuso de las vías de migración legales” es un objetivo estratégico (Acción de la Unión Europea frente a las presiones migratorias, 2012).

⁵⁴ En este sentido, como señala Terradillos Basoco (2011: 1137), “dos terceras partes de las modificaciones legislativas producidas, desde 1990, en los países de la UE en materia de migraciones, están encaminadas a endurecer las políticas migratorias”.

⁵⁵ Modificado por Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que responde a los compromisos de la política comunitaria.

⁵⁶ Criterio restrictivo introducido en la legislación de extranjería por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre y ratificado por las sucesivas reformas. Criticando este tratamiento, véase Pico Lorenzo (2002: 64); Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2004).

⁵⁷ Forma parte de la gestión colectiva de contrataciones en origen. Art. 39 LOEx., art. 175.1 Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprueba el Reglamento de ejecución de la legislación de extranjería.



*español durante un período mínimo de 5 años*⁵⁸. En su lugar, y teniendo siempre presente el “efecto llamada”, se definen otros formatos de regularización (temporal) (Dictamen, 2004 y Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, 2008), basados en conceptos indeterminados que funcionan, a su vez, como instrumentos de control *selectivo*. Se seleccionan, primordialmente, aquellos extranjeros que, con carácter previo, disfrutaron de una permanencia legal en el territorio y que, entre otros factores económicos, puedan acreditar una situación de *arraigo*⁵⁹; también a los que sean víctimas de determinados delitos vinculados a su condición migratoria, siempre que *colaboren* eficazmente con la Justicia en su persecución (Directiva, 2004b)⁶⁰; o bien, aquellos en los que concurren excepcionales “razones humanitarias”⁶¹, que no coinciden precisamente con la situación que atraviesa la mayor parte de los inmigrantes que no pueden cumplir las condiciones de entrada o permanencia⁶²: con el pretexto de neutralizar el factor de atracción de flujos migratorios ilegales, la apreciación de la razón de índole humanitaria exige al extranjero pagar un alto precio personal para entrar o permanecer en el territorio UE, por ejemplo, la pérdida de un hijo durante el desplazamiento hacia el territorio⁶³. Con todo, una política común de inmigración que dificulta los requisitos para la entrada de manera legal, no resuelve la situación de los inmigrantes ilegales presentes en territorio UE desde el inicio de la operación migratoria (Dictamen, 2002a).

En suma, se verifica una inquietante regulación de la inmigración legal que culmina con la decisión de abrirla sólo para trabajadores de *alta cualificación*. Los *Considerandos* 3 y 7 de la Directiva 2009/50/CE (Directiva, 2009a), señalan que, para “reforzar la cohesión social”, se necesitan medidas que atraigan “a más trabajadores altamente cualificados procedentes de terceros países para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral como parte de un enfoque basado en las necesidades de los Estados miembros”, y contribuyan así “a la competitividad y el crecimiento económico” en el territorio UE⁶⁴. Es, sin duda, un criterio político que provoca situaciones de discriminación (Dictamen, 2009) y atenta, simultáneamente, a los principios básicos de la cooperación al desarrollo de los países de origen, en la medida en que “la inmigración hacia Europa de los trabajadores cualificados de los países de origen puede convertirse en un nuevo obstáculo para su desarrollo (...), un nuevo problema” (Dictamen, 2004)⁶⁵.

La política migratoria de la UE se ha ido alejando, pues, de toda pretensión de facilitar los canales legales, que han sido gravemente limitados en todas las fases de la operación migratoria. La recurrente necesidad de neutralizar el “efecto llamada” se apoya sobre una base de signo esencialmente populista. A las instituciones comunitarias responsables poco les importan las cuestiones de fondo

⁵⁸ Art. 31.3 LOEx. antes de la reforma de 2003.

⁵⁹ Véase, en España, arts. 31. 3 y 68. 3 LOEx. Este último precepto señala que “Con carácter previo a la concesión de autorizaciones por arraigo, las Comunidades Autónomas o, en su caso, los Ayuntamientos, emitirán un informe sobre la integración social del extranjero cuyo domicilio habitual se encuentre en su territorio (...)”.

⁶⁰ Véase art. 31.3 LOEx.

⁶¹ Véase arts. 25. 4 y 31.3. LOEx.

⁶² Como corrobora el CESE, “muchos inmigrantes irregulares se encuentran en una difícil situación humanitaria” (Dictamen 2009).

⁶³ La Sentencia del Tribunal Supremo (Tribunal Supremo, 2014) ha reconocido el derecho a residir en España, por razones humanitarias, a una mujer nigeriana a quien el Ministerio del Interior rechazó conceder el asilo. Ella perdió a su hija de 3 años en el naufragio de la patera en la que viajaba con destino a España para ser empleada en el servicio doméstico.

⁶⁴ Medida contemplada en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008). No ha tardado en incorporarse a la legislación española por Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre. Véase el art. 38 ter LOEx. (Residencia y trabajo de profesionales altamente cualificados).

⁶⁵ Como advierte Naïr (2014: 166), “es una forma de saqueo de capacidades y cerebros dañina para los países en desarrollo”.

que sobradamente conocen: “los flujos migratorios tienen raíces estructurales que (...) determinan su existencia y evolución”; precisamente por ello, los movimientos migratorios que obedecen a factores económicos se autorregulan, se redirigen, “cambian cuando éstos evolucionan” (Terradillos Basoco, 2011: 1122, 1123)⁶⁶, no les disuade, por tanto, el carácter represivo de las medidas adoptadas⁶⁷.

Por otro lado, un modelo de gestión que incide en la inestabilidad de la situación administrativa del inmigrante legal, que somete las legislaciones de extranjería de los Estados miembros a continuas modificaciones⁶⁸, dificulta enormemente manejar datos fiables sobre la magnitud de la inmigración legal-ilegal en la UE (Dictamen, 2004; Pomares Cintas, 2005: 50,51). Las cifras estadísticas se rigen en función del número de autorizaciones o expedientes, que no coincide con el número de personas distintas; igual ocurre con el cómputo de las detenciones de inmigrantes, o el número de intentos de saltos a las vallas fronterizas. Ello conduce a un entendimiento de la inmigración que se sustenta sobre “arenas movedizas”, sobre “símbolos, prejuicios y modelos” (Izquierdo Escribano y López de Lera, 2000: 82 ss., 84; Rojo Torrecilla, 2002: 54, 55; Informe, 2014).

Partiendo de estos argumentos que desenmascaran la realidad de las migraciones, las directrices comunitarias han conseguido, como era previsible, el efecto contrario al objetivo inicial: han provocado una acumulación progresiva de la población inmigrante ilegal (Naïr, 2014: 166, 167), de modo que, a los que nunca cumplieron las condiciones legales de entrada o permanencia en el territorio, se suman los que dejaron de cumplirlas. Paralelamente, se ha ido “perfeccionando” el modelo de expulsión, así, se repiensen aquellas infracciones que se conectan con la situación de ilegalidad del inmigrante (también la sobrevenida) –permanencia o trabajo-, que se construyen como causas de retorno forzoso. Además, se añade un mecanismo que hace expirar cualquier intento o procedimiento que pudiera permitirle al extranjero aferrarse al territorio: la orden de expulsión debía conllevar, en todo caso, la extinción de cualquier autorización para permanecer legalmente, así como el archivo de cualquier procedimiento que tuviera por objeto la autorización para residir o trabajar del extranjero⁶⁹.

Y, como también era de esperar, esa acumulación no resuelta de población inmigrante ilegal ha desafiado y colapsado las capacidades de los Estados miembros a la hora de ejecutar las órdenes de expulsión (Dictamen, 2004). Los problemas de financiación estatal de los procedimientos de repatriación forzosa están muy presentes, la imposibilidad de cumplir la mayor parte de las órdenes de expulsión, por razones coyunturales económicas y/o políticas, es un secreto a voces: “Ni siquiera las personas a las que se abre expediente de expulsión pueden ser efectivamente expulsadas más que en un pequeño porcentaje” (Dictamen, 2002b; Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, 2004).

⁶⁶ Véase, en este sentido, el Segundo Informe sobre Migración Internacional en las Américas presentado en la OEA (SICREMI 2012). Véase. el reportaje de M. Paone, en el periódico *El País* (30-1-2014: 34, 35). Detenidamente, Portes (2012).

⁶⁷ Véase Manifiesto de la *Red Migreurop* (2014).

⁶⁸ Lo ilustra la legislación de extranjería española, sujeta a sucesivas y sustanciales reformas, ya desde el mismo año de su aprobación (11 enero de 2000): Leyes Orgánicas 8/2000, de 22de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, 14/2003, de 20 de noviembre, 2/2009, de 11de diciembre, 10/2011, de 27 de julio, 4/2013, de 28 de junio, STC 17/2013, de 31 de enero Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril. También hay que tener en cuenta los sucesivos Reglamentos de ejecución de la legislación de extranjería (Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, Real Decreto 557/2011, de 20 de abril).

⁶⁹ Véase Art. 57. 4 LOEx., modificación incorporada por Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, para adaptarse a los compromisos comunitarios. La Ley Orgánica 2/2009, de 11de diciembre, agrava el régimen sancionador y refuerza los procedimientos de expulsión o devolución.



En efecto, el proceso de expulsión es complejo y costoso. Requiere contar con contingentes policiales muy específicos -jefe de dispositivo, jefe operativo, escoltas de sector privado, personal sanitario, etc., más el material de “contención” para aquellos que se resistan a ser expulsados⁷⁰; los acuerdos de readmisión con los países de origen son difíciles de lograr si no se aportan incentivos específicos, como reconoce el CESE (Dictamen, 2002c). Por estas razones, con la finalidad de gestionar eficazmente las repatriaciones, se ha impulsado una regulación que posibilita practicar expulsiones que se aproximan a las colectivas, así, a través de los denominados “vuelos macro”, mediante la coordinación con otros Estados miembros para amortizar la operación (Decisión, 2004 y Directiva, 2008, art. 8.5). A menudo se habla del peligro que corre el colectivo de extranjeros que se desplaza en pateras, camiones- patera o transporte similar y, sin embargo, no se repara en el coste humano, incluso peor, de la expulsión, porque puede colocar al afectado en una situación desesperada (Dictamen, 2002c). ACNUR y diversas ONG han denunciado prácticas de expulsiones colectivas y repatriaciones de inmigrantes y de solicitantes de asilo a países en los que se violan (más) los derechos humanos (Dictamen, 2002b)⁷¹. Y el CESE ha admitido, además, que “son muchas las personas (...) que acabaron muertas durante el procedimiento de expulsión a causa de la brutalidad de algunas conductas de los funcionarios” (Dictamen, 2002c).

Se ha provocado así un escenario de desprotección jurídica absoluta, un callejón sin salida para aquellos cuya orden de expulsión no es posible ejecutar. De hecho, el CESE ha advertido que la Directiva 2008/115/CE “no garantiza una protección adecuada” a los extranjeros que se encuentran en un limbo jurídico pendientes de expulsión (Dictamen, 2009). Se abre, pues, un nuevo espacio de exclusión-*inocuidad* dentro del territorio no vinculado estrictamente a la privación de libertad: el extranjero que sufre la mencionada situación se encuentra encerrado en su propia condición. En efecto, su desamparo jurídico se acentúa con la repercusión de la imposición de la prohibición de entrada, en la medida en que obstaculiza la prescripción de la sanción de expulsión⁷²: en estos supuestos, prolongará su agonía, el estigma del inmigrante ilegal penderá sobre él de modo cuasi-permanente, porque es sólo una presencia humana -contundente y real-condenada a su no-existencia (Dal Lago, 2002: 205 ss.; De Lucas, 2003: 60, 62)⁷³.

La Directiva 2008/115/CE tampoco fue suficiente para resolver los problemas que planteaba la ejecución de la expulsión, a pesar de reinventar, como medida más barata, la figura del “retorno voluntario”, que “invita” al inmigrante ilegal a marcharse por sus propios medios del territorio UE⁷⁴. Seis meses después, la Directiva

⁷⁰ Véanse Normas de seguridad en las repatriaciones y en el traslado de detenidos por vía aérea y/o marítima, de 20 de julio de 2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior español, que contienen el Protocolo de actuación relativo a la repatriación de inmigrantes ilegales.

⁷¹ Véase, en particular, el Informe (2014b) “La vida en la frontera: internamiento y expulsiones” http://cerremosloscies.files.wordpress.com/2011/12/frontera_sur_internamiento.pdf. (revisado el 23 de julio de 2014).

⁷² Véase Art. 56.3 LOEx.: “Si la sanción impuesta fuera la de expulsión del territorio nacional la prescripción no empezará a contar hasta que haya transcurrido el período de prohibición de entrada fijado en la resolución con un máximo de diez años”.

⁷³ “Lo siento, usted no existe”, titular sobre la gestión de la inmigración ilegal en el periódico *El País* (27-8-2006: 23).

⁷⁴ Requiere menos esfuerzos administrativos que el retorno forzoso. Cuenta, además, con la colaboración de organismos internacionales como OIM o ACNUR, para que, entre otras funciones, hagan el seguimiento sobre las condiciones de reingreso del afectado en su país de origen. Cfr. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2002b). A pesar de plantearse, como medida preferente, el retorno voluntario –véase Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008), y el Programa de Estocolmo (2010)-, se reconoce la “inevitable necesidad de medios eficaces para ejecutar las repatriaciones cuando sea necesario” (Programa de Estocolmo, 2010). Es decir, como advierte Sánchez Tomás (2013-2014: 77), la preocupación sigue siendo la de aumentar la eficiencia del sistema

2009/52/CE (Directiva, 2009b), decide imponer al empleador del inmigrante ilegal la obligación de sufragar los gastos de su repatriación o retorno (art. 5.2 b)⁷⁵. Mientras tanto, el limbo jurídico persiste.

En síntesis, una política común que gestiona la inmigración legal a partir de las estrategias de combate contra la inmigración irregular no garantiza adecuadamente que el inmigrante sea un sujeto de derechos y protección (Dictamen, 2009; Silveira Gorski, 2011: 4). Dada la acentuada fragilidad de la situación de legalidad del extranjero, el estigma de exclusión del inmigrante ilegal acaba revirtiendo inevitablemente también contra el inmigrante “provisionalmente” legal porque lo condiciona (Izquierdo Escribano y López de Lera, 2000: 90). De hecho, los efectos intimidatorios de ese estigma trae otras consecuencias que nos permiten comprender el alcance del modelo de exclusión impuesto: la mayor “disponibilidad” y “docilidad” del inmigrante ante situaciones de explotación laboral. Esta otra perspectiva de la política migratoria es la que se analizará en el siguiente apartado.

4. Criterios político-criminales de la UE ante el peligro de explotación laboral de inmigrantes

Una política migratoria cerrada y represiva, que dificulta las condiciones de entrada y permanencia legales y acentúa la inestabilidad de la situación del inmigrante legal, también produce el efecto de fomentar la economía sumergida (Dictamen, 2004) de una población condenada al trabajo clandestino en los sectores laborales menos cualificados o no regulados: el servicio doméstico, limpieza, agricultura, restauración, construcción (Dictamen, 2004) y servicios de alterne relacionados con el ejercicio de la prostitución.

Sin embargo, la economía sumergida del inmigrante ilegal no se concibe como la de los demás trabajadores. Ante todo, se le responsabiliza por encontrarse trabajando ilegalmente [art. 53.1. b) LOEx.], una posible causa de expulsión del territorio; no goza del derecho al acceso al puesto de trabajo, precisamente como arma de control de los flujos de migración⁷⁶.

Es lo que explica que uno de los objetivos de la lucha contra la inmigración ilegal se haya dirigido también al empleo clandestino, bajo el pretexto de atajar el factor de atracción que constituye la posibilidad de trabajar en la UE sin autorización para ello, sin tener en cuenta, que, en países como España, la economía sumergida está culturalmente extendida también para los autóctonos. Éste es el objetivo de la Directiva 2009/52/CE, (*Considerandos 2 y 36*): no se trata de promover, en el territorio UE, la persecución penal de la explotación de los trabajadores, en general, sino de subrayar, bajo la inspiración del mencionado “efecto llamada”, el modelo de exclusión-*inocuidación* del trabajador-inmigrante-ilegal.

Continuando la senda de la Directiva 2008/115/CE, la Directiva 2009/52/CE institucionaliza, para el inmigrante ilegal, un régimen laboral diferente e inferior respecto del resto de los trabajadores ante una situación de explotación *efectiva* en

de repatriación forzada y no la de promocionar el retorno voluntario o el diseño de medidas alternativas.

⁷⁵ Medida que se preveía ya en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2002a). Se señalaba que “Los Estados miembros deberían asegurarse de que esta actividad empresarial no compense”.

⁷⁶ De hecho, ante una situación de explotación laboral, el Código penal español -art. 312.2 *in fine*- ni siquiera se atreve a llamarlos “trabajadores”, sino “*súbditos extranjeros* sin permiso de trabajo”. Vid. un análisis detenido, Pomares Cintas (2013: 94 ss.); Acale Sánchez (2012: 561 ss.); Díaz y García Conlledo (2007).

el marco de la economía sumergida. Reduce sus expectativas laborales, en la medida en que elimina definitivamente el reconocimiento de cualquier derecho o garantía social que se entienda incompatible con su situación administrativa. Es decir, este colectivo de trabajadores “no podrá adquirir un derecho de entrada, estancia y acceso al mercado laboral derivado de su relación laboral ilegal” ni “del pago de salarios o atrasos (...) por parte del empleador o de una persona jurídica que deba pagarles en lugar del empleador” (*Considerando* 15); el derecho a la reincorporación al puesto de trabajo o el derecho a obtener prestaciones por desempleo no serán conciliables con su condición migratoria ilegal. La Directiva pretende así acabar con cualquier normativa interna o criterio jurisprudencial que, tras la realización de la prestación laboral de que se trate, tiendan a igualar al trabajador inmigrante ilegal con los demás trabajadores⁷⁷. Además, la Directiva exige a los Estados miembros de cumplir con la obligación de afrontar el impago por parte del empleador de la remuneración pendiente por el trabajo efectuado del inmigrante ilegal y otros gastos sociales generados por el mismo (art. 6 y *Considerando* 14).

La legislación de extranjería española ha respondido inmediatamente, y sin objeciones, a tales compromisos. La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, ha modificado el art. 36.5 LOEx., restringiendo severamente las garantías sociales del trabajador inmigrante ilegal, aun cuando pudieran corresponderle, en la medida en que no “*sean compatibles con su situación*”. En definitiva, salvo en los casos legalmente previstos, “*el reconocimiento de una prestación no modificará la situación administrativa del extranjero*”.

En síntesis, el inmigrante ilegal no sólo está condenado a la clandestinidad, sino que su trabajo se localiza en el entorno de una modalidad de economía sumergida sin parangón con aquella de la que es objeto el autóctono (nacional, comunitario o del Espacio Económico Europeo). En virtud de su condición migratoria, se le niegan *ab initio* derechos laborales básicos: no sólo se le excluye de la afiliación al sistema de Seguridad Social⁷⁸, también se eliminan prestaciones sociales reconocidas a cualquier otro trabajador explotado. En otras palabras, el Estado los abarata, para reincorporarlos posteriormente como ilegales en la producción.

Ahora bien, a la particular situación de economía sumergida a la que se ve abocado el inmigrante ilegal, cabe añadir –recordemos– su estatus de desprotección jurídica vinculado al efecto útil de la expulsión: su punto débil, el estigma que le identifica como tal. El temor a ser descubierto y expulsado (y lo que ello conlleva) es una amenaza constante, lo *inocua*, garantiza no sólo su fragilidad, acentúa, asimismo, su docilidad y disponibilidad ante situaciones de explotación laboral (TEDH, 2005, reconoce que el temor a la detención y a la expulsión fundamenta una situación equivalente a la de una amenaza de pena): quedan terminantemente reducidos a una mera fuerza de trabajo. Esa *disponibilidad* se puede obtener, simplemente, mediante el aprovechamiento del tratamiento estatal del inmigrante ilegal, que ya le viene dado (Dictamen, 2002a): el empleador sabe que difícilmente va a ser denunciado por él.

Los efectos perniciosos del estigma del inmigrante ilegal alcanzan también al inmigrante “provisionalmente” legal (Cachón Rodríguez, 1997: pp. 61-62; Informe ACCEM, 2006: 33), cuya estabilidad administrativa descansa sobre bases sinuosas,

⁷⁷ Por ejemplo, el derecho a obtener prestaciones por desempleo había sido reconocido en diferentes resoluciones dictadas en el orden social: Tribunal Superior de Justicia de Madrid (2002) y Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (2005).

⁷⁸ Véase Art. 10. 1. LOEx.

como se ha analizado. Su disponibilidad ante la explotación –en los mismos sectores productivos (Pomares Cintas, 2005: 51-52) - se traduce en el temor a perder su ya frágil condición de legalidad por la posibilidad cierta de dejar de cumplir los requisitos que le unen al territorio, esto es, el temor a sufrir el estigma de la ilegalidad. En efecto, la experiencia ha demostrado que el mismo peligro de explotación se extiende a los que ejercen legalmente su derecho a migrar⁷⁹. La política inmigratoria común coloca, pues, al extranjero-inmigrante en una posición tal de debilidad –tenga o no autorización administrativa para residir y trabajar- que hace que soporte situaciones graves de explotación laboral, bien porque necesita el puesto de trabajo para aferrarse provisionalmente a su condición de legalidad, o porque simplemente carece de ella. El resto ya es aportación del empleador.

En consecuencia, el estatus de inferioridad legal y desprotección que asignan las instancias comunitarias al inmigrante ilegal, como herramienta de combate contra su presencia, es un factor clave que, sin duda, contribuye –incluso explica- a que estas situaciones abusivas se produzcan (Pomares Cintas, 2013: 98 ss., 101, 102; Terradillos Basoco, 2004: 1471, 1474 ss.; Díaz y García Conlledo, 2007: 414 ss.; Musacchio, 2010: 9; Dictámenes, 2002b; 2004; 2009) y que están derivando hacia formas análogas a la esclavitud (servidumbre, trabajos forzados): las víctimas de tales gravísimos abusos son predominantemente, en el territorio UE, inmigrantes. Hace unos años, el Consejo de Europa conectaba la condición migratoria con las situaciones de esclavitud en la UE⁸⁰, y actualmente ha ratificado esa relación (Resolución, 2013).

En última instancia, la explotación laboral (incluyendo formas similares a la esclavitud) que soporta el inmigrante, porque teme denunciar, queda fundida en las cifras de mercado, cotiza en las cifras del PIB que se vinculan globalmente a una economía sumergida que estructuralmente existe en los sectores en los que el inmigrante concurre. En un sistema neoliberal, los indicadores del PIB no son incompatibles con la productividad económica a ese coste humano, que, en este sentido, sí cotiza⁸¹.

Siendo la explotación la cara más previsible de la política migratoria de la UE, las instituciones comunitarias, al amparo de la potestad de controlar los flujos de migración, miran para otro lado, aun a riesgo de fomentarla (Dictamen, 2004). En otras palabras, “lanzan la piedra y esconden la mano”, no asumen la responsabilidad por contribuir a que estas graves situaciones tengan lugar en el territorio UE.

⁷⁹ En muchas ocasiones, el empleador somete a las mismas condiciones a los inmigrantes ilegales y legales. Véanse, entre otras, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla, 216/2003, de 14 de mayo (*ToI 285580*) y la Sentencia del Tribunal Supremo 1311/2006, de 28 de noviembre (*ToI 1028203*).

⁸⁰ La Recomendación (2004) afirma que “quedan en Europa miles de personas bajo la esclavitud, tratadas como objetos, humilladas y víctimas de abusos (...). Los esclavos de hoy son en su mayoría mujeres que trabajan la mayoría de las veces en casas particulares, a las que llegan como criadas inmigradas”. Véase, en este ámbito, el Informe de la Fundación para la Convivencia *Aspacia* (2013), que denuncia las agresiones sexuales a mujeres inmigrantes en situación irregular que trabajan en el servicio doméstico en España. Refleja, asimismo, los obstáculos en la atención sanitaria y desprotección social de los inmigrantes ilegales a partir del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril.

⁸¹ En la UE, la economía sumergida supone entre el 7% y el 16% del PIB. Cfr. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2004).

Cfr. http://economia.elpais.com/economia/2014/06/07/actualidad/1402168523_576633.html (revisado el 21 de septiembre de 2014). Es paradójico que se reproche este cómputo del PIB sólo cuando en él se incluye el ejercicio de la prostitución (Diario *El País*, 9-7-2014), resultando indiferente, en cambio, la cotización de la explotación laboral no sexual y las formas similares a la esclavitud laboral (no denunciadas), cuya magnitud es más elevada.

Antes bien, la estrategia va en otra dirección. Había que enmascarar los elevados costes humanos de la política inmigratoria común arbitrando medidas penales, esta vez, para responsabilizar del peligro de explotación del inmigrante a “otros” (personas individuales o grupos organizados): a los que colaboran en la operación migratoria ilegal, al empleador y al tratante de seres humanos (Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, 2008 y Programa de Estocolmo, 2010). Tres comportamientos que, siendo completamente diferentes, tienden a confundirse porque guardan un denominador común: son iniciativas que forman parte de una *política criminal* coordinada con la gestión eficaz (administrativa) de la inmigración (art. 79 TFUE). Veamos:

a) Con la misma fecha -28 de noviembre de 2002- el *Consejo* de la Unión Europea aprueba la Directiva 2002/90/CE, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares y la Decisión marco 2002/946/JAI, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, tránsito y estancia irregulares. Se obliga a los Estados miembros a tipificar como delito, con penas desproporcionadas, cualquier colaboración de terceros en la entrada o desplazamiento ilegal del extranjero (incluso se permite castigar la ayuda humanitaria), o en su permanencia. Un tipo penal que gira *exclusivamente* en torno a la vulneración de la legislación sobre entrada/tránsito/estancia de extranjeros⁸².

b) La persecución penal de los que colaboran en la inmigración irregular empleando al extranjero se inspira en similares pautas. La Directiva 2009/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, obliga a tipificar un delito separado del modelo penal general de explotación laboral (art. 9), sin pretender proteger más al inmigrante ilegal: recuérdese que la propia Directiva suprime garantías sociales, es decir, le desprotege como herramienta de lucha contra su presencia en el territorio⁸³.

c) Es especialmente llamativo que el delito de trata de seres humanos, aun siendo un proceso que instrumentaliza a la víctima (al margen de su nacionalidad) con finalidad de someterla a una grave situación de explotación⁸⁴, se enmarque expresamente en la política común dirigida a garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios (art. 79.1 TFUE). Parece que la función tuitiva pasa a un segundo plano.

d) Si el condenado por alguno de los delitos señalados es extranjero no residente legal, se le obliga, como regla excepcional, a cumplir la pena de prisión, que no puede ser sustituida por la expulsión⁸⁵. Un criterio simbólico en la medida en que marca a aquellos a los que se atribuye la responsabilidad de la explotación del inmigrante en el territorio UE, equiparándolos, en este sentido, a los autóctonos que cometan esos delitos.

e) Esa estrategia común de mirar para otro lado es lo que explica también la instrumentalización posterior de las víctimas (inmigrantes ilegales) de delitos relacionados precisamente con su condición migratoria: se les premia con una autorización de residencia temporal, es decir, podrán quedar exentas de responsabilidad administrativa y no ser expulsadas, bajo la exigencia, con carácter

⁸² Véanse en el marco español, a propósito del Proyecto de reforma penal de 2013, Pomares Cintas y Pérez Alonso (2013: 871-880).

⁸³ El distinto tratamiento punitivo del art. 312.2. *in fine* del Código Penal es producto de esa política. Véase Pomares Cintas (2013: 93 ss.)

⁸⁴ Cfr. Decisión Marco (2002) sustituida por la Directiva (2011)

⁸⁵ Véase Art. 89. 7 Código Penal. Sólo falta incluir el delito de trata de seres humanos.

previo, de denunciar y colaborar de modo eficiente con las autoridades policiales y judiciales en la persecución del delito de que se trate. De nuevo, se arbitra una forma simbólica de designar a los únicos responsables de la situación sufrida por el inmigrante (Directiva, 2004b y Arts. 59 y 59bis LOEx.).

5. Conclusiones

La política de combate contra el inmigrante ilegal en el contexto de la Unión Europea encarna el odio institucionalizado a un colectivo indeterminado, heterogéneo y cambiante de seres humanos. La estrategia basada en el diseño *ad hoc* de espacios de exclusión-*inocuización*, que expulsa al inmigrante ilegal (o irregular) de la universalidad de los derechos humanos, fomenta una *cultura del odio* que no es disfuncional sino consustancial a ese formato político de gestión de la inmigración. La Europa de los Derechos no es más que un espejismo. Ha logrado consolidar un modelo de producción del derecho, también en el plano penal, bajo la estela del pragmatismo libre de garantías, ágil y flexible, en nombre de la suprema potestad estatal de control del perfil de entrada y permanencia de extranjeros en el territorio. Esa *cultura del odio* es lo que explica que las legislaciones de algunos Estados miembros etiqueten como delincuente al inmigrante sólo por su condición migratoria clandestina o ilegal, o el encarecimiento de los costes económicos y humanos del desplazamiento clandestino, o la conducta policial amenazadora y coactiva, disparando pelotas de goma y cartuchos de fogeo a aquellos –no infractores administrativos siquiera- que cruzan a nado una frontera virtual a las orillas del mar⁸⁶, o la instalación de afiladas cuchillas, o mallas anti-trepa⁸⁷, en las barreras fronterizas, sabiendo que lo seguirán intentando... Como inexplicable es la apreciación de que pertenecer a esta Europa es un premio honorífico⁸⁸.

Siento que este trabajo se aproxime al guión de un relato del *género de terror*, pero, lamentablemente, no es ficción: los monstruos sí existen, y los fantasmas (no-personas, y otras ficciones jurídicas) también.

Bibliografía

6.1 Libros y artículos doctrinales

- ACALE SÁNCHEZ, M^a. (2012), "Regulación penal de diversos aspectos de la extranjería", en: Boza Martínez, D., Donaire Villa, F.J. y Moya Malapeira, D. (Coords.), *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*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 561-596.
- ÁLVAREZ GARCÍA, J. y QUERALT JIMÉNEZ, A. (2009), "El derecho a la libertad y a la seguridad y su sistema de garantías en el Convenio de Roma: un estándar mínimo europeo (art. 5 CEDH)", en García Roca, F.J. y Santolaya Machetti, P.

⁸⁶ Recuérdense los resultados mortales y lesivos en la playa de Tarajal, en la zona fronteriza de Ceuta, el 6 de febrero de 2014. El objetivo de los disparos con pelotas de goma y balas de fogeo era "hacer visible una barrera disuasoria". Diario *El País* (14-2-2014: 11). http://politica.elpais.com/politica/2014/03/14/actualidad/1394803666_007629.html (revisado el 21 de septiembre de 2014). Ahí se encuentra disponible el Informe completo sobre los muertos y heridos intentando cruzar a nado la frontera (ONG Caminando Fronteras).

⁸⁷ http://politica.elpais.com/politica/2014/03/05/actualidad/1394031832_258465.html (revisado el 21 de septiembre de 2014).

⁸⁸ Con ocasión de los numerosos desenlaces mortales en el naufragio en la costa de Lampedusa, el 3 de octubre de 2013, se concedió a los extranjeros muertos, a iniciativa del Ministro del Interior italiano y el Primer Ministro, la ciudadanía (italiana) como premio póstumo honorífico (no transmisible a los herederos), para el disfrute, también sobrenatural, de los derechos fundamentales del ciudadano. Diario *El País* (22-10-2013: 8).



- (Coords.), *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 2ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 163-257.
- ASENSI SABATER, J. (2004), *Políticas de la sospecha. Migraciones internacionales y principios constitucionales*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- BALIBAR, E. (2003), *Nosotros ¿ciudadanos de Europa?*, Tecnos, Madrid.
- BRANDARIZ GARCÍA, J.A. (2007), *Política criminal de la exclusión*, Comares, Granada.
- BRANDARIZ GARCÍA, J.A. (2011), *Sistema penal y control de los migrantes. Gramática del migrante como infractor penal*, Comares, Granada.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (1997), "Segregación sectorial de los inmigrantes en el mercado de trabajo en España", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 10, pp. 49-73.
- DAL LAGO, A. (2002), *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*. 3ª ed., Interzone, Milano.
- DAUNIS RODRÍGUEZ, A. (2009), *El derecho penal como herramienta de la política migratoria*, Comares, Granada.
- DE GIORGI, A. (2000), *Zero Tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo*. Derive Approdi, Roma.
- DE GIORGI, A. (2002), *Il governo dell'eccedenza*. Ombre corte, Verona.
- DE LEÓN VILLALBA, F.J. (2003), *Tráfico de personas e inmigración ilegal*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- DE LUCAS, J. (1993), "Las razones de la exclusión: ¿Qué derechos para los extranjeros?", *Jueces para la Democracia*, núm. 18, pp. 35-43.
- DE LUCAS, J. (2000), "El marco jurídico de la inmigración. Algunas proposiciones acerca de la necesidad de reformar la Ley Orgánica 4/2000", *Jueces para la Democracia*, núm. 38, pp. 3-11.
- DE LUCAS, J. (2003), *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*. Ed. Icaria, Barcelona.
- DE LUCAS, J. (2013), "Un problema jurídico y político, no de caridad (Sobre las políticas Europeas de inmigración y asilo, tras los naufragios de octubre en Lampedusa)", *Jueces para la Democracia*, núm. 78, pp. 5-12.
- DE PRADA SOLAESA, J.R. (2002), "A propósito del régimen jurídico sancionador referido a la lucha contra la inmigración clandestina y el tráfico de seres humanos", *Jueces para la Democracia*, núm. 43, pp. 72-82.
- DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M. (Dir.) (2007), *Protección y expulsión de extranjeros en Derecho penal*, La Ley, Madrid.
- FALLADA GARCÍA-VALLE, J.R. (2010), "Algunos límites a los derechos de los inmigrantes: detención y expulsión en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 20, pp. 1-35.
- GARCÍA ROCA, J., y DÍAZ CREGO, Mª. (2009), "Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en 2008", en Aja Fernández, E. y otros (Eds.), *La Inmigración en España en 2008. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*, Cindob, Badalona, pp. 256 ss.
- IGLESIAS SKULJ, A. (2011), *El cambio en el estatuto de la Ley penal y en los mecanismos de control: flujos migratorios y gubernamentalidad neoliberal*, Comares, Granada.
- IGLESIAS SKULJ, A. (2013), "Expulsión de extranjeros (art. 89 CP)", en Faraldo Cabana, P. y Puente Aba, L.M. (Dirs.), *Las penas privativas de derechos y otras alternativas a la privación de libertad*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 427-452.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A. y LÓPEZ DE LERA, D. (2000), "La política de extranjería y el control de los flujos migratorios en España", *Economistas*, núm. 86, pp. 82-96.

- JAKOBS, G. (2000), "Das Selbstverständnis der Strafrechtswissenschaft vor den Herausforderungen der Gegenwart", en Eser, A., Hassemer, W. y Burkhardt, B. (Dir.), *Die deutsche Strafrechtswissenschaft vor der Jahrtausendwende. Rückbesinnung und Ausblick*. C.H. Beck, München, pp. 47-56.
- JAKOBS, G. (2003), *Derecho penal del enemigo* (trad. de M. Cancio Meliá), Civitas, Madrid.
- JIMÉNEZ RUÍZ, J. L. (2014), *El orden jurídico multinivel entre los paradigmas de libertad y seguridad*, Cuadernos del Congreso de los Diputados, Madrid.
- LAURENZO COPELLO, P. (2004), "Últimas reformas en el derecho penal de extranjeros: un nuevo paso en la política de exclusión", *Jueces para la Democracia*, núm. 50, pp. 30-35.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. (2009), "Inmigración, Derechos Humanos y Política Criminal: ¿Hasta dónde estamos dispuestos a llegar?", *InDret* 3, pp. 1-45.
- MESTRE, R. (1999), "¿Por qué las inmigrantes no trabajan? Breve crítica feminista al derecho de extranjería", *Jueces para la Democracia*, núm. 36, pp. 22-32.
- MONCLÚS, M. (2004), "La Europa fortaleza y los excluidos del proyecto constitucional", en Pedrol, X. y Pisarello, G. (Eds.), *La ilusión constitucional. Una crítica del proyecto de la Convención y razones para una Europa alternativa*, El Viejo Topo, Barcelona, pp. 105-122.
- MUSACCHIO, V. (2010), "Contratación ilegal y tutela penal de los trabajadores extranjeros: problemas y propuestas de reforma entre Italia y Europa", *Revista General de Derecho Penal*, núm. 14, pp. 1-9.
- NAÏR, S. (2014), *El desengaño europeo*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Observatorio del Sistema penal y los Derechos humanos. (2004) *Primer informe sobre los procedimientos administrativos de detención, internamiento y expulsión de extranjeros en Catalunya*. Virus, Barcelona.
- PICO LORENZO, C. (2002), "Nuestra errática normativa sobre extranjería. Especial referencia a las regularizaciones y al arraigo", *Jueces para la Democracia*, núm. 43, pp. 62-71.
- POMARES CINTAS, E. (2005), "La inmigración laboral del extranjero en el Derecho penal", *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 86, pp. 31-63.
- POMARES CINTAS, E. (2006), "Las incongruencias del Derecho penal de la inmigración ilegal". *Revista General de Derecho Penal*, núm. 5, pp. 1-28.
- POMARES CINTAS, E. (2011), "El delito de trata de seres humanos con finalidad de explotación laboral", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 13, pp. 1-31.
- POMARES CINTAS, E. (2013), *El Derecho penal ante la explotación laboral y otras formas de violencia en el trabajo*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- POMARES CINTAS, E. y PÉREZ ALONSO, E. (2013), "Inmigración clandestina", en Álvarez García, J. (Dir.) y Dopico Gómez-Aller, J. (Coord.), *Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 871-880.
- PORTES, A. (2012), *Sociología económica de las migraciones internacionales*, Anthropos, Barcelona.
- PORTILLA CONTRERAS, G. (2001), "Inclusión de un nuevo Título XV bis en el Código Penal", en Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C. (Dir.), *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración Social*. Comares, Granada, pp. 1000-1012.
- PORTILLA CONTRERAS, G. (2004), "El Derecho penal y procesal del "enemigo". Las viejas y nuevas políticas de seguridad frente a los peligros internos-externos", en López Barja de Quiroga, J. y Zugaldía Espinar, J. M. (Coords.), *Dogmática y ley penal. Libro homenaje a Enrique Bacigalupo*, T.I. Marcial Pons, Madrid, pp. 693-720.
- PORTILLA CONTRERAS, G. (2007), *El Derecho Penal entre el cosmopolitismo universalista y el relativismo posmodernista*, Tirant lo Blanch, Valencia.

- PORTILLA CONTRERAS, G. (2012a), "Artículo 6. Derecho a la libertad y a la seguridad", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs.), *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, pp. 109-132.
- PORTILLA CONTRERAS, G. (2012b), *El Derecho Penal de la Libertad y Seguridad (de los derechos)*, Iustel, Madrid.
- PORTILLA CONTRERAS, G. y POMARES CINTAS, E. (2010), "Los delitos relativos al tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas (arts. 313 y 318 bis)", en Álvarez García, F.J. y González Cussac, J.L. (Dirs.), *Comentarios a la Reforma Penal de 2010*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 355-366.
- RODRÍGUEZ YAGÜE, C. (2012), "El modelo político-criminal español frente a la delincuencia de inmigrantes", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 14, pp. 1-42.
- ROJO TORRECILLA, E. (2002), "Inmigración y derechos humanos: retos y perspectivas", *Jueces para la Democracia*, núm. 44, pp. 54-66.
- SÁEZ VALCÁRCEL, R. (1993), "Barajas: el forastero ante el "sheriff"", *Jueces para la Democracia*, núm. 18, pp. 18-21.
- SÁEZ VALCÁRCEL, R. (2002), "La inseguridad, lema de campaña electoral", *Jueces para la Democracia*, núm. 45, pp. 3-8.
- SÁNCHEZ TOMÁS, J.M. (2008), "Garantismo e insumisión judicial en la expulsión penal de extranjeros", en García Valdés, C., Valle Mariscal de Gante, M., Cuerda Riezu, A., Martínez Escamilla, M., y Alcácer Guirao, R. (Coords.), *Estudios Penales en Homenaje a Enrique Gimbernat*. Tomo II, Edisofer, Madrid, pp. 1559-1578.
- SÁNCHEZ TOMÁS, J.M. (2013-2014), "Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 5, pp. 75-94.
- SILVEIRA GORSKI, H. C. (2002), "Los Centros de Internamiento de Extranjeros y el futuro del Estado de derecho", *Mientras tanto*, núm. 83, pp. 93-102.
- SILVEIRA GORSKI, H. C. (2003), "Inmigración y derecho: la institucionalización de un sistema dual de ciudadanía", en Bergalli, R. (Coord.), *Sistema penal y problemas sociales*, Tirant lo blanch, Valencia, pp. 539-576.
- SILVEIRA GORSKI, H.C. (2011), "Estados expulsores y semipersonas en la Unión Europea", *Revista Crítica Penal y Poder*, núm. 1, pp. 1-21.
- TERRADILLOS BASOCO, J. (2002), "Los delitos de tráfico ilegal de mano de obra y abuso de mano de obra extranjera", en Lorenzo Copello, P. (Coord.), *Inmigración y Derecho penal. Bases para un debate*. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 375-400.
- TERRADILLOS BASOCO, J. (2004), "Sistema penal e inmigración", en Pérez Álvarez, F. (Ed.), *Serta in memoriam Alexandri Baratta*. Universidad de Salamanca, pp. 1463-1484.
- TERRADILLOS BASOCO, J. (2008), "Las políticas penales europeas de inmigración", en Puente Aba, L. M. (Dir.), *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración: retos contemporáneos de la política criminal*, Comares, Granada, pp. 195-224.
- TERRADILLOS BASOCO, J. (2011), "El Derecho Penal como estrategia de exclusión: La respuesta punitiva a la inmigración", en Núñez Paz, M. A. (Coord.), *Un Derecho Penal comprometido, Libro Homenaje al Prof. Dr. Gerardo Landrove Díaz*. Tirant lo blanch, Valencia, pp. 1113-1137.
- WACQUANT, L. (2002), *Simbiosi mortale. Neoliberalismo e política penale*. Ombre corte, Verona.

6.2 Documentos de organizaciones internacionales

- ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LAS PRESIONES MIGRATORIAS- una respuesta estratégica- (2012), de 23 de abril <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%208714%202012%20REV%201>
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN (2001), COM (2001) 672 final, de 15 de noviembre de 2001, al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0672:FIN:EN:PDF>
- DECISIÓN (2004), 2004/573/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0573&qid=1411296524856&from=EN>
- DECISIÓN MARCO (2002), 2002/946/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0946&from=ES>
- DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2002a), de 25 de abril, sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal” [COM (2001) 672 final]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002AE0527&from=ES>
- DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2002b), de 18 de septiembre, sobre el “Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales” [COM (2002) 175 final]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002AE1019&from=ES>
- DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2002c), de 11 de diciembre, sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales” [COM (2002) 564 final]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002AE1362&from=ES>
- DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2004), de 15 de diciembre, sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal” [COM (2004) 412 final]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004AE1642&from=ES>
- DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2009), de 4 de noviembre, sobre “El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración” (SOC/335 - CESE 1710/2009). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012AE1057&from=ES>
- DIRECTIVA (2002), 2002/90/CE, del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, <https://www.boe.es/doue/2002/328/L00017-00018.pdf>
- DIRECTIVA (2004a), 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, <https://www.boe.es/doue/2004/158/L00077-00123.pdf>
- DIRECTIVA (2004b), 2004/81/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción



- de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes.
<https://www.boe.es/doue/2004/261/L00019-00023.pdf>
- DIRECTIVA (2008), 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular <https://www.boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>
- DIRECTIVA (2009a), 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.
<https://www.boe.es/doue/2009/155/L00017-00029.pdf>
- DIRECTIVA (2009b), 2009/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=ES>
- DIRECTIVA (2011), 2011/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:Es:PDF>
- RECOMENDACIÓN (2004), 1663 (2004) del Consejo de Europa, de 22 de junio, sobre esclavitud doméstica.
<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1663.htm>
- RESOLUCIÓN (2007), [2006/2250(INI)], del Parlamento Europeo, de 26 de septiembre de 2007, sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración clandestina de los nacionales de terceros países,
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0415+0+DOC+XML+V0//ES>
- RESOLUCIÓN (2013), 1922 (2013,) del Consejo de Europa, de 25 enero, relativa a la trata de inmigrantes con el fin de someterlos a trabajos forzados,
<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19480&lang=en>
- PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO (2008)
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2013440%202008%20NIT>
- PROGRAMA DE ESTOCOLMO (2010), (2010/C 115/01, DOUE 4.5.2010), una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, del Consejo Europeo,
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=ES)
- PROGRAMA DE LA HAYA (2004-2009), Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia,
http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_es.htm
- PROPUESTA (2002), 2002/C142/02, de Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la UE,
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002XG0614\(02\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002XG0614(02)&from=ES)

6.3 Sentencias de tribunales de justicia

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2002), STC 53/2002, de 27 de febrero,
<http://www.tribunalconstitucional.es/ES/JURISPRUDENCIA/Paginas/Sentencia.aspx?cod=14059>

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2013), *STC 17/2013*, de 31 de enero, <http://www.tribunalconstitucional.es/ES/JURISPRUDENCIA/Paginas/Sentencia.aspx?cod=20742>
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (1995), *Caso Quinn contra Francia*, de 22 de febrero de 1995, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["case of quinn v. france"\],"sort":\["kpdata Ascending"\],"documentcollectionid2":\["JUDGMENTS"\],"itemid":\["001-57921"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (1996), *Caso Amuur contra Francia*, de 25 de junio 1996, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["case of amuur v. france"\],"sort":\["kpdata Ascending"\],"documentcollectionid2":\["JUDGMENTS"\],"itemid":\["001-57988"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (2005), *Caso Siliadin contra Francia*, de 27 de julio de 2005, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["case of siliadin v. france"\],"sort":\["kpdata Ascending"\],"documentcollectionid2":\["JUDGMENTS"\],"itemid":\["001-69891"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS Humanos (2006), *Caso Saadi contra Reino*, de 11 de julio 2006, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["case of saadi v. the united kingdom"\],"sort":\["kpdata Ascending"\],"documentcollectionid2":\["JUDGMENTS"\],"itemid":\["001-76303"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (2008), *Caso Riad e Idiab contra Bélgica*, de 24 de enero de 2008, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["case of idiab v. belgium"\],"sort":\["kpdata Ascending"\],"documentcollectionid2":\["JUDGMENTS"\],"itemid":\["001-108395"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (2008b), *Caso Saadi contra Reino*, Unido de 29 de enero 2008, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["case of saadi v. the unitedkingdom"\],"sort":\["kpdata Ascending"\],"documentcollectionid2":\["JUDGMENTS"\],"itemid":\["001-119128"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (2008c), *Caso Rusu contra Austria*, de 2 de octubre de 2008, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["case of rusu v. austria"\],"sort":\["kpdata Ascending"\],"documentcollectionid2":\["JUDGMENTS"\],"itemid":\["001-88669"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)
- TRIBUNAL DEL JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (2011a), Sentencia de 28 de abril de 2011, Sala Primera, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82038&pageIdx=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15253>
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (2011b), Sentencia de 6 de diciembre de 2012, Gran Sala, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=115941&pageIdx=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15421>
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (2012), Sentencia de 6 de diciembre de 2012, Sala Primera, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=153671&pageIdx=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15421>
- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID (2002), *Sentencia 634/2002*, de 30 de septiembre, <http://app.vlex.com/#vid/17957356>
- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN (2005), *Sentencia 2051/2005*, de 21de noviembre.



<http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=match=AN&reference=1065117&links=&optimize=20060105&publicinterface=true>
 TRIBUNAL SUPREMO (2014), STS 916/2014, Secc. 3ª, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 11 de marzo de 2014
<http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=match=TS&reference=6999730&links=&optimize=20140324&publicinterface=true>

6.4 Otros documentos

- BALANCE MIGRATORIO FRONTERA SUR (2012)
http://www.apdha.org/media/Balance_Migratorio_2012.pdf
- DERECHOS HUMANOS EN LA FRONTERA SUR (2013),
http://www.apdha.org/media/fronterasur_2013_web.pdf
- INFORME ACCEM (2006), *La trata de personas con fines de explotación laboral. Un estudio de aproximación a la realidad en España*, Susaj, G., Nikopoulou, K. Y Giménez-Salinas Framis A. (Coords),
http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_publicaciones/trata.pdf
- INFORME DE LA FUNDACIÓN PARA LA CONVIVENCIA ASPACIA (2013), *Violadas y expulsadas: mujeres víctimas de violencia sexual en situación administrativa irregular*, NAREDO MOLERO, M., (investigadora principal),
<http://violadasyexpulsadas.org/img/informe.pdf>
- INFORME DEL CENTRO DE POLÍTICA DE INMIGRACIÓN (2014a), *¿Lo que escuchamos sobre inmigración es realmente verdad? Rebatir ocho estereotipos*.
<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/31731>
- INFORME (2014b), *la vida en la frontera: internamiento y expulsiones*,
http://cerremosloscies.files.wordpress.com/2011/12/frontera_sur_internamiento.pdf
- INFORME JURÍDICO (2011), *Expulsiones en caliente: cuando el Estado actúa al margen de la ley*, promovido desde el Proyecto I+D+I *Iusmigrante* (DER 2011-26449)
<http://www.sancarlosborromeo.org/docs/EXPULSIONES%20EN%20CALIENTE%202014.pdf>
- MANIFIESTO DE LA RED MIGREUROP (2014), *“Para una solución europea al drama de las fronteras de Ceuta y Melilla. 4 medidas urgentes y realizables”*,
<https://docs.google.com/file/d/0B8Ebh0CxdjX1VSMlp3UEpWREk/edit>
- SEGUNDO INFORME SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LAS AMÉRICAS (2012), Organización de Estados Americanos, *SICREMI 2012*,
http://www.migracionoea.org/sicremi/documentos/sicremi_2012_english_report.pdf