

InDret

REVISTA PARA EL
ANÁLISIS DEL DERECHO

WWW.INDRET.COM

Transformaciones de la penalidad
migratoria en el contexto de la
crisis económica:

El giro gerencial del dispositivo de
deportación

Cristina Fernández Bessa

Universidad de Barcelona

José Ángel Brandariz García

Universidad de A Coruña

*Abstract**

Durante la primera década del siglo XXI, España fue un destino prioritario de las migraciones internacionales. Los distintos gobiernos gestionaron este fenómeno mediante la puesta en marcha de un conjunto de medidas de control, sustancialmente orientadas a erigir fronteras exteriores e interiores. No obstante, la extensión de la crisis económica ha conducido a reajustar el sistema de control migratorio en su conjunto. Este texto pretende analizar las racionalidades que subyacen a la actual transformación de las políticas en este campo. A estos efectos, estudia las implicaciones del giro gerencial en el dispositivo de deportación, y concluye delineando un conjunto de reformas normativas sustentadas en un paradigma de derechos humanos.

Over the first decade of the current century Spain was a primary destination of international migrations. Spanish governments managed this phenomenon by implementing a number of control measures, largely aimed at walling external and internal borders. However, the persistence of the economic crisis has led to the readjustment of the whole system of migration control. This article intends to grasp the underlying rationales of the current transformation of the Spanish policies of bordered penalty. It scrutinizes the implications of the managerial turn of the Spanish apparatus of deportation and concludes by outlining a range of legal reforms grounded on a human rights perspective.

Title: Bordered penalty transformations in the period of the economic crisis: The managerial turn of migration enforcement policies

Keywords: migration control, managerial penalty, deportation, detention centres for migrants.

Palabras clave: control migratorio, penalidad gerencial, deportación, centros de internamiento para migrantes.

* Versiones previas de este trabajo se presentaron en la 15th *Conference of the European Society of Criminology* (Oporto, Portugal), en el *III Sites of Confinement Workshop* del *European Group for the Study of Deviance and Social Control* (Turín, Italia), en el *XI Congreso español de Criminología* (Barcelona), en la *44th Annual Conference of the European Group for the Study of Deviance and Social Control* (Braga, Portugal) y en la *3rd CINETS Conference* (College Park, Maryland, EE.UU.). Los autores agradecen los comentarios recibidos durante esas presentaciones y, en especial, quieren expresar su gratitud a Giuseppe Campesi, Vicky Canning, Stefania Crocitti, Valeria Ferraris, Elisa García España, Maria João Guia, Robert Koulis, Simone Santorso y Alvis Sbraccia por haber organizado las sesiones de debate. En el caso de CFB la contribución a este trabajo está basada en su tesis doctoral recientemente defendida en la *Universitat de Barcelona* (FERNÁNDEZ BESSA, 2016). En el caso de JABG, la investigación se enmarca en los proyectos DER2014-52674-R (Ministerio de Economía y Competitividad) y GRC2015/021 (*Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, Xunta de Galicia*), otorgados al grupo de investigación ECRIM de la Universidad de A Coruña.

Sumario

1. Introducción
2. Tecnologías de poder y políticas de control migratorio
3. El giro gerencial de las políticas de control migratorio
 - 3.1. La tendencia descendente del dispositivo de deportación
 - 3.2. Las “expulsiones cualificadas” y la reorganización eficientista de la selectividad del sistema de deportación
 - 3.3. La progresiva consolidación de las denominadas “expulsiones exprés”
 - 3.4. Transformaciones en el empleo de los CIE y en el funcionamiento policial
 - 3.5. El giro del régimen de deportación: Componentes políticos y transformaciones logísticas
4. Consideraciones conclusivas: Hacia la reforma del dispositivo de control migratorio
5. Bibliografía

1. *Introducción*

Este artículo pretende analizar las modificaciones más relevantes de las políticas españolas de control migratorio en el pasado reciente. A estos efectos, y de forma meramente introductoria, es necesario tener en cuenta las características de los flujos de inmigración hacia España y sus consecuencias en el plano socioeconómico. Durante la primera década del siglo XXI (más en concreto, desde 1999-2000), España fue un destino fundamental de las migraciones internacionales (CORNELIUS, 2004, pp. 387 ss.; ARANGO, 2010, pp. 53 ss.). Sin embargo, desde 2009-2010, el número de migrantes que llegaron a España cayó de manera muy significativa. La grave crisis económica, y sus efectos en materia de desempleo y empobrecimiento, supusieron la transformación de los flujos migratorios de la etapa anterior a la recesión, y han fomentado el retorno de un amplio número de migrantes a sus continentes de origen. De hecho, desde 2010 el saldo migratorio neto ha sido negativo¹. Más específicamente, la proporción de población extranjera residente se incrementó desde un 1'8% en 1999 hasta un 12'2% en 2010-2011, pero en 2015 descendió al 9'5% (FERNÁNDEZ BESSA, 2016, pp. 56 ss.).

La evolución simultánea de los indicadores económicos, de las tasas migratorias y de la importancia de la fuerza de trabajo migrante para la economía española (CORNELIUS, 2004, pp. 387 ss.; CALAVITA, 2005, pp. 11, 42 s.; IZQUIERDO ESCRIBANO, 2008, p. 58; MOFFETTE, 2015, pp. 155 ss.) muestra que las políticas migratorias solo pueden entenderse teniendo en cuenta el ámbito económico². La sociedad española vivió entre 1994-2007 un proceso de notable crecimiento económico (LÓPEZ HERNÁNDEZ y RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2010, pp. 179 ss.); sin embargo, desde 2008 se ha visto gravemente afectada por la recesión global. El régimen de producción post-fordista facilitó la masiva inclusión (subordinada) de migrantes en la fuerza de trabajo durante buena parte de la primera década del siglo, generando niveles muy preocupantes de explotación, precariedad y vulnerabilidad económica. El elevado flujo de una fuerza de trabajo migrante, mal pagada y fácilmente explotable, fue un componente básico del crecimiento económico que caracterizó ese periodo (CALAVITA, 2005, pp. 48 ss., 101 ss.; ROMERO, 2010, pp. 18, 56 s., 88; BRANDARIZ GARCÍA, 2011, pp. 96 ss.). De forma más precisa, la inmigración, tanto la regular como la irregular, incentivaron de forma decisiva la competitividad de determinados sectores productivos, como la agricultura, la construcción, el turismo o el trabajo de cuidados, mejorando de este modo la calidad de vida de amplios segmentos de la población española (CARRASCO CARPIO, 2008, pp. 236 s.; PAJARES, 2010, pp. 108 ss.). No obstante, las altas tasas de fuerza de trabajo extranjera en los sectores económicos más afectados por la recesión llevaron a la población migrante a sufrir las consecuencias de la crisis (v.gr., el desempleo o los desahucios) de forma más severa e inmediata que la población nativa. Como se ha

¹ En datos del INE correspondientes a enero de 2016, durante 2015 España registró un saldo migratorio negativo de 8.389 personas (españoles y extranjeros) y las principales naciones de origen de los extranjeros no comunitarios residentes fueron, por este orden, Rumanía, Marruecos, China y Ecuador.

² Para un análisis de Economía política del control migratorio y de la criminalización de los sujetos migrantes, vid. DE GIORGI, 2006, pp. 111 ss.; 2010, pp. 147 ss.; MELOSSI, 2013a, pp. 416 ss.; 2013b, pp. 273 ss.; 2015; vid. asimismo GONZÁLEZ SÁNCHEZ, 2016, pp. 136 ss.

apuntado previamente, esta situación propició que un amplio número de personas decidieran retornar a sus países de origen, o a migrar a otro Estado (FERNÁNDEZ BESSA, 2016, pp. 60 ss.).

El nuevo contexto económico sin duda ha influido sobre las políticas migratorias españolas. En este sentido, el análisis que sigue se centrará en las tecnologías de poder y las mutaciones de las políticas de control migratorio que se han puesto en marcha en el periodo reciente. Más en concreto, el texto reflexiona sobre por qué las dinámicas que han transformado el dispositivo de deportación desde el comienzo de la crisis económica pueden caracterizarse como un verdadero *giro gerencial*. Para ello, se ha analizado un amplio conjunto de datos aportados por las agencias de control migratorio³, comparándolos con las características de las políticas de deportación previas a la recesión. A tales efectos, el artículo analiza las principales líneas de evolución de estas políticas: la reducción del número de expulsiones tanto ejecutadas como no ejecutadas, la reorganización eficientista de la selectividad del sistema de deportación, las transformaciones que han afectado al campo policial y a la utilización de los centros de internamiento (CIE), así como ciertas modificaciones fundamentales verificadas en el campo político. El texto concluye apuntando un conjunto de reformas jurídicas y políticas que están pensadas para articular un modelo de control no discriminatorio y garantista, esto es, respetuoso de los derechos humanos de las personas migrantes.

2. *Tecnologías de poder y políticas de control migratorio*

En la línea de las políticas de la UE en la materia, España ha gestionado los flujos migratorios poniendo en marcha una panoplia de medidas orientadas a gobernar la movilidad. Por lo que se refiere al terreno policial, el Cuerpo Nacional de Policía (CNP), que es responsable de perseguir tanto la delincuencia como las vulneraciones de la legislación de extranjería, ha utilizado con profusión el *profiling* étnico, una práctica jurídicamente validada por el Tribunal Constitucional (TC), en su sentencia 13/2001, de 29 de enero⁴. Estas intervenciones policiales selectivas han estado orientadas fundamentalmente hacia la detección de migrantes irregulares. Como es bien sabido, el ordenamiento español nunca ha tipificado la estancia irregular en el territorio estatal como

³ Los datos provienen fundamentalmente del Ministerio del Interior, y buena parte de ellos son el resultado de una solicitud tramitada a través del Portal de Transparencia (transparencia.gob.es). Otras cifras, empero, se han tomado de Eurostat (ec.europa.eu/eurostat), de los informes anuales del Ministerio del Interior (www.interior.gob.es) o de los informes anuales del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT; www.defensordelpueblo.es/mnp). El periodo analizado va de 2008 a 2014-2015, es decir, del inicio de la Gran Recesión hasta la fecha de los últimos datos disponibles.

⁴ Como es sabido, el posicionamiento del TC fue posteriormente rechazado por una Decisión del Comité de Derechos Humanos de la ONU (caso *Rosalind Williams Lecraft v. Spain*, de 27 de julio de 2009, comunicación nº 1493/2006), que estableció que el empleo del *profiling* étnico a los efectos de control migratorio vulnera el art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y apremió a la Administración española a que proscribiese este tipo de prácticas policiales (vid. BRADFORD *et al.*, 2013, pp. 61 ss.; MARTÍNEZ ESCAMILLA y SÁNCHEZ TOMÁS, 2013, pp. 1038 ss.).

un delito, sino simplemente como una infracción administrativa. Aunque tal infracción puede sancionarse con una multa, se castiga frecuentemente con una expulsión administrativa (arts. 53.1, 57 LO 4/2000). La legislación de extranjería incluye una pluralidad de supuestos en los que se puede imponer tal género de expulsión, entre ellos – de forma significativa- la previa condena por un delito punible con una pena de prisión de un año o más (art. 57.2 LO 4/2000). Además, el Código penal (CP; art. 89) establece la expulsión penal, que se regula como la sanción prioritaria para los condenados migrantes (en particular, irregulares⁵), en sustitución de la prisión. Tanto las expulsiones administrativas como las penales pueden comportar el internamiento del extranjero en uno de los siete CIE existentes en el territorio estatal. El internamiento se regula como una medida cautelar (arts. 61 ss. LO 4/2000; 89.8 CP), de un máximo de sesenta días, que se impone para preparar el retorno forzado del migrante.

Con su orientación hacia la regulación de fronteras y el gobierno de la población en términos de inclusión/exclusión, este conjunto de medidas puede interpretarse como una expresión de lo que en léxico foucaultiano se denomina una tecnología de poder soberana⁶. No en vano, el control de migraciones y fronteras puede considerarse como un rasgo paradigmático del poder soberano (HUYSMANS, 2006, pp. 30, 32, 35; WEBER, 2013, pp. 1, 15; BROWN, 2014, pp. 20 ss., 90 ss.). No obstante, como se va a mostrar en este artículo, el caso español evidencia que este campo de las políticas públicas también se caracteriza por racionalidades gubernamentales de poder⁷. De hecho, esta hibridación ha llevado a MEZZADRA y NEILSON (2013, pp. 167 ss.) a describir las políticas de control migratorio y de fronteras como una “*máquina soberana de gubernamentalidad*” (vid. asimismo BRANDARIZ GARCÍA, 2016a, pp. 185 ss.; FASSIN, 2011, pp. 214 ss.; MOFFETTE, 2015, pp. 5 ss.; PRATT, 2005, pp. 185 ss.).

⁵ Desde la reforma del CP operada por la LO 1/2015, de 30 de marzo, la expulsión penal también puede acordarse en relación con migrantes regulares e incluso con ciudadanos comunitarios (art. 89 CP) [GARCÍA ESPAÑA, 2016, pp. 15 ss.; MARTÍN ESCRIBANO, 2015, pp. 74 ss.].

⁶ De acuerdo con el análisis de FOUCAULT (1997/2000, pp. 42 ss., 217 ss.; 2004, pp. 8, 13), a los efectos que aquí interesan una tecnología de poder soberana puede definirse como un modelo de control social y castigo especialmente sustentado en la Ley y en las prohibiciones y sanciones jurídicas, que si bien pretende -como cualquier otro diagrama de poder- conformar y gobernar lo social, se centra particularmente en la auto-perpetuación de las estructuras e instituciones políticas.

⁷ FOUCAULT (1991, p. 102) define la “gubernamentalidad” como una “...específica, aunque compleja, forma de poder, que tiene como objetivo la población, como forma básica de saber la Economía política y como medio técnico fundamental los dispositivos de seguridad”. Sobre la implantación de racionalidades gubernamentales (o gerenciales) en el sistema penal, vid. RAINE, 2005, pp. 291 ss.; VIGOUR, 2006, pp. 425 ss.; WOOD y SHEARING, 2006/2011, pp. 27 ss., 152 ss.

3. *El giro gerencial de las políticas de control migratorio*

Como se ha avanzado, la reorganización reciente del régimen de deportación muestra con claridad algunos rasgos del modelo gerencial de penalidad⁸. La reestructuración de estas políticas de control puesta en marcha por el Gobierno en el periodo de crisis económica (y política) ha incluido la organización de la selectividad, el reajuste eficiente del control migratorio, la cooperación entre agencias de acuerdo con objetivos sistémicos o la mejora del rendimiento del régimen de deportación. Sin embargo, el dispositivo de expulsión no ha acogido la cultura de la auditoría (POWER, 1997; RECASENS I BRUNET, 2007, pp. 177 s.) y no ha empleado los resultados cuantitativos como criterio de legitimidad pública (MUCCHIELLI, 2008, pp. 99 ss.). Por lo demás, frente a otros Estados de la UE, como Países Bajos, Reino Unido o Francia (FEKETE, 2009, pp. 137, 140; CAMPESI, 2013, p. 169), el Ministerio del Interior nunca ha establecido públicamente cifras de expulsiones como objetivos que se deban cumplir en determinados plazos temporales. No obstante, algunas instrucciones policiales internas que trascendieron a la prensa en el año 2009 apuntaban en este sentido (FERNÁNDEZ BESSA, 2016, pp. 297 ss.).

El punto de partida de esta evolución debe analizarse teniendo en cuenta, cuando menos, tres cuestiones: el contexto previo, la situación económica y la reorganización administrativa. En primer lugar, las políticas de deportación se han caracterizado tradicionalmente por una selectividad muy deficiente (CALAVITA, 2003, p. 407; BRANDARIZ GARCÍA, 2011, pp. 84 ss.; FERNÁNDEZ BESSA, 2016, pp. 393 ss.), en la medida en que las expulsiones penales tendían a imponerse en menor medida de lo que en principio prescribe el CP (GARCÍA ESPAÑA, 2007, pp. 120 s.; BRANDARIZ GARCÍA, 2011, pp. 85 ss.), y la mayoría de las expulsiones administrativas quedaban sin ejecutar (SILVEIRA GORSKI, 2003, pp. 540, 555 s.; MONCLÚS MASÓ, 2008, pp. 402 s.; ROMERO, 2010, p. 99 s.)⁹. En segundo lugar, la Gran Recesión ha condicionado de forma decisiva la transformación de las políticas de repatriación forzada. Ello no debe sorprender, ya que la deportación es una medida de control especialmente costosa (CALAVITA, 2003, pp. 407, 410; 2005, p. 156; GARCÍA ESPAÑA, 2007, p. 121). En tercer lugar, para entender la evolución presente no puede perderse de vista la reorganización administrativa. La creación en 2009 de la *Brigada de Expulsión de Delinquentes Extranjeros* (BEDEX, Brigada renombrada en 2012 como Servicio, SEDEX) en el

⁸ Dicho de forma en extremo sintética -y, por tanto, necesariamente reduccionista- los principales rasgos generales de un modelo gerencial de penalidad son el gobierno de la seguridad pública en clave de sistema, el desarrollo de un esquema de planificación estratégica y estandarización del funcionamiento, el recurso a técnicas de auditoría y evaluación de indicadores y el establecimiento de objetivos operativos, y la rendición de cuentas y la legitimación pública del funcionamiento del sistema penal (BRANDARIZ GARCÍA, 2016b, pp. 111 ss.).

⁹ Este contexto de ineficacia (e ineficiencia) en el que un importante volumen de las expulsiones queda finalmente sin ejecutar también se ha dado en otros países de la UE (vid. PALIDDA, 2008, p. 86 ss.; SCIURBA, 2009, pp. 117, 174, 185). Los datos de Eurostat muestran que la mayoría de los migrantes a los que se les impone una orden de expulsión en la UE finalmente no son deportados. De hecho, en 2015 solo el 42'5% de las personas extranjeras a las que se les ordenó abandonar los países de la UE-28 acabaron finalmente yendo a otros países, de forma voluntaria o coactiva. No obstante, la tasa de ejecución de los retornos ha sido en 2015 inferior al 40% en una amplia pluralidad de países europeos, como Bélgica, Grecia, Italia, Países Bajos o España.

marco de la *Unidad Central de Expulsión y Repatriación* (UCER¹⁰) del CNP, que está encargada de impulsar las denominadas “*expulsiones cualificadas*” (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2010, p. 14; SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, 2015, p. 83 ss.), ha sido un aspecto fundamental de la reestructuración actual de las políticas de deportación.

Las insuficiencias de la situación previa sin duda impulsaron la deriva hacia políticas de control basadas en la eficiencia. Este giro gerencial del dispositivo de deportación puede analizarse a partir de las siguientes líneas fundamentales de evolución del control migratorio.

3.1. La tendencia descendente del dispositivo de deportación

Disminuir la diferencia entre el número de expulsiones impuestas y el de las deportaciones ejecutadas ha sido una de las transformaciones básicas que ha producido el giro gerencial.

Tabla 1: Evolución de número de expulsiones impuestas y ejecutadas, 2008-2015

	Año							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Expulsiones impuestas	82.940	103.010	78.920	73.220	60.880	32.915	42.150	33.495
Expulsiones ejecutadas	29.785	28.865	21.955	23.350	18.865	17.285	15.150	13.315
Porcentaje de expulsiones ejecutadas	35'9%	28'0%	27'8%	31'9%	31'0%	52'5%	35'9%	39'8%

Fuente: Eurostat

Como ilustra la Tabla 1, con la excepción de 2013, el sistema español nunca ha alcanzado la tasa del 40% de expulsiones impuestas que se hayan ejecutado. Sin embargo, el rendimiento del sistema ha mejorado sensiblemente: desde que el número de expulsiones impuestas comenzó a descender (de 2010 en adelante, pero sobre todo a partir de 2013), la cantidad de deportaciones que no se han ejecutado ha disminuido también de manera significativa. Esto no puede considerarse, en modo alguno, como una cuestión trivial, al menos desde la perspectiva de los derechos y las condiciones de vida de las personas migrantes. Los extranjeros que tienen una expulsión pendiente de ejecución viven constantemente bajo la amenaza de una eventual deportación. Además, no pueden regularizar su situación, con lo que están abocados a sobrevivir en la economía informal, como fuerza de trabajo fácilmente explotable (SILVEIRA GORSKI, 2010, pp. 135, 151 s.; APARICIO WILHELMI, 2011, p. 158) o sometidos a la persecución policial, por tratarse con frecuencia de actividades criminalizadas.

Como la amplia mayoría de las expulsiones impuestas son de carácter administrativo y, por lo tanto, su aplicación no depende de una decisión jurisdiccional, el Ministerio del Interior ha tenido un amplio margen de intervención en este ámbito. En

¹⁰ Sobre las competencias funcionales de la UCER, vid. el artículo publicado en el n° 272 (2013) de la *Revista Policía*, que señala que las tareas fundamentales de la unidad son la planificación precisa de los retornos coactivos y la ejecución de todas las expulsiones penales.

efecto, el Ministerio puede restringir o expandir con facilidad el número de expulsiones acordadas. No obstante, las tasas más eficientes de ejecución de las expulsiones de algunos países de la UE, señaladamente las de Reino Unido (v.gr., 76'4% en 2014 y 72'3% en 2015) todavía son inalcanzables para el sistema español.

La segunda línea de evolución, claramente determinada por las condiciones financieras, pero también por el considerable declive de los flujos migratorios, se refiere a la reducción del número de deportaciones ejecutadas. Durante el periodo de crisis económica diversos campos de la penalidad se han contraído: v.gr., en esta etapa la población penitenciaria se ha reducido de forma muy relevante (BRANDARIZ GARCÍA, 2014, pp. 316 ss.). Sin embargo, la tendencia recesiva ha sido aún más llamativa en el terreno de la repatriación coactiva de migrantes.

Tabla 2: Evolución del número de repatriaciones ejecutadas*, 2006-2015

	Año									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015**
Repatriaciones ejecutadas	33.482	31.583	29.373	25.903	20.710	19.700	17.810	15.185	12.884	10.594

Fuente: Ministerio del Interior.

*Los datos publicados por el Ministerio del Interior y los correspondientes a Eurostat (Tabla 1) difieren, en mayor o menor medida dependiendo de los años, porque el Ministerio divide las cifras de repatriaciones coactivas entre varias categorías jurídicas (expulsiones, devoluciones y readmisiones; por su improcedencia a estos efectos se han excluido las denegaciones de entrada o retornos). Frente a ello, los datos de Eurostat juntan las diversas categorías en una sola cifra. Sobre los errores y deficiencias de los datos estadísticos sobre deportaciones publicados por el Ministerio vid. MARTÍNEZ ESCAMILLA, 2013, pp. 107 ss.

** No incluye datos de readmisiones. En fecha 28 de julio de 2016 no han sido publicados.

La Tabla 2 pone de relieve con claridad que en la etapa reciente el número de repatriaciones ejecutadas ha descendido de forma muy relevante. De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio del Interior, desde su máximo histórico de 2006 –que reflejó también el cénit de las cifras de migrantes llegados a las Islas Canarias; vid. FERNÁNDEZ BESSA, 2016, pp. 196 s., 393- hasta 2014, el número de repatriaciones ejecutadas ha disminuido un 68'6%. Esta contracción evidente del régimen de deportación no puede desvincularse de la situación duradera de crisis económica.

3.2. Las “expulsiones cualificadas” y la reorganización efficientista de la selectividad del sistema de deportación

A pesar de lo que se ha avanzado, el análisis de las políticas de deportación muestra que el Ministerio, forzado por el actual contexto de austeridad en el gasto público, no ha asumido exactamente el objetivo de “hacer menos con menos”. Las finalidades de las recientes políticas de control migratorio se han guiado por un lema más eficiente y gerencial que el anterior: “hacerlo mejor con menos”. De hecho, la nota más distintiva del periodo analizado no ha sido ni la reducción del número de expulsiones no ejecutadas ni la contracción del sistema en su conjunto, sino la mejora de su rendimiento. Los datos empíricos disponibles muestran que el régimen de deportación se ha hecho cada vez más

eficiente, mediante la planificación precisa de sus tareas y la selección de los instrumentos jurídicos más adecuados (expulsiones penales y las diferentes categorías de expulsiones administrativas), todo ello a los efectos de reestructurar la selectividad de un sistema de repatriación que hasta el comienzo de la recesión había funcionado de manera más bien caótica.

Un componente clave de esta nueva orientación, que ya ha sido mencionado, es el surgimiento en 2008-2009 de las denominadas “*expulsiones cualificadas*”, un hecho coetáneo a la creación de la BEDEX/SEDEX y a la mejora de la coordinación de los transportes conjuntos de deportación. La definición oficial de este “nuevo” tipo de expulsión, que se empezó a utilizar en las presentaciones del “Balance anual de lucha contra la inmigración ilegal/irregular” realizadas por el Ministerio del Interior, es más bien retórica y confusa¹¹, pero en todo caso parece situar el concepto en el terreno de las expulsiones vinculadas al sistema penal (BRANDARIZ GARCÍA, 2016a, pp. 189 ss.; FERNÁNDEZ BESSA, 2016, pp. 398 ss.). Sin embargo, como se verá a continuación, esto no es lo que ha sucedido. La noción de expulsiones cualificadas solo puede entenderse poniéndola en relación con las mutaciones organizacionales y logísticas ya mencionadas, y ha funcionado esencialmente como un criterio de reorganización gerencial de las políticas de deportación, esto es, como un objetivo que estructura la planificación y el desarrollo de las tareas gubernativas en este ámbito. Por ello, es plenamente comprensible que los datos empíricos pongan de manifiesto un progresivo incremento de las expulsiones etiquetadas como “cualificadas”:

Tabla 3: Evolución del número de expulsiones cualificadas y no cualificadas ejecutadas*, 2008-2015

	Año							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Expulsiones cualificadas	5.564 (52'4%)	7.591 (55'3%)	8.196 (71'6%)	9.114 (80'2%)	8.140 (80'4%)	7.582 (84'4%)	6.557 (85'2%)	5.864 (85'4%)
Expulsiones no cualificadas	5.052 (47'6%)	6.137 (44'7%)	3.258 (28'4%)	2.244 (19'8%)	1.990 (19'6%)	1.402 (15'6%)	1.139 (14'8%)	1.005 (14'6%)
Total	10.616	13.728	11.454	11.358	10.130	8.984	7.696	6.869

Fuente: Ministerio del Interior.

*Estos datos difieren de los correspondientes a la Tabla 2 porque el Ministerio no diferencia entre expulsiones cualificadas y no cualificadas en relación con las devoluciones y readmisiones.

Los datos ponen de relieve que sin duda el objetivo ministerial de impulsar las expulsiones cualificadas se ha logrado. Al inicio del periodo estudiado, las repatriaciones cualificadas representaban aproximadamente la mitad del total (v.gr., 52'4% en 2008 y 55'3% en 2009), mientras que desde 2011 se han incrementado a un nivel superior al 80% (han sido el 85'4% del total en 2015).

En este punto procede retomar el discurso oficial en la materia. Como se ha visto, las declaraciones del Ministerio del Interior parecen querer decir que impulsar las

¹¹ El Ministerio del Interior describe las “expulsiones cualificadas”, v.gr., en una nota de prensa de 29 de abril de 2014, como expulsiones “...de delincuentes extranjeros con numerosos antecedentes penales y/o judiciales, vinculados con terrorismo, bandas organizadas, violencia de género o cualquier otro hecho delictivo de especial gravedad y que suponen una amenaza para la seguridad pública” (vid. www.interior.gob.es/prensa).

expulsiones cualificadas equivale a reforzar la ejecución de las deportaciones penales (BRANDARIZ GARCÍA, 2011, pp. 87 s.; FERNÁNDEZ BESSA, 2013, pp. 85 s.). Sin embargo, las políticas de repatriación forzosa han seguido una vía diferente. De hecho, priorizar las expulsiones penales no puede ser el único objetivo desde una perspectiva gerencial, porque su imposición depende por completo de una decisión jurisdiccional, y ello reduce significativamente el margen de maniobra del Gobierno a la hora de mejorar el rendimiento del régimen de deportación. Esto ayuda a explicar por qué entre 2008 y 2014 la gran mayoría de los retornos coactivos –tanto cualificados como no cualificados– han seguido siendo expulsiones administrativas, como puede verse en la Tabla 4:

Tabla 4: Evolución de las diversas categorías de expulsiones ejecutadas, 2008-2014

	Año						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Expulsiones adm.: estancia irregular	9.003 (84'8%)	11.223 (84'5%)	8.642 (75'4%)	7.608 (67'0%)	6.148 (60'7%)	5.218 (58'1%)	4.029 (52'4%)
Expulsiones adm.: antecedentes penales	343 (3'2%)	395 (3'0%)	856 (7'5%)	1.284 (11'3%)	1.395 (13'8%)	1.394 (15'5%)	1.451 (18'9%)
Expulsiones adm.: ciudadanos UE	21 (0'2%)	11 (0'1%)	27 (0'2%)	57 (0'5%)	166 (1'6%)	208 (2'3%)	269 (3'5%)
Expulsiones adm.: Otras	615 (5'8%)	203 (1'5%)	130 (1'1%)	108 (1'0%)	112 (1'1%)	59 (0'7%)	31 (0'4%)
Expulsiones penales	634 (6'0%)	1.446 (10'9%)	1.799 (15'7%)	2.301 (20'3%)	2.309 (22'8%)	2.105 (23'4%)	1.916 (24'9%)

Fuente: Ministerio del Interior

Los datos de la Tabla 4 evidencian, una vez más, la evolución gerencial de las políticas de deportación. Como resultado de la creciente prioridad de las expulsiones cualificadas, las repatriaciones penales se hecho cada vez más relevantes durante el periodo analizado. Si bien su número era más bien insignificante al inicio del periodo (6'0% del total de expulsiones en 2008), representaron un cuarto de las deportaciones en 2014. Aunque el Ministerio del Interior no puede determinar las decisiones jurisdiccionales sobre este tipo de repatriaciones, ha prestado especial atención a ejecutar todas las expulsiones penales impuestas, lo que constituye –como se ha apuntado– uno de los objetivos fundamentales de la actuación de la UCER. Esta creciente importancia de las deportaciones penales es sin duda provechosa en términos gerenciales. Por una parte, la ejecución de este tipo de expulsiones contribuye a reducir la población penitenciaria (CANCIO MELIÁ, 2005, pp. 192 ss.; FERNÁNDEZ BESSA, 2013, pp. 85 s.; MONCLÚS MASÓ, 2008, pp. 440 s.), una consecuencia particularmente valiosa en el actual contexto de austeridad¹². Por otra, las expulsiones penales facilitan la ejecución de las repatriaciones, ya que en relación con ellas el CNP conoce la ubicación, e incluso el momento, en el que el extranjero expulsable puede ser localizado. La contribución de la Administración penitenciaria es fundamental en este

¹² La población penitenciaria extranjera alcanzó su máximo en mayo de 2010, cuando representaba el 35'7% del total de presos. Frente a ello, en mayo de 2016 la tasa de población penitenciaria extranjera había descendido al 28'4%. De este modo, entre mayo de 2010 y mayo de 2016 el número de presos extranjeros se ha reducido un 36'4%, mientras que la cantidad de reclusos españoles solo lo ha hecho un 10'8% (Fuente: Secretaría General de Instituciones Penitenciarias; SGIP).

punto, ya que un número considerable de extranjeros con expulsiones penales son arrestados en el momento de liberación de la prisión (CAMPAÑA ESTATAL POR EL CIERRE DE LOS CIE, 2014, p. 51; LARRAURI, 2016, p. 15)¹³. En este sentido, los procedimientos que facilitan la ejecución de las repatriaciones vinculadas al Derecho penal son similares a otros programas puestos en marcha en países del Norte global, como el *Criminal Aliens Program* (CAP) y el *Secure Communities Program* (S-Comm) en EE.UU. (GOTTSCHALK, 2015, pp. 226 ss.; vid. asimismo CAMPESI, 2013, p. 139; WEBER, 2013, p. 117).

Los datos incluidos en la Tabla 4 también ilustran la creciente relevancia de las expulsiones administrativas basadas en antecedentes penales (GARCÍA ESPAÑA, 2016, pp. 4 ss.; LARRAURI, 2016, pp. 12 ss.). Frente a un papel poco destacado a comienzos del periodo analizado (representaban el 3'2% del total de deportaciones en 2008 y el 3'2% en 2009), este tipo de expulsiones casi llegaron al nivel del 20% del total de repatriaciones coactivas en 2014. Las consecuencias de este proceso en términos de eficiencia son también especialmente evidentes. La ubicación concreta de un migrante expulsable puede localizarse sin gran complejidad mediante el registro de sus antecedentes penales, lo que facilita una rápida detención. Este efecto de las expulsiones basadas en antecedentes penales ayuda a explicar por qué también este tipo de repatriaciones ha cobrado centralidad en el último periodo¹⁴.

Las expulsiones penales y las administrativas basadas en antecedentes criminales son las categorías que se corresponden con la definición de las deportaciones cualificadas que hace el Ministerio del Interior. Por ello, es perfectamente entendible que hayan cobrado relevancia en los años recientes: ambas categorías juntas representaron el 9'2% de las repatriaciones en 2008, mientras que en 2014 ascendieron al 43'8% del total. No obstante, en esta evolución destaca otro componente básico del modelo gerencial, a saber, la legitimación de las políticas de control, que el Gobierno persigue mediante instrumentos comunicativos¹⁵. Al afirmar que las políticas de deportación no se centran en el retorno forzoso de migrantes simplemente indocumentados, sino en la repatriación coactiva de "delincuentes extranjeros" (más aún si se presenta a tales sujetos como especialmente

¹³ La legislación penitenciaria (art. 26 Reglamento Penitenciario; Instrucciones de la SGIP 21/2011, 5/2008, 18/2005) establece que la Administración de la prisión ha de informar con antelación al CNP de la liberación de presos extranjeros con expulsiones penales.

¹⁴ Una tercera categoría de expulsiones se ha incrementado de forma muy relevante durante el periodo estudiado: la deportación de ciudadanos de la UE. Aunque todavía constituye una categoría menor, su crecimiento ha sido particularmente llamativo: el número de ciudadanos comunitarios expulsados ha aumentado de 21 en 2008 y 11 en 2009 a 269 en 2014. Este tipo de repatriación forzosa es especialmente preocupante, ya que vulnera la libertad de movimiento de los ciudadanos de la UE (arts. 3 Tratado de la Unión Europea, 21 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y cuestiona las reglas establecidas por la Directiva del Parlamento y del Consejo 2004/38/CE de 29 de abril de 2004 (arts. 27-33), así como por el RD 240/2007, de 16 de febrero (art. 15), sobre expulsión de un ciudadano de un Estado miembro de la UE. Teniendo en cuenta la naturaleza excepcional de la deportación de estas personas, establecida por la normativa española y comunitaria, cabe asumir que la creciente ejecución de este género de retornos forzosos se ha visto impulsada por dinámicas de racialización en las políticas de control, que las centran en determinados grupos étnicos, como las personas de etnia gitana.

¹⁵ Sobre el papel de las políticas penales como instrumentos de legitimación institucional vid. GARLAND, 2001/2005, pp. 224 ss.; TONRY, 2004, pp. 44, 52; WACQUANT, 2009, pp. 298 s., 305, 307.

peligrosos)¹⁶, los responsables del Ministerio, sin ambages, están pretendiendo legitimar unas políticas gubernativas que han sido severamente criticadas por un amplio conjunto de actores y organizaciones de la sociedad civil (MARTÍNEZ ESCAMILLA, 2013, p. 115; CAMPAÑA ESTATAL POR EL CIERRE DE LOS CIE, 2014, pp. 49 s.).

3.3. La progresiva consolidación de las denominadas “expulsiones exprés”

A pesar de la creciente importancia de las deportaciones vinculadas a la delincuencia, el discurso oficial sobre las expulsiones cualificadas es, sin duda, falaz (MARTÍNEZ ESCAMILLA, 2013, p. 117 ss., 177 s.; CAMPAÑA ESTATAL POR EL CIERRE DE LOS CIE, 2014, p. 53; FERNÁNDEZ BESSA, 2016, pp. 396 ss; MOFFETTE, 2015, pp. 221 ss.)¹⁷. La deportación de extranjeros condenados en sede penal siempre ha sido una parte menor del régimen de repatriación. Aunque la cantidad de expulsiones basadas en la infracción administrativa de estancia irregular ha caído de forma notable durante la etapa estudiada, todavía representa la mayoría de las deportaciones (descendió del 84’8% del total en 2008 al 52’4% en 2014). Es evidente que una parte de los migrantes deportados por su condición irregular pueden tener antecedentes penales. Sin embargo, los datos muestran que el Gobierno considera como expulsiones cualificadas no solo las repatriaciones de individuos con antecedentes penales, sino también –como ha reconocido ocasionalmente el Ministerio del Interior¹⁸- el retorno forzoso de migrantes con los denominados “*antecedentes policiales*” (MARTÍNEZ ESCAMILLA, 2013, p. 118; PUEBLOS UNIDOS, 2014, pp. 17, 27; 2015, pp. 22 s.; SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, 2015, p. 85), e incluso de extranjeros que habían sido previamente multados por su carencia de papeles (RED EUROPEA DE MIGRACIONES, 2012, p. 46).

La relevancia persistente de las expulsiones basadas exclusivamente en la condición irregular del sujeto no puede verse como una excepción a la preeminencia de los objetivos gerenciales. De un modo semejante a lo que se ha señalado en relación con las repatriaciones vinculadas a la delincuencia, este tipo de expulsiones también puede ser reajustado para facilitar la ejecución del retorno. De hecho, la mutación clave en relación con todas las categorías de deportación tiene que ver con la progresiva consolidación de lo que han sido comúnmente denominadas como “expulsiones exprés” (sobre ello, vid. asimismo FEKETE, 2011, pp. 89 ss.). El término se refiere a retornos forzosos en los que la disponibilidad de un transporte colectivo a un determinado país de destino lleva al CNP a detener a nacionales de ese Estado a quienes ya se haya impuesto una expulsión penal o

¹⁶ Vid. las declaraciones del ministro del interior publicadas en *El Periódico* de 1 de mayo de 2012. En relación con el discurso del Gobierno español sobre el particular, vid. asimismo RED EUROPEA DE MIGRACIONES, 2012, p. 38; ULLOA RUBIO, 2012, p. 22.

¹⁷ Sobre los resultados, también limitados, de programas similares puestos en práctica en EE.UU. para deportar a extranjeros condenados penalmente, vid. GOTTSCHALK, 2015, pp. 228 s.; TAIBBI, 2014: 200 s.

¹⁸ El Balance anual 2011 de la lucha contra la inmigración irregular (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2012, p. 12) incluye expresamente a los “antecedentes policiales” en la lista de características de un sujeto que convierten su repatriación en una expulsión cualificada. El ministro también mencionó los “antecedentes policiales” en relación con las expulsiones cualificadas en un discurso ante el Congreso de los Diputados el 31 de enero de 2012 (vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 29, 2012).

administrativa. Antes de que concluya el plazo de tres días de custodia policial de un detenido (art. 17.2 Constitución), se transfiere directamente al migrante desde la comisaría al transporte de repatriación, evitando de este modo el internamiento en un CIE (MARTÍNEZ ESCAMILLA, 2013, p. 115; PUEBLOS UNIDOS, 2015, pp. 58 ss.; SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, 2015, pp. 270 ss.).

La productividad de estas deportaciones inmediatas en términos gerenciales no puede ser más evidente. El funcionamiento adecuado de este modelo solo requiere una planificación cuidadosa y una gestión precisa de la información, a los efectos de localizar y detener a extranjeros deportables en una cantidad determinada, que se deriva de la disponibilidad de un transporte a su país (o países) de origen o de repatriación. Desde esta perspectiva, el CNP detiene a los “migrantes deportables” bien en el momento de su liberación de prisión, tras haberlos citado a una comisaría o como consecuencia de su detección en el marco de un operativo específico (CAMPAÑA ESTATAL POR EL CIERRE DE LOS CIE, 2014, p. 38; SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, 2015, p. 271)¹⁹. Como parece evidente, este tipo de prácticas limita la operatividad del Ministerio del Interior a la hora de concentrarse solamente en deportaciones vinculadas a la delincuencia y omitir las expulsiones basadas en el estatus irregular del sujeto. Un número significativo de los migrantes deportables que se necesitan para llenar un transporte de repatriación no tienen impuestas expulsiones penales, sino administrativas (SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, 2015, pp. 270 s.). Por lo demás, las expulsiones administrativas en la práctica raramente son revocadas por una decisión jurisdiccional.

3.4. Transformaciones en el empleo de los CIE y en el funcionamiento policial

Un modelo de repatriación orientado a la eficiencia y centrado en impulsar las deportaciones “expres” comporta la progresiva irrelevancia de los CIE, ya que son mucho más costosos que los esquemas que promueven la ejecución acelerada de los retornos. En efecto, las preocupaciones financieras han influido en el número de deportaciones ejecutadas y en la organización de repatriaciones rápidas, pero también en el uso de los CIE. No en vano, la Circular nº 6/2014 del CNP, de 11 de julio de 2014, ha pretendido reorganizar de forma eficiente, pero también contener, el recurso a los CIE²⁰. Esta evolución recesiva se pone de manifiesto por los datos cuantitativos que pueden verse en la Tabla 5:

¹⁹ Sobre procedimientos similares puestos en práctica por la policía francesa, y orientados a alcanzar un objetivo cuantitativo de deportaciones, vid. CAMPESI, 2013, pp. 169 s.

²⁰ La Circular nº 6/2014 enmarca su finalidad refiriéndose a la necesidad de “optimizar” el nivel de ocupación de los centros de internamiento, y advirtiendo de que un número significativo de migrantes internados no son, ni serán finalmente, deportados. Desde esta perspectiva, la Circular identifica las circunstancias que deben considerarse a la hora de decidir sobre la medida de internamiento, entre las cuales la más relevante es la factibilidad de la ejecución de la expulsión. Del mismo modo, la Memoria 2013 de la Fiscalía General del Estado (2013: 355) defendía una evaluación eficiente del internamiento de los migrantes (vid. asimismo MOFFETTE, 2014, pp. 273 s.; SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, 2015, pp. 202 ss.).

Tabla 5: Evolución del número de migrantes internados en CIE, 2006-2015

	Año									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Migrantes internados en CIE	49.435	29.077	24.785	17.203	11.915	13.241	11.325	9.020	7.286	6.930

Fuente: Ministerio del Interior

Las cifras muestran que los CIE, una institución para-penitenciaria particularmente preocupante desde la perspectiva de los derechos humanos, han perdido relevancia durante el periodo examinado. Al margen de los datos extraordinarios de mediados de la década pasada, el número de migrantes internados en CIE se ha desplomado un 72'0% entre 2008 y 2015. Las evidencias empíricas son especialmente reveladoras de la menguante trascendencia de los centros de internamiento para el dispositivo de deportación, en la medida en que el volumen de migrantes internados ha descendido bastante más que el total de expulsiones ejecutadas. No obstante, para enmarcar de forma más precisa las mutaciones que afectan al sistema de los CIE es necesario tener en cuenta una cuestión adicional. En tanto que el modelo gerencial de deportación prioriza las repatriaciones inmediatas que se realizan desde comisarías de policía (o desde prisiones), los CIE se están convirtiendo en una institución sustancialmente ineficiente. Como puede verse en la Tabla 6, el porcentaje de deportaciones realizadas desde CIE ha ido disminuyendo con claridad en los años recientes²¹:

Tabla 6: Evolución del número de expulsiones* realizadas desde CIE y desde otros lugares de detención, 2011-2015

	Año				
	2011	2012	2013	2014	2015
Expulsiones realizadas desde CIE	6.825	5.924	4.726	3.483	2.871
Expulsiones realizadas desde otros lugares	4.533	4.206	4.258	4.213	3.998
% Expulsiones realizadas desde CIE	60'1%	58'5%	52'6%	45'2%	41'8%

Fuentes: Ministerio del Interior, MNPT. El Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura (MNPT) comenzó a publicar en 2011 los datos sobre lugares de confinamiento desde los que se ejecutan las deportaciones.

* No incluye devoluciones ni readmisiones.

Los datos muestran que los CIE han sido un recurso básico para la organización de las repatriaciones. No obstante, la creciente relevancia de las “expulsiones exprés” socava su asentada centralidad en este campo, compensada por una importancia cada vez mayor de las comisarías de policía y las prisiones (SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, 2015, pp. 270 s.). En solo cuatro años, las expulsiones realizadas desde CIE han descendido desde el 60'1% de las repatriaciones forzosas (en 2011) al 41'8% (en 2015). Si junto a las expulsiones

²¹ La creciente irrelevancia de los CIE evidencia, por lo demás, que para un número muy significativo de migrantes el internamiento funciona como una verdadera sanción, no como una medida cautelar orientada a preparar la deportación (vid. MARTÍNEZ ESCAMILLA, 2009, p. 277; RODIER, 2012, p. 172 s.; SÁNCHEZ TOMÁS, 2014, p. 86).

se toman en cuenta las devoluciones (que también pueden comportar el internamiento, *ex art. 58.6 LO 4/2000*, si bien de forma más infrecuente que en el caso de las primeras –vid.: KARIBU, 2016, pp. 21, 23-) la evolución es igualmente evidente: las deportaciones ejecutadas desde CIE representaron el 37'0% del total de devoluciones y expulsiones en 2011 y en 2015 habían descendido al 27'1%²².

Para caracterizar el giro gerencial del régimen de deportación es necesario hacer también referencia a la evolución del número de migrantes detenidos por infracción de la legislación de extranjería. Como puede verse en la Tabla 7, el desarrollo del trabajo policial en este campo se ha orientado en la misma línea que las deportaciones y el internamiento en CIE, pero de forma aún más acusada:

Tabla 7: Evolución del número de detenciones por motivos de extranjería, 2008-2015

	Año							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Detenciones por estancia irregular	76.048	90.390	74.739	75.042	45.392	34.248	28.000	
Otras detenciones	16.821	13.514	11.321	15.383	14.178	15.141	14.245	
Total detenciones por motivos de extranjería	92.869	103.904	86.060	90.425	59.570	49.389	42.245	36.327

Fuente: Ministerio del Interior

* Las causas de las detenciones por motivos de extranjería de 2015 no han sido publicadas, ni facilitadas por medio del Portal de Transparencia

La tabla desvela un conjunto de tendencias de la máxima importancia para la reestructuración de las políticas de deportación. En primer lugar, los datos de detenciones por vulneración de la legislación de extranjería confirman la naturaleza recesiva del ciclo presente. En un contexto caracterizado por la preocupación por el gasto público, el régimen de control migratorio en su conjunto se contrae. El descenso no solo afecta a las deportaciones e internamientos en CIE, sino también al número de detenciones, que han disminuido un 65'0% entre 2009 y 2015. Además, los datos ponen de relieve una política claramente orientada a la gestión prudente de los recursos: la reducción del número de detenciones por motivos de extranjería se orienta a rebajar también el gran número de arrestos que no llevan a una deportación o al internamiento en un CIE. A mayor abundamiento, los datos demuestran que el declive de las detenciones está sustancialmente determinado por la evolución del número de arrestos por la infracción administrativa de estancia irregular, que siempre ha supuesto la amplia mayoría de las intervenciones policiales en este campo. Esto es comprensible en un contexto de políticas de control migratorio tendentes a la eficiencia, en la medida en que la contribución de la persecución policial de la estancia irregular a un modelo de deportación sustentado en el sistema de las repatriaciones “*expres*” es bastante prescindible (SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, 2015, p. 208).

²² Vid. también sobre ello la nota de prensa de Europa Press de 22 de julio de 2016 sobre la evolución de los porcentajes de migrantes expulsados desde comisaría (www.europapress.com/epsocial).

3.5. El giro del régimen de deportación: Componentes políticos y transformaciones logísticas

Una cuestión adicional que permite identificar el viraje gerencial del régimen de control migratorio, que en cierta medida se ve reflejada en los datos mostrados en la Tabla 7, se refiere a la importancia del campo político. Cuando el Partido Popular llegó al Gobierno central en enero de 2012, la nueva Administración impulsó políticas de eficiencia de costes en el ámbito del control de la movilidad migrante, mediante la conformación de un modelo de deportaciones rápidas y planificadas, que al mismo tiempo fuese austero en términos de consumo de recursos policiales. De este modo, los datos muestran una tendencia previamente anunciada por las declaraciones del Ministerio del Interior y por los efectos simbólicos de la aprobación de la Circular nº 2/2012 del CNP, de 16 de mayo de 2012²³, esto es, la pérdida de centralidad de las detenciones debidas a la infracción de estancia irregular, por la escasa relevancia de su contribución al actual modelo de repatriaciones forzosas. Además, el nuevo Gobierno intentó responder de este modo a las críticas expuestas por un amplio conjunto de actores sociales en relación con el uso del *profiling* étnico por parte del CNP (BARBERO GONZÁLEZ Y FERNÁNDEZ BESSA, 2013, pp. 300 s.; BRADFORD *et al.*, 2013, p. 147; FERNÁNDEZ BESSA, 2016, p. 330; MOFFETTE, 2014, pp. 271 s.).

Finalmente, la reorganización logística del régimen de deportación también ha sido un elemento indispensable del giro gerencial del régimen de deportación. El planeamiento detenido y la coordinación de un sistema conjunto de transporte²⁴, a cargo de Frontex y del BEDEX/SEDEX, ha hecho posible el nuevo modelo de repatriaciones. La coordinación de transportes conjuntos de deportación no es un recurso nuevo en el campo del control migratorio. No obstante, el rol cada vez más relevante de Frontex en este ámbito, en la línea de lo establecido en el art. 2 del Reglamento del Consejo (CE) 2007/2004, de 26 de octubre de 2004, ha reforzado de forma decisiva el desarrollo de repatriaciones conjuntas (BARBERO, 2010, p. 67; CAMPAÑA ESTATAL POR EL CIERRE DE LOS CIE, 2014, pp. 21 ss.; SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, 2015, pp. 284 ss.). En ausencia de planificación y coordinación, el funcionamiento de todo el modelo gerencial sería inviable y quimérica (vid. asimismo WALTERS, 2016, pp. 435 ss.). En efecto, la programación cuidadosa de los transportes colectivos es lo que permite llevar a cabo deportaciones inmediatas, evitando los costosos centros de internamiento.

²³ La Circular nº 2/2012 derogó la más severa Circular nº 1/2010 del CNP (de 25 de enero de 2010), cambiando de esta forma la (interpretación de la) regulación jurídica de los poderes de policía en materia de extranjería. Aunque los términos normativos solo se han modificado ligeramente, las consecuencias simbólicas de la nueva regulación no han sido en absoluto menores (vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ DE LIÉVANA *et al.*, 2013, p. 58; MOFFETTE, 2014, pp. 272 s.).

²⁴ De acuerdo con la información aportada por los informes anuales del MNPT, estos transportes colectivos sustancialmente incluyen: a) vuelos organizados por el CNP con destino a África subsahariana y Sudamérica; b) vuelos coordinados por Frontex para deportar a migrantes a diversos países de África, Asia, Europa del Este y Sudamérica; c) repatriaciones por aire, tierra y mar a Marruecos a través de las ciudades de Ceuta y Melilla; d) varias repatriaciones anuales por ferry a Argelia. El informe de la MNPT de 2015 señala que 3.133 de los 6.869 migrantes expulsados ese año (10.594 si se suman las devoluciones) fueron repatriados mediante este tipo de transportes colectivos. Sobre los medios colectivos de transporte utilizados para deportar migrantes irregulares en Reino Unido, vid. WALTERS, 2016, pp. 439 ss.

4. Consideraciones conclusivas: Hacia la reforma del dispositivo de control migratorio

El análisis no puede concluir sin afrontar un interrogante final: ¿Por qué el régimen de deportación se ha convertido en un verdadero laboratorio ²⁵ para introducir racionalidades y prácticas gerenciales en el campo de las políticas penales y de control españolas? Una pluralidad de razones puede perfilar la respuesta a este interrogante. En primer lugar, el régimen de deportación es un ámbito de la penalidad especialmente costoso en términos de recursos. En segundo lugar, la grave ineficiencia del anterior modelo de control migratorio ha contribuido a promover el actual giro gerencial. En tercer lugar, la elevada visibilidad pública de este sector de las políticas penales y las críticas expresadas contra el Gobierno por ONGs e instituciones también ha ayudado a impulsar un modelo de mejora del rendimiento de tales políticas. Con todo, hay otra razón capital que no debe perderse de vista. El giro gerencial no puede desvincularse del relevante papel de las instituciones de la UE en el terreno del control migratorio. La cultura política y administrativa de la UE es mucho más proclive a las políticas públicas gerenciales (HAAHR y WALTERS 2004; vid. asimismo SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, 2015, p. 289) de lo que lo ha sido tradicionalmente la Administración española. La Unión no solo aporta asistencia técnica y política y ayuda financiera al campo del control migratorio. También ha introducido una racionalidad gerencial en las políticas penales españolas.

Centrado como está en el objetivo de eficiencia de costes, el actual modelo de control migratorio, como el esquema más soberano al que ha sustituido, no se compadece con un paradigma de penalidad basado en los derechos humanos. No obstante, la reciente evolución muestra que, con independencia de la posición hegemónica de la UE en este terreno, las políticas de control migratorio pueden -y deben- ser reconsideradas en profundidad, para lograr que sean más respetuosas de los derechos de las personas migrantes. La transformación de los flujos migratorios abre una ventana de oportunidad a estos efectos. Algunas propuestas para reformar la normativa legal y las prácticas administrativas deben tenerse especialmente en cuenta. En primer lugar, aunque el número de detenciones de migrantes ha descendido de forma relevante, la prioridad atribuida a las expulsiones exprés ha reforzado el uso del *profiling* racial por parte del CNP. Por ello, es urgente que se prohíban por completo -y se exijan responsabilidades por- las prácticas policiales discriminatorias por razones raciales o étnicas, en la línea de lo que establece una pluralidad de convenciones internacionales (BRADFORD *et al.*, 2013, p. 45; GARCÍA ESPAÑA *et al.*, 2016, pp. 11 ss.). En segundo lugar, la evolución analizada muestra que las políticas de control migratorio pueden renunciar al uso de centros de internamiento ²⁶,

²⁵ Sobre la condición del control migratorio como laboratorio para rearticular las políticas de control, vid. DE GIORGI, 2006, p. 117; GUILD, 2009, p. 26; KOULISH, 2010, pp. 3 s., 179.

²⁶ El preocupante balance en materia de derechos humanos de estos centros ha llevado tanto al Parlamento catalán (julio de 2015) como al Parlamento valenciano (octubre de 2015) a aprobar sendos acuerdos reclamando al Gobierno central que cierre todos los CIE.

sustituyéndolos por otras medidas cautelares (SÁNCHEZ TOMÁS, 2014, pp. 78 ss.). Esta sustitución pondría fin a la discutible práctica de privar de libertad a personas extranjeras por razones no basadas –en la mayor parte de los casos- en la comisión de un delito, una medida que cuestiona el derecho a la libertad regulado por el art. 25.3 Constitución (MARTÍNEZ ESCAMILLA, 2009, pp. 257 ss.; MONCLÚS MASÓ, 2008, pp. 474 ss.; FERNÁNDEZ BESSA, 2016, pp. 350 ss.). En tercer lugar, la deportación debería regularse como una medida excepcional, y en todo caso, si se llevara a cabo la prohibición de regreso aparejada debería ser de una duración sensiblemente menor a los 5-10 años establecidos en la actualidad (arts. 58 LO 4/2000; 89.5 CP). Además, las expulsiones vinculadas a la delincuencia deberían derogarse, ya que castigan (doblemente) al infractor extranjero por su condición de *alien*, más en concreto, por haber vulnerado el deber intensificado de obediencia que se deriva de tal condición. En este sentido, las últimas páginas del libro de Abdelmayek Sayad, *La double absence* (1999, pp. 400 ss.; vid. asimismo ALIVERTI, 2012, pp. 427 s.), en su lucidez extrema, continúan siendo incontestables.

5. Bibliografía

ALIVERTI, Ana (2012), "Making people criminal: The role of the criminal law in immigration enforcement", *Theoretical Criminology*, Vol. 16, Fasc. 4, págs. 417-434.

APARICIO WILHELMI, Marco (2011), "La Directiva de retorno como pieza en la construcción de una Europa privilegiada", en APARICIO WILHELMI, Marco (ed.), *Contracorrientes: Apuntes sobre igualdad, diferencia y derechos*, Documenta Universitaria, Girona, págs. 149-172.

ARANGO, Joaquín (2010), "Después del gran boom: la inmigración en la bisagra del cambio", en AJA, Eliseo *et al.* (eds.), *La inmigración en tiempos de crisis: Anuario de la inmigración en España*, Cidob, Barcelona, págs. 52-73.

BARBERO, Iker (2010), *Las transformaciones del Estado y del Derecho ante el control de la inmigración*, Ikuspegi, Zarautz.

BARBERO GONZÁLEZ, Iker / FERNÁNDEZ BESSA, Cristina (2013), "Beyond surveillance: Racial profiled detention practices in everyday life", en WEBSTER, William R. *et al.* (eds.), *Living in Surveillance Societies: The State of Surveillance*, CreateSpace, Seattle, págs. 295-304.

BARDFORD, Ben *et al.* (2013), *Identificación policial por perfil étnico en España: Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*, Tirant lo Blanch, València.

BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel (2011), *Sistema penal y control de los migrantes: Gramática del migrante como infractor penal*, Comares, Granada.

BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel (2014), "La evolución de la penalidad en el contexto de la Gran Recesión: La contracción del sistema penitenciario español", *Revista de Derecho penal y Criminología*, Núm. 12, págs. 309-342.

BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel (2016a), "Crimmigration policies and the Great Recession: Analysis of the Spanish case", en GUIA, Maria João *et al.* (eds.), *Immigration Detention, Risk and Human Rights*, Springer, New York, págs. 185-197.

BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel (2016b) *El modelo gerencial-actuarial de penalidad: Eficiencia, riesgo y sistema penal*, Dykinson, Madrid.

BROWN, Wendy (2014), *Walled States, Waning Sovereignty*, Zone Books, New York.

CALAVITA, Kitty (2003), "A 'Reserve Army of Delinquents': The Criminalization and Economic Punishment of Immigrants in Spain", *Punishment & Society*, Vol. 5, Fasc. 4, págs. 399-413.

CALAVITA, Kitty (2005), *Immigrants at the Margins: Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

CAMPAÑA ESTATAL POR EL CIERRE DE LOS CIE (2014), *Paremos los vuelos: Las deportaciones de inmigrantes y el boicot a Air Europa*, Cambalache, Oviedo.

CAMPESI, Giuseppe (2013), *La detenzione amministrativa degli stranieri: Storia, diritto, politica*, Carocci, Roma.

CANCIO MELIÁ, Manuel (2005), "La expulsión de ciudadanos extranjeros sin residencia legal (art. 89 CP)", en BAJO FERNÁNDEZ, Miguel *et al.* (eds.), *Homenaje al Professor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*, Thomson Civitas, Pamplona, págs. 183-216.

CARRASCO CARPIO, Concepción (2008), "Mercado de trabajo e inmigración", en IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio (ed.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, Foessa, Madrid, págs. 213-257.

CORNELIUS, Wayne A. (2004), "Spain: The uneasy transition from labor exporter to labor importer", en CORNELIUS, Wayne A. *et al.* (eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford, págs. 387-429.

DE GIORGI, Alessandro (2006), *Re-Thinking the Political Economy of Punishment: Perspectives on Post-Fordism and Penal Politics*, Ashgate, Aldershot.

DE GIORGI, Alessandro (2010), "Immigration control, post-Fordism, and less eligibility: A materialist critique of the criminalization of immigration across Europe", *Punishment & Society*, Vol. 12, Fasc. 2, págs. 147-167.

FASSIN, Didier (2011) "Policing Borders, Producing Boundaries: The Governmentality of Immigration in Dark Times", *Annual Review of Anthropology*, Vol. 40, págs. 213-226.

FEKETE, Liz (2009), *A Suitable Enemy: Racism, Migration and Islamophobia in Europe*, Pluto Press, London.

FEKETE, Liz (2011), "Accelerated Removals: The Human Cost of EU Deportation Policies", *Race & Class*, Vol. 52, Fasc. 4, págs. 89-97.

FERNÁNDEZ BESSA, Cristina (2013), "Il panorama dei Centri di internamento per stranieri in Spagna: Dal controllo delle frontiere alla gestione della criminalità", *Antigone*, Vol. 8, Fasc. 1, págs. 68-90.

FERNÁNDEZ BESSA, Cristina (2016), *El dispositiu de deportació. Anàlisi criminològica de la detenció, internament i expulsió d'immigrants en el context espanyol*, Tesis doctoral inédita: Universidad de Barcelona (diposit.ub.edu).

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ DE LIÉVANA, Gema *et al.* (2013), *Qué hacemos con las fronteras*, Akal, Madrid.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2013), *Memoria 2013*, Ministerio de Justicia, Madrid.

FOUCAULT, Michel (1991), "Governmentality", en BURCHELL, Graham *et al.* (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, University of Chicago Press, Chicago, págs. 87-104.

FOUCAULT, Michel (1997/2000), *Defender la sociedad*, FCE, Buenos Aires.

FOUCAULT, Michel (2004), *Sécurité, Territoire, Population*, Seuil/Gallimard, Paris.

GARCÍA ESPAÑA, Elisa (2007), "Extranjeros presos y reinserción: un reto del siglo XXI", en CEREZO DOMÍNGUEZ, Ana Isabel / GARCÍA ESPAÑA, Elisa (eds.), *La prisión en España: Una perspectiva criminológica*, Granada, Comares, págs. 101-134.

GARCÍA ESPAÑA, Elisa (2016), "La expulsión como sustitutivo de la pena de prisión en el Código penal de 2015: ¿De la discriminación a la reinserción?", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Núm. 18-07, págs. 1-31.

GARCÍA ESPAÑA, Elisa *et al.* (2016), *Identificaciones policiales y discriminación racial en España: Evaluación de un programa para su reducción*, Tirant lo Blanch, València.

GARLAND, David (2001/2005), *La cultura del control*, Gedisa, Barcelona.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Ignacio (2016), "La penalización de los migrantes: Irregularidad y cárcel en la construcción del Estado neoliberal", *Migraciones*, Núm. 39, pp. 123-147.

GOTTSCHALK, Marie (2015), *Caught: The Prison State and the Lockdown of American Politics*, Princeton University Press, Princeton.

GUILD, Elspeth (2009), *Security and Migration in the 21st Century*, Polity Press, Cambridge.

HAAHR, Jens Henrik / WALTERS, William (2004), *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*, Routledge, Abingdon.

HUYSMANS, Jef (2006), *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, Routledge, London.

IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio (ed.) (2008), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, Foessa, Madrid.

KARIBU (2016), *Cie: Intento fallido de expulsión. Informe 2015*, Karibu, Madrid.

KOULISH, Robert E. (2010), *Immigration and American Democracy: Subverting the Rule of Law*, Routledge, New York.

LARRAURI, Elena (2016), "Antecedentes penales y expulsión de personas inmigrantes", *InDret*, Núm. 2/2016, págs. 1-29.

LÓPEZ HERNÁNDEZ Isidro / RODRÍGUEZ LÓPEZ, Emmanuel (2010), *Fin de ciclo: Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Traficantes de Sueños, Madrid.

MARTÍN ESCRIBANO, Patricia (2015), *La expulsión del extranjeros del artículo 89 del Código Penal: Análisis jurídico-penal y criminológico*, Tesis doctoral inédita, Universidad de Girona (www.tesisred.net).

MARTÍNEZ ESCAMILLA, Margarita (2009), "Para que el derecho no se detenga a las puertas de los CIE: Análisis del régimen jurídico del internamiento de extranjeros", *Anuario de Derecho penal y ciencias penales*, Vol. 62, Fasc. 1, págs. 253-281.

MARTÍNEZ ESCAMILLA, Margarita (2013), *Mujeres en el CIE: Género, inmigración e internamiento*, Tercera Prensa, Donostia-San Sebastián.

MARTÍNEZ ESCAMILLA, Margarita / SÁNCHEZ TOMÁS, José Miguel (2013), "Controles de identidad, detenciones y uso del perfil étnico en la persecución y castigo del inmigrante 'sin papeles': Ilegalidad e inconstitucionalidad de determinadas prácticas policiales", en ÁLVAREZ GARCÍA, Francisco Javier *et al.* (eds.), *Libro homenaje al Profesor Luis Rodríguez Ramos*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 1025-1054.

MELOSSI, Dario (2013a), "Punishment and Migration between Europe and the USA: A Transnational 'Less Eligibility'?", en SIMON, Jonathan / SPARKS, Richard (eds.), *The SAGE Handbook of Punishment and Society*, Sage, London, págs. 416-433.

MELOSSI, Dario (2013b), "People on the Move: From the Countryside to the Factory/Prison", en FRANKO AAS, Katja / BOSWORTH, Mary (eds.), *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford, págs. 273-290.

MELOSSI, Dario (2015), *Crime, punishment and migration*, Sage, London.

MEZZADRA, Sandro / NEILSON, Brett (2013), *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*, Duke University Press, Durham.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2010), *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2009* (www.interior.gob.es).

MINISTERIO DEL INTERIOR (2012), *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2011* (www.interior.gob.es).

MOFFETTE, David (2014), "Governing immigration through probation: The displacement of borderwork and the assessment of desirability in Spain", *Security Dialogue*, Vol. 45, Fasc. 3, págs. 262-278.

MOFFETTE, David (2015), *Governing Irregular Migration: Logics and Practices in Spanish Immigration Policy*, Tesis doctoral inédita: York University (www.library.yorku.ca).

MONCLÚS MASÓ, Marta (2008), *La gestión penal de la inmigración*, Del Puerto, Buenos Aires.

MUCCHIELLI, Laurent (2008), "Faire du chiffre: le 'nouveau management de la sécurité'", en MUCCHIELLI, Laurent (ed.), *La frénésie sécuritaire*, La Découverte, Paris, págs. 99-112.

PAJARES, Miguel (2010), *Inmigración y mercado de trabajo: Informe 2010*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.

PALIDDA, Salvatore (2008), *Mobilità umane: Introduzione alla Sociologia delle migrazioni*, Raffaello Cortina, Milano.

POWER, Michael (1997), *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford.

PRATT, Anna (2005), *Securing Borders: Detention and Deportation in Canada*, UBC Press, Vancouver.

PUEBLOS UNIDOS (2014), *Criminalizados, internados y expulsados: CIE Informe 2013*, Pueblos Unidos, Madrid (www.pueblosunidos.org).

PUEBLOS UNIDOS (2015), *CIE y expulsiones exprés: Informe anual 2014*, Pueblos Unidos, Madrid (www.entreculturas.org).

RAINE, John (2005), "Courts, Sentencing and Justice in a Changing Political and Managerial Context", *Public Money and Management*, Vol. 25, Fasc. 5, págs. 291-298.

RECASENS I BRUNET, Amadeu (2007), *La seguridad y sus políticas*, Atelier, Barcelona.

RED EUROPEA DE MIGRACIONES (2012), *Medidas prácticas para la reducción de la inmigración irregular*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid (www.emn.europa.eu).

RODIER, Claire (2012), *Xénophobie business*, La Découverte, Paris.

ROMERO, Eduardo (2010), *Un deseo apasionado de trabajo más barato y Servicial: Migraciones, fronteras y capitalismo*, Cambalache, Oviedo.

SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, Elena (2015), "Última ratio": *el proceso de expulsión de inmigrantes en situación irregular en España*, Tesis doctoral inédita: Universidad Complutense de Madrid (eprints.ucm.es).

SÁNCHEZ TOMÁS, José Miguel (2014), "Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares", *Eunomia: Revista en Cultura de la Legalidad*, Núm. 5, págs. 75-94.

SAYAD, Abdelmayek (1999), *La double absence*, Seuil, Paris.

SCIURBA, Alessandra (2009), *Campi di forza: Percorsi confinati di migranti in Europa*, Ombre corte, Verona.

SILVEIRA GORSKI, Héctor C. (2003), "Inmigración y Derecho: La institucionalización de un sistema dual de ciudadanía", en BERGALLI RUSSO, Roberto (ed.), *Sistema penal y problemas sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 539-577.

SILVEIRA GORSKI, Héctor (2010), "Estados expulsores y semipersonas en la Unión Europea", en FERNÁNDEZ BESSA, Cristina et al. (eds.), *Contornos bélicos del Estado securitario: Control de la vida y procesos de exclusión social*, Anthropos, Barcelona, págs. 133-159.

TAIBBI, Matt (2014), *The Divide: American Injustice in the Age of the Wealth Gap*, Spiegel & Grau, New York.

TONRY, Michael H. (2004), *Thinking about Crime: Sense and Sensibility in American Penal Culture*, Oxford University Press, New York.

ULLOA RUBIO, Ignacio (2012), "El desafío de garantizar la seguridad pública: El modelo de seguridad pública", *Seguridad y ciudadanía: Revista del Ministerio del Interior*, Núm. 7-8, págs. 13-24.

VIGOUR, Cécile (2006), "Justice: L'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques", *Droit et société*, Núm. 63-64, págs. 425-455.

WACQUANT, Loïc (2009), *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Duke University Press, Durham.

WALTERS, William (2016), "The Flight of the Deported: Aircraft, Deportation and Politics", *Geopolitics*, Vol. 21, Fasc. 2, págs. 435-458.

WEBER, Leanne (2013), *Policing Non-Citizens*, Routledge, London.

WOOD, Jennifer / SHEARING, Clifford D. (2006/2011), *Pensar la seguridad*, Gedisa, Barcelona.