

El control de la inmigración irregular en España: compromisos y desarrollos

Irregular immigration control in Spain: commitments and developments

Javier A. González Vega

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Oviedo. jvega@uniovi.es

Resumen: Esta contribución realiza un examen crítico de los desarrollos más recientes producidos en la práctica española en relación con el control de la inmigración irregular. Se analizan tanto los compromisos gestados en el marco del proceso de integración europea y sus implicaciones relacionadas con el control de las fronteras exteriores, como los desarrollos convencionales y «paraconvencionales» (acuerdos no normativos, memorandos de entendimiento, etc.) concluidos por España y orientados al control de los flujos de personas. En este orden, el examen incide igualmente en las obligaciones internacionales de España en materia de derechos humanos y aborda finalmente los desarrollos internos más recientes, tanto las modificaciones legislativas aprobadas o en curso como la práctica administrativa. Asimismo, se valora críticamente la congruencia de este conjunto de desarrollos y se analizan episodios como las «devoluciones en caliente», abordados a la luz de los parámetros precedentes.

Palabras clave: control migratorio, tratados internacionales, acuerdos no normativos, Unión Europea, España, derechos humanos

Abstract: This paper makes a critical examination of the most recent developments in Spanish practice relating to the control of irregular immigration. It analyses the commitments being made in the framework of the European integration process and their implications for the control of external borders as well as the agreements concluded by Spain – treaties and non-binding agreements (memorandums of understanding, etc.) – aimed at controlling flows of people. In this context, the article also gives attention to Spain's international obligations on human rights taking its impact on the issue and the most recent internal developments into account – both in legislative changes approved and those being enacted as administrative practice. In light of the foregoing, a critical assessment of these developments and events (e.g. "hot returns") is submitted.

Key words: migratory control, treaties, memoranda of understanding, European Union, Spain, human rights.

El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto «Hacia un modelo migratorio europeo: la movilidad de personas conforme a su estatuto en la UE», ref. DER2013-44950-R, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Introducción: la tensión entre derechos humanos y controles migratorios

La tensión entre el control de las fronteras y el respeto de los derechos humanos de los migrantes constituye una situación recurrente en el panorama internacional. Basta para confirmarlo el episodio planteado a raíz de la grave crisis que ha venido afectando al Mediterráneo central en el último año y medio, agravada en los últimos meses de 2015. En este sentido, debe recordarse que una de las medidas propuestas por la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, en los recientes debates desarrollados en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas –si bien dictada por supuestos móviles «humanitarios»¹– persigue la destrucción de los buques y facilidades portuarias empleados por las redes criminales implicadas en el tráfico de personas, aunque al evidente precio de vulnerar los derechos humanos, particularmente de los propios migrantes². Frente a lo anterior, es evidente la tendencia en el derecho internacional a garantizar el respeto de los derechos humanos al abordar la regulación de las migraciones internacionales, tratando de evitar prácticas y comportamientos que atentan contra el disfrute de esos derechos, si bien este proceso se afirma con evidentes dificultades dadas las competencias discrecionales que poseen los estados al abordar la materia (Díaz Barrado, 2012: 33). En tal sentido, conviene destacar la reciente conclusión de los trabajos desarrollados por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas en relación con la materia al abordar el tema de la expulsión de extranjeros, en donde se hace especial hincapié en la necesidad de garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas afectadas por estos procedimientos (Doc. NU/A/69/10).

En el caso español, en el que se va a centrar la presente contribución, la situación resulta poco satisfactoria, toda vez que las medidas acordadas para enfrentar el fenómeno de la inmigración irregular han puesto en ocasiones

-
1. En concreto, en la reunión desarrollada en el seno del Consejo de Seguridad el 11 de mayo de 2015, Federica Mogherini afirmaba: «Creo que estamos preparados para afrontar los desafíos que nos afectan a todos y para hacerlo no solo desde una perspectiva securitaria, *sino en primer lugar y sobre todo desde una perspectiva humanitaria*» (véase UN Doc. S/PV.7439, p. 4. Traducción propia. Énfasis en cursiva añadido). Sobre el desarrollo de la sesión y las cuestiones allí planteadas, véase Cadin, 2015: 369-370.
 2. Pues, como se ha recordado, las medidas propuestas conllevarían no solo la destrucción de bienes sin respetar el principio de la tutela judicial efectiva, sino ante todo el riesgo de la pérdida de vidas de los propios migrantes en condiciones absolutamente arbitrarias (Carella, 2015).

de manifiesto, en su decurso, un escaso respeto por las exigencias derivadas del respeto por parte de del Estado español de las obligaciones en materia de derechos humanos establecidas en la Constitución Española y garantizadas a través de numerosos tratados internacionales. Resulta especialmente paradójico que sean precisamente acuerdos internacionales concluidos por España el cauce a través del cual han venido a concretarse prácticas atentatorias contra los derechos humanos más elementales. Parece por ello pertinente que dediquemos nuestra atención a la cuestión. En el examen que seguirá, no obstante, también consideraremos las medidas acordadas en el seno de la UE, ya que en el marco de la denominada política común en materia migratoria encauzan y condicionan las medidas adoptadas al respecto por parte de España.

Los instrumentos internacionales de control migratorio en la práctica española

Los instrumentos internacionales desarrollados por España para encarar el control de los flujos migratorios se incardinan en el marco de la política migratoria desplegada por la Unión Europea y, particularmente, en la acción exterior impulsada por esta. No obstante, existe un amplio margen para la acción del Estado español, lo que explica la existencia de un conjunto heterogéneo de desarrollos de naturaleza concertada promovidos por España con tal finalidad.

Los desarrollos de la «política migratoria» de la UE relativos a la inmigración irregular y su incidencia en España

Pese a que la actual Unión Europea se sustenta fundamentalmente en la libertad migratoria –el derecho de las personas a la libre circulación y residencia– es sabido que esta es objeto de notables limitaciones por lo que respecta a las personas que no son ciudadanos de la Unión o no se benefician de alguno de los estatutos que diferentes acuerdos –desde el ya lejano Acuerdo de Asociación con Turquía en 1964– han ido configurando. En todo caso, tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999 se atribuyó una competencia genérica a la Unión para abordar toda serie de cuestiones en relación con la gestión de la

política migratoria³; en tal sentido dispone el actual artículo 79 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que: «La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas».

Tales previsiones, no obstante su designio global, distan de conformar una auténtica política común en materia migratoria (González Vega, 2008a: 1.562). Al mismo tiempo encierran una indudable tensión entre objetivos tan dispares como son, de un lado, la gestión eficaz de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración ilegal, y de otro, el trato equitativo de los nacionales de terceros estados con residencia legal en el territorio de los estados miembros, máxime si se tiene presente que el conjunto de medidas susceptibles de adoptarse en consonancia con ellos deben acomodarse a las exigencias derivadas del respeto de los derechos humanos garantizados tanto por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) como por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (CDFUE) (Groenendijk, 2014: 325). En todo caso, a esta idea responde un desarrollo especialmente significativo como es 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 (DO L 348, p. 98).

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se abrieron notables expectativas acerca del futuro despliegue de la denominada política común en materia de inmigración. Respecto a su vertiente exterior, su desarrollo ulterior, sin embargo, ha tendido a reducir significativamente las esperanzas puestas en ella; de hecho, las acciones desplegadas desde entonces por la UE se han inclinado –en el mejor de los casos– a «replicar» los esquemas desarrollados con anterioridad por los estados miembros. En este sentido, resulta ilustrativo que los acuerdos bilaterales en materia migratoria concluidos en su día –entre otros, por España– con algunos estados (sobre los que incidiremos más adelante) se encuentran en el origen de las limitadas «asociaciones de movilidad» planteadas por la UE, sin que estas –dado su carácter de meros instrumentos de orientación– hayan tenido por efecto

3. No quiere ello decir que no existieran con anterioridad acciones de la UE orientadas a tal objetivo, solo que, en particular en lo que aquí interesa, en materia de readmisión de inmigrantes irregulares, su incremento tras el Tratado de Amsterdam puede calificarse de exponencial: a título de ejemplo, las cláusulas de readmisión insertas en acuerdos concluidos por la UE pasaron de 5 en 1999 a 102 en 2007 (Roig y Huddleston, 2007: 371).

la sustracción de la competencia, que en esta materia siguen manteniendo los estados miembros. Y es que, como se ha advertido, estos siguen demostrando su preferencia por el mantenimiento de una cooperación estrictamente bilateral, relegando a la Comisión al papel de mera financiadora de iniciativas puntuales (Papagianni, 2013: 293-294). La cuestión, en último término, tiene que ver con el hecho de que las competencias en manos de la Unión en el ámbito migratorio no son exclusivas, sino compartidas con los estados miembros, hecho que genera un auténtico círculo perverso a la hora de plantearse toda tentativa de actuación por parte de la UE, pues las competencias en manos de los estados tienden a ser utilizadas por estos con el fin de encauzar en un marco estrictamente bilateral las acciones para contener la inmigración irregular, lo que desincentiva el interés de los estados de origen de la misma por abordar una cooperación con la UE que resultaría a todas luces ineficaz⁴.

Como resultado, al margen de proclamaciones retóricas, la «política migratoria» de la UE se ha limitado en los últimos años a adoptar medidas meramente reactivas, dictadas en buena parte por preocupaciones de orden securitario: su núcleo se halla en el control de las fronteras exteriores, pero sin haberse visto acompañado –pese a su proclamación como valores fundamentales de la Unión– de la adopción de garantías tangibles en materia de protección de los derechos humanos. Ello es particularmente evidente si se repara en las mencionadas asociaciones de movilidad: dejando de lado su carácter prácticamente anecdótico (por insignificantes), y pese a su alardeado enfoque global, estas asociaciones siguen estrechamente el legado de las medidas represivas unilaterales adoptadas con anterioridad por los estados miembros para encarar el fenómeno de la inmigración irregular. Al mismo tiempo, desde una relación de patente

Al margen de proclamaciones retóricas, la «política migratoria» de la UE se ha limitado en los últimos años a adoptar medidas meramente reactivas, dictadas en buena parte por preocupaciones de orden securitario.

4. Destaquemos, de un lado, la feracidad de la práctica convencional desarrollada por el conjunto de los estados miembros de la UE para encarar la lucha contra la inmigración irregular: 15 acuerdos de readmisión operativos en 1990 frente a los 2.004 existentes en 2000, implicando en este último caso a 58 terceros estados (Roig y Huddleston, 2007: 371). De otro, un buen ejemplo de la indudable eficacia de esta práctica convencional desplegada por los estados miembros –que no por la UE– es la práctica italiana, en donde el incremento o reducción de los cupos migratorios concedidos a terceros estados se gradúa en atención a su nivel de cooperación con Italia en materia de readmisión y lucha contra la inmigración irregular (García Andrade, 2013: 273). La práctica española parece responder a premisas similares.

desigualdad, imponen un conjunto de reglas que los estados «asociados» se ven constreñidos a observar, desplazando hacia estos últimos la responsabilidad en el control de las fronteras exteriores de la UE, sin crear en verdad auténticas oportunidades para favorecer el desarrollo de cauces legales para la inmigración hacia Europa, ni abandonar los esquemas prefigurados por los instrumentos bilaterales diseñados por los estados miembros –que siguen plenamente vigentes–. Por todo ello, no debe extrañar la reducida eficacia de estas asociaciones (ibídem: 295-296).

En el marco de la política migratoria, debe concederse una especial atención a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la Unión (Frontex). Y es que el reforzamiento de la dimensión securitaria confiada a esta agencia de la UE –junto con la creciente implicación en sus tareas de Europol, concebida inicialmente para combatir la delincuencia organizada– ha trastocado su enfoque inicial en relación con la gestión de los flujos migratorios; hasta el punto de que este enfoque se concibe hoy en día fundamentalmente orientado a prevenir a ultranza la arribada de migrantes al espacio europeo, al precio de vulnerar sistemáticamente los derechos humanos de los migrantes (Atak y Crépeau, 2014: 597)⁵. En otro orden de cosas, no debemos pasar por alto las implicaciones que conlleva el desarrollo del operativo comandado por Frontex en lo que respecta a España, pues el establecimiento de una red internacional de comunicación, el despliegue de patrullas o el mantenimiento de un Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) han tenido como consecuencia el establecimiento de un control muy estricto sobre los flujos migratorios con dirección al Estado español, propiciando al mismo tiempo el desarrollo de un operativo de carácter humanitario –de naturaleza paliativa– que concretiza y justifica la frontera euroafricana (Andersson, 2011: 107).

Los acuerdos concluidos por España en materia de control migratorio: la precariedad del marco normativo

Tal y como hemos destacado previamente (González Vega, 2009: 104), los desarrollos convencionales españoles en materia migratoria constituyen un fenómeno reciente en el tiempo. Solo desde hace poco más de 20 años España ha procedido a la celebración de acuerdos internacionales en esta materia; no obstante,

5. Una cuestión de no menor importancia se cifra en el escaso control democrático de Frontex y su perfectible ejecutoria en materia de derechos humanos (Santos Vara, 2015: 124).

los resultados han sido modestos, caracterizados por su notable heterogeneidad y afectados por numerosas incidencias tanto en lo referente a su concepción como a su aplicación. De hecho, resulta exagerado tildar de política convencional lo que no han sido sino manifestaciones reactivas, dictadas por la necesidad o el oportunismo, en lógica con el «modelo barato» de gestión migratoria que ha venido caracterizando este país (González Enríquez, 2009: 156). En realidad, un conjunto numeroso de acuerdos se han centrado en regular estrictamente el proceso de readmisión de personas en situación irregular, asumiendo los contratantes la responsabilidad de readmitir a los individuos procedentes de su territorio. De entre estos acuerdos destacan ciertamente los concluidos con estados miembros de la UE, estados entonces asociados a ella –algunos hoy miembros de pleno derecho– así como estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)⁶. Junto a ellos se sitúan los concluidos con estados del Magreb: es el caso del Acuerdo de 13 de febrero de 1992 concluido entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente o del Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre circulación de personas, de 31 de julio de 2002, así como los concluidos específicamente en materia de readmisión entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau de 7 de febrero de 2003, o entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania de 1 de julio de 2003. Finalmente, en razón de sus especificidades, por afectar a menores no acompañados, deben añadirse: el Acuerdo entre Rumanía y España sobre cooperación en el ámbito de la protección de los menores de edad rumanos no acompañados en España, su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos, hecho en Madrid el 15 de diciembre de 2005; el Acuerdo entre el Reino de España y la República de Senegal sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción, de 5 de diciembre de 2006, y el Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la inmigración ilegal de menores, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007⁷.

En una óptica distinta se sitúan los acuerdos sobre flujos migratorios laborales, dado que en ellos se busca establecer una migración ordenada entre las partes. La práctica española se caracteriza por un desarrollo extremadamente limitado de esta figura, ceñido hasta la fecha a cinco acuerdos relativos a la

6. Para un análisis pormenorizado de estos exponentes, véase González Vega, 2009: 104-106.

7. Para un análisis de este conjunto de desarrollos, véase Trinidad Núñez, 2010: 239-274.

regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales concluidos con: Colombia, el 21 de mayo de 2001; Ecuador, el 29 de mayo de 2001; República Dominicana, el 17 de diciembre de 2001; Mauritania, el 25 de julio de 2007 y Ucrania, el 12 de mayo de 2009. A ellos cabría añadir, pese a su tenor más específico, el Acuerdo sobre mano de obra entre España y Marruecos de 25 de julio de 2001. A una orientación diferente responden un conjunto de acuerdos concluidos con estados del África Subsahariana, dado que en ellos se aborda genéricamente el fenómeno migratorio. Es el caso del Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, de 9 de octubre de 2006; del Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea, de idéntica fecha; del Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Malí, de 3 de enero de 2007;

Si resulta llamativo el carácter reducido de la política convencional desarrollada por España, más sorprendente es el hecho de la precariedad que caracteriza a buena parte de sus desarrollos.

del Acuerdo marco de cooperación en materia de inmigración, entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, firmado en Madrid el 20 de marzo de 2007; del Acuerdo de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau, hecho en Bissau el 27 de enero de 2008 y Canje de Notas de fechas 11 de julio y 29 de septiembre de 2008 efectuando rectificaciones, y por último, del Acuerdo Marco entre el Reino de España y la República de Níger en materia de inmigración, hecho en Niamey el 10 de mayo de 2008.

Finalmente, ha de destacarse que el marco convencional no estaría completo de no mencionarse otros instrumentos que, bajo rúbricas diversas, encuentran entre sus objetivos la regulación de cuestiones vinculadas con los flujos migratorios: es el caso paradigmático de los acuerdos suscritos en materia de lucha contra la delincuencia y en los cuales se aborda específicamente como uno de sus fines «la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos». Este es el caso del Convenio entre los Gobiernos del Reino de España y de la República de Senegal sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho *ad referendum* en Dakar el 5 de diciembre de 2006. Ahora bien, si resulta llamativo el carácter reducido de la política convencional desarrollada por España, más sorprendente es el hecho de la precariedad que caracteriza a buena parte de los desarrollos expuestos. Por de pronto, los pomposamente denominados acuerdos de cooperación o acuerdos marco de cooperación –que como hemos visto tienen entre sus destinatarios básicamente a estados de África Subsahariana (y son potencialmente el punto de origen o tránsito de buena parte de los flujos

migratorios irregulares con destino a España)⁸– son acuerdos carentes de bases jurídicas firmes: de un lado, porque siendo algunos de ellos acuerdos marco, requerirían en puridad para su adecuada aplicación de los acuerdos internacionales administrativos correspondientes de desarrollo –por emplear las nuevas categorías recogidas en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (BOE n.º 288, 28 de noviembre de 2015)–; de otro, porque muchos de los acuerdos en causa –con la salvedad de los concertados con Cabo Verde y Níger– no han entrado formalmente en vigor limitándose hasta la fecha a proceder a su aplicación provisional⁹.

De hecho, el que buena parte de tales acuerdos se sustenten hasta ahora en su simple aplicación provisional da pistas acerca de su naturaleza real, pues provistos de anexos en materia de readmisión de personas, facilitan el desarrollo expeditivo de procedimientos de repatriación, como revela por ejemplo el ya mencionado acuerdo con Gambia. Pero además, las escasas garantías asociadas con el procedimiento de la aplicación provisional, por otra parte, cobran una dimensión aún más preocupante cuando el procedimiento tiende a prolongarse como cauce para la aplicación de las disposiciones del acuerdo, desafiando unas exigencias mínimas de seguridad jurídica¹⁰. En tal sentido, resulta llamativa la práctica hispano-marroquí. De un lado, el acuerdo de mano de obra de 2001 fue objeto de aplicación provisional a lo largo de cuatro años, posibilitando durante ese período su suspensión por España con ocasión de la «crisis de Perejil» (2002)¹¹; de otro, el mencionado acuerdo de readmisión de 1992 ha sido objeto de aplicación

8. No desconocemos que en la retórica oficial algunos de estos acuerdos han sido tildados de «acuerdos de segunda generación» so pretexto de abordar la materia migratoria «de un modo integral y coherente» (Pérez González, 2008: 146). En la práctica, sin embargo, se trata de desarrollos puntuales y aislados que respondieron a una estrategia pronto abandonada –Plan África– dictada por el afán de contener la presión migratoria puesta de manifiesto a raíz de la «crisis de los cayucos» (2006).

9. El fenómeno de la aplicación provisional es un auténtico estigma que caracteriza a buena parte de estos desarrollos, bien entendido que no suele ser el Estado español el responsable de ello pues tramita con prontitud su autorización parlamentaria preceptiva. En todo caso, según nuestros datos, siguen siendo objeto de aplicación provisional los acuerdos con Ecuador (14 años), Mauritania (8 años), Gambia (8 años y medio), Guinea (8 años), Malí (7 años) y Guinea-Bissau (6 años y medio).

10. La cuestión de la conveniencia de arbitrar límites temporales para este mecanismo fue planteada por los grupos de la oposición en el curso de la elaboración de la reciente Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, aunque lamentablemente desechada por la mayoría gubernamental (Andrés Sáenz de Santa María, 2014: 68).

11. Véase Marrero Rocha, 2005: 430. El tratado entró finalmente en vigor el 1 de septiembre de 2005 (BOE n.º 114, 13 de mayo de 2005).

provisional durante el período llamativamente prolongado de veinte años, con la lógica consecuencia de que durante dicho período «su observancia» se ha visto afectada por constantes conflictos entre ambos estados¹².

Finalmente, deben mencionarse las escasas previsiones que tienen los acuerdos mencionados en materia de protección de los derechos humanos de las personas afectadas por estos instrumentos regulatorios. Ciertamente es que algunos de los acuerdos contienen referencias específicas sobre el particular, como ejemplifica el mencionado protocolo hispano-argelino al disponer en su artículo 8 que: «El presente Protocolo se celebra en el estricto respeto de los compromisos suscritos en materia de protección de los derechos humanos y no afectará a las obligaciones derivadas de los Acuerdos y Convenciones Internacionales concluidos por las Partes». No obstante, frente a tales previsiones conviene confrontar el silencio que guardan la práctica totalidad de los acuerdos, tanto el polémico acuerdo hispano-marroquí de 1992 como el conjunto de los suscritos con los países del África Subsahariana¹³.

Los acuerdos internacionales no normativos en materia migratoria concluidos por España: el «lado oscuro» de la acción exterior en cuestiones de inmigración

El examen de la política exterior en materia migratoria desarrollada por España, sin embargo, no quedaría completo si no tomamos en consideración otros desarrollos menos conocidos, pero profusamente empleados por parte de las autoridades del país para encarar el fenómeno. Su opacidad nos llevó en su momento a hablar de un «lado oscuro de la política migratoria española» (González Vega,

12. En efecto, el tratado era aplicado provisionalmente desde el 13 de febrero de 1992, fecha de su firma, conforme a lo dispuesto en su artículo 16. El Acuerdo autorizado por las Cortes Generales en 1992 no fue ratificado por Marruecos hasta junio de 2012, entrando formalmente en vigor el 21 de octubre de 2012 (BOE n.º 299, 13 de diciembre de 2012), ¡más de 20 años después! En el ínterin, Marruecos había declinado en numerosas ocasiones dar cumplimiento a lo en él establecido —en ocasiones arguyendo su falta de vigencia (así ocurrió durante la «crisis de Melilla de 2005»)—, ignorando igualmente las garantías que a los afectados concede la propia legislación marroquí (Burgos Goye, 2014: 312-313; González García, 2006: 275).

13. Con todo, ha de advertirse que se han abandonado las controvertidas referencias que figuraban en iniciales acuerdos —por ejemplo, art. XIX.1 del Acuerdo en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau de 7 de febrero de 2003, BOE n.º 74, 27 de marzo de 2003; art. XXIII.1 del Acuerdo en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Mauritania, BOE n.º 185, 4 de agosto de 2003—, en los que se contemplaba el compromiso de las partes contratantes de no recurrir a la tortura (González Vega, 2009: 106-107).

2009: 118). Con ello nos referimos al conjunto de acuerdos bilaterales concertados por España –particularmente durante la pasada década– bajo diferentes denominaciones (declaraciones conjuntas, memorandos de entendimiento, etc.) y a través de los cuales ha venido «gestionando» en la práctica buena parte de las cuestiones asociadas con la regulación de los flujos migratorios, incluidos obviamente los procedimientos de readmisión de inmigrantes irregulares.

Comencemos advirtiendo que estos exponentes ni siquiera constituyen formalmente desarrollos convencionales; esto es, no son siquiera tratados internacionales: se trata –todo lo más– de meros acuerdos internacionales no normativos, de acuerdo con la terminología acogida en la ya mencionada Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales; por consiguiente, sus disposiciones carecen de eficacia jurídica vinculante. Por otra parte, el conocimiento preciso de estas manifestaciones plantea notables dificultades, pues hasta el momento muchas de ellas permanecen en la confidencialidad; de hecho, solo en ocasiones es posible percibir su «rastros» con ocasión de la «publicidad selectiva» que de las mismas se ofrece con motivo de su conclusión –difusión que no es óbice para mantener oculto su contenido–. Resulta pues arriesgado establecer de qué tipos de compromisos hablamos, así como su real contenido y vigencia. Con todo, cabe mencionar que a esta categoría corresponden, entre otros: i) el Acuerdo administrativo entre España y Marruecos sobre trabajadores de temporada, firmado en Madrid el 30 de septiembre de 1999 –superado aparentemente por la posterior conclusión del ya mencionado Tratado hispano-marroquí sobre mano de obra de 2001–; ii) el Memorandum de entendimiento entre el Reino de Marruecos y el Reino de España sobre repatriación asistida de menores no acompañados, de 23 de diciembre de 2003 –sustituido también por el instrumento jurídicamente vinculante posterior de 2007 ya citado–, y iii) los «memorandos de entendimiento» para luchar contra la inmigración ilegal, concluidos entre España y Ghana, de 7 de diciembre de 2005; entre España y Senegal, de 24 de agosto de 2006, o entre España y Malí, de enero de 2007. A estos últimos deberían sumarse, por otra parte, acuerdos de naturaleza similar concluidos –con ocasión de la «crisis de los cayucos» en el verano de 2006– con Angola y Camerún y evocados por el entonces ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, con ocasión de una comparecencia en la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados¹⁴. Por otra parte, ha de consignarse la existencia de lazos de cooperación en materia policial para la lucha contra la inmigración

14. Para más información sobre ello, véanse Asín Cabrera, 2008: 173; González Vega, 2009: 112, 118 y 120.

irregular entre España y algún otro Estado como Nigeria, aunque no consta el marco con arreglo al cual se desarrolla la misma¹⁵.

Ha de destacarse, empero, que en otras ocasiones la más absoluta reserva ha acompañado la elaboración de estos acuerdos, dada la impopularidad que generan las medidas de repatriación contempladas en el seno de las sociedades de origen o tránsito de los flujos migratorios. En este orden, baste recordar que los intentos de España por dotar de un marco jurídicamente vinculante al acuerdo concluido con Senegal en 2006 se encontraron con un frontal rechazo por parte de dicho Estado, al negarse a asumir las exigencias en materia de readmisión de los no nacionales (Roig y Huddleston, 2007: 378). Pese a lo anterior, la vitalidad y la eficacia de estas manifestaciones «paraconvencionales» de incierto contenido no han de ser minimizadas; en este sentido, resulta sumamente ilustrativo que un alto mando de la Guardia Civil, responsable a la sazón de la lucha contra la inmigración irregular en el archipiélago canario, se refiriera en su momento a los importantes logros cosechados en la materia «a través de la presión en origen», merced al «apoyo fundamental de los países ribereños con los que España tiene firmados memorandos de entendimiento en materia de cooperación policial» (Vélez Alcalde, 2008: 6).

Los compromisos en materia de derechos humanos y su compatibilidad con el control migratorio

Estos últimos exponentes son reveladores de los riesgos que conlleva una regulación en materia de control migratorio desarrollada por el poder ejecutivo y planteada al margen de todo control parlamentario –exigible constitucionalmente, por mor de lo dispuesto en el artículo 94.1c) de la Constitución Española– y de las posibles quiebras que su implementación puede reportar desde la perspectiva del respeto de los derechos humanos.

15. En concreto el Ministerio español de Asuntos Exteriores publicita la existencia de esta colaboración así como del desarrollo de un proyecto con la policía nigeriana para concienciar a la población de los riesgos de la inmigración irregular (MAEC, 2015: 6 y 7). Sin embargo, no se ofrece ninguna noticia sobre el Acuerdo de inmigración entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Federal de Nigeria, de 12 de noviembre de 2001, que llegó a ser autorizado por las Cortes Generales en el año 2002.

La exigencia del respeto de los derechos humanos en el marco de la política migratoria

Así, a modo de ejemplo, al amparo de los memorandos de entendimiento concluidos con Mauritania en materia de control migratorio, se hizo factible que, desde el año 2007, unidades policiales de España desarrollaran actuaciones en territorio mauritano con objeto de proceder a la identificación y expulsión de ciudadanos de terceros países en tránsito hacia España, retenidos allí y sometidos a un régimen de incomunicación y privación de libertad en abierta violación de las normas internacionales en materia de protección de los derechos humanos obligatorias para España. El asunto tiene una indudable importancia, pues los intentos por «alejar» tan cuestionables prácticas del territorio español no supone en sí mismo exonerar al Estado del cumplimiento de ciertas garantías básicas en relación con la libertad y la dignidad de los migrantes –incluido el «principio de no devolución» en el caso de los potenciales solicitantes de asilo– establecidas tanto por la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés), el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).

En efecto, en tal sentido ha de advertirse que las obligaciones que en materia de derechos humanos imponen este conjunto de instrumentos internacionales –todos ellos obligatorios para el Estado español– se establecen sobre la base del ejercicio de la «jurisdicción efectiva» –esto es, el control– que ejercen en su caso las autoridades españolas sobre dichas personas, sin parar mientes en el hecho de que tales actuaciones tengan o no lugar en el territorio del Estado, por lo que la consiguiente responsabilidad de España en el caso de tales actuaciones «extraterritoriales» realizadas por los órganos policiales españoles está fuera de toda duda. En este orden, ha de recordarse que tanto la jurisprudencia internacional como los órganos de control en materia de protección de los derechos humanos han insistido en este planteamiento (González Vega, 2008b) y si bien, en el marco del CEDH, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha mantenido una actitud más ambigua, recientemente el Tribunal de Estrasburgo –a propósito precisamente de un supuesto control extraterritorial sobre flujos migratorios– ha tenido ocasión de recordar la absoluta exigencia de respetar tales compromisos, por mucho que las medidas de control pretendieran realizarse fuera del territorio estatal.

Las obligaciones que en materia de derechos humanos imponen este conjunto de instrumentos internacionales se establecen sobre la base del ejercicio de la «jurisdicción efectiva» –esto es, el control– que ejercen en su caso las autoridades españolas sobre dichas personas.

Conviene destacar que en la decisión a la que nos referimos –Sentencia TEDH (Gran Sala), de 23 de febrero de 2012, caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia, demanda n.º 27765/09– la cuestión que se planteaba era la licitud de las medidas de expulsión acordadas por Italia hacia Libia, al amparo de los acuerdos de readmisión vigentes entonces entre ambos estados; en concreto, los inmigrantes irregulares habían sido recogidos por una patrullera italiana en alta mar, siendo a continuación devueltos a Libia, de donde habían partido. En el caso, el Tribunal consideró que las medidas de expulsión acordadas suponían una violación de los derechos garantizados por el CEDH, por cuanto Italia era el Estado que ejercía un control efectivo sobre esas personas, y al proceder de esa manera había vulnerado su derecho a recibir una eventual protección internacional –no se les permitió la posibilidad de solicitar asilo o refugio en Italia–, se acordó una medida de expulsión colectiva –con la consiguiente falta de garantías y en contra de lo preceptuado en el Protocolo número 4 al CEDH– y se permitió que esas personas fueran sometidas a tratos inhumanos o degradantes –en contra de lo previsto en el artículo 3 del Convenio– al ser trasladadas a las instalaciones de detención de inmigrantes, bajo la autoridad del Gobierno libio, todo ello en abierta contradicción con las obligaciones asumidas por Italia en el marco del Convenio europeo y sin que sirviera de excusa el hecho de que las personas no se hallaban formalmente en territorio italiano.

Son evidentes las implicaciones que se derivan de esta sentencia en relación con la gestión de los flujos migratorios irregulares en España. En efecto, como se destacaba lúcidamente a propósito de esta decisión, las obligaciones que se derivan para el Estado español del asunto Hirsi Jamaa en relación con cualquier inmigrante en situación irregular se concretan en que: «En caso de ser aprehendido en alta mar, tiene derecho a ser traído a puerto español y que allí la autoridad valore los supuestos caso a caso. En caso de internamiento en un centro de internamiento, tiene derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes (...) En caso de expulsión, tiene que haber posibilidad de recurso y que tenga efectos suspensivos, si el destino de la expulsión no es seguro ni se respetan los derechos fundamentales o si está en situación de conflicto armado generalizado. En esos casos no debe ser expulsado. Y, como el recurso ha de tener efectos suspensivos, mientras esté en España, bajo nuestra jurisdicción, al menos tiene que tener estos dos derechos fundamentales que debemos respetar y proteger, no ser sometido a tratos inhumanos ni tortura, ni ser sometido a situación que ponga en peligro arbitrariamente su vida» (Carrillo Salcedo, 2013: 290).

Algunas implicaciones de la exigencia de respeto de los derechos humanos en relación con la práctica española reciente

Se colige de todo lo anterior que el desarrollo de la política migratoria por parte del Estado español debe supeditarse al respeto de los derechos humanos garantizados por el conjunto de compromisos convencionales en la materia asumidos por el mismo, obligaciones que además deben orientar la interpretación de los derechos y libertades que la Constitución Española garantiza a todo individuo, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 10.2. Frente a ello, los desarrollos convencionales y «paraconvencionales» expuestos ofrecen un tímido reflejo de aquellas exigencias; no obstante, es evidente que los riesgos más agudos se derivan de la aplicación en la práctica de tales previsiones y, particularmente, de la normativa interna adoptada por el Estado español –alguna muy reciente– para encarar los retos planteados por el fenómeno migratorio y, especialmente, la lucha contra la inmigración irregular.

No siendo este el lugar para afrontar un examen sistemático de todos los desarrollos en cuestión, nos limitaremos a consignar algunos exponentes de la quiebra indudable de las exigencias vinculadas con el respeto de los derechos humanos de los migrantes que revela la práctica española más reciente. Mencionemos en primer término la práctica de las denominadas «devoluciones en caliente», que viene siendo desarrollada de forma sistemática por parte de las autoridades españolas en los enclaves norteafricanos en los que este Estado ejerce soberanía¹⁶. Conforme a la misma, los efectivos de la policía española adoptan sumariamente medidas de expulsión sobre los inmigrantes que supuestamente no han accedido al territorio español, basándose para ello en una ficción conforme a la cual la detención de los inmigrantes en el interior de las vallas del perímetro fronterizo no supone el ingreso de los mismos en dicho territorio, siendo sumariamente devueltos a Marruecos y privándoseles de las garantías –por ejemplo, derecho a la integridad física, eventual solicitud de asilo, *habeas corpus* y control judicial de las medidas policiales, etc.– que de otro modo garantiza el sistema jurídico español. Semejante planteamiento resulta a todas luces inadmisibile toda vez que se sustenta en una

16. Son bien conocidas las trágicas circunstancias que rodearon algunas de las medidas de devolución acordadas en Ceuta en 2014 o las constantes medidas de expulsión dictadas tras los sucesivos tras-pasos de la valla de Melilla; menos conocidas en cambio fueron las medidas semejantes acordadas por las autoridades españolas respecto de los inmigrantes llegados a la isla de Tierra (Alhucemas) en septiembre de 2012, pese a que, tras las mismas, algunos de los afectados introdujeron sendas demandas contra España ante el TEDH.

interpretación desautorizada hace tiempo tanto por el Tribunal Constitucional (Auto TC 55/1996, de 6 de marzo) como por el TEDH (Sentencia de 26 de junio de 1996, *Amuur c. Francia*); de ahí, también la preocupación expresada desde la Comisión Europea en relación con la necesidad de garantizar en estos casos el respeto de los derechos de los inmigrantes conforme a la CDFUE. Ha de destacarse, no obstante, que las modificaciones introducidas en la legislación de extranjería por la reciente Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, modulan el desarrollo de esta práctica pues, de un lado, parecen excluirse en lo sucesivo las expulsiones colectivas al haberse suprimido la referencia a estas que figuraba en su redacción inicial; de otro, tal como se afirma allí expresamente, las medidas adoptadas por los agentes del orden han de respetar «la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte»¹⁷.

Además, el desarrollo de los procedimientos de expulsión plantea también la sensible cuestión de su aplicación en la práctica a potenciales solicitantes de asilo; en tal sentido, han sido numerosos los casos en los que el precipitado desarrollo de las medidas de expulsión no ha permitido a eventuales solicitantes de asilo ver tramitada su solicitud, conculcando con ello las obligaciones que pesan sobre España en razón de sus compromisos internacionales, en línea con lo apuntado en la ya mencionada sentencia del caso Hirsi Jamaa. En este orden, tal como se ha destacado (Solanes, 2015: 796), la cuestión se ve dificultada por la creciente complejidad de los «movimientos mixtos», en los cuales se trasladan personas que usan las mismas rutas con diferentes objetivos y medios de transporte o los servicios de los mismos traficantes, planteándose notorios inconvenientes para identificar a los refugiados. A ello se añade la aleatoriedad en el planteamiento de las solicitudes en función del lugar concreto en el que recalen sus potenciales beneficiarios, habiéndose acreditado el acceso a un caudal mayor de información sobre el procedimiento y, consiguientemente, una mayor propensión a su planteamiento en el caso de los centros de acogida frente a los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE).

A este respecto, conviene destacar las sustanciales diferencias entre los primeros –los centros de acogida, incluidos los Centros de Estancia Temporal de

17. Disposición adicional décima, 2, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la Disposición final primera de la LO 4/2015, BOE, n.º 77, 31 de marzo de 2015. Sobre este particular, véase Martínez Escamilla *et al.*, 2015. Con todo, subsisten las dudas sobre el respeto efectivo de las garantías de los inmigrantes, de ahí el recurso de inconstitucionalidad contra dicha disposición admitido a trámite por el Tribunal Constitucional el 9 de junio de 2015.

Inmigrantes (CETI), dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social– y los CIE, que dependen del Ministerio del Interior y posibilitan la retención de los extranjeros pendientes de expulsión durante un plazo máximo de 60 días, durante los cuales los derechos de los «internos» se ven severamente restringidos –pese a la supervisión judicial prevista en su reglamento interno¹⁸–, tal como han denunciado recurrentemente las ONG. Por otra parte, en relación con los CIE, las consideraciones vinculadas con el respeto de los derechos humanos también están presentes en las medidas en materia de política migratoria adoptadas por la Unión Europea –y en particular 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 (DO L 348, p. 98)–, imponiendo al Estado español la necesidad de asegurar el respeto de los derechos de las personas internadas en ellos. En este sentido, desde hace varios años,

Las sucesivas modificaciones de las normas de regulación de los CIE no ofrecen aún un adecuado marco de protección de los derechos de los internos.

el Consejo de Europa se ha hecho eco de supuestos de malos tratos registrados en los CIE¹⁹. Por otra parte, las sucesivas modificaciones de sus normas de regulación no ofrecen aún un adecuado marco de protección de los derechos de los internos (por ejemplo, el derecho al respeto de la vida familiar de los migrantes en módulos separados o su dignidad frente a registros personales por los agentes del orden), como ha revelado recientemente la anulación por el Tribunal Supremo de tales disposiciones por incumplimiento de las previsiones establecidas en la Directiva 2008/115/CE (Sentencia de 10 de febrero de 2015, del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo; BOE, n.º 119, 19 de mayo de 2015).

Ha de advertirse, no obstante, que las exigencias derivadas del Derecho de la Unión también pueden comportar al mismo tiempo la supresión de medidas en apariencia menos gravosas para los migrantes en situación irregular –y supuestamente más conformes con el respeto de sus derechos fundamentales– como sería el caso de la sustitución de las medidas de expulsión por las sanciones pecuniarias. Así lo ha recordado recientemente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia TJUE de 23 de abril de 2015, Subdelegación del Gobierno

18. Véase el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los CIE, BOE, n.º 64, 15 de marzo de 2014.

19. Véase el informe elaborado por Nils Muižnieks, comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa tras su visita a España, del 3 al 7 de junio de 2013, Doc. CommDH (2013)18, 9 de octubre de 2013, párr. 108.

en Gipuzkoa-Extranjería y Samir Zaizoune, asunto C-38/14) al declarar contraria al Derecho de la Unión –y en concreto a la mencionada Directiva 2008/115/CE– lo dispuesto en la previsión establecida en la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (BOE, n.º 10, 12 de enero de 2000), que venía limitando hasta ahora las medidas de expulsión a la concurrencia de circunstancias agravantes. La cuestión plantea en este caso el problema de la articulación del sistema multinivel de protección de los derechos fundamentales, y el Tribunal de Luxemburgo afirma sin matices la primacía del Derecho de la Unión, al margen de soluciones supuestamente más garantistas brindadas por el derecho español.

A modo de conclusión

Ni el derecho internacional, ni el derecho europeo han conseguido domar la competencia discrecional de los estados a la hora de diseñar sus políticas migratorias. Ciertamente, la denominada «política común europea» en materia migratoria ha ido perfilando sucesivos desarrollos orientados a tal finalidad, aunque sus resultados se revelan aún modestos frente a las significativas prerrogativas que conservan los estados, particularmente a la hora de encarar el fenómeno de la inmigración irregular; línea en la que se sitúan los desarrollos convencionales y los acuerdos no normativos concertados por España con tal objetivo.

En cambio, desde la perspectiva del derecho internacional, las obligaciones en materia de derechos humanos constituyen un límite inexorable para el desarrollo de las medidas de control de la inmigración irregular. A la luz de las mismas, es indudable que el pragmatismo que caracteriza al conjunto de acuerdos concluidos por el Estado español en materia de control migratorio –y, particularmente, los compromisos contenidos en ellos en materia de readmisión– merecen una valoración adversa; juicio negativo que se fortalece a la hora de considerar la aplicación efectiva de tales previsiones, tal como revela la cuestionable práctica de las «devoluciones en caliente», el sistemático desconocimiento del derecho a la protección internacional o las medidas relacionadas con el internamiento en los CIE.

La certeza del juicio negativo que tales desarrollos merecen no ha de impedir advertir que está por resolver la indiscutible tensión entre el derecho de los estados a su seguridad –tentativamente preservada merced al «cordón sanitario» que a través de sus políticas migratorias aquellos desarrollan– y la garantía internacional de los derechos humanos que los estados afirman reconocer y de los que los inmigrantes irregulares son –como cualquier ser humano– titulares.

Referencias bibliográficas

- Andersson, Ruben. «Frontex y la creación de la frontera euroafricana: Golpeando la valla ilusoria». *Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 28 (2011), p. 177-191.
- Andrés Sáenz de Santa María, Paz. «La formación y aplicación de los tratados internacionales en España: Algunas cuestiones», en: Martín y Pérez de Nanclares, José (dir.). *España y la práctica del Derecho internacional. LXXV Aniversario de la Asesoría Jurídica Internacional del MAEC*. Madrid: Ministerio de AAEE y Cooperación, 2014, p. 61-75.
- Asín Cabrera, María Asunción. «Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 10 (2008), p. 165-188.
- Atak, Idil y Crépeau, François. «Managing migrations at the External Borders of the European Union: Meeting the human rights challenges». *Journal Européen des Droits de l'Homme*, n.º 5 (2014), p. 591-622.
- Burgos Goye, María del Carmen. «La errática política migratoria española de la inmigración africana en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 37 (2014), p. 301-326.
- Cadin, Raffaele. «Considerazioni generali e prove di ricostruzione, sotto gli auspici del Consiglio di Sicurezza, della «cortina d'acqua» tra sponda sud e nord del Mediterraneo». *Rivista OIDU*, vol. 2, 2015, pp. 363-370 (en línea) [Fecha de consulta 15.05.2015] <http://www.rivistaoidu.net/content/osservatorio-sul-consiglio-di-sicurezza-e-i-diritti-umani-n-22015>
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio. «Reflexiones a la luz de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia (Sentencia de 23 de febrero de 2012). Derechos de los inmigrantes en situación irregular en España». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 32 (2013), p. 285-291.
- Carella, Gabriella. «Tratta degli essere umani, uso della forza internazionale e prevenzione dei naufragi (... dello stato di diritto)». *SIDIBlog* (5 de mayo de 2015) (en línea) [Fecha de consulta 15.05.2015] <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1417>
- Cebolla Boado, Héctor; González Ferrer, Amparo y Arango Vila-Belda, Joaquín. *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid: CEPC, 2008.
- Díaz Barrado, Cástor Miguel. «Tendencias sustanciales del ordenamiento jurídico internacional en la cuestión migratoria». *Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 30 (2012), p. 11-34.

- García Andrade, Paula. «The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined». *European Journal of Migration and Law*, n.º 15 (2013), p. 263-281.
- García Andrade, Paula. *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- González, Tania; Gil Araujo, Sandra y Montañés Sánchez, Virginia. «Política migratoria y derechos humanos en el Mediterráneo español. El impacto del control migratorio en los tránsitos de la migración africana hacia Europa». *Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 33 (2013), p. 245-266.
- González Enríquez, Carmen. «Spain, the Cheap Model. Irregularity and Regularisation as Immigration Management Policies». *European Journal of migration and law*, Vol. 11, n.º 2 (2009), p. 139-157.
- González García, Inmaculada. «El acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla». *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 22 (2006), p. 255-284.
- González Vega, Javier Andrés. «¿Regreso al futuro? La política de inmigración en la Unión Europea», en: Aldecoa Luzárraga, Francisco (dir.). *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario*. Madrid: Marcial Pons, 2008a, p. 1.561-1.578.
- González Vega, Javier Andrés. «¿Colmando los espacios de no Derecho en el Convenio Europeo de Derechos Humanos? Su eficacia extraterritorial a la luz de la jurisprudencia». *Anuario Español de Derecho internacional*, vol. 24 (2008b), p. 141-175.
- González Vega, Javier Andrés. «La inmigración irregular y la política convencional: Examen de la práctica española», en: De Lucas, J. (dir.), en: *La igualdad en los derechos: claves de la integración*. Madrid: Dykinson, 2009, p. 97-125.
- Groenendijk, Kees. «Recent Developments in EU Law on Migration: The Legislative Patchwork and the Court's Approach». *European Journal of Migration and Law*, vol. 16, n.º 3 (2014), p. 313-335.
- MAEC - Oficina de Información Diplomática. «Ficha País: Nigeria» (abril de 2015), p. 6 y 7 (en línea) [Fecha de consulta 25.05.2015] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Nigeria_FICHA%20PAIS.pdf
- Marrero Rocha, Inmaculada. «The Implications of Spanish-Moroccan Governmental Relations for Moroccan Immigrants in Spain. Spanish-Moroccan Governmental Relations and Moroccan Immigrants». *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, n.º 4 (2005), p. 413-434.
- Martínez Escamilla, M.; Sánchez Tomás, J.M.; Segovia Bernabé, J.L.; Díez Ripollés, J.L.; García España, E.; Gimbernat Ordeig, E.; González García,

- J.; Pérez Alonso, E.; Pérez Manzano, M.; Pérez Tremps, P.; Pérez Vera, E.; Revenga Sánchez, M.; Rey Martínez, F.; Ríos Martín, J.; Villaverde Menéndez, I. «Rechazos en frontera ¿Frontera sin derechos?» *Informe promovido desde el Proyecto I+D+i IUSMIGRANTE (DER 2011-26449)* (13 de abril de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 15.05.2015] <http://eprints.ucm.es/29379/1/Informe%20rechazo%20en%20frontera.pdf>
- Naciones Unidas. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones (5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2014)*, Doc. NU, A/69/10, p. 12-89 (en línea) [Fecha de consulta 25.05.2015] <http://legal.un.org/ilc/reports/2014/2014report.htm>
- Papagianni, Georgia. «Forging an External EU Migration Policy: From Externalisation of Border Management to a Comprehensive Policy?». *European Journal of Migration and Law*, vol. 15, n.º 3 (2013), p. 283-299.
- Pérez González, Carmen. «La perspectiva española de la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE», en: *La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 2008, p. 145-149 (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2015] file:///C:/Users/Administrador/Downloads/16_perez_cast.pdf
- Pina-Delgado, José. «La regulación internacional de los flujos migratorios entre Cabo Verde y la Unión Europea (en especial hacia España)». *Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 28 (2011), p. 121-152.
- Roig, Annabelle y Huddleston, Thomas. «EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse». *European Journal of Migration and Law*, vol. 9, n.º 3 (2007), p. 363-387.
- Santos Vara, Juan. «The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls». *European Foreign Affairs Review*, vol. 20, n.º 1 (2015), p. 115-136.
- Solanes Corella, Ángeles. «Asilo y Refugio», en: Rey Martínez, Fernando (dir.). *Los derechos humanos en España: Un balance crítico*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, p. 781-815.
- Trinidad Núñez, Pilar. «Los acuerdos celebrados por España en materia de menores extranjeros no acompañados en el contexto del marco jurídico de protección de los Menores extranjeros separados o no acompañados», en: Aldecoa Luzárraga, Francisco y Forner Delaygua, Joaquim Joan (dirs.). *La Protección de los niños en el Derecho Internacional y en las Relaciones Internacionales*. Madrid-Barcelona: Colegio Notarial de Cataluña-Marcial Pons, 2010, p. 239-274.
- Vélez Alcalde, Francisco Javier. «Pateras, cayucos y mafias trasfronterizas en África: el negocio de las rutas atlánticas hacia las islas Canarias». *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n.º 14 (5 de febrero de 2008).

FORO INTERNACIONAL

VOL. LVI

ENERO-MARZO, 2016

NÚM. 1

223

Élodie Brun, Delphine Alles y Mélanie Albaret
Introducción

Mélanie Albaret y Guillaume Devin
Los países del Sur en Naciones Unidas

Delphine Alles y Clara Egger
Los sistemas de protección de derechos humanos en los
países del Sur: una mirada a las interacciones entre
multilateralismo global y regional

Isaline Bergamaschi y Folashadé Soulé-Kohndou
Los emergentes del Sur ante la gobernanza mundial de
la ayuda al desarrollo: estrategias reformadoras,
rivalidades y tentativas

Élodie Brun y Marie-Françoise Valette
Los fundamentos de la diversidad del Sur ante la
intervención militar

Günther Maihold y Zirahuén Villamar
El G20 y los países emergentes

EL COLEGIO DE MÉXICO

DOSSIER

Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas
Presentación del dossier

Guillaume Fontaine

Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno

Cecilia Osorio Gonnet

Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014)

Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo

Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva

Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas

El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción

Martín Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez

Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*

Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella

Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador

Marco Antonio Córdova



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

TEMAS

Conectando sures. La construcción de redes académicas entre América Latina y África

Paola Andrea Bayle

Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México

Antonio Fuentes Díaz y Guillermo Paleta Pérez

RESEÑAS

Teoría y práctica de las políticas públicas

de Gema Pastor Albaladejo, editora
Edgar Zamora Avilés

Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas

de Bruno Dente y Joan Subirats
Tania L. Zabala Peñafiel

Manual de análisis y diseño de políticas públicas

de Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director
Vanessa Montenegro Hidalgo

Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación

de André-Noël Roth Deubel
Luis Carlos Erazo

Número anterior:

ICONOS 52: Interpretaciones del estado en América Latina.

Número siguiente:

ICONOS 54: Estudios críticos de la agricultura y la alimentación: perspectivas sobre el actor, las prácticas y el territorio en América Latina.

Incluida en los siguientes índices científicos: CLASE, e-revist@, DIALNET, DOAJ, FLACSO-Andes, Fuente Académica-EBSCO, HAPI, IBSS, Social Science Journal y Sociology Collection-ProQuest, Informe Académico-Thompson Gale LatAm-Studies, LATINDEX, RedALyC, Sociological Abstracts-CSA-ProQuest, Ulrich's Periodical Directory.

Ventas y suscripciones: La Librería - FLACSO (lalibreria@flacso.edu.ec)

Canjes: Biblioteca FLACSO (xparedes@flacso.edu.ec) • Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

Religiones y política en tiempos de cambio

260

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2015

COYUNTURA: **Socorro Ramírez**. La presidencia de Santos: avances e incertidumbres en Colombia. **José Manuel Quijano**. La salida de Uruguay del TISA. O la lucha por otra globalización.

TRIBUNA GLOBAL: **Thomas Gebauer**. Esperanza y muerte. Éxodo y murallas en tiempos de crisis global.

TEMA CENTRAL: **Enzo Pace**. No todos los caminos conducen a Roma. El papa Francisco y la posible reforma de la Iglesia católica. **Marcos Andrés Carbonelli / Verónica Giménez Béliveau**. Militantes de Francisco. Religión y política en tiempos del papa argentino. **Andrés Pérez-Baltodano**. Providencialismo y discurso político en Nicaragua. **Pablo Semán / Nicolás Viotti**. «El paraíso está dentro de nosotros». La espiritualidad de la Nueva Era, ayer y hoy. **Airton Luiz Jungblut**. Ser evangélico en América Latina. Elementos para un análisis. **Hugo José Suárez**. La política desde la fe. La Teología de la Liberación desde un barrio mexicano. **Lamia Oualalou**. El poder evangélico en Brasil.

ENSAYO: **Tomás Straka**. La larga tristeza (y esperanza) venezolana.

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

261

En nuestro próximo número
Izquierdas, utopías y realidades