

Continuo de violencia: política migratoria española*

Rafael Durán Muñoz

Universidad de Málaga / rduran@uma.es

XVII Congreso AECPA

GT 6.2 Migración y fronteras: claves en la formulación de políticas de inmigración en la era de la ciudadanía postnacional

Burgos, 22 al 24 de julio, 2024

El objeto de esta comunicación es cartografiar el continuo de violencia institucional que pueda estar dándose en la política migratoria de una democracia consolidada de destino, siendo España, un Estado miembro de la Unión Europea, el caso de estudio. Se analizan por separado pero de manera interconectada las violencias directa o indirectamente practicadas de resultados de la gestión exterior, fronteriza y doméstica de las migraciones. El estudio combina el uso de fuentes mediáticas y oficiales, nutridas mayormente por intervenciones en sede parlamentaria y por documentación generada por la Fiscalía General del Estado y por el Defensor del Pueblo, así como por jurisprudencia.

España, política migratoria, continuo de violencia, derechos humanos

Introducción

Los procesos migratorios están atravesados por violencias de distinto tipo, simbólica incluida. Las personas que migran lo hacen en un alto porcentaje de casos de manera forzada, sea por factores estructurales o contingentes, naturales o humanos y los sufran por cuestiones particulares o en razón de su clase, sexo, identidad u orientación sexuales, nacionalidad o identidad etnocultural –creencias religiosas incluidas– o por cualquier otra condición o circunstancia personal, y como quiera que interseccionen las mismas entre sí¹. Sufren muchas de estas personas situaciones de violencia que las empujan a migrar, como hay quienes además experimentan episodios violentos durante sus itinerarios migratorios y así al superar los controles fronterizos como una vez se han asentado en el territorio de un país dado, en este caso también en función de su estatus residencial. Origen, tránsito y destino son con frecuencia fases y espacios geográficos de un único *continuum* de violencia². Para autores como Green y Grewcock, la política comunitaria relativa a la inmigración irregular es una política “criminal” (2002: 99; *vide item* De Lucas, 2014). Sin asumir la generalización que implica el aserto, es asimismo incuestionable que también desde los Estados se practica violencia contra quienes emigran hacia ellos. El objeto de este trabajo es cartografiar la violencia institucional que pueda estar dándose en la política migratoria, en la gestión institucional de la inmigración, por parte de una democracia consolidada de destino³. España, un Estado miembro de la Unión Europea, es nuestro caso de estudio.

Preguntarnos por la medida en que un país pueda estar ejerciendo violencia institucional contra personas que, racializadas, viven o aspiran a vivir en el mismo no conlleva el cuestionamiento de la naturaleza democrática de su régimen político. El objeto de este trabajo tampoco niega la evidencia de que los Estados corrigen prácticas o subsanan aspectos incluso legalmente reprochables de su gestión migratoria, como no niega la evidencia en sentido contrario. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas dictaminó que la apariencia racial

* La investigación forma parte del proyecto 'La condena de los excluidos: fronteras institucionales de los derechos humanos' (PID2021-122498NB-I00).

¹ Aunque la interseccionalidad es un concepto originalmente vinculado a cuestiones de género (Crenshaw, 1989), no es privativo del mismo (*vide v.gr.* Hellgren y Gabrielli, 2021).

² El concepto suele utilizarse en relación con la violencia de género (Cockburn, 2004; Kelly, 1988), pero ha sido igualmente aplicado a otros ámbitos, incluido el de las políticas migratorias (Jubani y Ruè, 2023).

³ Entendemos que de la política o gestión migratoria forman parte tanto la acción gubernativa y legislativa como la judicial, y que no se define solo a nivel nacional, sino también en los niveles competenciales que territorialmente estructuran cada Estado.

de una persona no debería usarse como criterio policial de evaluación de la posible situación de irregularidad administrativa de esa persona en España, y es en gran medida por ello que tales controles migratorios fueron prohibidos en el art.16.1.b) de la Ley Orgánica (LO) 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana (Arenas-García y García-España, 2022: 236-237).

Por su propia naturaleza, el Estado es un actor coactivo. Asumido este presupuesto weberiano, no entendemos que toda política migratoria sea violenta⁴, sino que lo es (que estamos ante un caso de violencia institucional) si contraviene los principios y valores que nos vertebran como comunidad política y aun como civilización⁵, sea en su diseño o en su ejecución y sean perpetrados o tolerados (no sancionados) por el Estado los actos que causen daño a una o a un inmigrante como resultado de sus relaciones con las instituciones y, por ende, con el personal que trabaja en ellas. En otras palabras, el ejercicio de la violencia institucional comporta que desde el Estado se actúa con *potestas* y en ausencia de *auctoritas*. Remite ésta a la legitimidad legal-formal weberiana e incluye en el marco jurídico de referencia las normas internacionales a que se obliga o está obligado el propio Estado. Hablamos de discriminación, maltrato, trato vejatorio o degradante, abuso o incluso brutalidad, omisión de protección... A modo de ejemplo, no entendemos como violencia institucional, por definición, que a una persona extranjera se le requiera un tiempo de residencia legal en el país para poder reagrupar a descendientes o ascendientes (de donde se deriva que se le deniegue la petición si no cumple el requisito), pero sí, por ejemplo, que esa misma persona sufra malos tratos en un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) o que se le impongan requisitos distintos que a la población autóctona para cobrar el subsidio de desempleo⁶. Son estos dos casos de violencia institucional, mientras que el primero lo sería de lo que Gomá ha denominado “coactividad estatal” (2023)⁷.

Por decirlo en palabras de Carrasco-Conde, la violencia institucional, en materia de política migratoria o de cualquier otra, sería el mal que hace el Estado sobre quienes no son considerados “como un igual”, sino “como un instrumento, como una amenaza, como algo que no merece respeto, como un medio para los propios fines, como un fin en sí mismo en tanto en cuanto me sirve para poner a prueba mi propio poder, o como alguien o algo que simplemente no veo” (2022: 200), alguien a quien no se ve “por su valor en sí mismo” (*idem*: 199). De esta manera, el *continuum* respondería a una lógica interna, esto es, tanto a unas “dinámicas que favorecen la aparición del daño desde el nosotros” (*id.*: 79), un *nosotros* excluyente, como a un “orden” que “se configura en un modo de ser con los otros” (*id.*: 193), siendo los *otros* de nuestro estudio, hombres o mujeres, los inmigrantes.

En España, ni la LO 4/2000⁸ ni el Real Decreto (RD) 557/2011⁹, ambos sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, aluden explícitamente a la violencia

⁴ La legislación sobre extranjería regula, no ya la situación de irregularidad de la presencia de individuos no nacionales en el territorio de cualquier Estado nacional, y es por ello que puede hablarse de “migración declarada irregular” (Fajardo y Soriano, 2017: 205; *vide item* Jansen *et al.*, 2015), sino su deportabilidad/expulsabilidad (Gil Araujo, Rosas y Baiocchi, 2023).

⁵ Conviene tener presentes al respecto, junto con la Constitución española y la Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, al menos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (París, 1948), el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (Marrakech, 2018) y el Pacto Mundial sobre los Refugiados (ONU, Nueva York, 2018), así como el Tratado de la Unión Europea (Lisboa, 2007), la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, 2000; Estrasburgo, 2007), el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025 (Bruselas, 2020) y la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño (Bruselas, 2021).

⁶ De acuerdo con la ya referida Ley 15/2022, “[n]o se considera discriminación la diferencia de trato basada en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo 2 de esta ley derivada de una disposición, conducta, acto, criterio o práctica que pueda justificarse objetivamente por una finalidad legítima y como medio adecuado, necesario y proporcionado para alcanzarla” (art.4.2).

⁷ De acuerdo con el filósofo, “[l]a coactividad estatal está suspendida en los hilos de esa persuasión consuetudinaria, pendiente de este hábito de adhesión libre y espontánea, no coaccionada, a la constitución política” (2023, disponible en <https://ethic.es/2024/02/universal-concreto-javier-goma>).

⁸ LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁹ RD 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000.

institucional. Sí lo hace la Ley autonómica catalana 17/2020¹⁰, no por cuestiones de extranjería, sino en relación con la violencia machista. Concretamente, establece que son violencia institucional las “acciones y omisiones de las autoridades, el personal público y los agentes de cualquier organismo o institución pública que tengan por finalidad retrasar, obstaculizar o impedir el acceso a las políticas públicas y al ejercicio de los derechos que reconoce la presente ley para asegurar una vida libre de violencia machista”, y concreta, por una parte, que “[l]a falta de diligencia debida, cuantitativa y cualitativa, en el abordaje de la violencia machista, si es conocida o promovida por las administraciones o deviene un patrón de discriminación reiterado y estructural, constituye una manifestación de violencia institucional”; por otra, que “[e]sta violencia puede provenir de un solo acto o práctica grave, de la reiteración de actos o prácticas de menor alcance que generan un efecto acumulado, de la omisión de actuar cuando se conozca la existencia de un peligro real o inminente, y de las prácticas u omisiones revictimizadoras”, y concluye aclarando que “[l]a violencia institucional incluye la producción legislativa y la interpretación y aplicación del derecho que tenga por objeto o provoque este mismo resultado” (art.4.6). En el siguiente apartado del artículo se especifica que también es violencia institucional (siempre en relación con la machista, que aquí aplicamos a la migratoria) la que produciéndose “en espacios de la vida pública y política, como las instituciones políticas y las administraciones públicas, los partidos políticos, los medios de comunicación o las redes sociales (...)[,] es tolerada y no sancionada” (art.4.7).

Cabe precisar que, no aludiendo explícitamente a la violencia institucional, la LO 4/2000 sí que establece que todas las administraciones públicas han de basar el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto, entre otros, del “principio de no discriminación y, consecuentemente, [en] el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España, en los términos previstos en la Ley” (art.2bis.2.e), y concreta que constituyen actos de discriminación:

- a) Los efectuados por la autoridad o funcionario público o personal encargado de un servicio público que en el ejercicio de sus funciones, por acción u omisión, realice cualquier acto discriminatorio prohibido por la ley contra un extranjero solo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.
- b) Todos los que impongan condiciones más gravosas que a los españoles, o que impliquen resistencia a facilitar a un extranjero bienes o servicios ofrecidos al público, solo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.
- c) Todos los que impongan ilegítimamente condiciones más gravosas que a los españoles o restrinjan o limiten el acceso al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la formación profesional y a los servicios sociales y socioasistenciales, así como a cualquier otro derecho reconocido en la presente Ley Orgánica, al extranjero que se encuentre regularmente en España, solo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.
- d) Todos los que impidan, a través de acciones u omisiones, el ejercicio de una actividad económica emprendida legítimamente por un extranjero residente legalmente en España, solo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.
- e) Constituye discriminación indirecta todo tratamiento derivado de la adopción de criterios que perjudiquen a los trabajadores por su condición de extranjeros o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad” (art.23.2).

Toda vez que hablamos de violencia institucional contra personas extranjeras (o así percibidas) en su trato con las instituciones (racializadas, por tanto, por las instituciones o por quienes actúan en su nombre), es de racismo institucional (Buraschi y Aguilar, 2019; *vide item* Williams, 1985), más o menos esporádico o sistémico, de lo que hablamos. En lo que sigue haremos un recorrido analítico por sus expresiones de la mano de la gestión exterior (*ad extra*), fronteriza e interior o doméstica (*ad intra*), cada una de ellas en su sección correspondiente y todas referidas a la política migratoria de España. Conforman la base documental con que estudiar este continuo de violencia la jurisprudencia española (del Tribunal Supremo sobre todo), la actividad del Defensor del

¹⁰ Ley 17/2020, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

Pueblo y las memorias anuales de la Fiscalía General del Estado. De manera complementaria, la prensa ha permitido detectar situaciones y casos, así como contextualizarlos.

Tríada de políticas migratorias: la violencia institucional que incorporan

Las migraciones internacionales no son un fenómeno llamado a desaparecer, tanto menos cuanto más se profundice en la multidimensional globalización de la época actual, cambio climático incluido (Sassen, 2014). Nos proponemos conocer el continuo de violencia presente en la forma como responden los países de destino: sus políticas migratorias, las españolas en particular. Las políticas migratorias, orientaciones ideológicas al margen, respondan a una lógica incluyente (abierta o cosmopolita) o excluyente (cerrada, etnonacionalista o nacionalpopulista)¹¹, y opten por una gestión asimilacionista, interculturalista o comunitarista (Durán, 2014), se agrupan en tres grandes tipos: políticas de cooperación internacional para el desarrollo (gestión exterior), políticas de control de fronteras (gestión fronteriza) y políticas de gestión doméstica de la inmigración.

Gestión exterior de las migraciones: Políticas securitarias y cooperación internacional para el desarrollo

Múltiples son los factores, de expulsión unos y de atracción otros, que explican los movimientos internacionales de población. Habiéndolos coyunturales y particulares, y sumándose situaciones agravadas como consecuencia de la crisis climática a los tradicionales, dos brechas ayudan a entender el acaecimiento del fenómeno migratorio, desplazamientos de refugiados incluidos: la brecha de bienestar (material) y la brecha de libertades¹².

Las políticas de contribución al desarrollo, cualquiera que sea el compromiso de los Estados con el respeto de los derechos humanos más allá de sus fronteras¹³, tiene un componente utilitarista en relación con su política migratoria: atemperar los factores de expulsión. No se observa en tal planteamiento violencia institucional alguna. Ahora bien, por una parte, el condicionamiento de las ayudas al desarrollo a la compra o contratación de productos, servicios y empresas del país desarrollado puede derivar en situaciones más próximas a un juego de suma cero que a un equilibrio de suma positiva, según se contribuya con tales condicionamientos a acrecentar o reducir las brechas entre uno y otro país, estructurales. Se deriva de ello que la política exterior – de la que forma parte la política de ayuda al desarrollo y que incluye las políticas agrícola y pesquera, entre otras – será tanto más violenta cuanto más coadyuve a agravar las condiciones que fuerzan las migraciones internacionales (*vide* Gómez Gil, 2020). Por otra parte, las políticas de desarrollo serán asimismo tanto más violentas cuanto más condicionadas estén las ayudas al control migratorio por parte de los países de origen y tránsito de las migraciones, esto es, cuanto más se inscriban en la práctica institucional de la externalización del control fronterizo.

La Unión, y no menos España (Garcés, 2016), lleva años trasladando parte de la responsabilidad del control de los flujos migratorios a los países de origen y a los de tránsito (*vide item idem*,

¹¹ Como indicara Kaufmann en una entrevista a los editores de *British Politics and Policy* (The London School of Economics and Political Science, 02/02/2017, disponible en <http://blogs.lse.ac.uk>), victorias como las de Donald Trump y del Brexit ponen de manifiesto que la polarización en Occidente ya no se produce entre izquierda y derecha, sino entre “los culturalmente abiertos y los cerrados, entre los cosmopolitas y los nacionalistas” (*vide item v.gr.* Arias, 2017, y De Wilde, 2017).

¹² Basta comparar los valores resultantes de la evaluación de España y de los países de los movimientos migratorios que la tienen por destino en índices como el de desarrollo de Naciones Unidas, el del PIB del Banco Mundial, el de Transparencia Internacional, el de fragilidad de los estados, también del Banco Mundial, el de Freedom House o cualquier otro de calidad de los regímenes políticos.

¹³ En el caso de la Unión Europea (*vide* <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/163/la-politica-de-desarrollo-resumen-general>), las políticas en favor del desarrollo tienen como referente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el caso español, la política de cooperación internacional para el desarrollo es competencia durante la XV legislatura del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

2017)¹⁴. Se trata de que colaboren con los Estados miembros a fin de que les lleguen menos migrantes. Instrumentos desplegados a tal fin son tanto los acuerdos de readmisión o la acogida de desplazados llegados a Europa susceptibles de merecer protección internacional¹⁵ como la intensificación de sus controles fronterizos para impedir la salida de los migrantes hacia la Unión. En palabras de Sanahuja, el “enfoque securitario, más que [el] desarrollista, (...) parece ir ganando terreno en la acción exterior de la UE y en sus relaciones con los países terceros y en particular con el mundo en desarrollo” (2016: 73). Trasladar la responsabilidad del control fronterizo a terceros países y hacerlo securitizando el abordaje del fenómeno migratorio (los migrantes, incluidos quienes podrían tener derecho a acogerse a la protección internacional, pasan a ser vistos como una amenaza para la seguridad nacional)¹⁶ conlleva un desentendimiento del respeto de los derechos humanos en relación con las personas afectadas que no puede concebirse sino como violencia institucional.

A modo de ejemplo: respecto de 2022, en 2023 llegaron de manera irregular a las islas Canarias por vía marítima 24.228 personas más, un aumento del 154,5 % que elevaba el total a casi 40.000 personas¹⁷. En enero de 2024 el incremento positivo fue, respecto de enero de 2023, de un 1.184 %¹⁸. Habiendo llegado 7.270 inmigrantes de manera irregular, el 83 % lo hizo desde Mauritania¹⁹. Las llegadas irregulares a las Canarias en enero hicieron de esta ruta la única con un saldo positivo (+48%) respecto de enero de 2023 en el conjunto de rutas migratorias controladas por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX)²⁰. La excepcionalidad de la situación dio lugar a una reacción institucional española de alcance comunitario: el presidente del Gobierno y la presidenta de la Comisión Europea se comprometieron en Nuakchot con el presidente de la república africana “a brindar a Mauritania el apoyo necesario para fortalecer (...) su capacidad para hacer frente de manera efectiva a los múltiples desafíos de seguridad y económicos”²¹. Los tres grandes objetivos comprometidos fueron el desarrollo del hidrógeno verde, la estabilidad en el Sahel (“a través de equipamiento y de la formación de un nuevo batallón mauritano de lucha contra el terrorismo”)²² y reducir significativamente la migración irregular. Al respecto, los tres mandatarios “expresaron su preocupación por el aumento de la migración irregular hacia Europa”, “[s]e comprometieron a fortalecer su cooperación para dismantelar las redes de tráfico y trata de personas y combatir la

¹⁴ Raquel González, coordinadora de Médicos Sin Fronteras en España, alude a la práctica como “violencia exportada” (“Europa deshumanizada”, *elPais.com*, 12/03/2024).

¹⁵ El caso paradigmático, por su dimensión comunitaria, es el del acuerdo con Turquía de 2015, al que siguieron otros en el contexto de la crisis humanitaria de los refugiados del mismo año. La colaboración con países de tránsito ha incluido incluso a Libia, en 2017. Túnez, por Italia, y Marruecos y Senegal, por España, vienen siendo igualmente países destacados de esta opción de política migratoria. Para una revista de prensa del acuerdo de la Unión con Egipto en marzo de 2024, *vide* “What’s behind the EU’s deal with Egypt?”, *EuroTopics.net*, 19/03/2024.

¹⁶ De acuerdo con el *Informe Anual de Seguridad Nacional 2023* (Presidencia del Gobierno, Madrid, 2024; disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2023>), los flujos migratorios irregulares son evaluados como el tercer conjunto de riesgos y amenazas para la seguridad del país.

¹⁷ Ministerio del Interior, *Informe quincenal sobre inmigración irregular. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023*, disponible en <https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes>.

¹⁸ Ministerio del Interior, *Informe quincenal sobre inmigración irregular. Datos acumulados desde el 1 de enero al 31 de enero de 2024*, disponible en <https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes>.

¹⁹ “Bruselas dará unos 200 millones de euros a Mauritania para frenar la salida de cayucos”, *elPais.com*, 05/02/2024. *Vide item* “La UE mantiene su postura de externalizar fronteras y dará 200 millones de euros a Mauritania para frenar la migración”, *Público.es*, 05/02/2024.

²⁰ FRONTEX, “Irregular border crossings fall in January despite spike on Western African route”, 09/02/2024, disponible en <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-border-crossings-fall-in-january-despite-spike-on-western-african-route-JzeaJk>.

²¹ Nota de la Moncloa (08/02/2024), disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2024/080224-sanchez-viaje-mauritania.aspx>.

²² *Idem*.

migración irregular”, y “subrayaron la importancia de ayudar a las fuerzas de seguridad mauritanas en su lucha contra el tráfico de migrantes”²³.

A 1 de enero de 2024, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) tenía registrados²⁴ en Mauritania 118.503 refugiados y solicitantes de asilo²⁵, fruto en gran medida de la inseguridad provocada por el yihadismo terrorista en el Sahel y de los golpes de Estado acaecidos a lo largo de 2023 en Malí, Burkina Faso y Níger, si bien destaca también la presencia de desplazados procedentes de Senegal, Guinea, Camerún, Togo y Siria²⁶. A diferencia de la respuesta comunitaria a la intervención militar de Rusia contra Ucrania²⁷, se trataba, pues, de evitar policialmente y por parte de un tercer Estado la llegada a las islas españolas de quienes mayoritariamente huían de situaciones que atentaban contra sus derechos como seres humanos y aun los ponían en peligro de muerte. El debate público giró en España en torno a la cifra potencial de 300.000 migrantes esperando la oportunidad de salir con destino a Canarias y, así, a Europa²⁸. Por parte española se firmó el Marco de Asociación País 2024-2027, que recoge “las prioridades de los dos países en materia de cooperación al desarrollo sostenible”²⁹. Además del dinero comprometido para proyectos energéticos y de infraestructuras y para un gran centro de datos, la UE acordó decenas de millones de euros “para reforzar la seguridad y controlar especialmente la peligrosa frontera con Malí”³⁰ y “para ayudar a Mauritania a frenar la inmigración hacia las costas españolas”³¹. Se reforzaba, así, el control migratorio sobre dos fronteras: por la que se accede a Mauritania desde Malí y por la que se sale de Mauritania hacia España.

La ruta de Mauritania a Canarias, como la de Senegal, es marítima. España no se ha caracterizado por protagonizar noticias relativas a la obstaculización y aun criminalización de las actividades de rescate en el mar desarrolladas por oenegés, sea en aguas soberanas o internacionales, entre otras razones institucionales explicativas de las muertes de migrantes en el Mediterráneo (Bueno y Van Houtum, 2020). De hecho, fue celebrada la autorización de atraque del barco de rescate *Aquarius* en junio de 2018³³. Tampoco en el Atlántico se ha reprochado a España que su acción haya sido más securitaria que de salvamento, aunque el Defensor del Pueblo español (en adelante, *DdP*) reiteró en 2016 que “[l]as devoluciones expeditivas de personas rescatadas del mar no

²³ *Id.*

²⁴ En el campamento de Hodh Chargui, por ejemplo, a los 100.807 registrados hay que añadir a 52.809 más aguardando ser registrados (ACNUR, “Mauritania. Estimated Malian refugee population in Hodh Chargui. As of 1 January 2024”, disponible en <https://reporting.unhcr.org>).

²⁵ ACNUR, “Mauritania. Registered refugees and asylum seekers. As of 1 January 2024”, disponible en <https://reporting.unhcr.org>.

²⁶ ACNUR, “Mauritania. Strategy 2024”, disponible en <https://reporting.unhcr.org>.

²⁷ El 24 de febrero de 2022, las Fuerzas Armadas rusas iniciaron una invasión a gran escala en Ucrania. El Consejo de la UE aprobó la Decisión de Ejecución 2022/382, de 4 de marzo, por la que se permitía automáticamente a los ucranianos desplazados residir, trabajar o estudiar en la Unión Europea sin tener que solicitar asilo. Por su parte, España aprobó la Orden PCM/169/2022 y la Orden PCM/170/2022, ambas de 9 de marzo y relativas a la ampliación de la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo (BOE 10/03/2022).

²⁸ “Las mafias de la inmigración se camuflan en Mauritania entre miles de cayucos”, *elPeriódico.com*, 07/02/2024.

²⁹ Nota de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (09/02/2024), disponible en <https://www.aecid.es>.

³⁰ “Sánchez y Von der Leyen prometen más de 500 millones para desarrollar Mauritania y frenar los cayucos a Canarias”, *elPais.com*, 08/02/2024.

³¹ *Idem.*

³³ Más de 600 personas procedentes de Libia fueron rescatadas en aguas internacionales mediterráneas y trasladadas al *Aquarius*, de las oenegés Sos Méditerranée y de Médicos sin Fronteras. Los gobiernos de Italia y Malta se habían negado a acoger también a estos migrantes en sus puertos y el español autorizó el atraque en Valencia.

respetan la normativa en materia de asilo”, toda vez que “no permite[n] que potenciales solicitantes de asilo puedan recibir la protección que garantiza el Convenio de Ginebra”³⁴.

Un hecho de junio de 2023 del que se tuvo conocimiento arroja información complementaria sobre el continuo de violencia institucional en materia migratoria más allá de las fronteras y en el mar: Salvamento Marítimo supo de una embarcación con migrantes que se dirigía desde el Sáhara Occidental a las costas canarias, advertido por la ONG Caminando Fronteras asimismo de la fragilidad de la lancha neumática y de que a bordo iban cerca de 60 personas; las comunicaciones entre las autoridades españolas y marroquíes no impidieron el naufragio, dos muertes y la desaparición de 34 personas. El naufragio tuvo lugar en aguas de rescate compartidas por España y Marruecos, país que finalmente asumió la responsabilidad del operativo; dadas las dudas que suscita su diligencia y sin cuestionar que las autoridades españolas obraran con criterios técnicos³⁵, cabe preguntarse si no estamos ante un caso de desentendimiento político de la obligación de actuar para salvar vidas. Al respecto, el Observatorio de Derechos Humanos del Colectivo Caminando Fronteras ha contabilizado 4.808 víctimas en la ruta Canaria de enero a mayo de 2024; advirtiendo de que “no tienen ningún guarismo parecido en los más de 20 años que llevan monitoreando las violaciones de derechos humanos en la frontera sur española”³⁶, se explicaría por “una gran falta de medios de búsqueda y rescate cuando se alerta de embarcaciones desaparecidas”³⁷.

Pocos ejemplos ilustran mejor la vulneración de los derechos humanos que acompañan esos acuerdos internacionales de confluencia de la ayuda al desarrollo con la externalización del control fronterizo como los sucesos del 24 de junio de 2022 en el puesto fronterizo de Beni Enzar, entre la marroquí Nador y la española Melilla. De resultas del intento de entrada irregular en España de un grupo numeroso de migrantes³⁸ y de la consiguiente intervención de las fuerzas del orden público marroquíes, “perdieron la vida, al menos, veintitrés personas, y otras resultaron heridas de diversa consideración”³⁹. El DdP se hizo eco, y así se lo trasladó a la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación⁴⁰, de “la situación de precariedad en la que se encontraban en Marruecos y el hostigamiento al que fueron sometidos por la policía marroquí en los campamentos en los que pernoctaban, circunstancia que aceleró el salto a la valla”, y de que algunos “habían registrado su voluntad de solicitar protección internacional ante el ACNUR en Marruecos”, si bien “no se sentían protegidos frente a las devoluciones, que, de manera constante, realizan los agentes marroquíes a los países vecinos”. Sin dejar de tener razón el ministro de Interior español cuando rechaza que “para pedir asilo” sea factible o quede justificado “el uso de

³⁴ DdP, *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, Madrid, 2016, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es>. De tratarse de devoluciones propiamente dichas, no sería una violencia perpetrada más allá de las fronteras, si bien hablamos de situaciones que se dan en las proximidades de la frontera y contando con la colaboración del país africano correspondiente.

³⁵ *Vide v.gr.* “Salvamento Marítimo dejó en manos de Marruecos el rescate de la zódiac en la que fallecieron al menos dos personas pese a las dudas del piloto”, *elPaís.com*, 22/06/2023, y “El Defensor del Pueblo inicia una actuación de oficio por el naufragio de la patera que se dirigía a Canarias”, *OndaCero.es* (EFE), 23/06/2023.

³⁶ «"Una matanza": más de 5.000 muertos en cayucos y pateras en los primeros cinco meses de 2024 en la frontera sur española», *SER.com*, 12/06/2024.

³⁷ Helena Maleno, portavoz de Caminando Fronteras, en «"Una matanza": más de 5.000 muertos...», *op.cit.*

³⁸ Unas 1.700 personas, según dijera el ministro de Interior en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados el 30/11/2022 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, cve: DSCD-14-PL-228, disponible en <https://www.congreso.es>).

³⁹ Defensor del Pueblo, *Informe anual del Defensor del Pueblo 2022* (Madrid: 2023), p.57. Que una o más de aquellas personas pudiera haber muerto en territorio español fue objeto de debate a lo largo del año, pero es una cuestión ajena a la gestión externa de las migraciones, objeto de esta sección.

⁴⁰ Recomendación del DdP de 14/10/2022 a la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/solicitud-de-asilo-en-espana-sin-tener-que-utilizar-vias-irregulares-de-entrada/#>.

la violencia ante una frontera de un país”⁴¹ por parte de los migrantes, no es menos cierto que la violencia institucional por parte del país de destino no deviene menos institucional ni menos violenta, física, letal incluso, al externalizarla. Las fuerzas del orden público marroquíes visibilizaron el compromiso que entonces quisieron hacer valer sus autoridades con la persecución de la migración irregular a España, al tiempo que se desentendían de diferenciar entre quienes intentaban acceder al país fronterizo sin legalidad que los respaldara y quienes podían ser objeto de protección internacional.

Habiendo sido previamente retiradas las concertinas del lado español de las infraestructuras perimetrales de seguridad de Ceuta y Melilla, fueron instaladas de nuevo en 2013. Dado que “[l]a necesidad de establecer métodos de contención eficaces frente a quienes pretenden acceder de manera irregular al territorio nacional no debe en ningún caso pasar por alto la obligación de utilizar métodos que sean respetuosos con los derechos humanos y con el ordenamiento jurídico español”⁴², el DdP recomendó al Ministerio del Interior que las retirase. Si bien la declaración de emergencia sanitaria de 14 de marzo de 2020 retrasó los plazos previstos para la finalización de las obras de modernización y refuerzo del perímetro fronterizo con Marruecos, el DdP constató que se habían retirado la mayoría de las concertinas del lado español⁴³, y no ha vuelto a hacer referencias al respecto en sus informes posteriores. Al mismo tiempo, sin embargo, se instalaron los mismos elementos en el lado marroquí de la misma frontera. Aquel mismo año afirmó un diputado en el Congreso: “[a] 5 metros de la valla de Ceuta y de Melilla hay una valla solo de concertina instalada por Marruecos, Estado al que se le han abonado millones de euros por parte de este Estado para la lucha contra las migraciones”⁴⁴. A su juicio, y con ello se refuerza el componente securitario y violento de la política migratoria en cuanto a la instrumentalización de los países de tránsito o procedencia, “lo que se ha hecho es externalizar esto”⁴⁵.

Gestión fronteriza de las migraciones: Políticas de control de la frontera propia

La frontera delimita la línea y los puntos oficiales (puestos fronterizos) por donde se entra al territorio soberano de destino, España en nuestro estudio y sin negar con ello que también es país de tránsito hacia otros Estados miembros. La frontera es asimismo, por ello, un lugar donde la violencia institucional, y no solo la coactividad estatal, se ejerce de manera directa, física de hecho. Ocurre con el uso de concertinas en Ceuta y en Melilla y cuando catorce personas que intentaban acceder a nado desde Marruecos a la playa ceutí de Tarajal murieron ahogadas de resultas del uso de material antidisturbios por parte de la Guardia Civil⁴⁶, como habría ocurrido

⁴¹ Comparecencia ante el Congreso de los Diputados el 30/11/2022 (*Diario de Sesiones...*, cve: DSCD-14-PL-228, *op.cit.*). El ministro destacó asimismo “que cincuenta y cinco agentes de la Guardia Civil y gendarmes marroquíes se vieran heridos como consecuencia de estos hechos del 24 de junio, además, evidentemente, de los daños en infraestructuras, en vehículos, etcétera”.

⁴² Defensor del Pueblo, *Informe anual del Defensor del Pueblo 2013* (Madrid: 2014), p.159.

⁴³ Defensor del Pueblo, *Informe anual del Defensor del Pueblo 2020* (Madrid: 2021), p.197.

⁴⁴ Jon Iñarritu García, Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu, Comisión de Interior, Congreso de los Diputados, 30/09/2020, disponible en <https://www.congreso.es>. El secretario de Estado de Seguridad no desmintió en su comparecencia tales afirmaciones. En respuesta por escrito a una pregunta previa del mismo diputado (“¿Tiene conocimiento el Gobierno si las concertinas del lado marroquí han sido subvencionadas por fondos aportados por España o por la Unión Europea?”, pregunta nº 184/004225, de 05/02/2020), el Gobierno sostuvo que “el dinero que ha dado la UE y España a Marruecos es para reforzar los efectivos” y que “Marruecos justifica los gastos” (11/03/2020, disponible en <https://www.congreso.es>). Para cobertura periodística del asunto, *vide v.gr.* “ONG Prodein afea al Gobierno que “financie un muro” de concertinas en Marruecos mientras retira las de Ceuta y Melilla”, *EuropaPress.es*, 18/02/2020, o, anterior en el tiempo, “La nueva valla de Marruecos, financiada por la UE según Andalucía Acoge”, *CeutaTV.com*, 10/06/2019.

⁴⁵ Iñarritu, Comisión de Interior, 30/09/2020, *op.cit.*

⁴⁶ Los sucesos tuvieron lugar el 06/02/2014. De acuerdo con las declaraciones del ministro de Interior, “[c]on el fin de frenar su avance”, la Guardia Civil lanzó “los medios [antidisturbios] para delimitar la traza fronteriza en el mar con la orden habitual de que siempre hubiese varios metros entre el lugar de impacto en el agua y los propios inmigrantes para no alcanzarlos” (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, cve: DSCD-10-CO-500, comparecencia ante la

de haber tenido lugar en territorio español una o más de las muertes del 24 de junio de 2022 en Beni Enzar.

Quien fuera ministro de Interior en 2014 afirmó respecto del caso Tarajal, por una parte, que se respetó en la acción policial el principio de congruencia que le es obligado a las fuerzas del orden público, "debido a que la respuesta de los agentes fue provocada por la actitud beligerante de los atacantes"; por otra, que se actuó "garantizando la protección de nuestras fronteras frente a intrusiones ilegítimas"⁴⁷. Para quien fuera ministro de Interior en 2022 lo importante del caso Beni Enzar era que, siendo "el hecho violento [el "ataque violento a una frontera y no por el lugar habilitado"]", no consta (...) ningún muerto en zona española"⁴⁸. Ambos ministros lamentaron las muertes, pero ninguno reconoció responsabilidad censurable en su acaecimiento, de la misma manera que ninguno habló de la posibilidad de haberlas evitado. Desentenderse así del sufrimiento que resulta de políticas propias –innecesariamente, reitera Carrasco-Conde (2022)– es banalizar el mal, tanto más habida cuenta de que se es consciente del daño que se causa (*vide idem*: esp.cap.7.II). El mal no deja de ser banalizado porque la violencia practicada, institucional, quede exenta de todo reproche judicial; antes al contrario, esa legitimación legal-racional profundiza en el carácter inhumano de la violencia practicada.

La violencia institucional en el control fronterizo, en todo caso, no solo es lesiva, sea o no letal: con ocasión de su investigación sobre los sucesos del paso fronterizo entre Nador y Melilla, el DdP constató "[l]a imposibilidad de que nacionales de terceros países puedan solicitar protección internacional en las representaciones diplomáticas de España en Marruecos"⁴⁹, pese a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria; de ahí que formulara una recomendación a la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación a fin de que se adoptaran "las medidas necesarias para reforzar los medios materiales y humanos de la Embajada y los consulados en Marruecos, al objeto de garantizar que las personas con necesidades de protección internacional puedan acceder y tramitar sus visados para solicitar asilo en España, sin tener que arriesgar sus vidas ni utilizar vías irregulares de entrada". En el mismo sentido y confirmando la naturaleza violenta de este proceder institucional, la comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa concluyó que "parece no haber otra forma de ingresar a España en la frontera de Melilla y buscar protección ante las autoridades pertinentes que no sea nadando o saltando la valla, arriesgando así la vida"⁵⁰, y recomendó "la suspensión de actividades específicas de cooperación [fronteriza] que, directa o indirectamente, contribuyan a violaciones de los derechos humanos"⁵¹.

Los sucesos de El Tarajal generaron una discusión pública acerca de si la frontera es una línea fija o móvil. El ministro del Interior sostuvo entonces que la frontera del país "queda materializada y visibilizada por la línea de agentes de vigilancia" en las "acciones de contención y rechazo" de

Comisión de Interior, 13/02/2014, disponible en <https://www.congreso.es>). En junio de 2023, el Tribunal Constitucional español admitió a trámite el recurso de amparo presentado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, la Asociación Coordinadora de Barrios y la Asociación Pro Derechos Humanos de España contra el archivo del caso; lo interpretan como "una oportunidad para que se establezca doctrina constitucional que proteja el derecho a la vida de las personas migrantes en las fronteras" (CEAR, "Caso Tarajal: 14 muertes y diez años de impunidad", CEAR, 01/02/2024. El 30/01/2024, uno de los supervivientes presentó una queja contra España ante el Comité contra la Tortura de la ONU.

⁴⁷ Comparecencia ante la Comisión de Interior el 13/02/2014 (*Diario de Sesiones...*, cve: DSCD-10-CO-500, *op.cit.*).

⁴⁸ Comparecencia ante el Congreso de los Diputados el 30/11/2022 (*Diario de Sesiones...*, cve: DSCD-14-PL-228, *op.cit.*).

⁴⁹ Recomendación del DdP de 14/10/2022 a la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es>.

⁵⁰ Dunja Mijatović, "Informe tras su visita a España del 21 al 25 de noviembre de 2022" (Consejo de Europa, Estrasburgo, 13/04/2023), p.5. Disponible en <https://www.coe.int>.

⁵¹ *Idem*, p.36.

un intento de acceso irregular a territorio nacional por mar⁵². Especificó que esa línea de agentes es distinta según “cada caso y circunstancia” y argumentó que toda expulsión del territorio nacional de alguien que no ha rebasado la línea de agentes es un “rechazo en frontera”, no una “devolución en caliente”, pues esta habría implicado que la persona en cuestión habría entrado en territorio nacional, que es, matizó, lo que “condiciona de forma expresa la producción de efectos del régimen de extranjería”⁵³. Las muertes, en consecuencia, ni habrían tenido lugar de resultados del impacto de los medios antidisturbios utilizados ni, como se aduciría posteriormente en el caso Beni Enzar, habrían tenido lugar en territorio español. A fin de consolidar lo que el ministro denominó en la misma intervención de 2014 “concepto operativo de vigilancia de fronteras”, el Gobierno promovió una reforma de la ley de extranjería para que fuera considerado *rechazo*, no *devolución*, todo intento de superar, no “la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla”, sino “los elementos de contención fronterizos” establecidos para impedirlo⁵⁴.

Tales “elementos de contención” eran la “línea de agentes” (en el caso del Tarajal), pero también las tres vallas que delimitan la frontera con Marruecos en las ciudades autónomas y los pasillos entre ellas, no obstante estar ambos y dos de las vallas en territorio español. De hecho, el “concepto operativo [de frontera] (...) se consolidó en 2005 con ocasión de los primeros asaltos a la valla de Melilla, y (...) se ha mantenido inalterable en el tiempo hasta la fecha”⁵⁵. El ejercicio de la violencia institucional y la securitización de la política migratoria quedan de manifiesto en el procedimiento judicial relativo a “los acontecimientos que sucedieron los días 18.06.14, 13.08.14 y 15.10.14 en la valla fronteriza de Melilla, cuando un número indeterminado de ciudadanos extranjeros accedió a Melilla por punto no habilitado al efecto, asaltando la valla que delimita la frontera entre los reinos de España y Marruecos”⁵⁶: se acreditó incluso “que por un grupo de agentes de la Guardia Civil son entregadas varias personas a los funcionarios marroquíes a través de la apertura de las puertas ubicadas en las vallas, incluida la valla interior y la ubicada en el entrevallado” (en territorio bajo soberanía española, por tanto), que iban “engrilletados” y “alguno de ellos con síntomas visibles de encontrarse lesionado”⁵⁷.

Se constató asimismo y en particular que uno de los migrantes fue “rodeado y golpeado por un grupo de guardias civiles empleando las defensas, siendo posteriormente trasladado en volandas hasta Marruecos desde España, atravesando [también en este caso] el perímetro fronterizo mediante la apertura de las puertas ubicadas en el entrevallado y siendo entregado a las Fuerzas de Seguridad marroquíes”⁵⁸. Las actuaciones de los agentes fue calificada de “desmesurada” por el tribunal, no obstante lo cual se descartó la posibilidad de acreditar que fuera “un acto inequívoco y claro de sentido vejatorio de esos agentes contra los inmigrantes, o que hubieran tenido un comportamiento degradante que incidiera en el concepto de la dignidad personal de aquéllos”, y aun se justificó con un argumento emparentado con la banalidad del mal arendtiana: “los agentes se encontraban realizando la función de rechazo en frontera en la forma en que les había sido

⁵² Jorge Fernández Díaz, Ministro de Interior, Comisión de Interior, Congreso de los Diputados, 13/02/2014, disponible en <https://www.congreso.es>.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ “Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla”, LO 4/2000.

⁵⁵ Orden de Servicio 6/2014 titulado “Dispositivo anti intrusión (*sic*) en la valla perimetral de Melilla y protocolo operativo de vigilancia de fronteras”, firmado por el coronel jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Melilla, Ambrosio Martín Villaseñor el 11/04/2014 (Auto 866/2014, de 11 de septiembre, del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 2 de Melilla). De acuerdo con el Auto 83/15, de 7 de abril, de la Audiencia Provincial de Málaga (Secc. 7ª de Melilla), el “concepto operativo de frontera” (“de la frontera Sur Ceuta-Melilla”) fue “instituido por la Dirección General de la Guardia Civil” en 2014 (Protocolo Operativo de Vigilancia de Fronteras, de 26/02/2014) y “viene siendo utilizado por el Gobierno español prácticamente desde la misma construcción de la valla (...), iniciada en 1998”.

⁵⁶ Auto 414/2015, de 11 de agosto, del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 2 de Melilla.

⁵⁷ Auto 866/2014, *op.cit.*

⁵⁸ Auto 866/2014, *op.cit.*

ordenada que la llevaran a cabo”⁵⁹. Esa “forma”, esa violencia, quedó libre de sanción, y no hubo reproche a los agentes ni a sus mandos o a quienes por encima de ellos, en la Guardia Civil o en el Ejecutivo, hubieran podido tener alguna responsabilidad.

Es más: se sostuvo judicialmente que el conjunto de hechos en cuestión –y no solo el caso particular recién referido– supusieron/suponen una “infracción por las autoridades españolas de los derechos y garantías exigidos por la legislación española en las decisiones administrativas de denegación de entrada y solicitudes de asilo en los asaltos masivos”; que las actuaciones policiales no reúnen “los requisitos de derecho humanitario”, y que el “concepto operativo de frontera” (que hace de ésta una “ficción”)⁶⁰ implica decantarse por “una perspectiva eminentemente restrictiva de los derechos y proteccionista de la seguridad de las fronteras exteriores del Estado”⁶¹. Aun reconociendo el poder judicial que “la infracción de la legislación nacional de las previsiones mínimas o de obligado cumplimiento (...) [es susceptible de generar] la correspondiente responsabilidad, (...) ésta se sitúa en el ámbito internacional”; esto es: no obstante archivar el caso contra el responsable del operativo policial en el ámbito nacional, “podría originar (...) la responsabilidad del Estado ante los organismos internacionales competentes”. No solo se resolvió el caso judicialmente sabiendo que podrían estar contraviniéndose “las obligaciones de asilo derivadas del derecho humanitario y de las propias disposiciones de la legislación comunitaria”, sino que además, entendiéndose que “la injusticia de las resoluciones limitativas de los derechos de los extranjeros (...) no es arbitraria, ni absurda o ilógica, y se adecua a la propia naturaleza y finalidad del control fronterizo”, se daba por buena la política migratoria en cuestión porque es una política que se viene dando; es decir: se acepta como un hecho consumado porque “viene siendo utilizado por el Gobierno español prácticamente desde la misma construcción de la valla”. Sin entrar a valorar jurídicamente la conclusión de que los hechos encausados no merezcan reproche penal (González García, 2020; Martínez Escamilla *et al.*, 2014), sí cabe señalar que, habiendo quedado razonadas la vulneración de derechos y la banalización del daño causado, lejos de haber tenido consecuencias políticas en términos de asunción de responsabilidades tras la oportuna rendición de cuentas, se legalizaron tales prácticas, según se ha indicado, vía reforma de la ley de extranjería.

El Tribunal Constitucional avaló tal reforma, si bien enfatizando que “los medios que permiten acceder a un procedimiento de entrada legal al territorio español deben existir y ser efectivos” y concretando que el Estado debe respetar la “aplicación a las entradas individualizadas”, el “pleno control judicial” y el “cumplimiento de las obligaciones internacionales”⁶². Hay organizaciones humanitarias que cuestionan el cumplimiento de estos tres principios⁶³, en cuyo caso se estaría ejerciendo violencia institucional también en el lado fronterizo bajo jurisdicción española⁶⁴. Ha de tenerse en cuenta, adicionalmente, que España tiene otros puntos de entrada, distintos de los africanos y tanto de los marítimos como de los terrestres. Dos episodios podrían ilustrar el ejercicio de la violencia institucional en esos otros puntos de control fronterizo: la llegada en noviembre de 2020 de más de 6.000 personas procedentes de África al muelle canario de Arguineguín y la concentración de migrantes mayoritariamente procedentes de África y que solicitaron asilo en el aeropuerto de Madrid a finales de 2023 y principios de 2024.

⁵⁹ Auto 414/2015, *op.cit.*

⁶⁰ Auto 83/15, *op.cit.*

⁶¹ Auto 83/15, *op.cit.*

⁶² Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 172/2020, de 19 de noviembre.

⁶³ *Vide v.gr.* el informe *Sin protección en la frontera*, elaborado por el Servicio Jesuita a Migrantes a partir de una investigación del Instituto Universitario de Migraciones de Comillas (Manzanedo *et al.*, 2016).

⁶⁴ El territorio nacional añade en este caso a los puestos fronterizos los servicios consulares. La violencia institucional puede empezar por las dificultades/obstáculos para la solicitud de cita con que iniciar la tramitación de un visado (*vide v.gr.* “Prosperar en Senegal o emigrar: la cara y la cruz de los jóvenes de un país en ebullición”, *elPaís.com*, 23/02/2024, y “Tres activistas saharauis denuncian que España no ha atendido sus solicitudes de visado para viajar a Madrid para un acto”, *Público.es*, 16/12/2023).

El DdP recomendó la inmediata clausura de las improvisadas instalaciones canarias en que llegaron a hacinarse más de 2.500 migrantes tanto porque no era posible el cumplimiento de “las más mínimas normas de distanciamiento social” que exigía la situación de alerta sanitaria por la pandemia de COVID-19 como porque no se satisfacían “las condiciones mínimas de higiene”, incluido un número de baños suficiente y tener acceso a agua potable, así como porque “[l]a carencia de una asistencia sanitaria adecuada iba más allá de la ausencia de protocolo COVID-19”⁶⁵. Fuese por falta de previsión, por el carácter sorpresivo de las llegadas y la consiguiente dificultad para atender debidamente a estas personas (tanto más dada la situación excepcional que se vivía por la pandemia)⁶⁶ o por instrumentalización política (para trasladar una imagen de problema/amenaza o para evitar el efecto llamada), el DdP constató la necesidad incluso de recordarle al Ministerio en el mismo escrito “el deber legal que le incumbe de respetar el plazo máximo de 72 horas para poner al detenido en libertad o a disposición judicial (...), así como de garantizar la integridad física de las personas bajo custodia policial”. En todo caso, en el referido auto de la Audiencia Provincial de Las Palmas se explicita que, aunque “las condiciones del campamento (...) eran lamentables, (...) no obedecieron (...) a una arbitraria y manifiesta voluntad de vulnerar los derechos de los/as inmigrantes” por parte de las autoridades administrativas.

En cuanto al puesto fronterizo situado en el aeropuerto madrileño, la Fiscalía General del Estado (FGE) constató un incremento en 2021 respecto de 2020 tanto de peticiones de internamiento de personas extranjeras en la sala de inadmitidos como de prórrogas del plazo inicial de internamiento acordada⁶⁷. En 2022 se comprobó, en todo caso, que las salas de inadmitidos y de solicitantes de asilo, así como el sistema que se sigue en las entrevistas que se tienen de manera reglada con estos, eran adecuados (MemoriaFGE23, p.709). La situación cambió en diciembre de 2023: el DdP constató en julio que, de las 96 personas atendidas/retenidas en ambas salas, algunas llevaban más de 10 días sin poder formalizar su solicitud; en julio había 240, 72 de las cuales tenían pendiente su entrevista de formalización tras haber manifestado su voluntad de solicitar protección internacional en España⁶⁸. A ello se añadía “que las condiciones de habitabilidad de las salas eran muy deficientes”; no ya que los colchones estaban deteriorados, sino incluso que faltaban literas, además de ropa de cama; que la alimentación era “deficiente”; que había una plaga de chinches, y que la situación menoscababa la intimidad y la vida familiar, “particularmente preocupantes en el caso de los menores de edad”⁶⁹. Mención aparte mereció que hubiera “un menor con grave discapacidad sin que se tuvieran en cuenta las previsiones del artículo 46 de la Ley 12/2009 (...) para la adopción de las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado, dada su situación de especial vulnerabilidad”.

⁶⁵ Recomendación del DdP de 24/11/2020 al ministro del Interior, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es>.

⁶⁶ Es la razón por la que se inclinó la Audiencia Provincial de Las Palmas (Auto 000859/2021, de 15/12/2021), que archivó definitivamente la denuncia interpuesta por el Ayuntamiento de Mogán sobre el campamento montado por el Gobierno de España en el muelle de Arguineguín.

⁶⁷ *Memoria elevada al Gobierno de S. M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado* (Madrid, 2022; en adelante, *MemoriaFGE22*), p.723.

⁶⁸ Sugerencias de 29/12/2023 del DdP a la Secretaría de Estado de Migraciones, disponibles en <https://www.defensordelpueblo.es>. En las Sugerencias a la Dirección General de la Policía, también de 29/12/2023 (<https://www.defensordelpueblo.es>), se dejó constancia de que “el tiempo medio de formalización era de entre 10 y 12 días, si bien varias personas (...) manifestaron llevar entre 20 y 25 días en las dependencias del aeropuerto”, más del doble del “máximo de diez días hábiles para formalizar en caso de solicitud simultánea por parte de un gran número de personas que haga muy difícil en la práctica respetar el plazo fijado (...) de tres días hábiles desde que se formule la solicitud”. Más allá de este episodio concreto del aeropuerto madrileño, también la FGE ha advertido de que “las personas desplazadas susceptibles de poder acceder al derecho de asilo se enfrentan a dificultades ligadas no solo al reconocimiento del derecho sino al mero inicio de la tramitación del procedimiento” (MemoriaFGE23, p.1111), lo que no es óbice para que igualmente haya señalado que el fraude de ley en que incurren estratégicamente algunos peticionarios de asilo contribuye al “colapso del sistema, impidiendo a las personas que verdaderamente se hallan en situación de protección internacional acceder de forma rápida y eficaz a las garantías y derechos que como tales merecen” (MemoriaFGE23, p.1165; *vide item idem*, pp.1161-1162 y 1166).

⁶⁹ Sugerencias de 29/12/2023 del DdP a la Secretaría de Estado de Migraciones, *op.cit.*

Como constatación de que no estaba haciéndose, instó el DdP a que se autorizara “la entrada excepcional por razones humanitarias en territorio nacional de personas en necesidad de protección o con necesidades específicas”, a que se les entregase “el registro de manifestación de voluntad de solicitud de protección internacional”, y a que se les asignara “la correspondiente cita para formalizar la referida solicitud en la provincia que corresponda”. En la visita de enero de 2024 evidenció el DdP que “la situación ha[bía] empeorado de forma ostensible”, que se había producido “un empeoramiento de las condiciones de habitabilidad de las salas, un hacinamiento sin precedentes y un deterioro de los estándares de higiene y salubridad mínimos”⁷⁰. A juicio del DdP, “[s]e podría estar sometiendo (...) a estas personas a un trato degradante menoscabando su integridad moral”. Entre ellas había hasta unas 390 personas “que habían manifestado su voluntad de solicitar protección internacional en España y algunas que ya habían formalizado su solicitud”.

Fue por todo ello que el DdP entendió “preciso adoptar medidas que garanticen los derechos de las personas que se encuentran en estas dependencias, en particular el derecho fundamental a la integridad física y moral y el derecho a la protección de la salud, así como unos espacios que cuenten con condiciones dignas de habitabilidad, estándares de higiene y salubridad adecuados y la posibilidad de comunicarse de forma efectiva con familiares, abogados y el Defensor del Pueblo por vía telefónica”. El ministro de Interior concluyó que se estaba haciendo un uso fraudulento del derecho humanitario y propuso introducir visados de tránsito aeroportuarios, con los que evitar o dificultar que vuelos internacionales con escala en Madrid se utilizaran de esta manera⁷¹. La presunción de fraude no es óbice para que se respete la legislación vigente; no hacerlo es incurrir en violencia institucional. Así fue en este caso, tanto más habida cuenta de que se desconocía quiénes de las personas en cuestión eran acreedoras de protección internacional y de que ninguna de ellas, se les haya reconocido o no el derecho de asilo posteriormente, y aun con independencia de que merecieran o no alguna protección por su situación de especial vulnerabilidad, dejaban de ser seres humanos por haber actuado ilegalmente. Más allá de la singularidad del caso descrito del aeropuerto madrileño, el DdP se ha visto obligado en 2024, otras consideraciones aparte, a reiterar el contenido de una Recomendación formulada en 2020: “Que se adopten de forma urgente las medidas necesarias para facilitar el acceso al sistema de cita previa y reducir la excesiva demora para la realización de diversos trámites en dependencias policiales, que afectan a la situación de los ciudadanos extranjeros”⁷². Si en 2020 se aludía tanto a las personas en régimen de extranjería como a quienes pretendieran ser solicitantes de protección internacional, la referida preocupación de 2024 se centra en quienes ni siquiera pueden conseguir una cita previa para presentar su solicitud de asilo y en sucesivas y derivadas violencias institucionales.

Por su parte y aún en cuanto al derecho de asilo y de la protección subsidiaria, la FGE ha manifestado su preocupación por “la obsolescencia de la Ley 12/2009, (...) que no se adecua a las necesidades actuales derivadas de las nuevas realidades del fenómeno migratorio”; le parecen problemáticas en particular las “graves consecuencias” que genera su carencia de desarrollo reglamentario, “específicamente respecto de la reagrupación familiar, las solicitudes formuladas en misiones diplomáticas, los plazos en el procedimiento en frontera, la permanencia por razones humanitarias, la protección de las personas en situación de especial vulnerabilidad, la asistencia jurídica y la libertad de circulación para desplazarse a la Península de los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla” (MemoriaFGE23, p.1166). A fin de garantizar la debida protección de solicitantes de asilo, ya no en el momento de la gestión fronteriza, sino en relación con los recursos

⁷⁰ Sugerencia de 29/01/2024 del DdP a AENA S.M.E., disponible en <https://www.defensordelpueblo.es>.

⁷¹ Sindicatos policiales como el SUP venían denunciando que era el *modus operandi* de migrantes procedentes de Senegal que volaban con billete a Brasil, un país que no exige visado (“España exigirá visado de tránsito a viajeros con pasaporte de Senegal para evitar fraudes”, *COPE.es*, 24/01/2024, disponible en <https://www.cope.es>). Respecto del caso y de la conexión con la emigración africana a América, *vide* “Barajas, el trampolín de la nueva ruta migratoria de África a Estados Unidos”, *elPaís.com*, 04/02/2024.

⁷² Recomendaciones del DdP de 05/03/2024 a la Secretaría de Estado de Seguridad (Ministerio del Interior), disponibles en <https://www.defensordelpueblo.es>.

contencioso-administrativos interpuestos contra las denegaciones de solicitudes de asilo ante la Audiencia Nacional, advierte la FGE de la conveniencia de que el Ministerio Fiscal sea informado de su interposición cuando haya colectivos vulnerables afectados, aun no siendo preceptiva su intervención por no alegarse vulneración de derechos fundamentales (MemoriaFGE23, p.1167).

Gestión doméstica de las migraciones: violencias institucionales 'ad intra'

Violencias ejercidas por organismos públicos

Prueba de que situaciones como el caso Arguineguín no derivan de actuaciones necesariamente intencionadas o desinteresadamente dañinas por parte de las autoridades públicas fue el abordaje de la inédita e inesperada afluencia irregular de más de 5.000 migrantes por mar a la isla canaria de El Hierro posteriormente, en octubre de 2023. Tanto la mejora en infraestructuras del dispositivo de primera acogida como los traslados a la Península parecen haber evitado el riesgo de masificación y de atención inapropiada. A diferencia de lo ocurrido en Arguineguín, cabe decir, por ejemplo, que el DdP no vio motivos en esta ocasión para intervenir. Ahora bien, España es un país políticamente descentralizado, y hubo Comunidades Autónomas que fueron reticentes, como ejemplificó la presidenta de Madrid⁷³, o incluso se opusieron a aceptar traslados, caso del vicepresidente de Castilla y León, que rechazó el de 183 migrantes a Medina del Campo, en Valladolid⁷⁴. Aun así, ni las Comunidades son competentes al respecto ni la oposición parece haber pasado del ámbito discursivo, violento pero ajeno, según hemos indicado, al objeto de nuestro estudio; al menos, la situación generada no mereció atención mediática ni reproche institucional significativo.

La situación en El Hierro de resultados de las llegadas de aquel octubre, y de las islas Canarias en general a lo largo de 2023, sí que fue problemática en relación, no tanto con la atención a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados (en adelante, *NNAMNA*), como con la determinación de la posible minoría de edad, lo cual generó a su vez, por una parte, el problema de la posible convivencia de adultos con menores⁷⁵; por otra, que hubiera/haya “menores no escolarizados, falta de formación profesional a aquellos que están en edad de trabajar o (...) ausencia de asistencia psicológica aun con lutos pendientes”⁷⁶. Cabe añadir que la concentración de *NNAMNA* en los territorios españoles fronterizos con Marruecos, Mauritania y Senegal hace tanto más deficitaria la atención pública prestada a los menores institucionalizados cuantas más trabas ofrecen el resto de Autonomías a su recepción, se hallen en Andalucía o, sobre todo, en las islas Canarias o en las ciudades autónomas⁷⁷. Al respecto, el director ejecutivo de UNICEF España ha alertado por el “bloqueo administrativo” (si no político) de las derivaciones de menores a otras Comunidades⁷⁸, y el Gobierno central se comprometió con el canario a modificar la ley

⁷³ «Ayuso critica que "con nocturnidad" el Gobierno envíe a los migrantes a la Península "para quitárselos de encima"», *EuropaPress.es*, 26/10/2023.

⁷⁴ «Inmigración y deshumanización», *elPais.com*, 27/10/2023. Para profundizar en la problemática político-autonómica, *vide item* “Lío autonómico con la migración”, *La Provincia*, 11/02/2024, p.34.

⁷⁵ «La Fiscalía constata que “cerca de 200 menores migrantes” fueron mezclados con adultos en centros de acogida de Canarias este otoño», *elPais.com*, 27/12/2023. La FGE abordó esa y otras cuestiones contrarias a los intereses de los *NNAMNA* en su Memoria de 2023 (pp.734-736 y 801).

⁷⁶ «El “ineficaz” reparto de menores migrantes entre comunidades colapsa Canarias», *laVanguardia.com*, 13/02/2024.

⁷⁷ La ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se comprometió en la Conferencia Sectorial de Migraciones de diciembre de 2023 a promover una reforma legislativa para que “las competencias sobre menores extranjeros no acompañados dejen de ser responsabilidad exclusiva de las comunidades a las que llegan” (*elPais.com*, 28/12/2023).

⁷⁸ «“Faltan mecanismos de rendición de cuentas en la acogida de menores”», *laProvincia.es*, 31/12/2023.

para que el reparto pasara a ser obligatorio⁷⁹; entre tanto, UNICEF advierte de que «la distribución de competencias “no puede vulnerar los derechos de la infancia”»⁸⁰.

La violencia institucional contra NNAMNA fue extrema en mayo de 2021: el día 17, junto con otras personas, unos 1.700 entraron en Ceuta de manera ilegal a través de la frontera y fruto de la dejación de funciones por parte de las fuerzas del orden público marroquíes, si no incluso de su aliento a la salida irregular del país⁸¹. Fue por decisión del Juzgado Contencioso-Administrativo de Ceuta y previas denuncias ciudadanas que el Gobierno dejó de “reintegrar a Marruecos 15 menores cada día” (MemoriaFGE22, p.799), toda vez que las devoluciones de menores en grupo son ilegales y que las individuales han de preservar –en contra de lo que de hecho estaba ocurriendo– “garantías básicas del procedimiento de repatriación como la audiencia del interesado, la presencia de un defensor y la intervención del Ministerio Fiscal” (MemoriaFGE22, p.730).

Aun así, la Ciudad Autónoma de Ceuta y la Delegación del Gobierno en Ceuta interpusieron sendos recursos contra el juzgado ceutí, primero, y contra el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, seguidamente. En fin, el Tribunal Supremo (TS) también resolvió en contra de los recursos de casación interpuestos por el Abogado del Estado y por el Letrado de la Ciudad Autónoma de Ceuta, e hizo valer que “el retorno de los menores no acompañados en situación ilegal en España no puede basarse únicamente en el Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en materia de prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su vuelta concertada, de 6 de marzo de 2007, sino que debe ajustarse también [a] la legislación española en la materia, especialmente en lo atinente a las garantías procedimentales”⁸². Sorprendería que hubieran esperado otro fallo las autoridades que incurrieron en las devoluciones ilegales y que dilataron el proceso judicial hasta esta última sentencia. El continuo de violencia institucional, de esta manera, no solo va del exterior a la frontera y de esta al interior, sino que vemos a su vez cómo los responsables públicos prolongan temporalmente la violencia haciendo transitar el *continuum* del momento administrativo al judicial. Y ello, según se explicita en la misma sentencia, pese a ser “claro”: no es una cuestión de humanidad, sino porque así viene dado en el “art. 35 de la LO 4/2000 y [en] los arts. 191 y siguientes del RD 557/2011”⁸³.

A la violencia institucional que conlleva la transición señalada debe añadirse la ejercida contra quienes no han andado el recorrido judicial que pudiera haberles conducido al reconocimiento de la vulneración de sus derechos por un primer organismo público. Hecha la precisión, aflora esa misma transición, por ejemplo, en casos de NNAMNA a los que se niega indebidamente su minoría de edad. Aunque finalmente el TS haya dictado sentencia a favor de un extranjero a quien se había denegado el derecho a quedar bajo la protección que les dispensa la ley a los menores no acompañados (STS 336/2022, de 27 de abril), entre tanto sufrió tal violencia institucional, primero por parte de la Comunidad Autónoma de Madrid, posteriormente por el Juzgado de Primera Instancia nº 28 de Madrid, y a continuación por la correspondiente Audiencia Provincial. El caso no es único; como en dicha sentencia destaca el propio TS, ya había determinado en otros fallos del mismo año que la edad que figura en la documentación oficial que aporta quien alega ser

⁷⁹ Para su desarrollo, *vide v.gr.* “Principio de acuerdo entre el Gobierno y Canarias para reformar la distribución de menores migrantes”, *Público.es*, 11/06/2024.

⁸⁰ «El “ineficaz” reparto de menores migrantes...», *op.cit.*

⁸¹ El hecho fue interpretado como una forma de protesta y presión por parte de las autoridades marroquíes contra el Gobierno español por la estancia en un hospital riojano del secretario general y uno de los fundadores del Frente Polisario, Brahim Gali.

⁸² Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 86/2024, de 22 de enero.

⁸³ STS 86/2024, de 22 de enero. En el mismo sentido, *vide* STS 87/2024, de 22 de enero. La misma *claridad* es resaltada por el TC cuando reprocha a un juzgado de instrucción su “negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este tribunal” (STC 103/2022, de 12 de septiembre), en este caso respecto de un extranjero contra el que se había determinado su expulsión.

menor prevalece sobre eventuales sospechas de una posible mayoría de edad y con independencia de los resultados de las pruebas médicas practicadas para determinar su edad. Se añade asimismo en la sentencia que procede el reconocimiento de la minoría de edad en el momento de dictarse la resolución cuestionada de los servicios de protección de menores de la Comunidad Autónoma, no obstante haber alcanzado la mayoría de edad a lo largo de la tramitación del procedimiento judicial. De resultas de la resolución administrativa y de las sentencias previas a la del TS, se había estado negando al extranjero, además de la debida protección siendo menor, el acceso a las prestaciones autonómicas a que tienen derecho los menores tutelados en cuanto a residencia y trabajo al alcanzar la mayoría de edad (MemoriaFGE22, p.275). La determinación de la mayoría de edad de una persona que intenta entrar irregularmente en el país puede conllevar, además, el acuerdo de su devolución, una violencia más si no se ajusta a derecho. Así ocurrió en el caso sobre el que se dictó la STS 226/2024, de 9 de febrero; en concreto, porque, aun no apreciándose “temeridad o mala fe”, se dio por buena la determinación de la mayoría de edad por parte de los servicios policiales y la procedencia de la devolución consiguiente, en lugar de haber solicitado al Ministerio Fiscal que despejase las dudas existentes sobre la edad del extranjero en cuestión⁸⁴.

Los NNAMNA no solo se exponen a la violencia institucional que supone su expulsión o devolución ilegal cuando tiene ésta lugar o que deriva de deficiencias en el proceso de primera atención y posterior institucionalización⁸⁵. Los hay también, al menos en Ceuta y en Melilla (García-España *et al.*, 2021), que quedan en situación de calle, esto es, en territorio nacional (español en este caso) pero sin ni siquiera alojamiento, en desamparo institucional pese a su minoría de edad y aun siendo o aduciendo ser objeto de violencia policial (*idem*: esp. Figura 5; *vide item* Arenas-García y García-España, 2022: esp. 250). Dicha situación de calle puede ser puntual o prolongada, si no permanente. Al respecto, no puede imputarse de manera general violencia institucional a las administraciones estatales (sean generales, infraestatales o locales) por violencias practicadas por actores que colaboran con ellas en el ejercicio de sus competencias, pero sí cuando la respuesta contraviene las obligaciones de protección que les son propias. En ocasiones, tal violencia es múltiple, por implicarse más de una institución, sea de manera simultánea o concatenada. A modo de ejemplo, en el caso de un centro de acogida de NNAMNA cuyo personal fue denunciado por abuso y maltrato en diciembre de 2023 por 12 menores, y que podría traer causa de la saturación de las capacidades de tutela canarias, los abogados de los menores criticaron el “abandono institucional” a que se habrían visto expuestos: por parte de la Dirección General de Infancia, de la Fiscalía de Menores y del juez que recibió la denuncia, por haber permitido que los menores denunciados estuvieran desprotegidos durante los cinco días que estuvieron huidos del centro tras presentar la denuncia, y, por parte de la Policía Nacional, según asegurasen los propios menores, por haberse negado previamente a registrar la denuncia al no dar credibilidad a su relato⁸⁶.

La actuación policial, ya no en relación con los NNAMNA, sino con la población adulta de inmigrantes, interviene también en el continuo de violencia institucional. Sin haber motivos para imputárseles un comportamiento violento de carácter generalizado ni sistemático, sí que son las fuerzas del orden público una institución estatal que incurre en excesos y arbitrariedades contra la población alóctona. Según el *Estudio sobre la percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020*, elaborado por el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE), el 19% de estas personas se sienten discriminadas en el ámbito policial, y, si bien el porcentaje ha disminuido respecto de estudios

⁸⁴ Para una síntesis de los principales problemas (traducibles en términos de violencias institucionales) en torno a la determinación de la minoría/mayoría de edad de los NNAMNA, *vide* MemoriaFGE23 (1.3.4.). Se hace referencia en el informe a las críticas vertidas “no solo por las ONG que se preocupan de los MENA, sino también por el Defensor del Pueblo y por el Comité de los Derechos del Niño” (p.1168), éste en su Observación final nº 44 de 2018 a España. Sobre esta y otras cuestiones relativas a los “fallos” del sistema de protección de los NNAMNA, *vide* Serrano (2021).

⁸⁵ Puede completarse la información aportada con MemoriaFGE23, esp. pp.734-736 y 801.

⁸⁶ “Los menores migrantes que denunciaron malos tratos en Canarias son reubicados en otros centros tras días en desamparo”, *Público.es*, 30/11/2023.

previos, la población de África no mediterránea y la magrebí continúan siendo las que tienen la mayor percepción de discriminación, con un 37% y un 26%, respectivamente (CEDRE, 2020: 5.1.4.). De acuerdo con los datos del último informe anual del CEDRE, en 2022 se registraron 78 casos de malos tratos o abusos policiales y 50 de identificaciones por perfil étnico⁸⁷. Más allá de lo ajustados que estén los datos a la realidad⁸⁸, estamos ante una práctica institucional discriminatoria, que “estigmatiza a un grupo de sospechosos en cuanto no normalizados (...) por su apariencia o escasa capacidad económica” (García-España, 2023: 253-254)⁸⁹.

A propósito de un caso acaecido en julio de 2021, la FGE también alude a algunas denuncias o quejas relativas a agresiones o maltrato policial en los CIE⁹⁰, y alerta respecto de repatriaciones materializadas antes de que se lleve a cabo una exhaustiva investigación de los hechos (MemoriaFGE22, p.725). CIEs No, una plataforma cívica, ha advertido de la deportación de internos que denuncian posibles irregularidades cometidas por agentes de la Policía en el interior de estos centros, en el madrileño de Aluche en particular, así como de los testigos de los hechos, lo que en muchas ocasiones frustra la investigación, según informaciones periodísticas complementarias⁹¹. No se tiene constancia de que la plataforma haya presentado una queja ante el DdP ni de que este haya intervenido. Sí lo ha hecho y en el mismo centro, también en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), con un expediente abierto en 2018 y actualizado por última vez en junio de 2024 en el que se registran varias violencias encadenadas, todas por parte de la misma institución: “problemas para la presentación de solicitudes de protección internacional”, “malos tratos referidos por los internos”, “visitas de familiares y allegados (...) restringidas, mientras que las (...) de organizaciones no gubernamentales se encontraban suspendidas”, y “la escasa lealtad institucional que supone que se lleve a cabo la repatriación de algunas personas, habiendo comprobado que a ninguno de ellos [internos con los que se habían entrevistado dos técnicos del DdP, uno de ellos del MNP] se les había notificado la ejecución de la repatriación”⁹².

Respecto de esta última cuestión, en 2023⁹³ reiteró el DdP la Recomendación que le hiciera a la Dirección General de la Policía en 2021 de aprobar (porque seguía sin atenderse y porque seguía considerándose necesario) una instrucción en la que se incluyera “la no expulsión de un interno o interna mientras se determina si existen indicios de que ha sido víctima de un hecho disciplinariamente reprochable o delictivo”, en concreto, si existen “quejas y denuncias de malos

⁸⁷ Disponible en https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/novedades/novedades/2023/pdf/MEMORIA_ANUAL_2022_CEDRE.pdf. *Vide item* “El racismo policial en España deja un expediente lleno de violencia, sesgos y cargas contra las minorías étnicas”, *Público.es*, 02/04/2024, y “La Fiscalía pide dos años de prisión para un policía por una agresión racista en Madrid”, *Público.es*, 20/06/2024.

⁸⁸ De acuerdo con el estudio del CEDRE, el 13% de las potenciales víctimas en España de discriminación racial o étnica afirman que la Policía les ha requerido la documentación en la calle, y el nueve por ciento, que les han “registrado la maleta/bolso/mercancía sin motivo” (2020: gráfico 53); en el caso de quienes proceden del África no mediterránea, los porcentajes se elevan al 32% y el 24%, respectivamente, y al 20% y el 13% entre la población magrebí.

⁸⁹ Para datos sobre las personas que ha vivido discriminación policial debido a su origen racial o étnico, según nivel de ingresos familiares, *vide* CEDRE (2020: tabla 27).

⁹⁰ Para una aproximación crítica a los CIE, *vide* Rosado *et al.* (2024) y García-España (2017).

⁹¹ «50 migrantes denuncian en los juzgados agresiones policiales con “puñetazos y patadas en la cabeza” en el CIE de Madrid», *elDiario.es*, 20/02/2024. Puede consultarse un comunicado de CIEs No Madrid denunciando “episodios de violencia policial” (16/02/2024) en <https://www.mundoenmovimiento.org/articulo/las-personas-internas-en-el-cie-de-madrid-denuncian-agresiones-policiales/>. *Vide item* «Migrantes expulsados “de forma urgente” tras denunciar en los juzgados agresiones policiales en el CIE de Madrid», *elDiario.es*, 11/07/2021.

⁹² “Ficha de seguimiento de la visita realizada por el MNP”, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/gestionDocumentalWS/rest/matrizSeguimientoMNP/18017180>. A tales violencias institucionales cabe añadir el “trato denigrante o deshumanizador” que supone que los agentes de un CIE se dirijan a los internos por el número asignado, y no por su nombre, como constató el MNP en el CIE de Valencia en 2022 (Informe anual 2022 del MNP, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es>, p.55).

⁹³ “Ficha de seguimiento...”, *op.cit.*

tratos de las personas privadas de libertad” en los CIE. En la Recomendación se añadía la obligación de “informar siempre al juzgado de guardia del tiempo máximo de internamiento pendiente, así como de la fecha prevista de expulsión o repatriación, si se conoce en el momento de la primera comunicación, o bien posteriormente si se determina durante la tramitación del eventual procedimiento penal, con el objeto de que se puedan tomar las decisiones oportunas respecto de la paralización de la expulsión”⁹⁴.

La FGE añade una reflexión de interés para mejor entender el alcance del componente violento de las expulsiones, de algunas al menos y con independencia de los CIE: alude la institución al hecho de que hay extranjeros que declaran ser menores de edad no obstante ser falso. Llama la atención, no obstante, sobre el hecho de que el “fraude” (MemoriaFGE23, p.1198) tiene lugar respecto de “la fina línea que separa la permanencia del interesado en un territorio seguramente hostil, que es muy probable que nunca llegue a ofrecerle la vida que sueña, del regreso forzado a un lugar en el que, sin embargo, ya tiene plena y comprobada certeza de estar destinado a la miseria” (MemoriaFGE23, p.1198). La expulsión, de esta manera, el “regreso forzado”, es una condena a “la miseria”. Incluso si no pudiera alegarse que la expulsión es violenta, sí que cabe afirmar que genera violencia; más abajo hablamos de violencias sobrevenidas. Discrepa la FGE, en todo caso, de que las sanciones de expulsión, acordadas por la autoridad gubernativa y confirmadas en sede judicial, se basen “exclusivamente en la estancia irregular” de un extranjero, sin que existan datos negativos que justifiquen descartar la sanción de multa ni aportar una “motivación adecuada” de la pertinencia de la expulsión a la luz de “las circunstancias personales y familiares determinantes de un singular arraigo en España” (MemoriaFGE22, p.305; *vide idem*, p.365, y MemoriaFGE23, pp.1204-1207)⁹⁵ e “invocando además para ello el Derecho de la Unión Europea” (MemoriaFGE22, p.XXXVI).

En otros términos, si la expulsión del territorio nacional es una medida legítima de todo Estado, y aun una ‘sanción’ con que ‘reprimir’, por ejemplo, la comisión de una infracción como es la permanencia irregular de un extranjero en dicho territorio (MemoriaFGE23, p.1204), deviene violencia institucional cuando “supone una quiebra de los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica”⁹⁶. Así calificó el DdP la incoación de expedientes de deportación a madres que, estando en situación irregular, intentaban tramitar la matriculación o el DNI de sus hijos. Calificando el DdP las actuaciones de “injustas y perjudiciales”, alertó del “efecto disuasorio para otras familias en situación similar”⁹⁷. Así, una violencia institucional, ejercida sobre unas personas, desencadena violencias de un tenor distinto, no institucionales, en personas asimismo diferentes, menores en este caso. El continuo de violencia, de esta manera, trasciende lo específicamente institucional.

Aún a propósito de la expulsión, García-España (2018) ha señalado críticamente tres formas de poner la política criminal y penitenciaria al servicio de la política migratoria, en concreto, de una política de rechazo y control fronterizo: 1) pese a que el ámbito penal prima frente a decisiones administrativas, se procede al “archivo de la causa penal contra el extranjero con la única pretensión de eliminar los obstáculos para su expulsión administrativa” (*idem*: 121); 2) no

⁹⁴ Recomendación del DdP de 02/02/2021 a la Dirección General de la Policía, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/visita-al-centro-de-internamiento-de-extranjeros-de-madrid/>.

⁹⁵ Entiende la FGE que el mismo “internamiento en estos centros es una medida cautelar privativa de libertad que, como tal, debe tener una aplicación residual, excepcional y basada en criterios de proporcionalidad, debiendo realizarse una valoración de la procedencia de su adopción, caso por caso y ponderando las circunstancias concurrentes” (MemoriaFGE23, p.1148). Dando a entender que no es así como se suele proceder e implicando el reconocimiento crítico de la práctica de violencia institucional, añade en el mismo párrafo que “[d]ebe asentarse el principio *en caso de duda, pro libertad*, tanto si las dudas proceden de no tener clara la posibilidad de repatriación como si (...) derivan de las concretas circunstancias personales de la interesada o interesado” (*vide item idem*, p.1149). En cuanto a las dificultades para ejecutar las órdenes de expulsión, *vide v.gr.* “España no logra abrir nuevas vías para vuelos de expulsión de migrantes”, *La Vanguardia*, 29/03/2024, p.7.

⁹⁶ “Orden de expulsión al intentar escolarizar a los niños”, *elPaís.com*, 29/07/2021.

⁹⁷ *Idem*.

obstante vulnerarse el principio *non bis in idem* (no castigar dos veces por un mismo hecho), en el caso de alguien finalmente privado de libertad se ejecuta la expulsión como sustitución total o parcial de la pena de prisión, y 3), si finalmente cumple íntegramente la condena (de más de un año), aun habiendo saldado su deuda con la Justicia y suponiéndosele en un proceso de reinserción social, incluso si la persona es residente legal, procede su expulsión administrativa por tener antecedentes penales. Dado que las órdenes de salida forzada del territorio nacional se ejecutan escasamente (Boza, 2019), añade García-España que los antecedentes penales también le impiden acceder a una autorización de residencia si, no siendo expulsado, se halla en situación irregular, lo cual dificulta institucionalmente la reinserción (2018: 124). A juicio de Güerri, son prácticas todas ellas “de discriminación contra los no-ciudadanos” (2024: 10); son prácticas, pues, encadenadas en un *continuum* de violencia institucional.

Se aducen tales argumentos dando por hecho el cumplimiento de mandatos previos, como el derecho a asistencia letrada por parte de los presos, pero también aquí ofrece la casuística ejemplos que lo son de violencia institucional. Por ejemplo, el Juzgado de Instrucción nº 5 de Las Palmas de Gran Canaria inadmitió la solicitud de un extranjero privado de libertad para el que se había decretado expulsión del territorio nacional; según la FGE, no solo se rechazó “indebidamente” su solicitud, sino que ni fue asistido por abogado ni se le llegó a designar uno de oficio. Por STC 103/2022, de 12 de septiembre, se declaró “vulnerado el derecho fundamental (...) de amparo a la libertad personal” (MemoriaFGE23, p.338). La violencia institucional, judicial en este caso, es tanto más grave habida cuenta de que se ejerce no obstante el “reiterado incumplimiento de la doctrina constitucional en esta materia” que evidencia (*idem*). A las consideraciones hechas más arriba respecto de la dilatación de la violencia mientras una última sentencia no le pone fin cabría añadir que la reiteración en el incumplimiento de la jurisprudencia, constitucional incluida, es tanto más posible, y la acción institucional tanto más violenta, si no tiene consecuencias para quienes reinciden en ejercicio de un poder del Estado, el judicial en este caso.

No en relación con la expulsión, sino con la reinserción, señala asimismo García-España que la denegación de permisos de salida y de trabajo a los presos extranjeros es “arbitraria” (2018: 139) y desatiende el “principio de igualdad y no discriminación” (*idem*: 137). En la medida en que la dilación de la expulsión, imposibilidad en ocasiones, no se debe a la inacción de la Justicia ni a la incompetencia o falta de voluntad de la Policía, sino a razones legales o materiales insoslayables, estaría incurriendo el Estado en violencia institucional de no promover la (re)inserción social de estas personas mediante las mismas estrategias tratamentales que a un nacional español.

Cualquiera que sea la legalidad de la residencia efectiva de una persona extranjera en España, tiene derecho a que se la escolarice si es menor de edad; no hacerlo es ejercer una violencia institucional que no amparan ni la legislación vigente ni las normas internacionales que el país ha asumido como propias, según recordara el DdP en 2021 en el caso de unos menores marroquíes residentes en la Ciudad Autónoma de Melilla⁹⁸. También tiene derecho en España cualquier persona extranjera, sea mayor o menor de edad y con independencia de la legalidad de su residencia efectiva, a que se la empadrene, y la institución competente (el Ayuntamiento, salvo que sea una Ciudad Autónoma), obligación de tramitar su solicitud. No siempre son diligentes los ayuntamientos registrando a quienes lo solicitan, y en ocasiones practican una política tan racista como contraria al procedimiento a que están obligados. Ha sido el caso reciente, pero no único⁹⁹, del Ayuntamiento catalán de Ripoll, cuya alcaldesa se negó a empadronar a residentes en situación

⁹⁸ Véanse, *v.gr.*, las sugerencias elevadas por el DdP a la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa (Ministerio de Educación y Formación Profesional) el 05/07/2021 en respuesta a las quejas nº 21014277, nº 21014245 y nº 19011520.

⁹⁹ “Más allá de Ripoll: las oenegés denuncian que aumentan los ayuntamientos que dificultan el padrón a migrantes”, *elPeriódico.com*, 17-01-2024. *Vide item, v.gr.*, «Empujados a empadronarse en Barcelona ante las trabas en otras ciudades: “Si no mentía, no podía ir al médico”», *elDiario.es*, 12/04/2023, y “Vecinos sin derechos: al menos 35 municipios catalanes ponen trabas para empadronarse”, *elDiario.es*, 24/05/2023.

irregular hasta que, previo seguimiento mediático¹⁰⁰, fue conminada por la Subdelegación del Gobierno en Gerona a cumplir la ley; aun así, comenzó a hacerlo apurando los plazos y negándole el derecho a quienes no disponían de un documento que acreditase su domicilio, pese a que los consistorios tienen la posibilidad de recurrir al empadronamiento social¹⁰¹. Por su parte, el DdP advirtió –en el caso de una menor cuya escolarización estaba cuestionada en relación con el empadronamiento– de la vulneración del Código Penal en que incurriría la Consejería de Presidencia y Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla de producirse la baja en el padrón municipal que se estaba barajando de la menor¹⁰².

Violencias sobrevenidas

El empadronamiento no requiere la legalidad de la residencia, pero sí es un requisito imprescindible para disfrutar de otros derechos. En consecuencia, no registrar en el padrón a quien tiene derecho a ello, siendo una forma de violencia institucional, genera o da pie a otros daños y perjuicios, en ocasiones catalogables o inscritos en el continuo de violencia institucional. En el caso recién mencionado de Ripoll, el Centro de Atención Primaria y el Hospital Comarcal se estuvieron negando a prestar atención universal y a facilitar la obtención de la tarjeta sanitaria a quienes el Ayuntamiento no hubiera empadronado aun siendo vecinos del municipio, y ello pese a que la Consejería de Salud tenía un convenio con Cruz Roja que agilizaba el procedimiento y a que la atención hospitalaria de urgencias es independiente de la posesión de la tarjeta¹⁰³. De ahí que se tratara de una violencia institucional más, encadenadas en este caso.

Decimos que la violencia es sobrevenida en el *continuum* cuando, trayendo causa de una violencia institucional, no es éste su carácter. Lo decíamos más arriba respecto de padres y madres que rehúyen la escolarización de sus menores por temor a la deportación, así como respecto de quienes con la expulsión se ven abocados a la violencia sistémica de la que huyeron al emprender el proceso migratorio. En el caso de la carencia de empadronamiento, las personas afectadas, además de tener dificultades con la escolarización y la atención sanitaria, quedan fuera de las convocatorias oficiales de ayudas sociales¹⁰⁴, ámbitos cultural y deportivo aparte, y, dada su situación de irregularidad, tienen más inconvenientes para acreditar oportunamente su tiempo de estancia en España y aspirar a la residencia por arraigo social. El empadronamiento es instrumental, asimismo, para disponer de cuenta bancaria, requerida para disfrutar de servicios como los de agua o gas (Polo, 2023: 37-38). Tanto la reticencia municipal a practicar el empadronamiento social (por ejemplo, ante caseros que no quieren colaborar con el registro de sus inquilinos) como la negativa del propio Ayuntamiento a empadronar sin contrato de alquiler dan lugar al fraude (pago por acreditar falsamente que se vive en una dirección determinada). En ese contexto los inmigrantes, dada su vulnerabilidad, son asimismo objeto eventual de estafas y abusos¹⁰⁵. Como en tantas otras situaciones de abuso y estafa por terceros no institucionales, la

¹⁰⁰ *El Periódico* fue el medio que primero cubrió la noticia (“La alcaldesa ultra de Ripoll restringe el empadronamiento a los inmigrantes”, 17/01/2024, disponible en <https://www.elperiodico.com>) y el que mayor seguimiento le hizo, si bien no fue el único, dentro y fuera de Cataluña.

¹⁰¹ “La alcaldesa de Ripoll da marcha atrás en su política ultra y empieza a empadronar a inmigrantes”, *elPeriódico.com*, 23-02-2024.

¹⁰² Advertencia del DdP de 22/10/2020 a la Consejería de Presidencia y Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/registro-de-menores-en-el-padrón-municipal>. A propósito de la negativa a escolarizar y empadronar a menores extranjeros en situación irregular, *vide* “La Ciudad esgrime un informe jurídico para negarse a empadronar a los menores extranjeros sin escolarizar”, *CeutaActualidad.com*, 22/01/2016.

¹⁰³ “Salut investiga al CAP de Ripoll por incumplir la ley de sanidad universal”, *elPeriódico.com*, 23/01/2024, y “La alcaldesa de Ripoll da marcha atrás...”, *op.cit.*

¹⁰⁴ *Vide v.gr.* “De los libros de texto al comedor: los problemas económicos que afrontan los migrantes para estudiar en España”, *Público.es*, 27/01/2024.

¹⁰⁵ *Vide v.gr.* “Págame o hazme la mudanza a cambio de empadronarte, la última frontera de los abusos con los inquilinos”, *elDiario.es*, 17/12/2023, y “La infravivienda desata fraudes en el padrón”, *elPeriódico.com*, 13/04/2019. *Vide item* Polo (2023: 36).

irregularidad administrativa y el temor a la deportación conllevan que las víctimas suelen evitar poner denuncias y queden, en consecuencia, aún más expuestas y desamparadas¹⁰⁶. Es un temor que desincentiva también acudir a los correspondientes servicios sociales (Polo, 2023: 41).

La FGE ha advertido de que, si bien el Estado no tiene la obligación de ofrecer las mismas prestaciones a los nacionales españoles y a los inmigrantes en situación regular que a quienes se hayan en una situación administrativa irregular, “[n]uestra Constitución, así como los compromisos internacionales y europeos suscritos por nuestro país en materia de derechos humanos nos obligan a garantizar tales derechos a todas las personas que se encuentran en nuestra jurisdicción, lo que incluye a los inmigrantes irregulares” (MemoriaFGE23, p.1144). Podría ocurrir, así, que incluso violencias que hemos etiquetado como sobrevenidas sean de hecho institucionales. En todo caso, llama la atención la FGE también sobre los abusos; en particular, sobre la medida en que la vulnerabilidad de los inmigrantes en situación irregular a la explotación y los abusos en el trabajo trae causa de su irregularidad; fundamentalmente, por la convicción o conciencia por parte de “empleadores desaprensivos” de que “el miedo a ser expulsados a sus países de origen (...) les impide denunciar las condiciones abusivas que padecen” (MemoriaFGE23, p.1145). Y propone como medida protectora la adopción de “políticas públicas que garanticen el acceso a la Justicia de estos inmigrantes, incluyendo mecanismos eficaces que les permitan presentar reclamaciones contra sus empleadores” (MemoriaFGE23, p.1145). Lejos de afirmarse que institucionalmente se esté actuando de manera desproporcionada o discriminatoria contra los inmigrantes, tanto menos intencionadamente, sí está reconociendo implícitamente la FGE que no adoptar las medidas indicadas facilita los abusos asimismo señalados¹⁰⁷. Que no haya intención ni aun conciencia no es óbice para que contribuya a generar o perpetuar el daño, como no es óbice para que tal violencia, siendo interseccional y sobreviniendo del *continuum*, tenga un componente racista.

Todo ello, sin desatender el hecho de que las condiciones de la irregularidad son fijadas por los Estados, luego podrían ser otras, de donde se deduce que la violencia sobrevenida sobrevendría de una violencia institucional. En el mismo sentido, se ha planteado la idoneidad de “reformular la normativa para que toda autorización de residencia implique una autorización de trabajo”¹⁰⁸, en otros términos, para dejar de negar ese derecho a quien sí lo tiene a residir. La irregularidad, apunta la FGE, no solo propicia el abuso por parte de terceros, sino también (en alguna medida, por el mismo motivo, por necesidad) la delincuencia (MemoriaFGE23, pp.1183-1184). No menos relevante a efectos del *continuum*, se genera ahí un círculo de violencias institucionales, pues, como añade la FGE haciendo suyas palabras de la Fiscalía Superior de la Región de Murcia, «especialmente las [personas extranjeras] que no tienen arraigo alguno» se ven abocadas «directamente a la prisión desde el juzgado de guardia por cuanto una de las razones para acordar dicha medida privativa de libertad es la de “asegurar la presencia el encausado en el proceso cuando pueda inferirse racionalmente un riesgo de fuga”»; esto es, no el delito, sino «sus circunstancias son argumentos a favor de la prisión» (MemoriaFGE23, p.1184). Retomando la conexión entre situación administrativa irregular e irregularidad de las relaciones laborales, también se produciría circularidad de la violencia (de la institucional a la sobrevenida y de esta a la institucional) al no generar/reconocerles derechos de protección social (desempleo y

¹⁰⁶ Vide “Informe emitido el 29 de noviembre de 2022 por el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE) respecto al Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos” (CEDRE, 2022, disponible en <https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es>). Vide item v.gr. «La Policía abre un expediente "preferente de expulsión" a un colombiano que fue a denunciar una estafa en Castellón», *Público.es*, 12/12/2023.

¹⁰⁷ Para un estudio específico de las las condiciones de trabajo de las personas inmigrantes en Europa centrado en en el sector agrícola, con inclusión de propuestas o recomendaciones para afrontar las violencias detectadas, vide Ruiz-Ramírez et al. (2024).

¹⁰⁸ «Montserrat Raga, magistrada: “La delincuencia no tiene que ver con la inmigración, sino con la pobreza”», *elDiario.es*, 05/02/2024. Vide item «Alcaldes reclaman reformar la ley de extranjería: "Los migrantes deben poder trabajar y cotizar al llegar"», *elPeriódico.com*, 14/02/2024.

pensiones) a quienes, viéndose obligados a trabajar al margen de la normativa laboral, no pueden cotizar a la Seguridad Social¹⁰⁹.

Vemos, de esta manera, cómo dos espacios o momentos de violencia institucional se conectan por uno intermedio de violencias sobrevenidas, un “espacio carente de derechos”, un “no lugar”, un lugar que es un “limbo legal” y en el que el Estado deja a algunos extranjeros sin “un estatuto jurídico propio que les permita el acceso a sus derechos básicos” (MemoriaFGE23, p.1147). No media la violencia sobrevenida, pero también es excepcional la situación en que se encuentran los extranjeros que recurren su denegación de asilo: se les permite permanecer en el país y, en consecuencia, trabajar, pero, dado que su situación no es de irregularidad, ni la permanencia ni el trabajo pueden “tener eficacia alguna a los efectos de aplicar los sistemas ordinarios de la legislación en materia de extranjería para obtener la residencia legal por vías tan excepcionales como son las de arraigo”¹¹⁰.

En relación con las mujeres inmigrantes en situación irregular, si bien no puede afirmarse que estén desprotegidas frente a la violencia de género a partir del momento en que presentan una denuncia¹¹¹, sí enfatiza la FGE que, junto con la dependencia económica del agresor, es la irregularidad lo que explica su “sobreexposición (...) a la violencia de género” y su “especial vulnerabilidad” (MemoriaFGE23, p.1171). Se llama, pues, la atención sobre la violencia de género prejudicializada y aun nunca denunciada, y sobre la medida en que la (in)acción institucional contribuya a su acaecimiento y continuidad en el tiempo. Al respecto, así como la irregularidad puede contribuir a la violencia de género, puede también la violencia de género valerse de la irregularidad en que pudiere acabar una mujer de romper una relación de pareja; por ejemplo, de romper con una pareja cuyos ingresos vengán satisfaciendo los requerimientos administrativos para la regularidad de la residencia de ambos. Como en otras cuestiones, también en esta podrían arbitrarse cambios normativos o aprobarse directrices técnicas que atemperen violencias sobrevenidas. De manera complementaria, futuras investigaciones podrían analizar, por ejemplo, las violencias institucionales y sobrevenidas que subsaba o generaba, de haberse aprobado, la propuesta legislativa de prohibición del proxenetismo¹¹².

No en relación con la prostitución, sino respecto de la trata de seres humanos, sea o no sexual, critica la FGE las “reticencias de los jueces” en acordar la declaración de estas víctimas en la fase

¹⁰⁹ Para datos de exclusión del empleo según nacionalidad o estatus legal de la población, véase el informe *Vulneración de derechos: Las personas en situación administrativa irregular* (Focus, Fundación FOESSA, 2023, disponible en <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2023/09/Focus-PSAI.pdf>). Al respecto, el Pleno del Congreso de los Diputados votó el 09/04/2024 a favor de la toma en consideración de una iniciativa legislativa popular por una regularización extraordinaria de extranjeros. De acuerdo con la exposición de motivos de la proposición de ley, la medida “permitirá (...) garantizar los derechos laborales en condición de igualdad, reduciendo las situaciones de abuso y explotación” y parte de la convicción de que en España imperan “criterios de acceso a la residencia altamente restrictivos y de muy difícil cumplimiento” y de que el procedimiento administrativo es “lento, burocrático y cuenta con un elevado margen de discrecionalidad a la hora de conceder las autorizaciones o su renovación”.

¹¹⁰ STS 103/2024, de 24 de enero.

¹¹¹ Los arts. 19 y 31 bis de la LO 4/2000 y el art.134 del RD 557/2011 son las referencias obligadas.

¹¹² Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal, para prohibir el proxenetismo en todas sus formas, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (05/04/2024). El Congreso de los Diputados votó en contra de su toma en consideración (21/05/2024). Respecto del Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos (disponible en <https://www.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/APLO-TRATA-para-audiencia-publica-vf.pdf>), la FGE ha enfatizado la necesidad de modificar el “régimen de acceso a los permisos de residencia y trabajo de las víctimas de trata de personas (incluyendo las de carácter secundario), extensible a las de las diferentes formas de explotación que se encuentran o puedan ser tipificadas en nuestro Código Penal (esclavitud, servidumbre, trabajos forzados, prostitución, etc.), que suponga que todas las víctimas identificadas formalmente puedan acceder a estas licencias por causas excepcionales, con independencia de que denuncien o no, colaboren o no, con la investigación y/o con la acción penal, toda vez que los sujetos pasivos de estos delitos son merecedores de este derecho por el daño sufrido, muchas veces inconmensurable, y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, no siéndoles exigible la colaboración con las autoridades policiales o judiciales, pues en muchas ocasiones no disponen del conocimiento necesario para ello y, en las más de ellas, el miedo atenaza su posibilidad de colaborar» (MemoriaFGE23, p.1160).

de instrucción, como prueba preconstituida, y la “inexistencia de medios técnicos para llevarlas a cabo de forma que se garantice la seguridad del testigo” (MemoriaFGE22, pp.1127); en concreto, distorsionadores de voz o sistemas que posibiliten la doble grabación, con imagen y sin imagen (la primera, para que pueda ser utilizada por las defensas; la segunda, para que, en su caso, pueda ser visualizada en el acto del juicio oral). Explica la FGE que no solo debería adoptarse la medida para garantizar contar con el testimonio de la víctima en el juicio (tratándose de personas con escaso o nulo arraigo, lo probable es su incomparecencia), sino que, puntualiza en relación con la violencia extrainstitucional a que se ve expuesta por su participación en el proceso judicial, “debería ser utilizada para evitar que compareciera en el citado acto cuando se trate de una víctima especialmente vulnerable por su situación personal o de riesgo” (*idem*). Siendo una medida de protección de las víctimas, cabe deducir que se las desprotege al no adoptarla. En la Memoria de 2023 aborda también la FGE la desprotección que les genera a las víctimas extranjeras de delitos, mujeres sobre todo, que los juzgados de guardia no tengan un criterio unitario sobre quién debe recibirles declaración como prueba preconstituida, y subraya que el hecho de que la mayoría consideren que debe preconstituir la declaración el órgano judicial que finalmente conozca del asunto “supone la desprotección de las víctimas, dado que en muchas ocasiones ya no están en la isla cuando son citadas ante dicho órgano, ya sea porque no tienen domicilio conocido o porque son víctimas de amenazas de grupos de delincuencia organizada, entre otras razones” (MemoriaFGE23, pp.911-912). Desproteger institucionalmente a las víctimas extranjeras no es una forma directa de ejercer violencia institucional, pero sí de acrecentar su vulnerabilidad y de contribuir, en relación con los delincuentes, a los “condicionantes de su posible impunidad en la selección de la víctima extranjera” (MemoriaFGE23, pp.1142).

Discusión y conclusiones

Futuras investigaciones podrán analizar comparadamente la violencia de la política migratoria española y la de otros países equiparables, como podrá analizarse la incidencia de variables susceptibles de explicar diferencias/semajanzas o las que se den en distintos momentos de un mismo país; por ejemplo, según la composición partidista de los gobiernos de dos o más legislaturas. Mientras esta propuesta analítica remite en primera instancia a la comparación española entre los gobiernos de Mariano Rajoy y de Pedro Sánchez o a explicar la medida en que el caso Aquarius fue excepcional o un punto de inflexión en el continuo de violencia migratoria del primer Gobierno nacional de coalición, la primera propuesta podría dar lugar al análisis explicativo de las diferencias y semejanzas entre dos o los tres países europeos que transitaron a la democracia en la década de los setenta del siglo XX, o, entre tantos otros posibles análisis comparados, podría dar lugar a uno sobre la incidencia de la presencia en la esfera pública de un partido explícitamente racista. Más allá del ámbito nacional, convendría igualmente analizar la medida en que el continuo de violencia de los Estados miembros interactúa con el de la propia Unión como actor con políticas propias. De un tenor distinto, el análisis del continuo de violencia también suscita interrogantes respecto de la difícil confianza que sus víctimas puedan tener en las instituciones de los países de destino, así como respecto del conocimiento y la asunción por parte de tales personas de las normas de convivencia interiorizadas por la sociedad de acogida, todo lo cual puede ser causa de violencias sobrevenidas, no necesariamente institucionales.

El estudio que aquí concluimos, susceptible de desplegarse en el sentido recién indicado, ha permitido tener una imagen actual y general del continuo de violencia institucional en un particular Estado miembro de la Unión Europea: España, una democracia consolidada del noroeste del Mediterráneo que en el cambio de siglo ha pasado de ser un país de emigración a convertirse en uno destacado de inmigración. Ciertamente, España, por ejemplo, no ha firmado la carta que 15 Estados miembros remitieron a la Comisión Europea antes de las elecciones de junio de 2024 instando a la creación de centros a los que enviar, fuera de territorio comunitario, a los solicitantes de asilo rescatados en el mar¹¹³, un modelo similar al acordado por Italia con

¹¹³ “Quince países piden a Bruselas que explore crear centros fuera de la UE para migrantes rescatados en el mar”, *elPais.com*, 16/05/2024.

Albania¹¹⁴ y que hace permite pensar en el declarado ilegal por el Tribunal Supremo británico de deportar a Ruanda a los inmigrantes que lleguen de forma irregular para que gestione las peticiones de asilo o la devolución al país de origen¹¹⁵. La política migratoria española tampoco sintoniza con medidas como la británica de retener a solicitantes de asilo en una instalación flotante donde murió un albanés en diciembre de 2023¹¹⁶ o danesas como la de facultar a sus autoridades a confiscar a los inmigrantes objetos de valor para contribuir a sus gastos de recepción o la de incrementar las penas en los barrios con un nivel más alto de delincuencia e inmigración (Garcés, 2024).

Ningún Gobierno ha promovido políticas violentas de ese nivel en España. Ello no obsta para que también en este caso hayamos constatado el ejercicio de violencias institucionales y su despliegue a lo largo de un *continuum*. Así como decíamos en la Introducción que los procesos migratorios están atravesados por violencias de distinto tipo, hemos comprobado que la propia gestión migratoria es fuente de algunas de esas violencias, siendo en este caso agentes las instituciones públicas y quienes en su nombre actúan. Más allá de esta conclusión general, se deduce de la información analizada, en primer lugar, que se da violencia institucional en los tres espacios en que se despliega la política migratoria: el exterior, el fronterizo y el interior o doméstico. En segundo lugar, que no es privativa dicha violencia de ninguna institución y poder del Estado en particular; por el contrario, se detectan violencias legislativas (cualquiera que sea el rango de la norma), ejecutivas (administrativas incluidas) y judiciales, y violencias que igual perpetran las fuerzas del orden público como los responsables del padrón municipal, por no agotar la enumeración.

Hemos constatado asimismo que el continuo de violencia no solo va del exterior a la frontera y de esta al interior, sino que a su vez puede dilatarse en el tiempo haciendo transitar la vulneración de derechos del momento administrativo al judicial. Con independencia de que un caso dado de violencia tenga continuidad desde la frontera, según acabamos de señalar, o la empiece a sufrir una vez en el territorio de destino, también ocurre que la violencia se da de manera múltiple, por implicarse más de una institución, sea de manera simultánea o concatenada. Esto es: el *continuum* no tiene por qué implicar una sucesión lineal de violencias, o no solo, como si solo de eslabones encadenados se tratara; ocurre también que se presentan como nodos de una red. El daño que así se causa, por tanto, es tanto mayor cuanto más se dilata en el tiempo, cuantas más instituciones intervienen y cuanto más evidente es que la violencia practicada es violencia, y no coactividad estatal, porque se perpetra en contra de la legalidad vigente y aun en contra de una jurisprudencia que, doctrina constitucional incluida, se ha reiterado en su sanción. Dado el papel del poder judicial en democracia, cabe decir que tanto mayor es el daño cuantos más órganos judiciales le dan continuidad a la violencia hasta desvelarla finalmente como tal y cuantas menos consecuencias tiene para quienes reinciden en ejercicio de un poder del Estado.

También hay violencia en la inacción, sea porque no se interviene –aduciendo que le corresponde a terceros aun siéndose consciente de la amenaza que entraña para la seguridad de la persona en situación de vulnerabilidad–, sea porque se interviene para no tener que intervenir, esto es, para no tener que ejercer directamente la violencia, en este caso externalizando el control fronterizo de la migración irregular y concibiendo como parte de ésta los intentos de solicitud de asilo. El discurso que intenta exonerar de responsabilidad tales comportamientos violentos se inscribe en la arendtiana banalización del mal. Resulta indiferente que el mal se banalice porque resulte del cumplimiento de mandatos superiores, porque no se sea responsable directo de su ejercicio o por una normalización o asunción de normalidad de su acaecimiento. En fin, así como hay una

¹¹⁴ “Meloni exhibe sus centros migratorios en Albania como un modelo para la UE”, *laVanguardia.com*, 05/06/2024.

¹¹⁵ “El Tribunal Supremo del Reino Unido tumba el plan del Gobierno para deportar a migrantes a Ruanda”, *elPeriódico.com*, 15/11/2023.

¹¹⁶ “Bibby Stockholm: MPs criticise conditions on asylum barge”, *BBC.com*, 02/02/2024. La presidenta del Home Affairs Select Committee dirigió un escrito al Ministerio del Interior británico advirtiendo de que “[I]as condiciones de hacinamiento estaban contribuyendo claramente al deterioro de la salud mental de algunos residentes y podrían dar lugar a violaciones de los derechos humano de los solicitantes de asilo” (*idem*).

violencia institucional indirecta, hemos visto igualmente que la violencia institucional, ejercida sobre personas, es a su vez susceptible de desencadenar violencias de un tenor distinto, no institucionales, sobrevenidas, en las mismas o en otras personas. El *continuum*, de esta manera, trasciende lo específicamente institucional.

La casuística analizada no es sino una muestra, bien es cierto que amplia y diversa, de las violencias institucionales y sobrevenidas que quienes viven la experiencia migratoria pueden padecer de resultas de su interacción con organismos y servidores públicos, españoles en nuestro estudio. Por su propia naturaleza foránea, asumimos que los inmigrantes son personas ajenas al *nosotros* de referencia. La extranjería, sin embargo, no ampara la violencia estatal, tampoco en condiciones de migración (tenga ésta lugar de manera regular o irregular) y tanto menos en condiciones de desplazamiento forzado. Como ha señalado Ovejero, la inmigración le plantea a la democracia un problema “normativo, de principio: en tanto la democracia se materializa dentro de unas fronteras, violenta su original inspiración igualitaria” (2024). La democracia, dice al respecto en términos asimismo elocuentes, “se asienta sobre un paisaje incompatible con los principios morales que la justifican” (*idem*). Siendo irresoluble el problema normativo, sí que puede la democracia respetar los principios que excluyen la violencia institucional de la coactividad propia de todo Estado; tomando unas palabras de Carrasco-Conde, sí que puede “cuidar lo humano en los demás y en nosotros” (2022: 160). Dice también esta autora que “el mal”, la violencia institucional a propósito de la gestión migratoria en nuestro estudio, no es solo “un problema ontológico, existencial o moral, (...) sino también social y político relativo a un orden” (2022: 173). El poder estatal no debería violentar la legitimidad del monopolio de la coacción, tampoco en relación con los *otros*, esos iguales que vienen de fuera. Esto es: un Estado, y de un Estado de Derecho hablamos, no puede dejar de operar en razón de sus fronteras, pero sí puede evitar practicar un continuo de violencia tanto en ellas como *ad extra* y *ad intra* de las mismas, como debe esforzarse por evitar causar violencias sobrevenidas.

Referencias bibliográficas

- ARENAS-GARCÍA, Lorea y GARCÍA-ESPAÑA, Elisa (2022): “Police stop and search in Spain: An overview of its use, impacts and challenges”, *InDret*, 3: 233-257. DOI: 10.31009/InDret2022.i3.08.
- BOZA, Diego (2019): “Expulsiones. Cifras y su interpretación”, *Revista Crítica Penal y Poder*, 18: 309-318.
- BUENO, Rodrigo y VAN HOUTUM, Henk (2020): “Death as policy. The EU's criminalisation of solidarity with undocumented migrants”, en Jussi P. Laine, Inocent Moyo y Christopher C. Nshimbi (eds.): *Expanding boundaries. Borders, mobilities and the future of Europe-Africa relations*. Londres: Routledge, pp.72-84.
- BURASCHI, Daniel y AGUILAR M^a José (2019): *Racismo y antirracismo: Comprender para transformar*. Ciudad Real: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- CARRASCO-CONDE, Ana (2022): *Decir el mal. La destrucción del nosotros*. 3^a ed. (1^a ed.: 2021), Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- CEDRE (2020): *Estudio sobre la percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020*. Madrid: Ministerio de Igualdad.
- COCKBURN, Cynthia (2004): “The continuum of violence. A gender perspective on war and peace”, en Wenona Giles y Hyndman, Jennifer (eds.): *Sites of violence. Gender and conflict zones*. Berkeley: University of California Press, pp. 24-45.
- CRENSHAW, Kimberle (1989): “Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics”, *University of Chicago Legal Forum*, 1: 139-167.
- DE LUCAS, Javier (2014): “Borders, violence, law”, *The Age of Human Rights Journal*, 2: 46-50.

- DURÁN, Rafael (2014): “Teoría y praxis de los modos de gestión de la diversidad: Abordaje mediático y judicial de conflictos multiculturales en España”, en Patricia Laurenzo y Rafael Durán (coords.): *Diversidad cultural, género y Derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 33-62.
- FAJARDO, Rocío y SORIANO, Rosa M. (2017): “The Mediterranean Sea as a border: Difficulties surrounding the concept of migration”, *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 7(3): 198-218.
- GARCÉS, Blanca (2024): “La trampa de la inmigración”, *El País*, 27 de febrero. Disponible en <https://elpais.com/opinion/2024-02-27/la-trampa-de-la-inmigracion.html>.
- ____ (2016): “Frontera sur: laboratorio de las políticas europeas”. *CIDOB Opinión*, 396. Disponible en <https://www.cidob.org>.
- GARCÍA-ESPAÑA, Elisa (2018): “El arraigo de presos extranjeros: más allá de un criterio limitador de la expulsión”. *Migraciones*, 44: 119-144. DOI: 10.14422/mig.i44.y2018.005.
- ____ (coord.) (2017): *Razones para el cierre de los CIE: Del reformismo a la abolición*. Málaga: Observatorio Criminológico del Sistema Penal ante la Inmigración.
- GARCÍA-ESPAÑA, Elisa; CARVALHO, Jacqueline; CASADO, Elena y PRADO, Bertha (2021): “Adolescentes marroquíes en calle: Desprotección, delincuencia y victimización”, *Revista Española de Investigación Criminológica*, 19(1): 1-41. DOI: 10.46381/reic.v19i1.567.
- GIL ARAUJO, Sandra; ROSAS, Carolina y BAIOCCHI, M^a Lis (2023): “Deportabilidad, género y violencia legal: Una revisión bibliográfica sobre deportaciones y políticas antitrata”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 133: 17-39. DOI: 10.24241/rcai.2023.133.1.17.
- GOMÁ, Javier (2023): *Universal concreto. Método, ontología, pragmática y poética de la ejemplaridad*. Barcelona: Taurus.
- GÓMEZ GIL, Carlos (2020): *Debates y controversias en la cooperación al desarrollo. Fondos privados de ayuda, acuerdos neocoloniales y ayuda a refugiados*. Alicante: Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada (2020): “Immigration in Spain: Migratory routes, cooperation with third countries and human rights in return procedures”, en Francesca Ippolito, Gianluca Borzoni y Federico Casolari (eds.): *Bilateral relations in the Mediterranean*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp.2-23.
- GREEN, Penny y GREWCOCK, Mike (2002): “The war against illegal immigration: State crime and the construction of a European identity”, *Current Issues in Criminal Justice*, 14(1): 87-101. DOI: 10.13169/statecrime.11.1.0005.
- GÜERRI, Cristina (2024): “Border control within Spanish prisons? Intersections between immigration control and imprisonment at the southern border of Europe”. *Punishment & Society*. DOI: 10.1177/14624745231224163.
- HELLGREN, Zenia y GABRIELLI, Lorenzo (2021): “Racialization and aporophobia: Intersecting discriminations in the experiences of non-Western migrants and Spanish Roma”, *Social Sciences*, 10(5): 1-17. DOI: 10.3390/socsci10050163.
- JANSEN, Yolande; CELIKATES, Robin y BLOOIS, Joost de (eds.) (2015): *The irregularization of migration in contemporary Europe: Detention, deportation, drowning*. Londres: Rowman & Littlefield International.
- JUBANY, Olga y RUÉ, Alèxia (2023): “Torture, migration, and State violence in contemporary Spain”, en Fabio Perocco (ed.): *Migration and torture in today’s world*. Venecia: Edizioni Ca’ Foscari, pp. 115-137.

- MANZANEDO, Cristina; FERRÉ, Nuria; CASTAÑO, M^a José; BUADES, Josep, y IGLESIAS, Juan (2016): *Sin protección en la frontera. Derechos humanos en la frontera sur: entre Nador y Melilla*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas e Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, Margarita *et al.* (2014): “*Expulsiones en caliente: cuando el Estado actúa al margen de la Ley*”, Informe jurídico del proyecto I+D+i DER 2011-26449 (Universidad Complutense de Madrid: Repositorio de Documentos de Trabajo e Informes Técnicos), 27 de junio. URI: 20.500.14352/41580.
- OVEJERO, Félix (2024): “Los extranjeros, un problema para la democracia”, *El Mundo*, 12 de abril. Disponible en <https://www.elmundo.es/opinion/2024/04/12/66180877fc6c83015e8b45a9.html>.
- POLO, Lucy (dir.) (2023): *Violencia institucional hacia las mujeres inmigrantes: Un estudio de caso en la ciudad de Valencia*. Valencia: Asociación Por Ti Mujer.
- ROSADO, Ana M.; BOZA, Diego, y GARCÍA ORENES, Toché (coords.) (2024): *Derechos humanos en la Frontera Sur 2024. CIEs: espacios sin derechos para migrantes*. Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.
- RUIZ-RAMÍREZ, Carlos; CASTILLO-ROJAS-MARCOS, Juan, y MOLINERO-GERBEAU, Yoan (dirs.) (2024): *Esenciales, pero invisibles y explotadas. Una revisión bibliográfica de las experiencias de las personas trabajadoras migrantes en el sector agrícola europeo*. Oxford: Oxfam Internacional.
- SANAHUJA, José A. (2016): “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: Fallas de gobernanza, securitización y diplomacia de chequera”, en Manuela Mesa (coord.): *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*. Madrid: Centro de Educación e Investigación para la Paz, pp.71-105.
- SASSEN, Saskia (2014): *Expulsions: Brutality and complexity in the global economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- SERRANO, Lucía (2021): *Vulneraciones y acceso a los sistemas de protección de los derechos de la niñez y adolescencia inmigrante no acompañada en España y El Salvador*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- WILLIAMS, Jenny (1985): “Redefining institutional racism”, *Ethnic and Racial Studies*, 8(3): 323-348. DOI: 10.1080/01419870.1985.9993490.