

Revista Crítica Penal y Poder
2011, nº 1, (pp. 307)
Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos
Universidad de Barcelona



ANÁLISIS DE LOS DATOS DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS DETENIDAS, INTERNADAS Y EXPULSADAS EN ESPAÑA, GRECIA, ITALIA Y PORTUGAL 2000-2009¹

Héctor Claudio Silveira Gorski²

Área migraciones, derecho y sistemas de control OSPDH

Introducción

Desde mediados de los años ochenta del siglo pasado los países del sur del Mediterráneo, como España, Italia, Grecia y Portugal, comenzaron a recibir importantes flujos migratorios procedentes del sur y este europeo. Ello determinó la necesidad de disponer de nuevas legislaciones para regular la entrada y la residencia en el territorio, el acceso al mercado de trabajo y la integración de miles de personas procedentes del resto del mundo.

España promulgó su primera ley de extranjería en 1985. La Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España* estuvo vigente durante quince años. En el año 2000 fue substituida por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, la cual ha sido reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre y, por último, la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre.

Asimismo, Italia comenzó a abordar la regulación del nuevo fenómeno inmigratorio en 1986 con la Ley 943/1986, de 30 de diciembre, *Normas en materia de empleo y tratamiento de los trabajadores extracomunitarios inmigrados y en contra de la inmigración clandestina* (denominada ley Foschi), seguida por la Ley 39/1990, de 28 de febrero (ley Martelli), la Ley 40/1998, de 6 de marzo, *Disciplina de la inmigración y normas sobre las condiciones del extranjero*, y con el Decreto Legislativo 286/1998, de 25 de julio (*Texto Único de las disposiciones concernientes a la disciplina e la regulación y normas sobre la condición del extranjero*) (Ley Turco/Napolitano). Actualmente tiene en vigor la Ley 189/2002, de 30 de

1 Los datos utilizados en este artículo se obtuvieron en la investigación “Persones estrangeres aprehendides, internades i expulsades. Espanya, Grècia, Itàlia i Portugal. Dades quantitatives. 2000-2009” realizada por el grupo de trabajo integrado por J. Gómez, J. Atilés, A. Tarroc, T. Paiva, D. de Marco y H. Silveira (coord.) del OSPDH para el proyecto “*Privació de llibertat de ciutadans i estrangers en els països del sud mediterrani (Portugal, Espanya, Itàlia, Grècia)*” (coords. I. Rivera y M. Aranda), financiado por la Oficina de Promoció de la Pau i els Drets Humans de la Generalitat de Catalunya.

2 Profesor de la Universidad de Lleida y Director Adjunto del OSPDH de la Universidad de Barcelona.

julio, de *Modificación de la normativa en materia de inmigración* (ley “Bossi-Fini”), modificada a su vez por la Ley 125/2008, de 24 de mayo y la Ley 102/2009, de 3 de agosto.

Por su parte, Grecia aprobó en 1991 la Ley de extranjería 1975/1991, reformada por la ley 2910/2001 y, actualmente, tiene en vigor la Ley 3386/2005 de *ingreso, residencia e integración social de los nacionales de terceros países en el Territorio Helénico*, reformada por las leyes 3448/2006, 3536/2007, 3613/2007 y 3731/2008. Por último, Portugal promulgó su primera ley de extranjería en 1981, la Ley 37/1981, modificada luego por la Ley 2/2006, de 17 de abril y actualmente tiene vigente la Ley 23/2007, de 4 de junio, *sobre el régimen jurídico de entrada, permanencia, salida y expulsión de extranjeros del territorio nacional*.

Estas nuevas leyes abrieron una nueva etapa en la gestión y regulación de los flujos migratorios. Los cuatro países debían abordar el desafío de pasar de ser, hasta entonces, países de emigrantes, con centenares de sus ciudadanos viviendo en el exterior, a ser receptores de miles de trabajadores y familias procedentes del resto del mundo. Para ello establecieron requisitos para entrar, residir y trabajar en el territorio, cupos de contingentes, modificaron las leyes de asilo y regularon nuevos derechos, libertades y sanciones administrativas para las personas extranjeras. En este marco el extranjero es tratado como una semipersona o incluso, en el caso de los “sin papeles”, como “no-personas”. Las medidas administrativas de control y represión de la inmigración clandestina e irregular han convertido al conjunto de los países europeos en Estados expulsores (Silveira 2009). No hay gran aeropuerto y ciudad fronteriza que no tenga una zona de espera y un centro de internamiento³. Europa se ha llenado de cárceles y zonas de detención especial para migrantes y asilados. Año tras año, desde mediados de los años ochenta, España, Italia, Grecia y Portugal vienen rechazando en sus fronteras y aduanas, deteniendo, internando y expulsando a miles de migrantes extranjeros. Veamos algunos de estos datos.

1. Personas extranjeras detenidas

Entre el año 2000 y el 2007 España detuvo en total a 439.002 personas extranjeras, con una media por año de 54.875 detenciones; Grecia detuvo a 1.053.540, con una media de 117.060 (años 2000-2008), Italia detuvo a 624.976, con una media de 78.122 y Portugal detuvo a 140.624, y una media por año de 17.578 personas extranjeras detenidas por año.

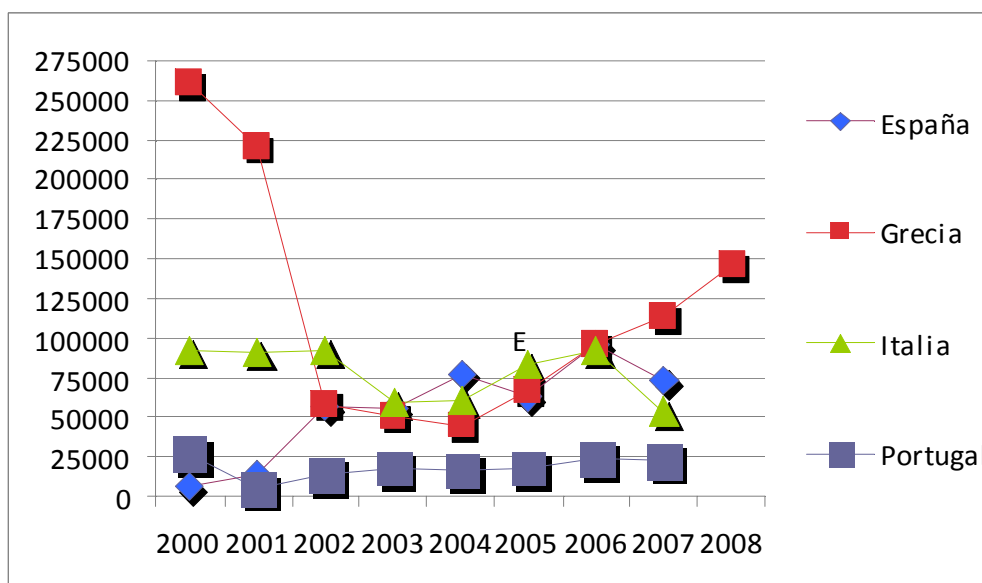
En ocho años los cuatro países detuvieron en total a más de 2 millones de personas extranjeras, unas 2.258.140 (2000-2008). En España hubo un crecimiento importante de los extranjeros detenidos en el año 2002, con 56.130 detenciones, cuando un año antes no pasaban de 12.976. En Grecia, en cambio, hay una disminución notable en el año 2002, pasando de 219.598 en el año 2001 a 58.230 detenciones en el año 2003, pero luego a partir del año 2006 vuelve a tomar dimensiones importantes con 95.239 detenidos, y en aumento en los sucesivos años (ver tabla 1).

3 Para un análisis más a fondo sobre estos temas OSPDH (2003), Silveira (2009).

TABLA 1.
PERSONAS EXTRANJERAS DETENIDAS
ESPAÑA 2000-2007-GRECIA 2000-8-ITALIA 2000-2007-PORTUGAL 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
España ⁴	6.579	12.976	56.130	55.164	77.017	62.812	95.765	72.559		
Grecia ⁵	259.403	219.598	58.230	51.031	44.987	66.351	95.239	112.364	146.337	
Italia ⁶	91.460	90.160	92.823	59.535	61.024	83.809	92.029	54.140		
Portugal ⁷	26.140	4.682	12.975	17.886	16.025	17.223	23.564	22.111		

TABLA 1 PERSONAS EXTRANJERAS DETENIDAS



Si se toma como punto de referencia los 100.000 habitantes todos los países tienen cifras altas de detenciones. España tiene una media de 128 detenciones por año (2000-2007), Grecia de 1.062 personas al año (2000-2008), Italia 135 (2000-2007) y Portugal una media de 163 personas extranjeras detenidas por año (2000-2006)⁸. Destaca Grecia, con más de 1.000 extranjeros detenidos por año, seguidos por Portugal, Italia y España.

4 European Migration Network (EMN), *Spain. Asylum and Migration Data, Report 2007*, p. 8

5 European Migration Network, *Study concerning the projects and strategies of Greece, fostering Assisted Return to and Reintegration in third countries*, Greece, Athens, september 2009, p. 22-23.

6 European Migration Network, *Italy. Asylum and Migration Data, Report 2007*, p. 8.

7 European Migration Network, *Portugal. Asylum and Migration Data, Report 2007*, p. 8

8 Los datos por 100.000 habitantes y 100.000 extranjeros están calculados según las cifras de población total y población extranjera de Eurostat (ver <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/printTable>). Por ejemplo, en el año 2007 había en España 4.606.474 personas extranjeras sobre un total de 44.474.631 habitantes, en Italia 2.938.922 extranjeros sobre un total de 59.131.287 habitantes; en Grecia 887.800 sobre un total de 11.171.740 y en Portugal 434.887 sobre un total de 10.599.095 habitantes. Las cantidades están calculadas tomando como referencia las cinco primeras cifras de la población total y de la población extranjera.

	Personas extranjeras detenidas por 100.000 habitantes									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
España	16	32	137	132	182	146	219	163		
Grecia	2.379	2.014	514	464	409	604	858	1.012	1.306	
Italia	161	158	163	104	105	143	158	92		
Portugal	259	46	126	172	154	164	224			

Los números se disparan si se toma como referencia a los extranjeros radicados en el territorio. España alcanza una media de 2.081 detenciones por 100.000 extranjeros por año (2000-2007); Grecia las 1.499 detenciones por año (2001, 2004, 2006-2008), Italia sube hasta alcanzar las 4.500 detenciones por año (2000-2007) y Portugal, con la cifra más alta, realizó 7260 detenciones de extranjeros por año (2000-2003, 2006-2007).

	Personas extranjeras detenidas por 100.000 extranjeros									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
España	803	1.115	3.598	2.520	2.779	1.863	2.393	1.575		
Grecia		28.819			5.049		10.774	14.045	16.260	
Italia	7.201	6.158	6.958	3.843	3.066	3.489	3.447	1.842		
Portugal	13.758	2.167	6.487	7.515			8.537	5.094		

2. Personas extranjeras privadas de libertad en centros de internamiento

Los centros de internamiento para extranjeros (CIEs) se han convertido en un instrumento ordinario de intervención de los Estados en las políticas de extranjería. En España fueron introducidos por primera vez con la ley de extranjería de 1985 a fin de permitir o facilitar la expulsión administrativa. Los CIEs son definidos por el legislador como establecimientos públicos de carácter no penitenciario para la detención, custodia y puesta a disposición de la autoridad judicial, de extranjeros sujetos a un expediente de expulsión del territorio nacional (art. 1 d e la Orden de 22 de febrero de 1999 *sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros*).

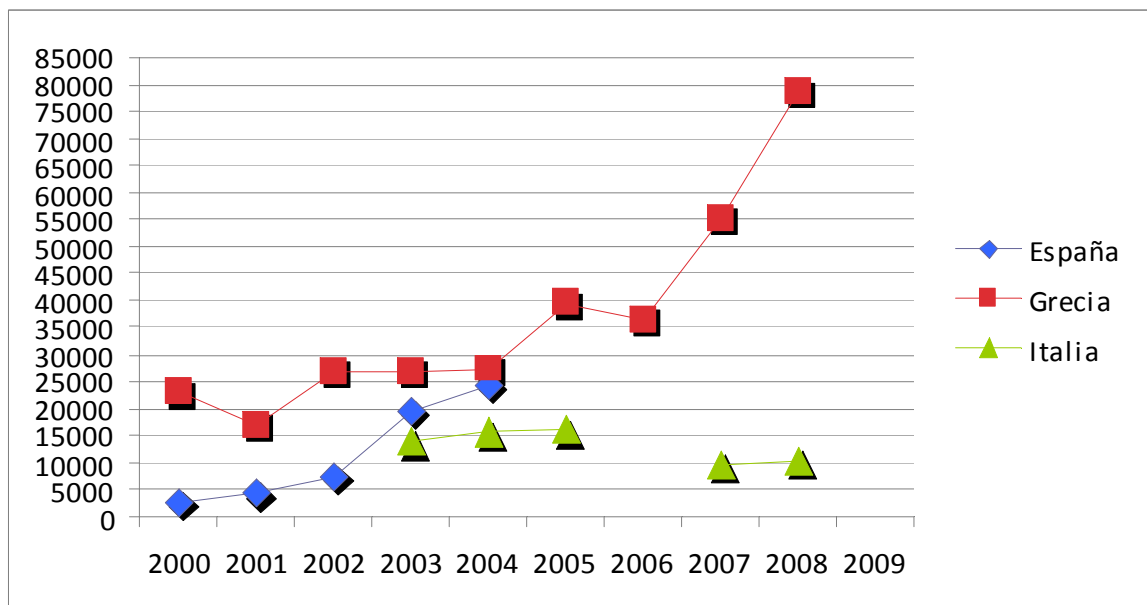
Los centros de internamiento han pasado a formar parte del “derecho penal especial o administrativo” que el legislador ha venido configurando para disponer de instrumentos de control y represión sobre los migrantes. En este subsistema administrativo especial se establecen sanciones que son similares, en su esencia, a las penas y se quiebran derechos y libertades fundamentales de las personas. Con el internamiento, por ejemplo, los ordenamientos jurídicos europeos admiten sin cortapisas que el derecho fundamental a la libertad puede ser limitado por una orden administrativa. El internamiento, dice el art. 15.2 de la Directiva de expulsión, “será decidido por las autoridades administrativas o judiciales”.

En España, entre el año 2000 y el año 2004, fueron privadas de libertad en centros de internamiento 38.901 personas extranjeras; en Grecia 303.456 entre el año 2000 y el 2008; y en Italia 65.859 entre el año 2003 y el 2008 (sin contar el año 2006). Si tomamos en cuenta los años 2003 y 2004 hay que destacar a Grecia como el país del mediterráneo sur que tiene un número más elevado de personas extranjeras privadas de libertad, alrededor de 27.000 por año, frente a los 19.595 (2003) y 24.490 (2004) de España y 13.863 (2003) y 15.647 (2004) de Italia (ver tabla 2).

De Portugal no hay datos oficiales sobre extranjeros internados en centros de internamiento. Asimismo de España no se disponen de datos desde el año 2005 en adelante. Los cuatro Estados no ofrecen información pública sobre las personas extranjeras privadas de libertad en centros de internamiento para extranjeros. En ninguno de los cuatro países las páginas webs oficiales ni los documentos e informes oficiales informan de las personas extranjeras privadas de libertad. Las cifras que aquí se recogen se han obtenido de fuentes indirectas como, en el caso de España, del Informe del Defensor del Pueblo de 2005, en el caso de Grecia de un informe de 2009 colgado en la web del *European Migration Network* y de Italia de un informe de 2006 también colgado en el *European Migration Network* y en el dossier estadístico elaborado por Caritas Migrantes de Italia del año 2009. De Portugal no ha sido posible obtener los datos de las personas extranjeras privadas de libertad en centros de internamiento.

De los datos obtenidos se observa que en España hay un incremento paulatino de las personas extranjeras que son privadas de libertad por estar afectadas por procedimientos de expulsión y en cinco años el número pasa de 7 a 58 personas extranjeras privadas de libertad por 100.000 personas. El incremento es notable y se produce además en el marco de un proceso constante de incremento de la población, precisamente por la llegada de nuevos extranjeros, pasando de 40.049.708 a 42.345.342 millones de habitantes, con un incremento de más de 2 millones de personas entre el año 2000 y el 2004.

TABLA 2
PERSONAS EXTRANJERAS PRIVADAS DE LIBERTAD (INTERNADAS)
EN CENTROS DE INTERNAMIENTO⁹



ESPAÑA 2000-2004-GRECIA 2000-2008-ITALIA 2003-2005, 2007-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
España ¹⁰	2.727	4359	7.295	19.595	24.490					

⁹ Personas extranjeras privadas de libertad en centros administrativos de internamiento para extranjeros sujetos a procedimientos de expulsión administrativos y judiciales y de devolución.

¹⁰ Defensor del Pueblo, *Informe sobre Asistencia Jurídica a los Extranjeros en España*, Madrid, 2005.

Grecia ¹¹	22.940	17.008	26.683	26.905	27.127	39.645	36.322	55.041	78.643
Italia ¹²				13.863	15.647	16.163		9.647	10.539

Algo similar ocurre en Grecia donde, a pesar del incremento de la población extranjera en el territorio, la ratio de privación de libertad se incrementa año tras año, pasando en la primera parte de la década, entre el 2000 y el 2004, de tener una ratio media de 220 personas extranjeras privadas de libertad por 100.000 personas, a un incremento notable en la segunda mitad, pasando de 358 en el año 2005 a 701 en el año 2008. En Italia, en cambio, los números son mucho menores. No ha sido posible obtener información de todos los años, pero de los disponibles, entre el año 2003 y el 2008, la media es de 23 personas extranjeras privadas de libertad por 100.000 personas.

En España, el porcentaje de población extranjera internada en centros de internamiento fue de 47 por 100.000 habitantes en el año 2003 (sobre una población total de 41.663.702 millones a 1/1/2003); en Grecia de 244 (sobre una población de 11.006.377) y en Italia de 24 extranjeros (sobre una población de 57.321.070). Italia, a pesar de tener más población, tiene un índice de encarcelamiento bastante menor que España y Grecia.

	Extranjeros internados por 100.000 habitantes									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
España	7	11	18	47	58					
Grecia	210	155	243	244	246	358	326	493	701	
Italia				24	27	28		16	18	

Es interesante comparar estas cifras con las de las personas privadas de libertad en las cárceles. En España en el año 2001 era de 114 por 100.000 habitantes, con un total de 46.594 personas privadas de libertad, y en el año 2004 era de 113 personas, con un total de 58.655.

En Italia en el año 2001 había 95 personas por 100.000 habitantes, con un total de 55.136 y en el 2004, 96, con un total de 56.090 personas en las cárceles. En Grecia en el año 2001 había 76 personas por 100.000 habitantes, con un total de 8295, y en el año 2004, 79 por 100.000 con un total de 8726 presos. En Portugal había 128 presos por 100.000 habitantes y un total de 13260 presos en el año 2001 y en el año 2004 había 125 por 100.000 y un total de 13152 presos en total.

Si tomamos como referencia al conjunto de la población extranjera el número de personas extranjeras privadas de libertad, como es lógico, es mucho mayor. Veamos cómo evolucionan estas cantidades a lo largo de los años.

11 European Migration Network, *Study concerning the projects and strategies of Greece, fostering Assisted Return to and Reintegration in third countries*, Greece, Athens, september 2009, p. 22.

12 **-Años 2003- 2004:** European Migration Network, *Immigrazioni di ritorno in Italia. Contributo italiano al terzo studio pilota europeo "Le migrazioni di ritorno nei paesi dell' Unione Europea"*, Roma, dicembre 2006, p. 36;

-Años 2005, 2007 y 2008: *Dossier Statistico Immigrazione Caritas Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero dell' Interno. Europea Migration Network, Programmi e strategie per la promozione del ritorno assistito e il reinserimento nei Paesi terzi: il caso italiano*, Roma 2009, p. 67 (www.emnitaly.it)

	Extranjeros internados por 100.000 extranjeros									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
España	333	375	486	891	884					
Grecia		2.232			3.044		4109	6.205	8.680	
Italia				895	786	673		328	307	

España pasa de tener 333 extranjeros privados de libertad en CIEs por 100.000 extranjeros en el año 2000 a 884 en el año 2004. En cuatro años el número de extranjeros privados de libertad casi se triplica cuando, además, la población extranjera aumentó también más del triple, de 819.886 en el año 2000 pasó a ser de 2.771.962 en el año 2004.

En Grecia, a pesar de la falta de datos estadísticos completos, el número de extranjeros privados de libertad es mucho más elevado, pasando de 2.232 en el año 2001 a 8.680 en el año 2008. El número de personas extranjeras detenidas y privadas de libertad es muy alto, especialmente si tenemos en cuenta que la población extranjera no es muy alta y no ha habido un incremento tan acentuado como en España, pasando de 762.191 extranjeros en el año 2001 a 906.400 en el año 2008, según estimaciones del Eurostat.

Italia, en cambio, tiene cantidades similares a España entre los años 2003 y 2005, entre 895 y 673 personas extranjeras privadas de libertad en centros de internamiento italianos, a pesar de tener menos población extranjera en su territorio -entre 1.549.373 en el 2003 y 2.402.157 en el año 2005, produciéndose un descenso notable, en los años 2007 y 2008, con cantidades respectivamente de 328 y 307 personas extranjeras privadas de libertad en relación a 100.000 personas extranjeras.

3. Personas extranjeras expulsadas

Las medidas administrativas de expulsión y devolución¹³, junto con los procedimientos de

13 En España la expulsión y la devolución son dos procedimientos administrativos distintos. La expulsión se aplica a los extranjeros que realicen conductas tipificadas como muy graves, o conductas graves de las previstas en los apartados a), b), c), d) y f) del artículo 53.1 de la Ley Orgánica de Extranjería (art. 57 LOEx). Y son infracciones graves, dice el artículo 53 de la LOEx:

a) Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente;

b) Encontrarse trabajando en España sin haber obtenido autorización de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida;

c) Incurrir en ocultación dolosa o falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento de las autoridades competentes los cambios que afecten a nacionalidad, estado civil o domicilio, así como incurrir en falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal a los efectos previstos en esta Ley, siempre que tales hechos no constituyan delito. Cuando cualquier autoridad tuviera conocimiento de una posible infracción por esta causa, lo pondrá en conocimiento de las autoridades competentes con el fin de que pueda instruirse el oportuno expediente sancionador;

d) El incumplimiento de las medidas impuestas por razón de seguridad pública, de presentación periódica o de alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley; f) La participación por el extranjero en la realización de actividades contrarias al

retorno,¹⁴ integran la denominada política de repatriación de los gobiernos europeos, política que año tras año afecta a un número mayor de extranjeros. Los datos ponen de relieve la importancia que tienen las medidas de expulsión y devolución llevadas a cabo por los gobiernos europeos. Por ejemplo, en España, desde el año 2000 hasta el año 2009, fueron expulsadas y devueltas¹⁵ 258.149 personas extranjeras, en Grecia 156.209, desde el año 2000 hasta el 2008, en Italia 265.015 (años 2000-2008) y en Portugal 18.231 (años 2000-2007).

En total en los cuatro países fueron expulsadas 697.784 personas extranjeras entre el año 2000 y el 2009. (Ver tabla 3). En España la media de expulsiones y devoluciones por año en el período 2000-2009 fue de 25.814 personas extranjeras, en Grecia de 17.376 (años 2000-2008), en Italia de 29.446 y en Portugal de 2.279 personas extranjeras expulsadas del territorio.

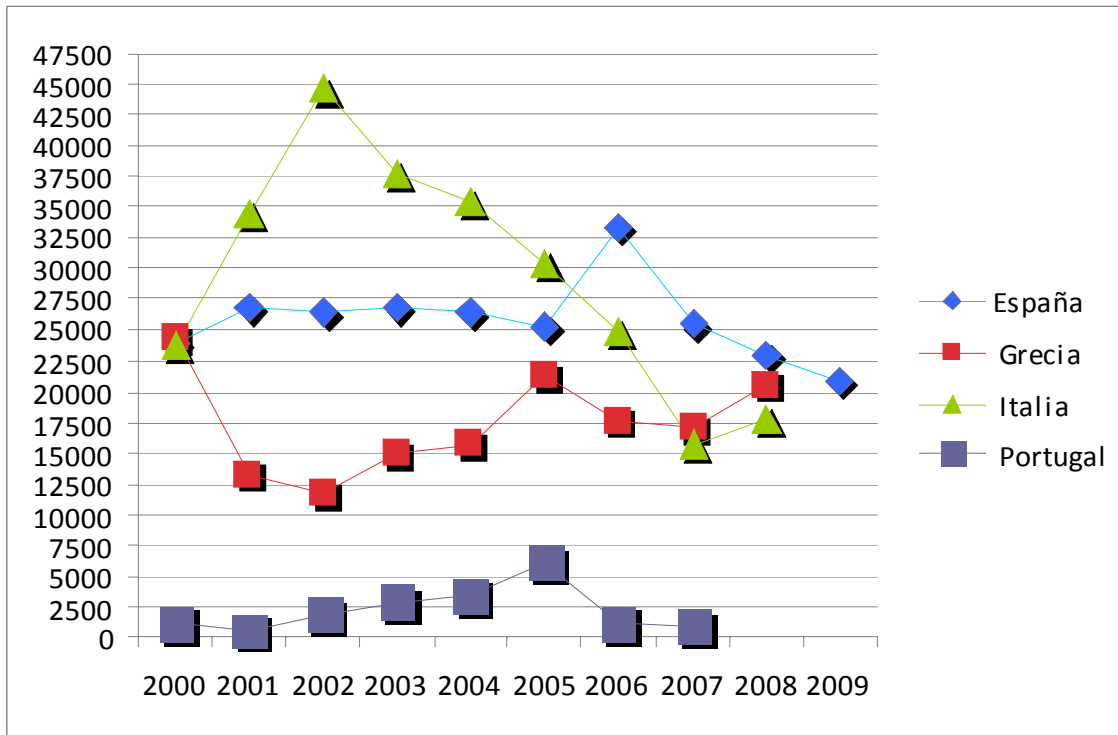
orden público previstas como graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, *sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*.

La devolución, en cambio, se aplica a los extranjeros que hayan sido expulsados y contravengan la prohibición de entrada y a aquellos que pretendan entrar ilegalmente en el país y sean interceptados en la frontera o en sus inmediaciones. La devolución no requiere la tramitación del expediente de expulsión (art. 58 LOEx).

14 Un procedimiento distinto es el del retorno, que se aplica a las entradas no autorizadas, no a las ilegales. El retorno se aplica cuando en la frontera no se permite al extranjero entrar por no reunir los requisitos establecidos para la entrada en el territorio (Art. 26.2 LOEx).

15 Los datos de las expulsiones que se presentan contienen también los datos de los extranjeros devueltos.
Revista Crítica Penal y Poder. 2011, nº 1, septiembre (pp. 117-140) OSPDH. Universidad de Barcelona 124

TABLA 3
PERSONAS EXTRANJERAS EXPULSADAS¹⁶
ESPANYA 2000-2009, GRECIA 2000-2008, ITALIA 2000-2008, PORTUGAL 2000-2007



Expulsados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
España ¹⁷	23.942	26.801	26.434	26.757	26.432	25.370	33.235	25.443	22.931	20.804
Grecia ¹⁸	24.231	13.242	11.750	14.926	15.720	21.238	17.650	17.077	20.555	
Italia ¹⁹	23.836	34.390	44.706	37.756	35.437	30.428	24.902	15.680	17.880	
Portugal ²⁰	1.143	607	1.991	2.798	3.505	6.162	1.079	946		

En cuanto a la cantidad media de personas extranjeras expulsadas y devueltas por 100.000 habitantes en España es de 54.6 (años 2000-2009), produciéndose un ligero descenso en los últimos tres años (2007-2009) debido al importante incremento de la población extranjera; en

16 *Removals persons* en términos del European Migration Network. Se incluyen las personas extranjeras repatriadas a sus países por procedimientos de expulsión, por una orden judicial o administrativa, y por procedimientos de devolución.

17 **-Años 2000-2007:** European Migration Network, *Informe anual de estadísticas de migración y asilo, España 2007*, p. 52;

-Años 2008-2009: European Migration Network, *Programas y estrategias referentes al retorno asistido y reintegración de los emigrantes en terceros países*, España, septiembre 2009, p. 58

18 European Migration Network, *Study concerning the projects and strategies of Greece, fostering Assisted Return to and Reintegration in third countries*, Greece, Athens, september 2009, p. 23.

19 European Migration Network, *Programmi e strategie per la promozione del ritorno assistito e il reinserimento nei Paesi terzi: il caso italiano*, Roma 2009, p. 65 (*Dossier Statistico Immigrazione Caritas Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero dell' Interno*). (www.emnitaly.it)

20 European Migration Network, *Portugal. Asylum and Migration Data, Report 2007*, p. 9.

Grecia es de 157, en Italia de 51 y en Portugal de 22.

En comparación con la población total, Grecia y España destacan por el número de personas extranjeras expulsadas, España tiene casi la misma cantidad que Italia teniendo mucha menos población total, unos 15 millones de personas menos, y no digamos en lo que respecta a Grecia con cifras de expulsados altísimas cada año.

Extranjeros expulsados por 100.000 habitantes

	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>
España	60	66	64	64	62	59	76	57	51	45
Grecia	222	121	108	136	143	193	159	153	183	
Italia	42	60	78	66	61	52	42	26	30	
Portugal	11	6	19	27	34	59	10	9		

Estas cantidades se disparan si tomamos como referencia a la población extranjera. Grecia e Italia son los países que año tras año realizan más expulsiones proporcionalmente a la población extranjera radicada en el territorio.

En España, la media de personas extranjeras expulsadas por año es de 1.203 expulsiones por 100.000 extranjeros (2000-2009). El número de expulsiones es alto en la primera mitad de la década del 2000, con una media por año de 26.083 personas extranjeras expulsadas y una media por año de 1.819 expulsiones por 100.000 extranjeros. En los últimos cinco años la media de las expulsiones se mantiene, con 25.557 expulsiones por año entre los años 2005 y 2009, a pesar del aumento de la población extranjera. Ello, en cambio, va a dar lugar a una disminución paulatina de la media de expulsiones por año por 100.000 extranjeros, a medida que aumenta la población total extranjera radicada en el país, situándose las expulsiones en la mitad, con 588 expulsados por 100.000 extranjeros por año.

Extranjeros expulsados por 100.000 extranjeros

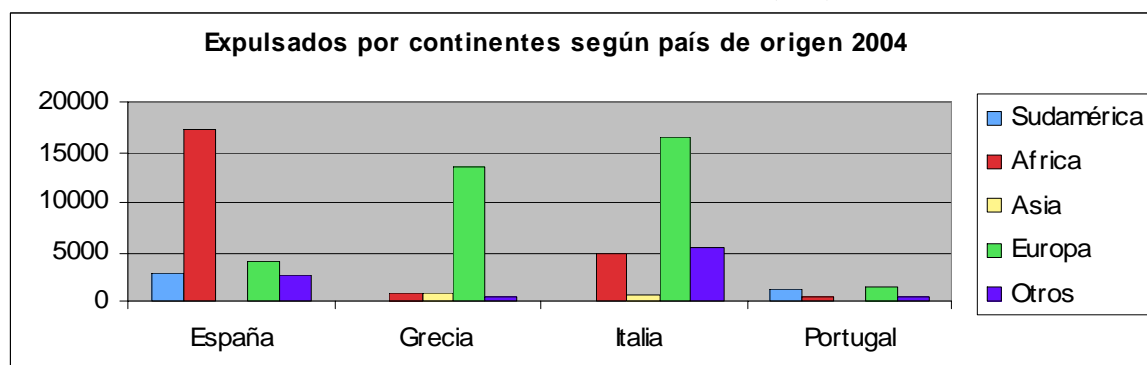
	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>
España	2.923	2.304	1.694	1.222	954	752	830	552	436	368
Grecia		1.738			1.964		1.997	1.925	2.531	
Italia	1.876	2.349	3.351	2.437	1.781	1.267	933	534	521	
Portugal	601	281	889	1.176			391	218		

Grecia es el país que realiza más expulsiones en términos proporcionales a la población extranjera. La media de personas extranjeras expulsadas por año y por 100.000 extranjeros es de 2.031 (años 2001, 2004, 2006, 2007 y 2008), años en los que se dispone de datos sobre la población extranjera radicada en el país. En cambio, Italia expulsa una media de 1.672 personas por año y por 100.000 extranjeros y Portugal una media de 593 (2000-2003, 2006-2007). Si se toma como referencia los datos del año 2006 la tasa de personas expulsadas en España es de 62 por 100.000 habitantes y de 954 por 100.000 extranjeros; en Italia es de 26 por 100.000 habitantes y de 1780 sobre 100.000 extranjeros; en Grecia de 153 y de 1764 respectivamente. Y en Portugal, según los datos del año 2003, las cantidades son de 27 por 100.000 habitantes y de 1176 por 100.000 extranjeros. Italia y Grecia tienen cantidades similares en cuanto a expulsiones por 100.000 extranjeros (1780 y 1764), Italia y Portugal en

cuanto a la media de expulsiones por habitantes (26 y 27).

Otro dato importante a la hora de analizar las políticas de expulsión es el de ver hacia qué países son expulsados los extranjeros. España expulsa principalmente personas del continente africano. En los años 2004 y 2005 entre un 65% y 70% fueron hacia países africanos y el resto hacia Sudamérica y Europa. En estos años Grecia e Italia expulsaron en su mayoría extranjeros hacia los países europeos, en segundo lugar, Italia hacia países africanos y Grecia hacia países asiáticos. Portugal expulsa hacia dos destinos, entre un 33% y 54% hacia países sudamericanos y entre un 39% y 31% hacia países europeos.

TABLA 4
PERSONAS EXTRANJERAS EXPULSADAS POR CONTINENTES SEGÚN PAÍS DE ORIGEN
ESPAÑA, GRECIA, ITALIA, PORTUGAL (2004)



2004	España ²¹	Grecia ²²	Italia ²³	Portugal ²⁴
Sudamérica	2758	0	0	1.163
Africa	17.318	873	4.994	434
Asia	0	921	582	0
Europa	3.878	13.447	16.437	1.381
Otros	2.478	546	5389	527

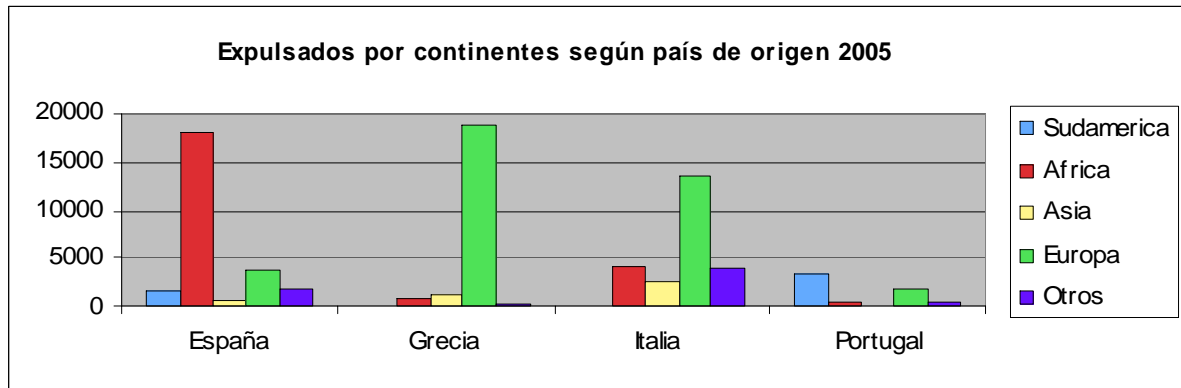
TABLA 5
PERSONAS EXTRANJERAS EXPULSADAS POR CONTINENTES SEGÚN PAÍS DE ORIGEN
ESPAÑA, GRECIA, ITALIA, PORTUGAL (2005)

21 European Migration Report, *Spain. Asylum and Migration Data, Report 2007*, p. 9.

22 European Migration ..., *Greek Contribution to the EMN Research Study III: Return*, Athens, September 2006, p. 56.

23 European Migration Network, *Italy. Asylum and Migration Data, Report 2007*, p. 9.

24 European Migration Network, *Portugal. Asylum and Migration Data, Report 2007*, p. 9.



2005	España ²⁵	Grecia ²⁶	Italia ²⁷	Portugal ²⁸
Sudamerica	1.521	0	0	3.335
Africa	17.953	887	4.074	419
Asia	766	1.172	2.556	73
Europa	3.729	18.957	13.559	1.890
Altres	1.868	261	3.812	445

	España		Grecia		Italia		Portugal	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Sudamérica	10,4	6	0	0	0	0	33	54
África	65,5	69,5	5,5	4	18	17	12	7
Asia	0	3	6	5,5	2	11	0	1,2
Europa	15	14	85	89	60	56	39	31

4. Personas extranjeras detenidas, internadas y expulsadas

Del análisis global de los datos de los cuatro países se desprende que en todos hay un número muy alto de detenciones de extranjeros. En total, entre los cuatro países, y en un período de 8-9 años, se detuvieron alrededor de 2.258.128 personas extranjeras, se internaron a 454.639 y se expulsaron alrededor de 632.915.

Total de personas extranjeras detenidas, internadas y expulsadas España, Grecia, Italia y Portugal 2000-2009

	<u>Detención</u>	<u>Internamiento</u>	<u>Expulsión</u>
España	439.002 (2000-7)	58.466 (2000-4)	257.699 (2000-9)
Grecia	1.053.540 (2000-8)	330.314 (2000-8)	156.389 (2000-8)
Italia	624.980 (2000-7)	65.859 (2003-5, 2007-8)	199.931 (2000-7)
Portugal	140.606 (2000-7)		18.896 (2000-8)

25 European Migration Report, *Spain. Asylum and Migration Data, Report 2007*, p. 9.

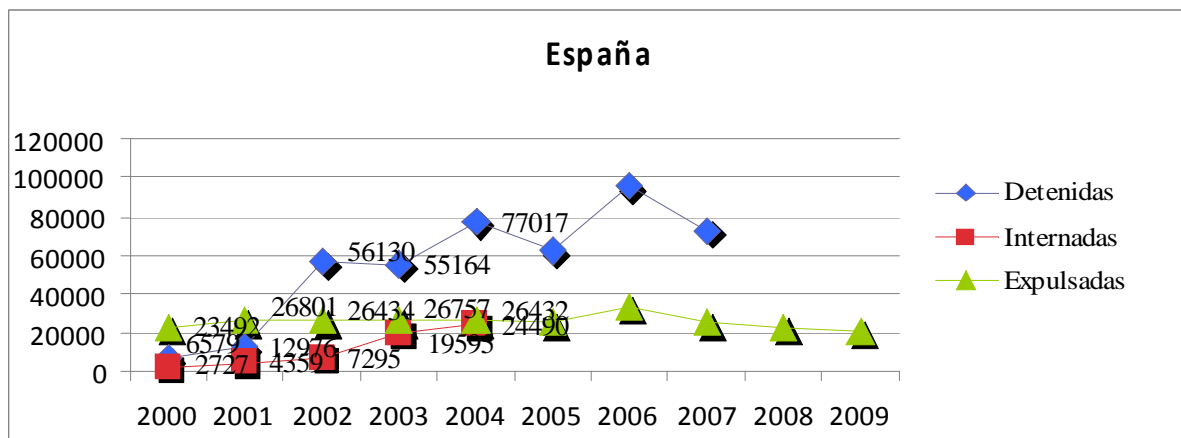
26 European Migration..., *Greek Contribution to the EMN Research Study III: Return*, Athens, September 2006, p. 56.

27 European Migration Network, *Italy. Asylum and Migration Data, Report 2007*, p. 9.

28 European Migration Network, *Portugal. Asylum and Migration Data, Report 2007*, p. 9.

En España, en ocho años, se detuvieron a 439.000 personas, con una media anual de 54.875 personas, en cuatro años se privaron de libertad a 58.466 personas y en una década se expulsaron a 257.699 extranjeros (Ver Tabla 6).

TABLA 6
PERSONAS EXTRANJERAS DETENIDAS, INTERNADAS Y EXPULSADAS
ESPAÑA 2000-2009

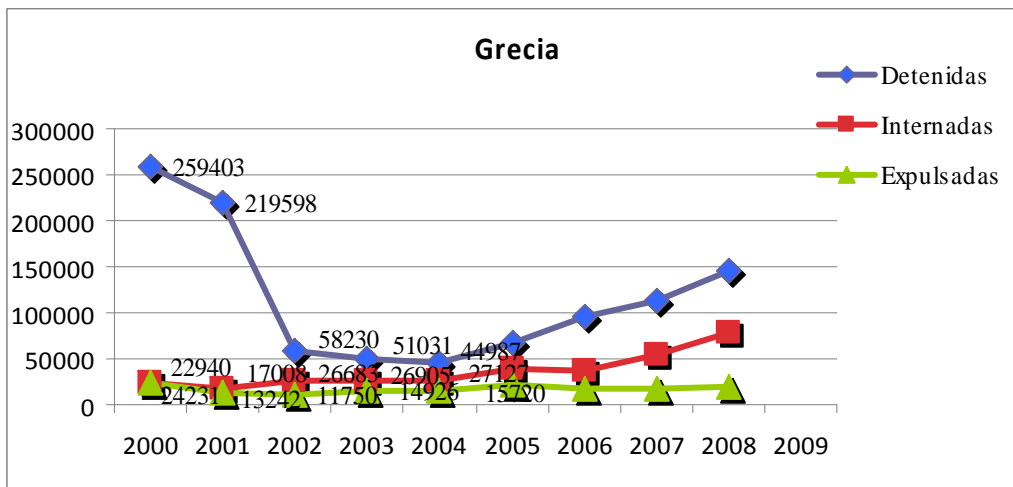


España ²⁹	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Detenidas	6.579	12.976	56.130	55.164	77.017	62.812	95.765	72.559		
Internadas	2.727	4.359	7.295	19.595	24.490					
Expulsadas	23.492	26.801	26.434	26.757	26.432	25.370	33.235	25.443	22.931	20.804

España es el país que más extranjeros expulsa, seguido de Italia, con 199.931 personas, de Grecia y Portugal. En cuanto a detenciones Grecia es el país que presenta la cifra más alta de detenciones, con más de 1 millón de extranjeros detenidos, seguido de Italia con 624.980, España y Portugal. Grecia también tiene una cifra alta de extranjeros internados pero no podemos hacer la comparación con el resto de países por no disponer de datos completos sobre personas privadas de libertad en Italia, España y Portugal (ver tablas 6, 7,8,9).

29 -Años 2000-2007 (detenidas y expulsadas): European Migration Network, *Spain. Asylum and Migration Data, Report 2007*, p. 8-9; -Años 2008-2009 (expulsiones): *Balances de la lucha contra la inmigración ilegal 2008, 2009*, Ministerio del Interior; -Años 2000-2004 (internados): Defensor del Pueblo, *Informe sobre Asistencia Jurídica a los Extranjeros en España*, Madrid, 2005.

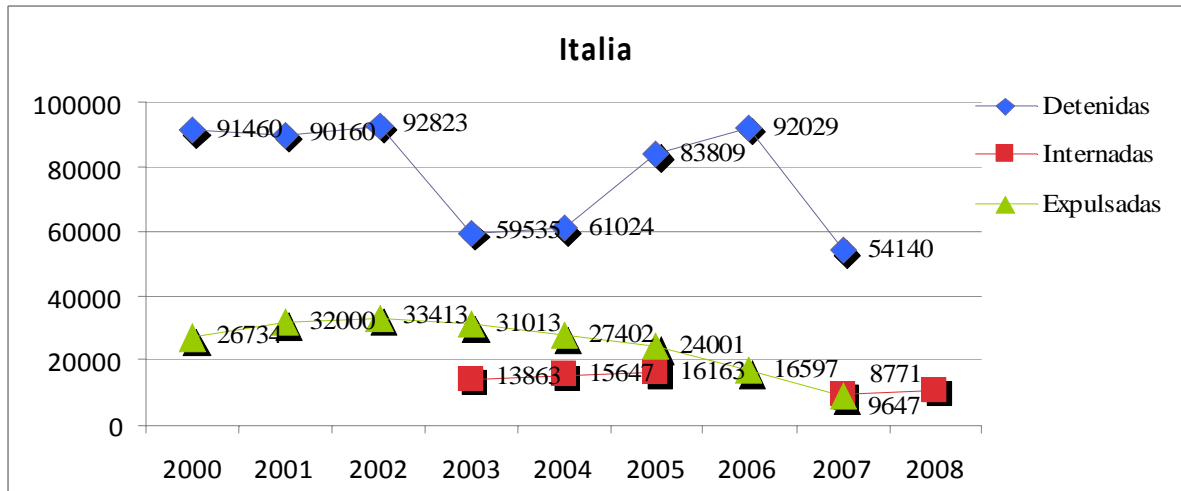
TABLA 7
PERSONAS EXTRANJERAS DETENIDAS, INTERNADAS Y EXPULSADAS
GRECIA 2000-2008



Grecia ³⁰	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Detenidas	259.403	219.598	58.230	51.031	44.987	66.351	95.239	112.364	146.337	
Internadas	22.940	17.008	26.683	26.905	27.127	39.645	36.322	55.041	78.643	
Expulsadas	24.231	13.242	11.750	14.926	15.720	21.238	17.650	17.077	20.555	

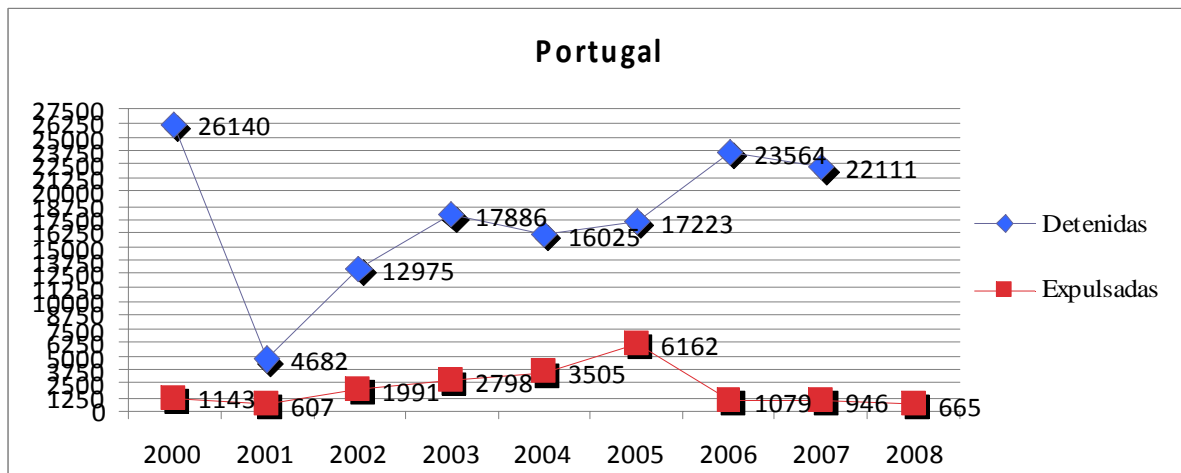
TABLA 8
PERSONAS EXTRANJERAS DETENIDAS, INTERNADAS Y EXPULSADAS
ITALIA 2000-2008

30 European Migration Network, *Study concerning the projects and strategies of Greece, fostering Assisted Return to and Reintegration in third countries*, Greece, Athens, september 2009, p. 22-23.



Italia ³¹	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Detenidas	91.460	90.160	92.823	59.535	61.024	83.809	92.029	54.140	
Internadas ³²				13.863	15.647	16.163		9.647	10.539
Expulsadas	26.734	32.000	33.413	31.013	27.402	24.001	16.597	8.771	

TABLA 9
PERSONAS EXTRANJERAS DETENIDAS, INTERNADAS Y EXPULSADAS
PORTUGAL 2000-2008



Portugal ³³	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Detenidas	26.140	4.682	12.975	17.886	16.025	17.223	23.564	22.111	
Expulsadas	1.143	607	1.991	2.798	3.505	6.162	1.079	946	665

31 Detenidas y expulsadas: European Migration Network, *Italy. Asylum and Migration Data, Report 2007*, p. 8-9;

32 Internadas: Años 2003-2004: European Migration Network, *Immgrazioni di ritorno in Italia. Contributo italiano al terzo studio pilota europeo "Le migrazioni di ritorno nei paesi dell' Unione Europea"*, Roma, diciembre 2006, p. 36;

-Años 2005, 2007 y 2008: *Dossier Statistico Immigrazione Caritas Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero dell' Interno*. Europea Migration Network, *Programmi e strategie per la promozione del ritorno assistito e il reinserimento nei Paesi terzi: il caso italiano*, Roma 2009, p. 67 (www.emnitaly.it)

33 European Migration Network, *Portugal. Asylum and Migration Data, Report 2007*, p. 8-9.

La media anual de personas extranjeras detenidas en España, entre el año 2000 y el 2007 fue de 54.875, en Grecia de 117.06 (2000-8), la cifra más alta, seguida por Italia con 78.

122 personas extranjeras detenidas (2000-7), y Portugal con una media de 17.576 entre los años 2000 y 2007. En cuanto a las personas internadas, España alcanzó una media de 11.693 en los cinco años del período 2000-4; Grecia 36.701 entre los años 2000-2008 e Italia de 13.172, en los años que se tienen datos (del 2003 al 2005 y del 2007 al 2008). Asimismo, la media anual de las personas expulsadas fue en España de 25.770, entre el año 2000 y el 2009, la media mas alta, seguida de Italia con 24.991 entre los años 2000 y 2007, de Grecia, con 17.376 entre los años 2000 y 2008 y de Portugal con una media 2.099 expulsiones entre el año 2000 y el 2008.

**Media anual de personas extranjeras detenidas, internadas y expulsadas
España, Grecia, Italia y Portugal 2000-2009**

	Detención	Internamiento	Expulsión
España	54.875 (2000-7)	11.693 (2000-4)	25.770 (2000-9)
Grecia	117.060 (2000-8)	36.701 (2000-8)	17.376 (2000-8)
Italia	78.122 (2000-7)	13.172 (2003-5, 2007-8)	24.991 (2000-7)
Portugal	17.576 (2000-7)		2.099 (2000-8)

Si se analizan los índices medios anuales por 100.000 habitantes, Grecia es el país que más extranjeros detiene, con una cantidad media anual de 1.195 detenciones, seguido por Portugal con 163, Italia con 135 y España con 128. Grecia es también el país que más extranjeros expulsa en términos medios anuales por 100.000 habitantes, con un índice de 157, seguido por España con 60, Italia con 51 y Portugal con 22. En cuanto al internamiento, Grecia también es el que interna a más extranjeros, con 332 internados por término medio al año por 100.000 habitantes. No es posible, de todos modos, realizar una comparación con los otros países al no disponerse de datos de todos los años en relación con éstos.

**Índice medio anual
Personas extranjeras detenidas, internadas, expulsadas por 100.000 habitantes**

	Detención	Internamiento	Expulsión
España	128 (2000-2007)	28 (2000-2004)	60 (2000-9)
Grecia	1.195 (2001-8)	332 (2000-8)	157 (2000-8)
Italia	135 (2000-7)	22 (2003-5, 2007-8)	51 (2000-8)
Portugal	163 (2000-6)		22 (2000-7)

**España
Personas extranjeras detenidas, internadas, expulsadas por 100.000 habitantes**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Detenidas	16	32	137	132	182	146	219	163		
Internadas	7	11	18	47	5					
Expulsadas	60	66	64	64	62	59	76	57	51	45

**Grecia
Personas extranjeras detenidas, internadas, expulsadas por 100.000 habitantes**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Detenidas	2.379	2.014	514	464	409	604	858	1.012	1.306	

Internadas	210	156	245	244	247	360	327	496	702
Expulsadas	222	121	108	136	143	193	159	153	183

Italia

Personas extranjeras detenidas, internadas, expulsadas por 100.000 habitantes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Detenidas	161	158	163	104	105	143	158	92		
Internadas				24	27	28		16	18	
Expulsadas	42	60	78	66	61	52	42	26	30	

Portugal

Personas extranjeras detenidas, internadas, expulsadas por 100.000 habitantes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Detenidas	259	46	126	172	154	164	224			
Expulsadas	11	6	19	27	34	59	10	9		

Los datos cambian completamente si el índice de referencia es sobre el conjunto de la población extranjera radicada en el territorio. Del análisis comparado entre los cuatro países y a partir de los datos sobre las detenciones, la privación de libertad, los internamientos, y las expulsiones en relación con la población extranjera se observa que España detuvo como media a 2.081 extranjeros (2000-2007), privó de libertad a unos 594 extranjeros cada año entre los años 2000 y 2004 y expulsó a unos 1203 extranjeros (2000-2009) por 100.000 extranjeros.

Grecia, y teniendo en cuenta que son datos de los años 2001, 2004, 2006, 2007 y 2008, tiene un índice medio de detención de 1.499 personas extranjeras por año, un índice medio de internamiento de 4.854 extranjeros y un índice de expulsión de 2.031 personas extranjeras por 100.000 extranjeros.

Italia tiene un índice medio de detención de 4.500 personas extranjeras por 100.000 extranjeros entre el año 2000 y 2007, de internamiento de 598 (2003, 2004, 2005, 2007 y 2008) y de expulsión de 1672 por 100.000 extranjeros.

Por su parte Portugal tiene un índice medio de detenciones de 7.260 extranjeros cada año y de expulsiones de 593 extranjeros por 100.000 personas extranjeras. Portugal es el país que más detenciones realiza, con una media 7.260 personas extranjeras por año, seguido de Italia, con 4500, España con 2081 y por último Grecia con 1.499.

En cambio, Grecia es la que realiza más expulsiones por año, con un índice medio de 2.031 personas extranjeras expulsadas, seguida de Italia con 1.672, España con 1.203 y por último Portugal con una media de 593 expulsiones por año y por 100.000 extranjeros.

En cuanto a las privaciones de libertad, Grecia es la que tiene el número más alto por 100.000 extranjeros, con una media por año de 4854, seguido de Italia con un índice de 598 y de España, casi con la misma cantidad que Italia, con un índice medio por año de 594 personas extranjeras (teniendo en cuenta que es sólo la media de los años 2000-2004). De Portugal no se dispone de datos de personas extranjeras privadas de libertad.

Índice medio anual

Personas extranjeras detenidas, internadas, expulsadas por 100.000 extranjeros

	<u>Detención</u>	<u>Internamiento</u>	<u>Expulsión</u>
España	2081 (2000-7)	594 (2000-4)	1203 (2000-9)
Grecia	1499 (2001-8)	4854 (200-8)	2031 (2000-8)
Italia	4500 (2000-7)	598 (2003-5,2007-8)	1672 (2000-9)
Portugal	7260 (2000-6)		593 (2000-7)

España

	Personas extranjeras detenidas, internadas, expulsadas por 100.000 extranjeros									
	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>
Detenidas	803	1.115	3.598	2.520	2779	1.863	2.393	1.575		
Internadas	333	375	486	891	884					
Expulsadas	2.923	2.304	1.694	1.222	954	752	830	552	436	368

Grecia

	Personas extranjeras detenidas, internadas, expulsadas por 100.000 extranjeros									
	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>
Detenidas		28.819			5.049		10.774	14.045	16.260	
Internadas		2.232			3.044		4.109	6.205	8.680	
Expulsadas		1.738			1.964		1.997	1.925	2.531	

Italia

	Personas extranjeras detenidas, internadas, expulsadas por 100.000 extranjeros									
	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>
Detenidas	7.201	6.158	6.958	3.843	3.066	3.489	3.447	1.842		
Internadas				895	786	673		328	307	
Expulsadas	1.876	2.349	3.351	2.437	1.781	1.267	933	534	521	

Portugal

	Personas extranjeras detenidas, internadas, expulsadas por 100.000 extranjeros									
	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>
Detenidas	13.758	2.167	6.487	7.515			8.537	5.094		
Expulsadas	601	281	889	1.176			391	218		

5. Expulsiones incoadas y expulsiones ejecutadas

Una de las consecuencias de las legislaciones de extranjería es que la administración incoe expedientes de expulsión a miles de extranjeros, incluso solicitando el internamiento a muchos de ellos, sin que después pueda llevar a cabo las expulsiones. Por ejemplo, Grecia en seis años sólo ejecuto 101.107 expulsiones (un 56,72%) de los 178.253 expedientes que realizó, y dejó sin ejecutar 77.146 (un 43,28%) (ver tabla 10). Algo similar ocurrió en Portugal, de 21.064 expedientes incoados en 10 años, sólo ejecutó 6173 (un 29,3%), dejando sin aplicar la mayoría de ellos, un 70,7% (ver tablas 10 y 11).

	Total decretos de expulsión	
	<u>Grecia (2000-2005)</u>	<u>Portugal (2000-2009)</u>
Incoados	178.253	21.064
Ejecutados	101.107 (56,72%)	6.173 (29,3%)
No ejecutados	77.146 (43,28%)	14.891 (70,7%)

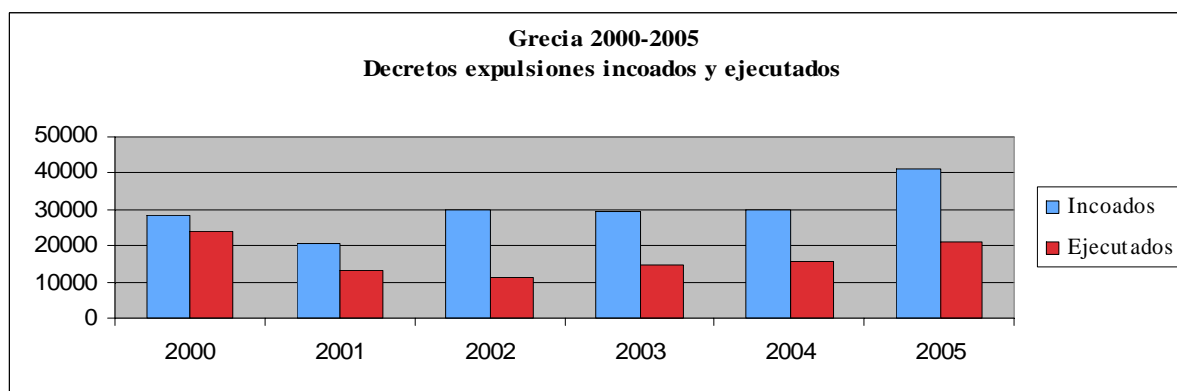
	Porcentaje de decretos ejecutados respecto de los incoados									
	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>
Grecia	86,7	63,8	39,7	50,5	52,8	52,2				
Portugal	19,3	21	20,3	29,2	37,2	39,1	34,6	28,2	33,8	31,5

Estas diferencias entre los procedimientos de expulsión incoados y los que no se ejecutan producen en todos los países europeos, también en España e Italia, a pesar de que no podemos

ofrecer datos oficiales sobre ello. Cada año se encuentran en esta situación miles de extranjeros en los países europeos: se les abre expediente de expulsión pero muchos quedan sin ejecutarse. Las causas son varias y van desde la falta de un convenio de readmisión con el país de origen, por no conocer el país de origen del extranjero o hasta por no disponer de fondos suficientes para realizar todas las expulsiones, a pesar de que en los últimos años la Unión Europea viene incrementando los recursos económicos para la realización de las expulsiones.

El extranjero al que se le abre un expediente de expulsión y que puede estar incluso internado debe ser puesto en libertad inmediatamente si la administración ya sabe que no lo va a poder expulsar en el tiempo concedido por el juez para el internamiento. En el ordenamiento jurídico español el internamiento es una medida cautelar para la ejecución de la expulsión. Desde el momento en que ésta no se puede llevar a cabo debería acabar el internamiento. Esto no quiere decir que a pesar de ser puesto en libertad el extranjero no continúe teniendo una orden de expulsión, hecho que le va a acarrear importantes problemas. Así, por ejemplo, en la disposición adicional cuarta de la Lex establece que cuando el extranjero tenga abierto un procedimiento sancionador en el que pueda proponerse la expulsión o cuando tenga ya una orden de expulsión judicial o administrativa, la administración no le admitirá tramitar las solicitudes que pueda realizar sobre los procedimientos regulados en la ley de extranjería. La ley no le deja al extranjero irregular iniciar los trámites que le permitan precisamente escapar de la irregularidad. La ley lo excluye legalmente del ordenamiento jurídico y pasa a estar en una situación de “alegalidad administrativa”. Es aquí cuando podemos decir que de semipersona pasa a ser tratado como una no-persona, no tiene derecho a tener derechos, ya que es un extranjero expulsable en potencia. El extranjero, como dice Dal Lago, se convierte en una no-persona cuando el ordenamiento jurídico lo expulsa de su interior y pasa a ocuparse de él sólo para sacarlo de la alegalidad, “sancionar 'legalmente' su no-existencia y expulsarlo”.

TABLA 10
DECRETOS DE EXPULSIONES INCOADOS Y EXPULSIONES EJECUTADAS

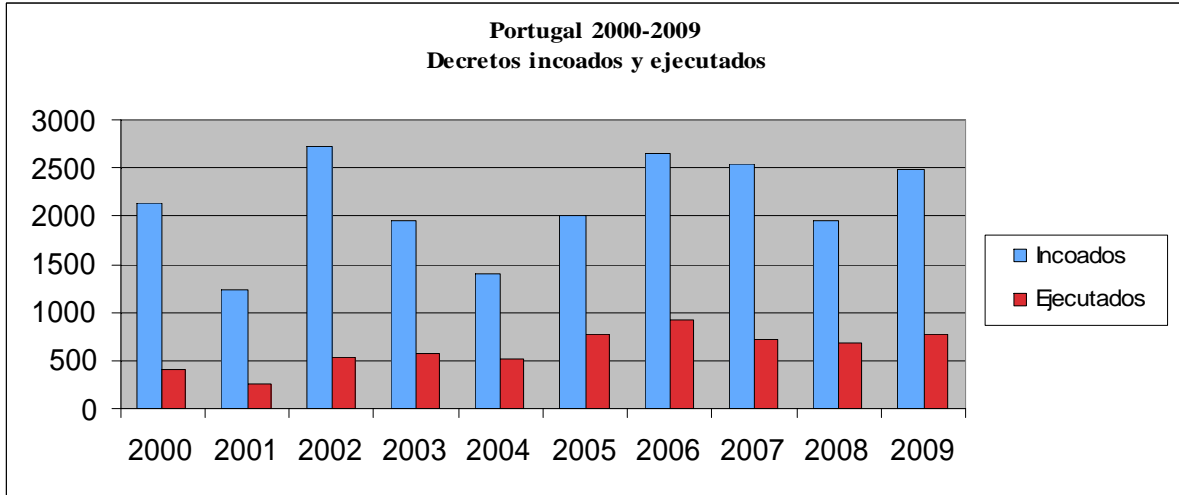


GRECIA 2000-2005

Grecia ³⁴	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Incoados	27.942	20.743	29.598	29.542	29.779	40.649
Ejecutados	24.231	13.242	11.750	14.926	15.720	21.238

34 European Migration ..., *Greek Contribution to the EMN Research Study III: Return*, Athens, September 2006, p. 56.

TABLA 11
DECRETOS DE EXPULSIONES INCOADOS Y EXPULSIONES EJECUTADAS
PORTUGAL 2000-2009



Portugal ³⁵	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Incoados ³⁶	2.138	1.231	2.726	1.948	1.382	2.003	2.659	2.536	1.965	2.476
Ejecutados	414	259	553	571	514	784	919	715	665	779

Conclusiones

Del análisis conjunto de los datos sobre las detenciones, internamientos y expulsiones de personas extranjeras realizadas por estos cuatro países europeos -España, Grecia, Italia y Portugal- a lo largo de los años que van desde el 2000 hasta el 2009 se puede concluir que una parte de la administración y de las instituciones del Estado de derecho se han transformado en instrumentos de control, gestión y represión de la inmigración, especialmente de la calificada como “irregular”. Después de la creación del espacio Schengen (1985) las leyes de extranjería se han convertido en el instrumento para implementar las políticas de expulsión de extranjeros.

A los inmigrantes “regulares”, que cumplen las normas de entrada y permanencia, se les reconocen temporalmente ciertos derechos civiles, sociales y políticos, mientras que a los “irregulares” se les aplicarán normas de orden público, medidas cautelares y sancionadoras, como la retención-detención, el internamiento, la multa y la expulsión. De este modo, personas que están realizando una vida como la de cualquier otra se pueden encontrar inmersos, de la noche al día, en unos procedimientos administrativos de detención, privación de libertad en centros de internamiento y expulsión del territorio. Como se ha visto, en total

35 Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), *Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo*, 2009, p. 67-68

36 Estos procesos de expulsión administrativa incluyen las expulsiones administrativas, las judiciales y las conducciones a la frontera, vid. *Relatório* 2009, p. 68.

entre los cuatro países, y en un período de ocho a nueve años, en España, Grecia, Italia y Portugal, se detuvieron alrededor de 2.258.128 personas extranjeras, se internaron a 454.639 y se expulsaron alrededor de 632.915.

Grecia es el país que más extranjeros detiene, interna y expulsa cada año. En cuanto a personas extranjeras detenidas tiene una media anual de 1.195 detenciones por 100.000 habitantes (2000-8), seguido de Portugal con 163 (2000-6), Italia con 135 y España con 128 entre los años 2000 y 2007. Si hablamos de las expulsiones, Grecia expulsa a 157 extranjeros en términos medios anuales por 100.000 habitantes (2000-8), seguido por España con 60, Italia con 51 y Portugal con 22 expulsiones de extranjeros por año por 100.000 habitantes. Y en cuanto al internamiento, Grecia priva de libertad en CIEs a 332 personas extranjeras por término medio al año por 100.000 habitantes del territorio (2000-8). De todos modos, al faltar datos sobre las personas internadas en el resto de países y en todos los años no es posible realizar una comparación global.

Ahora bien, si la población de referencia es sólo la extranjera, y no la población en general, estas cifras se incrementan exponencialmente. Como se ha visto más arriba, España, por ejemplo, privó de libertad por término medio cada año a unos 594 por 100.000 extranjeros en un período de cinco años (2000 y 2004), detuvo a 2.081 y expulsó a unos 1.203 extranjeros por 100.000 extranjeros. Grecia internó por término medio a 4.854 extranjeros en los cinco años que se disponen de datos (2001, 2004, 2006-8) y Italia a unos 598 extranjeros por término medio por año en los cinco años que se disponen también de datos, los que van desde el 2003 al 2005 y del 2007 al 2008).

Para entender la relevancia y el significado de estas cifras basta con que las comparemos, por ejemplo, con el número de personas presas que tienen estos cuatro países por 100.000 habitantes hoy en día. España, por ejemplo, en febrero de 2011 presentaba una cifra de 159 personas presas por 100.000 habitantes, de las cuales un 35,5% son extranjeros. Italia tenía unos 113 presos por 100.000 habitantes, de los cuales un 36,9% son extranjeros, Grecia a 102 con un 43,9% de extranjeros y Portugal tenía a 112 presos por 100.000 habitantes de los cuales un 20,2% eran extranjeros³⁷.

Esto nos permite afirmar que en estos cuatro países el “nuevo punitivismo” que se ha instalado en el ámbito penal ha tenido una importante extensión y desarrollo en el ámbito del derecho administrativo de extranjería. También ha habido un importante giro punitivo orientado hacia los inmigrantes, especialmente para hacer frente a la inmigración económica y al flujo permanente de personas migrantes.

El “punitivismo”, las sanciones sobre las personas en movimiento y los “sin papeles”, la extensión del miedo y la construcción de emergencias urbanas nos sitúan, en general, ante el resurgir en los países europeos de un nuevo Leviatán “securitario” y que está en permanente tensión con los derechos, libertades y garantías de las personas. Con el objetivo, dicen los gobiernos, de proporcionar y garantizar “seguridad” a los ciudadanos se implantan nuevas medidas de control y vigilancia sobre el conjunto de la población, sistemas penales con penas más largas y duras, se desarrollan nuevas tecnologías de control y vigilancia y se hace un uso

37 De España los datos corresponden a febrero de 2011, de Italia a octubre de 2010, de Grecia a enero de 2009, excepto los de los presos extranjeros que son de junio de 2007, y de Portugal de febrero de 2011 (cfr. World Prison Brief (www.kcl.ac.uk)).

difuso de la pena de privación de libertad tanto en cárceles como en centros administrativos de internamiento. El “estatismo autoritario” que en los años setenta luchaba contra el terrorismo y los movimientos sociales contestatarios a través de la “emergencia como forma de gobierno” hoy se ejercita sobre los extranjeros a través de unas legislaciones de extranjería y de unas praxis administrativas-policiales que se mueven entre la discrecionalidad y la arbitrariedad a la hora de implementar medidas de control, sanción y represión.

Un nuevo Estado “securitario” ha venido a ocupar el lugar del Estado del bienestar en el contexto de una globalización desigual y empobrecedora que está redefiniendo las políticas de inclusión social y, en consecuencia, de exclusión en la sociedad europea (Rodríguez, Silveira, Fernández, Rivera 2010). La globalización, al mismo tiempo que abre nuevos espacios para el intercambio comercial y extender el modo de vida de los países occidentales, está también redefiniendo el papel de las instituciones, como las del Estado de derecho, construidas en los espacios definidos tras la segunda postguerra del siglo pasado. En este marco, los países europeos buscan resguardarse de los flujos migratorios no sólo con leyes de extranjería que contemplan medidas de coerción y expulsión, sino también interponiendo fuerzas policiales y militares en sus fronteras territoriales (programa Frontex³⁸) e impulsando nuevas barreras y centros de internamiento en los países del norte de África. La Unión Europea incentiva las políticas de repatriación pero al mismo tiempo busca externalizar el control de los flujos migratorios hacia los países de origen y por dónde transitan los inmigrantes. De este modo, Túnez, Marruecos, Argelia, Libia y Mauritania se han convertido en las nuevas “cárceles administrativas” de la “europa fortaleza”. Su función es la de servir de filtros de contención de los migrantes que intentan llegar a la frontera sur de Europa³⁹.

El “nuevo populismo” administrativo y penal que los gobiernos europeos han venido construyendo sobre las personas migrantes desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, y en especial la conversión de los Estados de derecho de los países europeos en Estados “expulsores”, donde el extranjero es tratado como una semipersona, pone de manifiesto la ambivalencia y la vacuidad del discurso sobre los derechos humanos (Chueca 2010).

La falta de documentación para estar en un territorio, el que un inmigrante sea definido por la ley como un “irregular”, no puede ser el elemento legitimador y que abra la puerta a la quiebra de derechos y libertades fundamentales, a que los “sin papeles” acaben siendo tratados como “no-personas”. El que un migrante sea un “irregular” desde el punto de vista del derecho no puede ser el fundamento para que el Estado de derecho quede atrapado y subordinado ante supuestas “razones superiores” o “estados de necesidad” y se convierta en un Estado “expulsor”, con miles de personas extranjeras detenidas, internadas y expulsadas del territorio cada año. Si la razón jurídica desaparece y decae ante otras razones, como las que fomentan la xenofobia y la segregación de las personas migrantes, el Estado de derecho se transmuta en una máquina legal para segregar y excluir personas. Es necesario que demos ya por superadas viejas dicotomías, como la de ciudadano/extranjero, para que la

38 Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, creada por el Reglamento (CE) n. 2007/2004 del Consejo (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004). En el marco de este programa España desarrolla la operación *Hera*, entre África y el archipiélago canario.

39 Para información sobre los “campos” en Libia y Argelia ver los informes de Fortress Europe (2007a, 2007b).

preeminencia y el reconocimiento que los ordenamientos jurídicos dan sólo a los primeros no signifique al mismo tiempo la pérdida y la erosión de los derechos y libertades de los segundos. En un mundo global, sin fronteras y con millones de individuos en movimientos, los migrantes necesitan que los Estados -y sus poblaciones- los reconozcan como personas que tienen los mismos derechos y libertades que cualquier otra, que el migrante también tiene “derecho a tener derechos”.

Bibliografía

Sobre los datos

ESPAÑA

- Defensor del Pueblo, *Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España*, Madrid, 2005.
- European Migration Network, *Informe anual de estadísticas de migración y asilo*, España 2007.
 - Programas y estrategias referentes al retorno asistido y reintegración de los emigrantes en terceros países*, España, septiembre 2009.
- European Migration Report, *Spain. Asylum and Migration Data, Report 2007*
- Ministerio del Interior, Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2008 (www.mir.es)
- Ministerio del Interior, Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2009 (www.mir.es)

GRÈCIA

- European Migration Network, *Greek. Contribution to the EMN. Research Studi III. Return*, Atenas, Septiembre 2006.
- European Migration Network, *Study concerning the projects and strategies of Greece, fostering Assisted Return to and Reintegration in third countries*, Greece, Atenas, setembre 2009.

ITÀLIA

- European Migration Network, *Immigrazioni di ritorno in Italia. Contributo italiano al terzo studio pilota europeo “Le migrazioni di ritorno nei paesi dell' Unione Europea*, Roma, dicembre 2006
 - Italy. *Asylum and Migration Data, Report 2007*
 - Programmi e strategie per la promozione del ritorno assistito e il reinserimento nei Paesi terzi: il caso italiano*, Roma, 2009 (www.emnitaly.it)

PORTUGAL

- European Migration Network, Portugal. *Asylum and Migration Data, Report 2007*
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), *Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo*, 2009.

Otra bibliografía

AA.VV. (2008): *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*, Virus, Barcelona.

CHUECA SANCHO, A.G., (2010), “Un derecho migratorio europeo cada día más incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos”, en A.G. Chueca Sancho (dir.), *Derechos Humanos, Inmigrantes en situación irregular y Unión Europea*, Lex Nova, Madrid.

DAL LAGO, Alessandro. (2000): “Personas y no-personas”, en H. Silveira (ed.), *Identidades comunitarias y democracia*, Trotta, Madrid, p. 127-147

RODRIGUEZ, G., SILVEIRA, H; FERNANDEZ, C; RIVERA, I; (2010), *Contornos bélicos del Estado securitario. Control de la vida y procesos de exclusión social*, Anthropos, Barcelona.

OSPDH (2003): *Primer Informe sobre los procedimientos administrativos de detención, internamiento y expulsión de extranjeros en Cataluña*, OSPDH-Virus, Barcelona (www.ub.edu/ospdh).

SILVEIRA GORSKI, Héctor C., (2009), "Estados expulsores y semipersonas en la UE", en *Anales de la Cátedra Francisco Suarez*, n. 43

Invierno 2011