



EXPULSIONES. CIFRAS Y SU INTERPRETACIÓN

EXPULSIONS FIGURES AND THEIR INTERPRETATION

Diego Boza Martínez

*Profesor Ayudante Doctor de Derecho penal
Universidad de Cádiz*

RESUMEN

La expulsión ha ocupado un rol fundamental en la política migratoria española. Se ha pretendido que la respuesta del sistema frente al migrante que incumpla las normas fuera la de su salida coactiva del territorio español y su retorno al Estado de origen. La centralidad de la expulsión ha provocado la creación de una estructura aplicativa que legitima la vulneración de los derechos de estas personas. La voluntad de justificar ese dispositivo de expulsión ha provocado, incluso, la utilización torticera de las estadísticas y las causas de las expulsiones por diferentes Gobiernos. En este trabajo, con los datos oficiales obtenidos del Portal de Transparencia, se analiza el volumen de expulsiones dictadas y ejecutadas en los últimos años, así como los motivos jurídicos que las fundamentaron. Todo ello para valorar la evolución de esta figura y cuestionar el coste humano y estructural que la misma ha ocasionado.

Palabras clave: expulsiones, devoluciones, estancia irregular.

ABSTRACT

Expulsion has been the main element of the Spanish migration policy. The purpose was that the main response to migrants breaking the Law should be their deportation from Spain to their country. The central importance of the expulsion has created a structure for its application legitimizing the violation of migrants' rights. Different Spanish Governments have even manipulated the figures and the causes of the expulsions to justify this deportation structure. In this paper, the volume of expulsions issued and implemented in the last years and the causes of them are analysed in base of the official data obtained from

the Spanish Government Transparency Website. The aims are to evaluate the development of the deportations in Spain and to challenge the human and systemic cost of them.

Keywords: deportations, returns, illegal residency.

1. Planteamiento

La política migratoria española le ha concedido a la expulsión un papel referencial. En materia de migraciones el poder político ha intentado construir un relato en el que se distingue entre migrantes buenos, que migran de forma legal y ordenada, y migrantes malos, que migran de forma ilegal¹. En esta dicotomía, simplista y falaz, la expulsión, entendida en un sentido amplio, adquiere una gran importancia puesto que se presenta ante la opinión pública como la respuesta adecuada y justa frente a aquellas personas extranjeras que han incumplido la normativa de extranjería.

La centralidad de la expulsión conlleva una serie de consecuencias estructurales que implican grandes costes humanos. Para lograr la finalidad de expulsar a las personas en situación irregular la expulsión se genera un sistema en el que se justifica privar de libertad a las personas migrantes en CIE o realizar controles de identidad por perfil racial (Boza Martínez, 2016: 133 y ss.). En este contexto, la utilización de las cifras de expulsiones no ha sido una cuestión menor. Para sustentar argumentalmente el éxito del combate frente a la migración irregular resulta necesario acreditar un alto número de deportaciones forzosas, bien sea a través de la figura jurídica de la expulsión, bien sea a través de la figura jurídica de la devolución e, incluso, mediante otras figuras como la denegación de entrada. La firmeza frente a la migración irregular se acredita, por parte de los gobernantes, mediante la presentación de datos sobre el número de procedimientos en los que coercitivamente se expulsa a una persona extranjera que se encuentra en territorio español. Curiosamente, se prescinde de los datos en los que tal proceso no se ejecuta de forma coercitiva, como son los supuestos de salida voluntaria que fueron considerados centrales por la normativa europea², pero que resultan poco severos frente a la opinión pública.

No obstante, ante las imágenes dantescas de las tragedias vividas por las personas migrantes que tratan de alcanzar las costas españolas, la sensibilidad de la opinión pública, en gran medida, se muestra reacia a aceptar que la única alternativa sea hacer regresar a estas personas a los lugares de los que huían. A este aspecto comunicativo hay que unir otro

¹ Por poner solo ejemplos recientes, el Ministro del Interior, en Algeciras, el 17 de junio de 2019 mostró la necesidad de “avanzar hacia un migración legal y ordenada”. El 29 de mayo, en una visita a Ceuta, la Ministra de Trabajo, Magdalena Valerio resaltó la apuesta del Gobierno por “una inmigración legal, ordenada y segura”. También en Ceuta, en enero, el líder de la oposición, Pablo Casado exigió una migración “ordenada y con contrato”.

² Véase el Considerando 10 de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

elemento de gestión puesto que, como se mostrará con posterioridad, en España se ha mantenido una baja tasa de ejecución de las órdenes de expulsión dictadas masivamente (Fernández Bessa y Brandáriz, 2016: 8). Es por ello que el relato oficial introdujo una nueva justificación para las expulsiones al vincularlas con la peligrosidad de los migrantes expulsados (Brandáriz García, 2011: 190). Se señala la preferencia por la expulsión de los migrantes que suponen un riesgo para la sociedad española y se construye la figura de las expulsiones cualificadas (Boza Martínez, 2016; Fernández Bessa Y Brandáriz, 2016: 9 y ss), a pesar de que ello se haga falseando las cifras³.

Como puede apreciarse, los datos sobre las expulsiones no resultan una cuestión neutra. Es por ello que en el marco de este trabajo se va a abordar un análisis e interpretación de las mismas. Con tal finalidad, se mostrarán y presentarán las cifras oficiales, obtenidas en el Portal de Transparencia del Gobierno español y Eurostat⁴, en cuanto a las expulsiones y devoluciones ejecutadas por España en el período 2005-2018, con referencia a la tipología de dichas expulsiones y la razón de las mismas, en relación con la norma y al artículo invocado para su imposición.

2. Las cifras de expulsiones y devoluciones. Órdenes de retorno dictadas y ejecutadas

El análisis de estas cifras debe comenzar por una visión global que pone de relieve la magnitud de estas instituciones. En efecto, desde el año 2008 - fecha en la que se cuenta con los primeros datos estadísticos fiables en Eurostat -, en España se han dictado 539.030 decisiones de retorno, concepto en el que se tanto las órdenes de expulsión propiamente dichas como los acuerdos de devolución. De estas, según los datos de Eurostat, se han ejecutado 172.315. Esta cifra no coincide exactamente con el que ofrece el Portal de Transparencia que sitúa la cantidad de órdenes de retorno ejecutadas en este periodo en 140.726. La diferencia puede hallarse en que la estadística de Eurostat incorpora dentro de esta cantidad los procesos que finalizaron con salida voluntaria y otras categorías jurídicas como readmisiones, supuestos a los que no se hace referencia en los datos del Gobierno español (Fernández Bessa y Brandáriz, 2016)⁵.

Lo primero que llama la atención de estas cifras es la escasa aplicación de las órdenes de retorno dictadas. Según los datos de Eurostat, salvo en el año 2013, el porcentaje nunca superó el 40% y en ciertos años, como 2009 y 2010 se ubicó por debajo del 30%. Resulta

³ En este sentido, puede destacarse la noticia publicada por El Confidencial, “Los gobiernos de Zapatero y Rajoy inflaron las expulsiones de inmigrantes por delinquir”, en https://www.elconfidencial.com/espana/2018-10-11/interior-inmigrantes-expulsiones-policia_1628395/

⁴ El autor quiere agradecer a la periodista Yuly Jara que le haya facilitado estos datos desde el año 2005 al 2017 y a Josep Buades, autor del Informe “Discriminación en origen” del Servicio Jesuita a Migrantes de España, por haberle proporcionado los datos de 2018.

⁵ De forma más general sobre la imprecisión de los datos estadísticos del Ministerio del Interior en materia de expulsiones Martínez Escamilla (2013, 107 y ss.).

sorprendente el dato del último año puesto que el porcentaje de órdenes de retorno ejecutadas descendió al 21%, la cifra más baja de la serie histórica, poniendo así en cuestión el crecimiento detectado en años anteriores y que había sido vinculado a un giro en aras de la eficiencia en la gestión de las migraciones por Fernández Bessa y Brandáriz (2016).

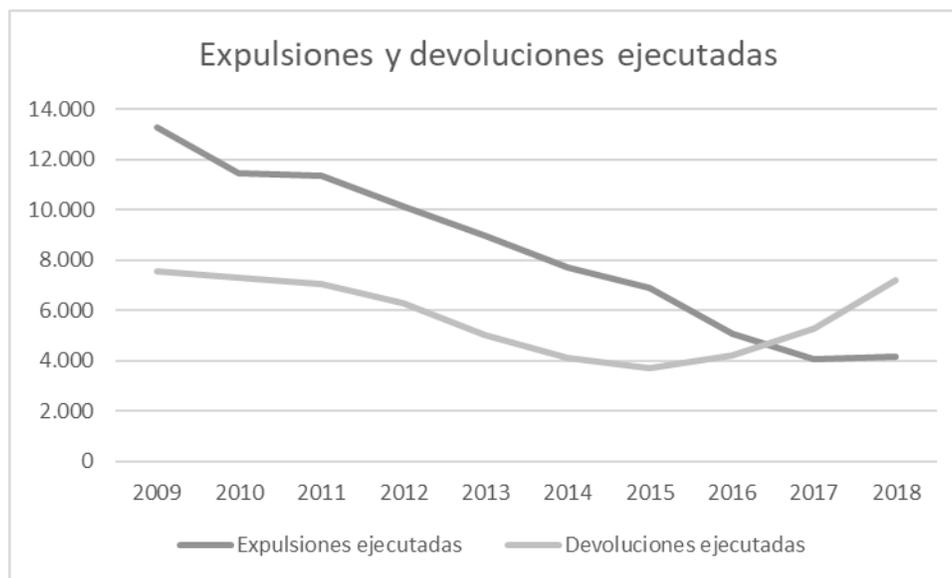


Gráfico 1. Datos del Servicio Jesuita a Migrantes (2019)

Si se diferencia entre los datos relativos a expulsiones y devoluciones ejecutadas, se aprecia un cambio de tendencia absoluto en estos dos últimos años. Como se puede apreciar en el gráfico 1, las expulsiones habían supuesto la mayor parte de los procedimientos ejecutados en este sentido, situándose por encima del 60% en todos los períodos. No obstante, a partir de 2016, el porcentaje de devoluciones comienza a crecer hasta el punto de que en 2018 se ha revertido la situación y el 63% de los retornos ejecutados han sido devoluciones.

Este dato puede resultar llamativo y podría vincularse al incremento de llegadas recibidas en España durante los últimos años. Sin embargo, si nos centramos en datos totales podemos apreciar que la cifra de devoluciones ejecutadas en 2018 se sitúa en el entorno de la de los años 2009 al 2011 y que este cambio de tendencia responde más bien a un descenso notable de las expulsiones ejecutadas que en los años 2017 y 2018 suponen menos de un tercio de las ejecutadas en 2009. Para detectar las razones de este descenso en las expulsiones puede resultar interesante profundizar en la tipología y motivos de las diferentes expulsiones ejecutadas en España durante el último período.

3. ¿Por qué se expulsa a las personas extranjeras en España? Análisis de las razones alegadas para la expulsión

Los motivos que contempla el ordenamiento jurídico español para la expulsión de una persona extranjera son variados. En efecto, los datos que se manejan, proporcionados por el Ministerio del Interior a través del Portal de Transparencia, identifican hasta 61 categorías de expulsiones diferentes. En este caso, se está haciendo referencia únicamente a expulsiones, puesto que en materia de devoluciones se identifican diez motivos más. Con todo, a pesar de la pluralidad de razones contempladas, la realidad es que la inmensa mayoría de las expulsiones ejecutadas en España en estos años lo han sido por estancia irregular, en aplicación del artículo 53.1.a) de la LO 4/2000. En total, desde 2005 a 2018, de las 126.866 expulsiones ejecutadas, el 70% lo han sido por estancia irregular.

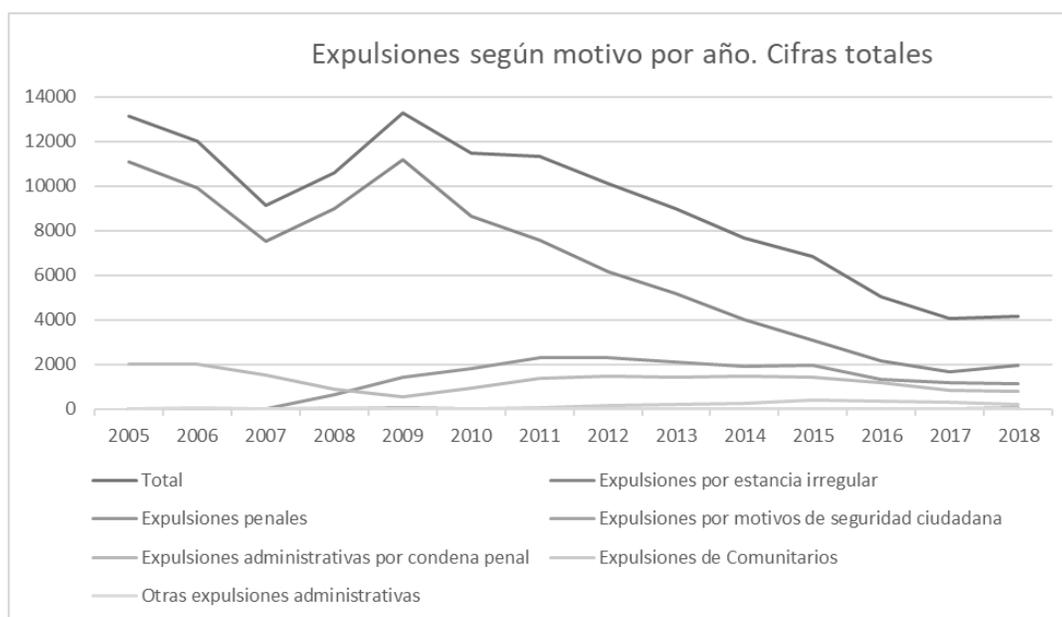


Gráfico 2. Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior obtenidos a través del Portal de Transparencia

En el Gráfico 2 puede apreciarse que la evolución en la aplicación del total de expulsiones ejecutadas ha estado intrínsecamente vinculada con la evolución de las expulsiones ejecutadas por estancia irregular. En definitiva, el sistema de expulsiones aplicado por el Estado español y que ha representado un coste tan alto desde el punto de vista humano y también desde el punto de vista económico ha estado volcado en la expulsión de personas que se encontraban en situación irregular.

La introducción de conceptos como las expulsiones cualificadas, que se decían estaban dirigidas a la expulsión de personas extranjeras peligrosas por contar con antecedentes penales o policiales ha sido, en gran medida, falsa puesto que, mientras que los datos publicados por el Ministerio del Interior al respecto señalaban que un 85% de las expulsiones ejecutadas eran de este subtipo (Fernández Bessa y Brandáriz, 2016: 10), la

realidad de las estadísticas que ha ofrecido el propio Ministerio del Interior pone de relieve que las expulsiones que se estaban ejecutando lo eran, esencialmente, por estancia irregular. Ya se ha señalado que la utilización, en la definición de las expulsiones cualificadas, de un concepto como el de antecedentes policiales difuminaba esa supuesta línea de peligrosidad puesto que cualquiera de las personas extranjeras en situación irregular detenidas con la finalidad de ser expulsada se incluía en el fichero de antecedentes policiales de la Dirección General de la Policía (Boza Martínez, 2016: 119).

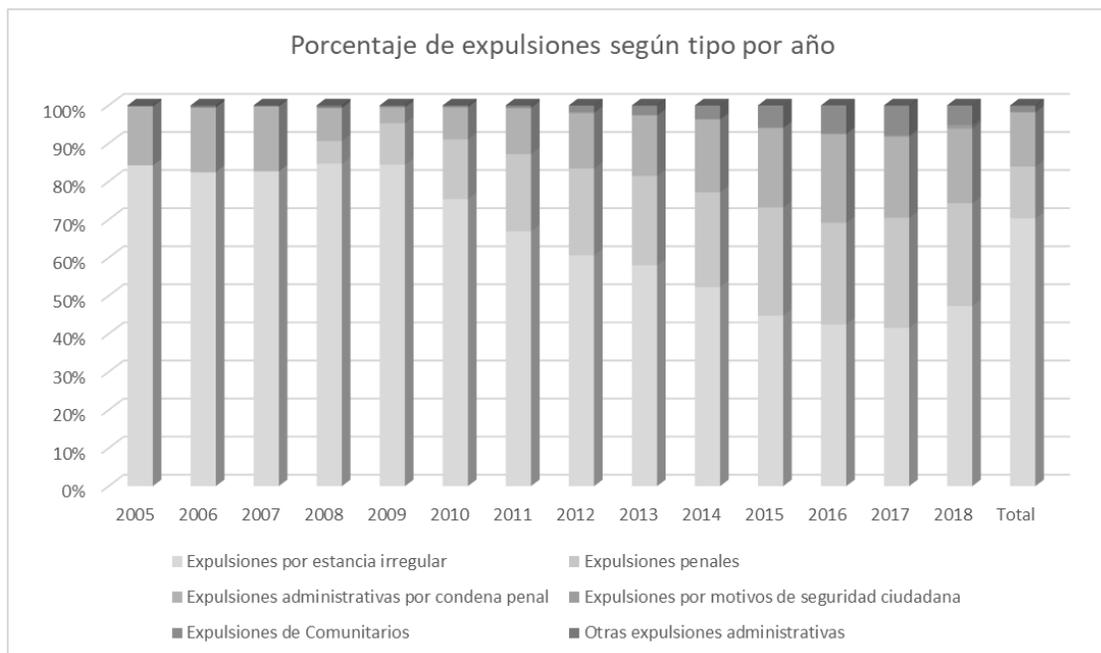


Gráfico 3. Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

No obstante, hay que señalar que en los últimos años se ha producido un ligero cambio desde esta perspectiva. En efecto, a partir del año 2010 las expulsiones por estancia irregular han ido perdiendo peso relativo en el conjunto de las expulsiones. Así, mientras que en 2009 estas suponían un 84% del total de expulsiones ejecutadas, esta cifra ha ido descendiendo paulatinamente, como puede observarse en el gráfico 3, hasta suponer, en el año 2017, un 41%. El peso relativo perdido por esta causa de expulsión ha sido ganado por las expulsiones por motivos penales, tanto las penales propiamente dichas, es decir, aquellas impuestas por el juez penal, como las expulsiones indirectas por motivos penales (Boza Martínez, 2016: 25), esto es, las expulsiones administrativas basadas en condena penal. Sin embargo, este aumento no tiene un reflejo en los datos totales puesto que, como podrá verse en el siguiente apartado, estas expulsiones crecieron en cifras globales durante los años 2011 al 2015 pero, desde entonces, han visto reducida su aplicación. Paradójicamente, esta reducción se ha producido tras la introducción de una reforma en el Código penal que pretendía ampliar los supuestos de aplicación de la expulsión penal.

4. Los efectos de la reforma del artículo 89 CP

Se ha señalado con anterioridad que las expulsiones por motivos penales, tanto las impuestas judicialmente como las decretadas administrativamente, habían ganado peso relativo en el conjunto de las expulsiones ejecutadas en España en los últimos años. A este respecto, resulta relevante poner en relación esta mayor presencia porcentual con la introducción de ciertas modificaciones legales sobre la materia.

En efecto, en el año 2015 se produjo una reforma muy relevante del artículo 89 CP, de la que ya se ha hablado en otro apartado de esta obra, y que supuso, como cuestión más destacada en este punto, la generalización del ámbito subjetivo de aplicación de la expulsión judicial penal. Así, tras la entrada en vigor el 1 de julio de 2015 de la LO 1/2015 que reformaba el Código penal, cualquier persona extranjera, independientemente de su condición administrativa en España, ante la imposición de una pena de prisión superior a un año podía ver sustituida esta pena por su expulsión de España. Se modificaba el régimen anterior que únicamente permitía la expulsión de las personas extranjeras en situación irregular. Parece procedente comprobar si tal generalización, con las graves consecuencias que conllevaba en el marco del ordenamiento jurídico español (García España, 2016: 8), ha tenido el previsible efecto de suponer un auge en la ejecución de las expulsiones judiciales penales. Sin embargo, la comprobación de los datos oficiales conduce, precisamente, a una visión distinta.

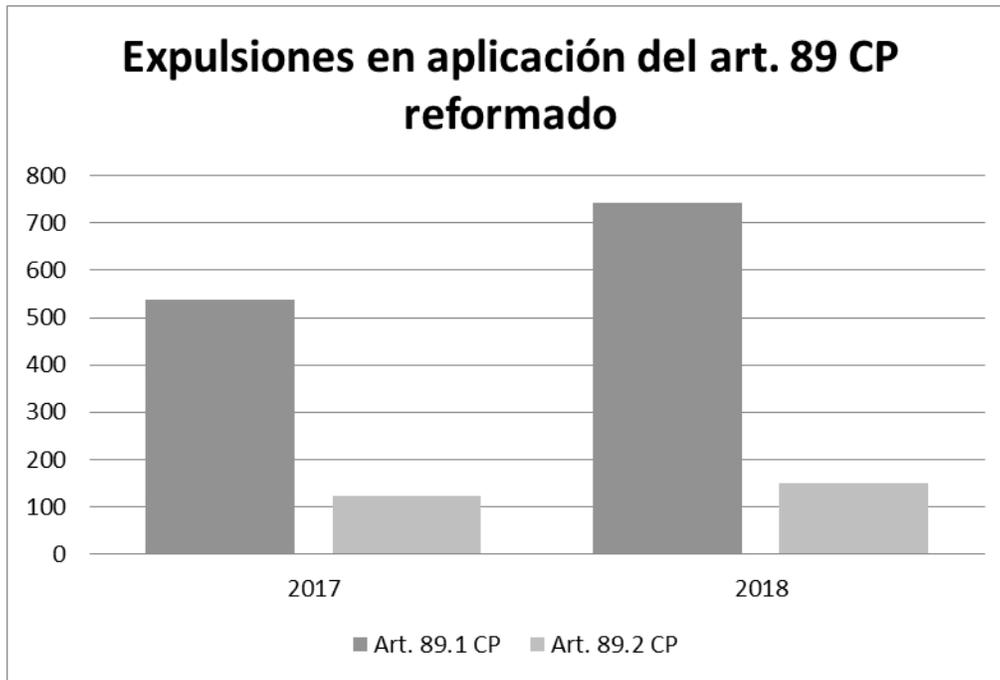


Gráfico 4. Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

Los datos que ofrece el Ministerio del Interior sólo contemplan la imposición de expulsiones por la vía del reformado artículo 89 CP durante los años 2017 y 2018. Como se puede observar en el Gráfico 4, de ellas, la mayoría, obviamente, lo fueron en aplicación del apartado 1º - pena de prisión superior a 1 año - mientras que las que se ejecutaron en aplicación del apartado 2º - pena de prisión superior a 5 años - fueron una minoría. Es algo absolutamente coherente puesto que la aplicación del apartado 2º requiere el cumplimiento de una parte de la condena, algo que, en la mayoría de los casos, no se habría producido aún en estos años habida cuenta de que la reforma entró en vigor en junio de 2015.

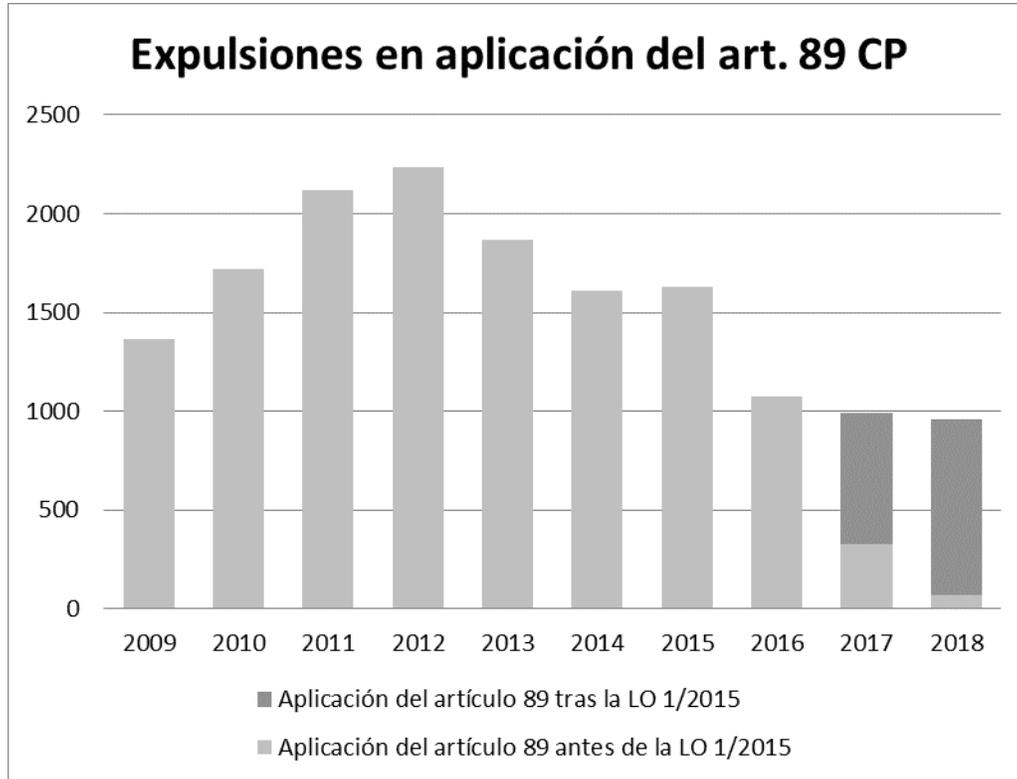


Gráfico 5. Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

Estos datos deben ser puestos en relación con la aplicación anterior del artículo 89. Como puede observarse en el Gráfico 5, la cifra de expulsiones durante los años precedentes en aplicación del artículo 89 ha sido mucho más alta que la de los años 2017 y 2018. Incluso si se suman para estos dos últimos años las expulsiones derivadas de la aplicación del artículo 89 en su redacción previa a la reforma y en su redacción posterior, se evidencia que son las más bajas desde el año 2009. En definitiva, la modificación del artículo 89 CP, pese a la pretensión de generalizar la expulsión a cualquier persona extranjera no ha tenido un efecto real en su aplicación ni ha supuesto un incremento en cuanto a la ejecución de expulsiones penales como sustitutivas de la pena impuesta.

5. Conclusiones

Las cifras analizadas sobre las expulsiones permiten constatar un fracaso del sistema. La centralidad de la expulsión y los costes económicos que de la misma derivan se acompañan con un porcentaje de ejecución de las órdenes de retorno impuestas ciertamente bajo. Conviene tener presente que la imposición de una orden de retorno supone para la persona extranjera en situación irregular un incremento de su vulnerabilidad y una restricción aún más intensa en sus derechos (Terradillos Basoco, 2010: 7 y ss.). Esta situación la han padecido más de medio millón de personas en España durante los últimos diez años y, de estas, apenas el 31% ha sido finalmente deportado. En este sentido, las cifras de ejecución de expulsiones, propiamente dichas, han caído notablemente en los últimos años como efecto, muy probablemente, del descenso de población migrante en situación irregular en España. De hecho, hay un cambio de tendencia según la cual el dispositivo de deportación español durante los dos últimos años ha ejecutado mayor número de devoluciones que de expulsiones. Sin embargo, las cifras de devoluciones totales ejecutadas en 2018 no han alcanzado las de 2009. Sin embargo, tampoco se ha producido un incremento relevante de las expulsiones de naturaleza penal, ni de las impuestas por el juez penal, ni de las impuestas por la Administración por la vía del artículo 57.2 de la LO 4/2000. Es más, la reforma del artículo 89 CP que generalizaba la sustitución de la pena de prisión superior a un año para cualquier persona extranjera, con independencia de su situación legal en España, no ha supuesto un incremento en el volumen de expulsiones de este tipo ejecutadas.

En definitiva, se produce un doble juego que rompe la lógica. Los datos muestran que se imponen menos expulsiones y que se ejecutan menos expulsiones, pero el núcleo fundamental de la gestión migratoria sigue siendo el dispositivo de deportación. La expulsión pierde magnitud, pero no pierde relevancia. Es por ello que se hace necesario repensar el sistema migratorio español y, especialmente, el papel referencial de la deportación en el mismo. Es obvio que se trata de un pensamiento contracorriente en momentos como los actuales en los que los discursos de ultraderecha copan las agendas de toda Europa y la Unión Europea negocia una modificación a la Directiva Retorno aún más restrictiva y centrada en el internamiento y la expulsión. La realidad de los hechos pone de manifiesto que el sistema utilizado, que tan bien se definió como “que no salgan, si salen que no lleguen y si llegan que sean inmediatamente detenidos y lo antes posible repatriados” (Martínez Escamilla, 2009: 9), no funciona y ha generado un altísimo coste humano y económico (Mbizoyo, 2019).

BIBLIOGRAFÍA

Boza Martínez, D. (2016): *La expulsión de personas extranjeras condenadas penalmente: el nuevo artículo 89 CP*, Pamplona, Aranzadi.

Brandáriz García, J.A. (2011): “La conexión entre migración, inseguridad y criminalidad: influencia de las retóricas mediáticas en la construcción de estereotipos negativos”, en VV.

AA., *Un Derecho penal comprometido. Libro Homenaje al Prof. Dr. Gerardo Landrove Díaz*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Fernández Bessa, C. y Brandáriz García, J.A. (2016): “Transformaciones de la penalidad migratoria en el contexto de la crisis económica: El giro gerencial del dispositivo de deportación”, en *InDret*, 4/2016. Disponible en: <http://www.indret.com/pdf/1247.pdf>. (acceso: 4 de diciembre de 2019).

García España, E. (2016): “La expulsión como sustitutivo de la pena de prisión en el Código penal de 2015: ¿De la discriminación a la reinserción?”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 18-07. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-07.pdf> (acceso: 4 de diciembre de 2019).

Martínez Escamilla, M. (2009): “Inmigración, Derechos Humanos y Política Criminal: ¿Hasta dónde estamos dispuestos a llegar?”, en *InDret*, 3/2009. Disponible en: <http://www.indret.com/pdf/651.pdf>. (acceso: 4 de diciembre de 2019).

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

Mbiyozo, A-N. (2019): “Returning migrants. Europe’s focus, but at what cost?”, Policy Brief, Institute for Security Studies. Disponible en: <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/pb-127-2.pdf>. (acceso: 4 de diciembre de 2019).

Servicio Jesuita a Migrantes (2019): *Discriminación en origen*, Madrid. Disponible en: <https://sjme.org/wp-content/uploads/2019/06/Informe-CIE-2018-SJM.pdf>. (acceso: 4 de diciembre de 2019).

Terradillos Basoco, J. M. (2010): “Reflexiones y propuestas sobre inmigración”, en *InDret*, 2010/1. Disponible en: <http://www.indret.com/pdf/695.pdf>. (acceso: 4 de diciembre de 2019).