



CRIMINALIZACIÓN RACISTA DE LOS MIGRANTES EN EUROPA

SALVATORE PALIDDA
JOSÉ ÁNGEL BRANDARIZ GARCÍA
(directores)

AGUSTINA IGLESIAS SKULJ
JOSÉ ANTONIO RAMOS VÁZQUEZ
(coordinadores)

Marcelo Aebi, Hans Jörg Albrecht, Marco Aparicio Wilhelmi, Edoardo Baz-
zaco, Mary Bosworth, José Ángel Brandariz García, Fabienne Brion, Natalia
Delgrande, Alessandro De Giorgi, Mhairi Guild, Cristina Fernández Bessa,
Bernard Harcourt, Agustina Iglesias Skulj, Yasha Maccanico, Marcello Mane-
ri, Giuseppe Mosconi, Laurent Mucchielli, Sophie Nevanen, Salvatore Palid-
da, Federico Rahola, Lucia Re, José Antonio Ramos Vázquez, Nando Sigona,
Jérôme Valluy
(autores)

Granada, 2010

BIBLIOTECA COMARES DE CIENCIA JURÍDICA

Director de publicaciones:
MIGUEL ÁNGEL DEL ARCO TORRES

COLECCIÓN:
ESTUDIOS DE DERECHO PENAL Y CRIMINOLOGÍA

XX

Director de la colección
CARLOS MARÍA ROMEO CASABONA

La mayoría de los artículos de este libro han sido presentados en una primera versión en el Congreso del Proyecto CRIMPREV (*Criminalization and victimization of immigrants in Europe*, red de excelencia europea f6), organizado por S. Palidda en el *Dipartimento di Scienze Antropologiche* de la Universidad de Genova (Italia). En diversas versiones y con diversas selecciones, han sido publicados en italiano por Agenzia X, y están en prensa en inglés con Ashgate y en francés con Karthala. Se agradece la contribución de todos los autores, así como de todas las personas que durante estos años han colaborado directa o indirectamente en este Proyecto. El libro está dedicado a los migrantes víctimas del prohibicionismo y de la criminalización racista.

© Los autores
Editorial Comares S.L:
C/ Gran capitán, 10 - bajo
18002 Granada
Tlf: 958 46 53 82 Fax: 958 27 27 36

E-mail: libreriacomares@comares.com
<http://www.comares.com>

ISBN: 978-84-9836-XXX-X Depósito legal: GR. XXX-2010

Fotocomposición, impresión y encuadernación: Editorial Comares S.L.

SUMARIO

«Prólogo: retos de las políticas de control y persecución de los migrantes», <i>José Ángel Brandariz García/Agustina Iglesias Skulj/José Antonio Ramos Vázquez</i>	1
«Introducción», <i>Salvatore Palidda</i>	13
 I. DISCURSO Y TEMATIZACIÓN DE LA CRIMINALIZACIÓN RACISTA	
«Los medios de comunicación y la guerra contra las migraciones», <i>Marcello Maneri</i> . .	33
«Desde los márgenes. Diversidad cultural, democracia e inclusión social», <i>Marco Aparicio Wilhelmi</i>	57
«¿Utilizar el género para hacer la diferencia? La doctrina de los delitos culturales y de la defensa cultural», <i>Fabienne Brion</i>	79
«La máquina de captura», <i>Federico Rahola</i>	95
 II. EL MARCO EUROPEO Y ESTADOUNIDENSE	
«Los gitanos en la Europa neoliberal. Antigitanismo, pobreza y límites de la etnopolítica», <i>Nando Sigona</i>	109
«La metamorfosis del asilo en Europa: de los orígenes históricos del «falso refugiado» hasta su internamiento», <i>Jérôme Valluy</i>	123
«Las estadísticas sobre los reclusos extranjeros en Europa (1989-2006)», <i>Natalie Delgrande/Marcelo F. Aebi</i>	135
«El experimento penal americano», <i>Alessandro De Giorgi</i>	151
«El camino hacia el <i>profiling</i> racial está pavimentado con migrantes», <i>Bernard E. Harcourt</i>	161
 III. ESTUDIOS DE ÁMBITO NACIONAL	
«Delincuencia, victimización, criminalización y tratamiento penal de los extranjeros en Francia», <i>Laurent Mucchielli/Sophie Nevanen</i>	189
«Criminalización y victimización de inmigrantes en Alemania», <i>Hans-Jörg Albrecht</i> . .	217

«Gobernando mediante el control de las migraciones en Gran Bretaña», <i>Mary Bosworth/Mhairi Guild</i>	237
«La actuación penal sobre los menores: el caso inglés como paradigma», <i>Yasha Maccanico</i>	257
«La construcción de los migrantes como categoría de riesgo para el sistema penal español», <i>José Ángel Brandariz García/Cristina Fernández Bessa</i>	271
«Minorías e inmigración en España en los discursos de los medios de comunicación y la política», <i>Edoardo Bazzaco</i>	291
«El <i>crime deal</i> italiano», <i>Salvatore Palidda</i>	303
«La seguridad de la inseguridad. Retóricas y giros de la legislación italiana», <i>Giuseppe Mosconi</i>	321
««Extranjeros menores». Los jóvenes migrantes en los establecimientos penales italianos», <i>Lucia Re</i>	345
NOTA DE CLAUSURA	361
AUTORES	363
BIBLIOGRAFÍA	365



LAS ESTADÍSTICAS SOBRE LOS RECLUSOS EXTRANJEROS EN EUROPA (1989-2006)¹

NATALIE DELGRANDE
MARCELO F. AEBI
Université de Lausanne

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el aumento del número de extranjeros en las cárceles de Europa occidental ha llevado a muchos políticos de todas las tendencias a apoyar importantes modificaciones en las leyes de inmigración. Normalmente, el debate político sólo ofrece una imagen parcial de la situación real y se centra principalmente en interpretar las diferencias entre las proporciones de nacionales y extranjeros en las estadísticas de delincuencia². Vamos a analizar aquí el fenómeno sobre la base de datos empíricos, dejando de lado los estereotipos y los *clichés* políticos y sociales consolidados.

Después de discutir algunos aspectos teóricos y metodológicos, vamos a analizar el porcentaje de extranjeros en las cárceles europeas y, con detalle, cuál es la situación en los países de la UE. Para poner a prueba las diversas hipótesis interpretativas de estas estadísticas, tendremos en cuenta la situación de los reclusos extranjeros, distinguiendo entre los detenidos a la espera de juicio y los condenados. Introduciremos, además, algunos datos demográficos sobre el porcentaje de extranjeros en la población residente y también algunos indicadores de la situación económica de los países objeto de la investigación. Finalmente, analizaremos la evolución de la situación desde 1989 hasta 2006.

¹ Traducción de *Mónica Zapico Barbeito*, Universidad de A Coruña.

² Estas discusiones son similares, curiosamente, a las que tuvieron lugar hace cien años en América del Sur cuando los inmigrantes europeos eran la minoría étnica sobrerrepresentada en las estadísticas de delincuencia; véase AEBI, 2005.

LA DEFINICIÓN DE CIUDADANO EXTRANJERO Y RECLUSO EXTRANJERO

Este trabajo está obviamente condicionado por las definiciones jurídicas adoptadas por cada país. Estas no son tan claras como podría pensarse. Existe, por otra parte, una confusión recurrente entre inmigrante y extranjero (AEBI, 2006).

LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS

En general, los extranjeros se definen como los ciudadanos no nacionales, pero las normas que definen la ciudadanía (y el acceso a ésta) varían mucho en función del país y del período histórico. Estos son algunos ejemplos notables. En la Rusia imperial, en algunos períodos del siglo XIX, un/a ruso/a era considerado un extranjero/a en Finlandia, Polonia y Besarabia, que eran por aquel entonces una parte del imperio zarista (TESLENKO, 2000). Los ciudadanos franceses nacidos en las colonias que se trasladaron a Francia después de la independencia de Argelia (1962), recibieron el estatuto de «repatriados» y por lo tanto fueron tratados como extranjeros en su país de origen (ESCLANGON-MORIN, 2006). Hasta el último cuarto del siglo pasado, las mujeres alemanas o suizas que vivían en el extranjero perdían su nacionalidad al casarse con un extranjero. Durante la mayor parte del siglo XX, las personas que vivían en cada una de las quince repúblicas de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), adquirirían la misma ciudadanía sin ninguna especificación particular acerca de su región de nacimiento. En Hungría, por lo menos hasta 1998, los húngaros que tenían doble nacionalidad y vivían en el extranjero eran considerados como extranjeros en las estadísticas de delincuencia (EUROPEAN COMMITTEE ON CRIME PROBLEMS, 1999: 87). Aunque se puede pensar que estos ejemplos no son representativos, lo cierto es que muestran que, en determinadas circunstancias, esto es, cuando una parte de la población es difícil de clasificar dentro de la dicotomía habitual entre extranjeros y nacionales, la categoría de extranjeros puede dilatarse de manera artificial (MADDENS/BILLIET/BEERTEN, 2000).

Es entonces importante distinguir entre un sentimiento de pertenencia a una nación (nacionalidad) y el tener el pasaporte de ese país (ciudadanía). El sentido de pertenencia a un grupo étnico, a un territorio o un pueblo determina en cierta medida la variabilidad de las interpretaciones de un concepto relativamente general y abstracto como es la definición de nacionalidad (BRUBAKER, 1992). Por ejemplo, después de la Revolución, en la legislación francesa, el principio elegido como decisivo y mantenido hasta nuestros días es el *ius soli* combinado con el *ius sanguinis*. El principio del *ius soli* fue objeto de un acalorado debate que aún continúa hoy. Según este principio y teniendo en cuenta algunos cambios introducidos por la ley de 1998, cualquier persona nacida en territorio francés y que haya cumplido los 13 años «puede convertirse» en ciudadano francés. Al alcanzar la mayoría de edad (18

años) la nacionalidad francesa se concede automáticamente (SAHLINS, 2004). Por tanto, hasta la mayoría de edad hay una diferencia clara entre el *ser* y el *convertirse* en un ciudadano francés, sin embargo, al alcanzarla, no se puede aplicar ninguna distinción. Este principio legal no garantiza sin embargo la inclusión social plena, especialmente cuando ciertas categorías de extranjeros no hacen uso del derecho a obtener la ciudadanía francesa (CATANI/PALIDDA, 1989). El *ius soli* es una excepción dentro de los sistemas jurídicos europeos. El principio de *ius sanguinis* o de la nacionalidad adquirida a través de los vínculos familiares es el dominante en las legislaciones de los países europeos aquí examinados.

Aunque hay una tendencia general en Europa hacia la unificación de las leyes nacionales (HECKMANN/SCHNAPPER, 2003: 256-257), las normativas concretas de cada país no facilitan las comparaciones internacionales. Coexisten, también, categorizaciones dispares y a veces incluso contradicciones dentro del mismo sistema de justicia penal.

LOS RECLUSOS EXTRANJEROS

Un problema adicional deriva del hecho de que, intuitivamente, se puede pensar en una comparación entre las poblaciones penitenciarias basada en una comparación entre reclusos. Éstos se definen como las personas privadas de su libertad en cuanto imputados o condenados por haber cometido un delito. Dentro de la categoría particular de extranjeros, sin embargo, algunas personas son privadas de su libertad a causa de su situación irregular. Por tanto, es extremadamente importante distinguir entre los extranjeros detenidos por razones administrativas y los extranjeros acusados o condenados por motivos penales. Cada país adopta su propia legislación con respecto a la residencia en su territorio y a pesar de los esfuerzos para definir la detención (administrativa o penal), es muy difícil hablar de una distinción formal entre los extranjeros. Por ejemplo, en Bélgica, toda persona que cometa violaciones de las leyes de inmigración —que corresponden a una infracción administrativa— se la encarcela (INTRAND/PERROUTY, 2005). Digneffe (2002) subraya que el aumento del número de reclusos extranjeros, refleja de hecho un aumento de los «crímenes contra la nacionalidad».

En muchos países europeos, donde hay falta de espacio en las instituciones específicamente dirigidas a ellos, los extranjeros que van a ser expulsados son internados en prisión. Dado que los extranjeros son una minoría de la población carcelaria, las formas de encarcelamiento no son muy diferentes de las de los presos comunes. La elección de soluciones alternativas de privación de libertad a veces puede ser confusa. Ocurre, por ejemplo, que según el boletín oficial del *Departamento Federal de Justicia y Policía (Dfjp)* de Suiza, en 2005, estaban privados de libertad 784 extranjeros que habían violado la *Ley federal sobre la estancia*

y residencia de extranjeros (*Lsee*), lo cual representa un 17,7% de todos los presos extranjeros (ULLRICH, 2008: 5). Según los datos publicados por el *Consejo de Europa (Cde)*, sin embargo, hay sólo 386 personas en esta situación (AEBI/STADNIC, 2007: 27). La diferencia en este cálculo deriva del hecho de que la cifra proporcionada por *Dffp* incluye las violaciones de dos artículos del Código penal suizo (Artículos 252 y 291). El primero castiga la falsificación de documentos oficiales (por ejemplo pasaportes) y el segundo el incumplimiento de una orden judicial de expulsión del territorio suizo. Los 386 extranjeros que aparecen en la estadística del Consejo de Europa, son los que han sido afectados por las medidas de retorno forzoso o la expulsión y se encuentran recluidos a la espera de su ejecución, en centros especiales, mientras que probablemente los otros 416 están privados de libertad en cárceles comunes porque son responsables también de haber cometido delitos. Este ejemplo muestra la sutil línea que divide, desde un punto de vista legal, la condición de extranjero ilegal (clandestino) de aquél que es autor de un delito: el extranjero indocumentado viola la normativa administrativa, quien tiene un pasaporte falso viola el Código Penal.

METODOLOGÍA

Los datos aquí analizados se han publicado en los *Anuarios estadísticos penales del Consejo de Europa (Space)*³, una encuesta anual que existe desde 1983 y es utilizada regularmente por los investigadores⁴. Generalmente, *Space* indica el número de extranjeros en la población carcelaria en cada país, pero también incluye información sobre los recluidos en espera de juicio. La elección de una fuente única de información de las instituciones penales se basa en la idea de que la combinación de fuentes heterogéneas para medir el mismo concepto en los distintos países, hace a la investigación menos fiable a la hora de buscar un enfoque comparativo (BARCLAY, 2000). Sin embargo, somos plenamente conscientes de que los datos divulgados por *Space* están condicionados por las reglas para la recogida de datos estadísticos aplicados en cada país a la hora de establecer los datos nacionales (AEBI, 2008).

³ *Space –Estadísticas penales anuales del Consejo de Europa*. En 1983, el *Council for Penological Co-operation (Pc-Cp)* decidió iniciar el proyecto. La primera *survey* se llevó a cabo por P. Tournier, en 1984. En ella participaron 20 países y se utilizó una batería de 10 preguntas. Desde 2005 el cuestionario *Space* incluyó 20 temas básicos que se articulan en 66 ó 48 preguntas (versión completa y versión reducida). En la última encuesta (2006) participaron 49 personas entre los distintos países y entidades administrativas.

⁴ Entre otros, véase VAN KALMTHOUT/HOFSTEE-VAN DER MEULEN/DÜNKEL, 2007; WACQUANT, 1999.

La encuesta de *Space* ha sido mejorada en los últimos años para que coincida lo más posible con los estándares generales de recogida y análisis de información cuantitativa (SARIS/GALLHOFER, 2007: 121-136). Los datos incluidos en *Space* son validados a través de la utilización del «filtro variable» que reduce el margen de error numérico al 5% (ALWIN, 2007: 20-23). Al mismo tiempo, la evolución y mejora de las aplicaciones y criterios usados en las encuestas *Space* en todos estos años han hecho posible la creación de indicadores estandarizados que permiten la comparación entre varios años: hoy *Space* permite construir series temporales utilizando los datos recopilados durante los últimos veintitrés años. Es posible, por lo tanto, observar la evolución del porcentaje de presos extranjeros desde la primera encuesta en 1984 hasta la de 2006. Esta información es particularmente importante cuando se comparan los cambios fundamentales que se han producido en este período en los sistemas políticos y legales de casi todos los países europeos (NELSON/BENTLEY, 1994; WALLACE, 2000).

Por esta razón vamos a trabajar con los datos de *Space* tanto desde una perspectiva transversal como longitudinal. Con el fin de dar a los resultados de nuestro análisis más fiabilidad introducimos, en alguna ocasión, ajustes de varios tipos. Por ejemplo, en el cálculo de la distribución europea de los porcentajes de los reclusos extranjeros, excluimos del cálculo, en la medida de lo posible, a las personas encarceladas por razones administrativas.

En muchos casos excluimos los valores extremos a fin de evitar defectos de interpretación. En particular, no tuvimos en cuenta países en los cuales el número total de sujetos es inferior a 100 ($N < 100$), por ejemplo, Andorra, San Marino o Liechtenstein.

En el cálculo de los cambios anuales en los porcentajes, introducimos un procedimiento de cálculo modificado que tiene en cuenta todos los valores anuales durante 17 años y no sólo el primero y el último. Este indicador, utilizado a menudo en demografía, economía o en química y física, se llama «tasa de variación media anual» (YOUNG, 1993). Este procedimiento hace posible la representación de la tasa media de variación anual calculada con los ajustes estadísticos⁵.

También usamos la información proveniente de otras investigaciones internacionales⁶ para construir una serie de variables demográficas y socio-económicas

⁵ Utilizamos aquí la regresión lineal aplicada a los logaritmos (función LOGEST de Excel).

⁶ *GDP and Main Components – Current Prices* (2007). Consultado el 6 de febrero de 2008 en Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136173,0_45570701&_dad=portal&_schema=ORTAL; VAN KALMTHOUT/HOFSTEE-VAN DER MEULEN/DÜNKEL, 2007; *United Nations Common Database* (Uncdb, 2007. Consultada el 20 de septiembre de 2007, United Nations Statistics Division: http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb_advanced_data_extract.asp).

que pueden estar relacionadas con las tasas de encarcelamiento. Así pues, veremos que estas últimas veremos están introducidas en nuestro análisis.

La distribución de los extranjeros en las instituciones penitenciarias europeas. Los porcentajes relativos a los reclusos extranjeros en los países del Consejo de Europa resultantes de la encuesta Space muestran que en la mayoría de los países de la Europa central y oriental hay un porcentaje de reclusos extranjeros muy baja (es decir, menos del 5%); por el contrario, las tasas son moderadas o altas en Europa occidental. De hecho, con la excepción de Estonia, la línea divisoria coincide con el antiguo telón de acero. Esta situación no es nueva en el continente europeo; los datos de 2006 son bastante representativos de los últimos cinco años. El porcentaje promedio de los presos extranjeros en Europa es del 20,3%. De los 46 países del mapa europeo la mitad se encuentran por debajo del umbral del 10% de reclusos extranjeros. Siete países presentan un porcentaje mayor comprendido entre el 20% y el 40% (Países Bajos, Alemania, Italia, España, Portugal, Suecia, Malta) y un quinto de todos los países tienen tasas comprendidas entre el 40% y el 70% (Estonia, Bélgica, Austria, Chipre, Grecia, Suiza, Luxemburgo, Andorra, Mónaco). Es interesante advertir que, curiosamente, a excepción de Estonia, Países Bajos, España y Portugal, a este último grupo de países pertenecen aquéllos que tienen las menores tasas de reclusión de Europa (AEBI/STADNIC, 2007: 31). Una posible explicación es que los países con un elevado número de presos extranjeros utilizan menos la cárcel para los nacionales, por ejemplo adoptando medidas alternativas para sus ciudadanos pero no para los extranjeros, que rara vez poseen los requisitos necesarios para beneficiarse de tales medidas.

Del mismo modo, los países con los porcentajes más altos se encuentran diseminados en diferentes áreas geográficas de Europa (sur-este, norte-este, centro y Europa occidental) lo que revela la ausencia de una tendencia general. Por otra parte, es interesante señalar que los países con el mayor porcentaje de reclusos extranjeros, tienen como característica común un tamaño más bien modesto. Se podría suponer también que el control social —formal e informal— es más fuerte en los países más pequeños⁷.

⁷ La situación en Estonia está particular y seriamente afectada por las decisiones políticas. Después de la caída de la Unión Soviética, Estonia ha sido, de hecho, uno de los pocos estados de la antigua URSS en elegir criterios de selección muy estrictos de base étnica para la concesión de la ciudadanía; PARK, 1994. Por ello, muchas personas de origen ruso nacidas en Estonia son hoy consideradas como «no ciudadanos». Esto explica por qué más de la mitad de los presos extranjeros estonios son rusos.

LA SITUACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

Para mostrar la situación de los presos extranjeros en los países de la UE, hemos agrupado estos países teniendo en cuenta su año de ingreso en la Unión. En primer lugar, comparamos los países ya miembros de la UE antes de 2004 con los que se incorporaron en 2004 y 2007. Los datos no incluyen los solicitantes de asilo y los extranjeros detenidos por razones administrativas; esta operación fue posible para todos los países excepto para Luxemburgo⁸.

Es sobre todo interesante comparar la situación de la UE con la de todos los países del Consejo de Europa. El promedio de todas las categorías de los extranjeros reclusos en los países del Consejo de Europa es del 20,3% y el porcentaje correcto es del 9,8%. Si en lugar de ello nos fijamos en los países de la UE, la media es del 21,7% y 18,9% correcto. Se puede observar que en el grupo de países de la UE la media es de casi el doble que la observada a nivel de la Consejo de Europa. En este caso específico, el porcentaje correcto representa un indicador estadístico más fiable, ya que reduce la influencia de los casos extremos en la distribución europea. Por esta razón, a lo largo de este estudio, usamos el porcentaje correcto como medida de referencia para las comparaciones en el interior de la Unión Europea.

En casi todos los países que se adhirieron a la UE antes de 2004, los presos extranjeros representan más del 10% de la población penitenciaria. Reino Unido y Finlandia son las únicas excepciones con, respectivamente, el 6,5% y el 8,1%. Todos los demás países afectados (86,7%) superan el nivel del porcentaje correcto del 10% europeo.

También calculamos la *variance-to-mean-ratio*⁹ (Vmr), la relación de la varianza media, para todos los países de la UE; este indicador muestra que los porcentajes son de hecho muy dispersos (Vmr=18,4). Una vez eliminados los valores extremos¹⁰ detectados en el interior del grupo de países miembros antes de 2004, su Vmr sigue siendo muy alto (10,9). No se verifica lo mismo para los

⁸ Para este país no hay información disponible sobre la detención administrativa. Hay que tener en cuenta que un gran número de extranjeros reclusos por razones administrativas en Luxemburgo están encarcelados en instituciones penitenciarias con el mismo régimen que el de los autores de infracciones penales; HANSEN, 2005.

⁹ La *variance-to-mean-ratio* es una medida de la dispersión de una distribución de probabilidad. El informe de varianza explicado sirve para medir el grado de aleatoriedad de un determinado fenómeno. El Vmr se utiliza habitualmente en biología, pero también en la gestión de crédito.

¹⁰ Del grupo de países que se adhirieron a la UE antes de 2004, se excluyeron Reino Unido y Finlandia (% <10). Hemos excluido, además, tres nuevos países que ingresaron en la UE en 2004 y 2007: Malta, Estonia y Chipre (> 30%).

países que entraron en la UE en el 2004 y el 2007, los únicos que muestran una cierta homogeneidad ($V_{mr} = 4,2$). Esta heterogeneidad sugiere que la aplicación de nuevas medidas europeas en materia penal, así como los acuerdos en políticas migratorias, tienen poca influencia sobre el número de extranjeros encarcelados, ya que parece depender más bien de las peculiaridades de cada país. Por ejemplo, las sentencias condenatorias de prisión dictadas en España prevén penas una media de tres veces más largas que las finlandesas (AEBI/DELGRANDE, 2008: 58, 60). En otras palabras, no hay uniformidad en la reclusión de los extranjeros en la UE.

Con el fin de llevar a cabo un análisis más detallado hemos clasificado los países en diferentes grupos en función de la fecha de entrada en la UE. Los grupos son los siguientes:

1. Países de la UE desde su origen (1957): Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo y Holanda. De la media recalculada se excluyó el valor extremo de Luxemburgo (123,1)

2. Los países de la IIª a la IVª de las sucesivas ampliaciones (1973 a 1995): Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal, España, Suecia y el Reino Unido.

3. Los países de las dos últimas ampliaciones (2004 y 2007): Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Eslovaquia y Eslovenia. Estonia fue excluida porque representa un valor extremo desde el punto de vista estadístico (129,9)

4. Tres países candidatos oficiales a entrar en la UE: Croacia, Macedonia, (parte de la ex Yugoslavia) y Turquía.

5. Otros estados no miembros de la UE, pero miembros del Consejo de Europa: Albania, Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Islandia, Liechtenstein, Moldavia, Mónaco, Noruega, Rusia, San Marino, Serbia, Suiza y Ucrania. Los países con menos de 100 reclusos (Andorra, Liechtenstein, Mónaco y San Marino) fueron excluidos porque los números demasiado bajos habrían afectado a la fiabilidad estadística.

Los dos grupos de países que presentan los valores más altos son los de los Estados fundadores de la UE en 1957 y los Estados que se adhirieron a la Unión Europea entre 1973 y 1995, lo que confirma nuestra consideración anterior sobre la distribución de los presos extranjeros en Europa.

En contraste, las dos categorías de países que presentan valores más bajos corresponden a los Estados que han ingresado recientemente en la UE (es decir, entre 2004 y 2007) y a los países oficialmente candidatos a la adhesión. Por último, se puede apreciar que el porcentaje de presos extranjeros en los países de la UE es casi el doble que el de los no miembros.

SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS PRESOS EXTRANJEROS EN LOS PAÍSES EUROPEOS

Una variable importante en el estudio de las estadísticas sobre los presos extranjeros se refiere a su condición jurídica (por ejemplo, si están en espera de juicio o condenados). De hecho, como puede verse comparando los datos, muchos países que presentan una alta tasa de reclusos extranjeros, cuentan entre éstos con un número significativo de personas que aún no han sido condenadas.

Se observa, por ejemplo, que en Italia el 73,4% de los extranjeros están imputados y el 26,6% condenados, mientras que para los nacionales, estos porcentajes son, respectivamente, del 48,6 y el 51,4%. En cambio, en España, el 38,9% están imputados mientras que entre los nacionales el porcentaje es del 16,7%. En general, de media más de 1/3 de los extranjeros en prisión en los países europeos están imputados mientras que los nacionales son sólo 1/5. Esta diferencia podría deberse al hecho de que las alternativas a la prisión preventiva antes de la condena concedidas a los nacionales se aplican menos a los extranjeros. Sin embargo, algunos países como Turquía o Grecia, Andorra, Italia y Suiza, tienen en prisión a más del 40% de los imputados nacionales. Esto demuestra que hay países en Europa que practican una política más restrictiva en materia de encarcelaciones.

ALGUNOS INDICADORES DEMOGRÁFICOS (SOBRE LOS EXTRANJEROS Y LA POBLACIÓN RESIDENTE, Y SOBRE LOS RECLUSOS EXTRANJEROS)

El análisis de algunos datos apunta a una correlación bastante baja ($R^2= 0,368$) entre el porcentaje de extranjeros sobre la población residente en cada país y el porcentaje de presos extranjeros. Más allá de eso, hay una evidente concentración de países que tienen menos de 5% de extranjeros sobre el total de habitantes y un porcentaje de entre el 0 y el 20% de extranjeros entre los reclusos.

Pueden ser tenidos en cuenta algunos casos extremos¹¹. Para empezar, podemos comparar Italia y Holanda. Estos dos países tienen casi el mismo porcentaje de extranjeros sobre la población residente (respectivamente el 4,5% y el 4,2%) y en la población carcelaria (respectivamente el 32,3% y el 32,7%). Sin embargo en los Países Bajos, la tasa anual de ingresos en prisión (nacionales y extranjeros) por 100.000 habitantes es 1,8 veces mayor que en Italia (273,0 frente a 152,9) (AEBI/STADNIC, 2007: 55). Suponiendo que la misma relación es válida para los ingresos de las personas extranjeras en prisión, una posible explicación puede estar en que en Holanda, el número de extranjeros que fueron a la cárcel es más elevado, pero la duración de la privación de libertad es más breve.

¹¹ Los datos de los que disponemos no puede distinguir entre los ingresos en la cárcel de los extranjeros y de los nacionales.

Si se compara Francia con el Reino Unido, este último tiene un porcentaje de extranjeros en las instituciones penitenciarias tres veces más baja y una tasa de ingreso en prisión tres veces superior a la francesa. No es de extrañar, entonces, que la duración media de la privación de libertad en Francia sea el doble de la del Reino Unido (8,1 meses versus 3,9 meses) [AEBI/STADNIC, 2007: 58, 60], aunque otras explicaciones podrían desempeñar un cierto papel.

Mediante el cálculo de la proporción entre extranjeros en la población general y los extranjeros en prisión en cada país se puede ver por ejemplo que en Lituania el porcentaje de extranjeros en la población del país es del 1% y el porcentaje de reclusos extranjeros es del 1%, por lo que la relación es de 1. En el caso de Suiza, hay un 20,7% de extranjeros en la población residente y el 69% de presos extranjeros. La proporción en Suiza es un 3,33, un valor aún menor en Europa, donde el promedio es del 4,14 y la proporción correcta es 3,78. Desde esta perspectiva, los países con las tasas más altas son Malta (cuyas cifras sin embargo, no son fiables porque $N < 100$), los Países Bajos, Portugal, Grecia e Italia. Estos países son considerados por algunos observadores como potenciales «puertas de entrada» para el tráfico de droga. También se puede suponer que el porcentaje de extranjeros sobre la población residente tiene en cuenta sólo aquellos que han entrado regularmente, mientras que los extranjeros en prisión no representan necesariamente una submuestra de los primeros.

De hecho, algunas investigaciones sugieren que los extranjeros involucrados en actividades ilícitas son en su mayoría extranjeros en situación irregular (BARBAGLI, 1998) o en situación inestable. Por ejemplo, en Suiza, en 2005, el 20% del total de los presos extranjeros (incluidos los detenidos por razones administrativas) no tenían un permiso de residencia, el 28% tenía un estatuto desconocido, el 43% tenía un permiso temporal y sólo el 23% tenía un permiso definitivo de residencia (ULLRICH, 2008: 4-5).

LA SITUACIÓN ECONÓMICA EN LOS PAÍSES EUROPEOS Y LAS TASAS DE PRESOS EXTRANJEROS

A menudo se piensa que la mayoría de las personas abandonan su país de origen con el objetivo de mejorar su situación económica en el extranjero. Los investigadores interesados en la condición de los extranjeros, sin embargo, han puesto de relieve la precaria situación económica y las dificultades de integración de esta comunidad (ALBRECHT, 1997). Al mismo tiempo, estos factores se utilizan a menudo en criminología para explicar la delincuencia común: los problemas económicos y la falta de integración en la sociedad aumentarían las posibilidades de participar en actividades ilícitas. En consecuencia, la sobrerrepresentación de los extranjeros entre las personas denunciadas a veces se explica como un producto de la precariedad económica y de las dificultades de integración.

Sin embargo, los extranjeros no pueden ser considerados un grupo homogéneo.

Para analizar el atractivo económico de algunos países europeos, observamos la relación entre el producto interior bruto (PIB) per cápita¹² y la tasa de reclusos por cada 100.000 habitantes¹³.

Se constata una moderada correlación entre el PIB per cápita y la tasa de presos extranjeros por cada 100.000 habitantes ($R^2 = 0,450$). La tendencia general europea se pueden resumir, de hecho, afirmando que las tasas más altas de reclusos extranjeros por cada 100.000 habitantes se encuentran en los países que ocupan una posición *media*, con respecto al PIB. La hipótesis de que los países más ricos generan «una mayor atracción de extranjeros que delinquen» es entonces parcialmente anulada por la correlación que aquí se propone. Ahora podemos reconciliar algunas incoherencias combinando el indicador del PIB con la situación geopolítica señalada anteriormente. Por ejemplo, Austria, Grecia, España y Suiza están entre los países con tasas más altas de presos extranjeros por cada 100.000 habitantes. Los PIB griego y español son, sin embargo, relativamente modestos en comparación con los de otros países de Europa occidental, mientras que Austria ocupa una posición intermedia y Suiza está entre los cinco países el PIB per cápita más alto. Estos resultados sugieren que la prosperidad económica y la movilidad geográfica pueden ser combinadas con el fin de explicar las tasas de presos extranjeros. La movilidad tiende a ser más alta en los países con una economía fuerte y/o una mejor posición estratégica que en los países menos ricos y/o menos accesibles.

EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN LAS PRISIONES EUROPEAS ENTRE 1989 Y 2006

Para observar los cambios en el porcentaje de extranjeros en la cárcel a lo largo de un período bastante largo, se calculó para cada país la tasa media de variación anual (*average annual rate of change*) entre 1989 y 2006.

En el transcurso de 17 años, sólo 3 países muestran un descenso en el porcentaje de los presos extranjeros, mientras que 22 países muestran un aumento. Si asumimos como «estable» la situación de un país cuyas fluctuaciones se encuentran entre el -5% y el +5%, se puede concluir que 14 países muestran un aumento sig-

¹² Llegamos a la conclusión de que para los fines de comparación no hay una gran diferencia entre utilizar el PIB per cápita, el PIB en términos de poder adquisitivo estándar o el PIB a precios de mercado. Vamos a utilizar el PIB per cápita porque es uno de los indicadores de actividad económica más precisos y generalizados.

¹³ Por razones de rigor metodológico, los estonios están excluidos de este análisis.

nificativo (es decir, mayor que el 5%) y 5 (Inglaterra, República Checa, Escocia, Irlanda y Finlandia), un aumento de más del 10%. Para explicar estas tendencias, trataremos con especial atención a los países con el crecimiento más relevante.

LA EVOLUCIÓN DESDE 1989 A 2006

En primer lugar, podemos suponer que los extremos de los ejes (1989 y 2006), no son en absoluto el principio y el fin de una secuencia estable en sentido estricto.

Por ejemplo, las reformas nacionales en las políticas de inmigración podrían haber tenido sus efectos antes y ciertamente han tenido sus efectos después de estas dos fechas. Por esta razón, incluso si tratamos de usar un algoritmo correcto para observar la influencia efectiva de cada año sobre la totalidad del período, no seríamos capaces, sin embargo, de tener en cuenta los parámetros de los cambios internos en los estados individuales. Uno de los ejemplos más elocuentes es el de la República Checa. Checoslovaquia se disolvió el 1 de enero de 1993. La mayoría de los eslovacos que se encontraban en el territorio del nuevo estado, la República Checa, se unieron a la categoría de extranjeros, después del famoso *Velvet divorce* (CARTER/TURNOCK, 2000). Como resultado, el número de extranjeros en las instituciones penales checas pasó del 1,2% en 1993 al 12% en 1994, lo cual supone diez puntos de incremento en un año (TOURNIER, 1994-1995a; 1994-1995b). Además de esto, el crecimiento considerable puede ser puesto en relación con el tratamiento reservado a los gitanos. La Ley de Ciudadanía de la República Checa impuso para este grupo minoritario una fuerte marginalización. Gran parte de los gitanos se encontraron en una situación de exclusión.

Muchos consideraron que estos requisitos afectaron injustamente a los gitanos, que era considerados eslovacos por muchos checos no-gitanos. Muchos no tenían ningún documento para probar su ciudadanía o residencia y sí antecedentes penales que les impedían hacer peticiones con cierta probabilidad de éxito, o no podían entender los procedimientos administrativos o afrontar los gastos requeridos por la nueva ley (LINDE, 2006: 342).

En Irlanda, la situación es completamente diferente. Este país comenzó a recibir trabajadores extranjeros relativamente tarde en comparación con otros países de la Europa occidental. Durante principios de los años noventa, la demanda de mano de obra favoreció el crecimiento de la inmigración y entre 1993 y 2002 el número de trabajadores extranjeros aumentó en 40 veces (O'DONNELL, 2005: 119). En 2006, los extranjeros encarcelados por razones administrativas o solicitantes de asilo representan el 12%, que es uno de los porcentajes más alto de Europa (AEBI/DELGRANDE, 2008: 21, 35).

En el caso de Italia, la posición socio-económica de los inmigrantes se ha visto seriamente influenciada por los cambios legislativos, en particular, por la Ley Martelli

(1990), después la ley Turco-Napolitano, y finalmente la Bossi-Fini de 2005, aparte de 5 «amnistías». El número de extranjeros en la cárcel aumentó en un 6,6% entre 1989 y 1991, en un 6,4% entre 1997 y 2000, pero sobre todo en un 33% del 2000 a 2008, con una sustitución clara de la mayoría de los prisioneros italianos por los extranjeros¹⁴.

En Finlandia, como resultado de las importantes reformas emprendidas en la segunda mitad del siglo XX, el número de reclusos disminuyó durante un largo período (LAPPI-SEPPÄLÄ, 2000). El país ha experimentado, del 2000 en adelante, un aumento general de reclusos y esto ha llevado a la «normalización» de Finlandia (AEBI/STADNIC, 2007: 12-13). El crimen organizado transfronterizo y algunas peculiaridades del reciente desarrollo ruso y estonio (JUNNINEN/AROMAA, 2000) han ejercido una influencia significativa sobre los indicadores de las instituciones penitenciarias finlandesas. A esto se une el hecho de que durante los últimos veinte años, la duración de las penas en Finlandia ha aumentado. En 1985 se dictaban regularmente penas cortas, de menos de 12 meses, mientras que hoy la categoría más numerosa corresponde a las condenas de más de 24 meses (LAPPI-SEPPÄLÄ, 2007: 301).

LA SITUACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UE

Vamos ahora a examinar las diferentes hipótesis que podrían explicar el aumento del porcentaje de presos extranjeros en la mayoría de países europeos. La situación en el grupo de los países miembros originales de la UE (1957) muestra que cuatro de los seis países (Bélgica, Francia, Alemania y Países Bajos) manifiestan una cierta estabilidad entre 1990 y 2006. Un claro aumento es una característica bastante evidente de Italia después de la cuarta ampliación en 1995. La cifra italiana sigue creciendo antes y después de la quinta ampliación en 2004 (véase el capítulo de Palidda).

La situación de los países que se adhirieron a la UE entre 1973 y 1995 se caracteriza por un aumento leve pero constante en el porcentaje de reclusos extranjeros, especialmente desde mediados de la década de los noventa en adelante.

Austria y Grecia, en particular, muestran un aumento casi lineal desde 1990. En Austria, el porcentaje de reclusos extranjeros ha crecido de manera más pronunciada desde 1998, mientras que en Grecia hay un claro crecimiento en la segunda mitad de los años noventa, aunque es difícil reconstruir la evolución durante todo el período debido a que algunos datos no están disponibles (1993 a 1995). Ambos países son considerados como las zonas más importantes de ingreso

¹⁴ PALIDDA, 2008a: cap. 4; véase también el capítulo de este volumen.

y de tránsito, lo que podría explicar —aunque sólo en parte— el por qué de la tendencia reciente. Incluso España y Portugal presentan un aumento repentino del porcentaje de presos extranjeros, respectivamente, entre 2000 y 2002. Según algunos autores, este crecimiento podría deberse a los cambios introducidos en la estructura del delito de tráfico de drogas (ANDREAS, 2003) y a la influencia de políticas más severas de control transfronterizo para combatir la delincuencia organizada (HAQHAQI, 2004) que afecta a ambos países. Una excepción es el caso de Suecia¹⁵, que después de un período de crecimiento de los reclusos extranjeros al inicio de los años noventa, con la adhesión a la UE en 1995 se ha invertido la tendencia. Desde entonces, el porcentaje se mantuvo estable y también mostró un descenso en el año 2000, tanto que la situación es hoy comparable a la de 1990. Del análisis de las particularidades suecas en comparación con el resto de los países nórdicos se puede observar que Suecia tiene una ubicación geográfica más bien «aislada»; por lo tanto la parte los presos extranjeros que participan en actividades vinculadas al crimen organizado transfronterizo es insignificante. También hay que señalar que el sistema penitenciario sueco (de *probation*) y la administración de la policía elaboran sus estrategias comunes con el objetivo de garantizar la correcta aplicación de las políticas nacionales de migración (JOHNSON, 2007: 801-805).

La situación de los países que se adhirieron a la UE en la cuarta y quinta ampliación muestra una tendencia no lineal. Algunas características geopolíticas y algunas dificultades metodológicas han tenido un impacto importante en la interpretación de la evolución de los porcentajes. Por ejemplo, los acontecimientos en Chipre son muy irregulares año tras año, pero la medida de la tasa de variación media anual (*average annual rate of change*) entre 1989 y 2006 es sólo del 1,6%. No es fácil, de hecho, identificar una clara orientación de este país en materia de inmigración. Cabe señalar que durante cinco años (del 1995 al 1999) hubo un abierto enfrentamiento político entre la parte turco-parlante y la griego-parlante de la isla (RUMELILI, 2003); la fase de diálogo, creemos, explica la tendencia al descenso de las cifras durante este período.

En Europa del este, la desaparición de la Unión Soviética ha intensificado el debate sobre la nacionalidad y la ciudadanía en todas las antiguas repúblicas que la componían. Las personas pertenecientes a las mismas categorías —especialmente las personas de origen «extranjero» pero nacidas y residentes en el país antes de la desaparición de la URSS— no recibieron el mismo trato en todas partes. Polonia y Eslovenia son otros ejemplos particulares de países del ex blo-

¹⁵ Lamentablemente, los datos sobre el número de detenidos en espera de juicio en Suecia no están disponibles. Los números citados aquí se refieren sólo a los presos condenados. Las tendencias generales de Suecia tomadas de otras fuentes no refutan nuestras conclusiones (JOHNSON, 2007: 787-788).

que comunistas que se han convertido en miembros de la UE. Hasta 2003, las personas provenientes de las ex repúblicas soviéticas no necesitaban un visado para entrar en Polonia (OKÓLSKI, 2000). Durante este período, para los antiguos ciudadanos soviéticos, Polonia representaba el «sueño occidental» y era uno de los destinos turísticos más importantes. En todo caso, no hubo ningún incremento particular en el porcentaje de reclusos extranjeros, que se mantuvo relativamente estable (la medida porcentual estaba en torno al 2,2%) de 1993 a 2006. En Eslovenia la situación es bastante diferente en comparación con la de Estonia, porque gran parte de los extranjeros proviene de las repúblicas de la ex Yugoslavia. Esto explica la alta tasa de presos extranjeros en Eslovenia (la media es del 15,4%) con respecto a otros países del centro y este europeo (donde el porcentaje raramente supera el 1,7%)¹⁶.

CONCLUSIONES

Los reclusos extranjeros son una minoría en la población de las instituciones penitenciarias de los países europeos, pero su porcentaje de 1989 a 2006 ha crecido en casi todos los países. En la actualidad representa alrededor del 20% de la población carcelaria total. Sin embargo, todavía hay importantes diferencias entre la Europa del este y la de occidente. En los países pertenecientes a la primera, el porcentaje medio es inferior al 5%, mientras que en países de Europa occidental es de alrededor de 37%. Sin embargo, importantes diferencias se pueden apreciar incluso en los países del área occidental.

Estas diferencias pueden deberse a varios factores. En general, desempeñan un importante papel las características de las leyes sobre migración y las particularidades del estatuto de los extranjeros. En países como Estonia, la República Checa y Eslovenia la definición de ciudadanía introducida después de la caída de la URSS y Yugoslavia, es más bien restrictiva. En consecuencia, algunas categorías de personas que vivían en esos países antes de la caída son ahora considerados extranjeros.

En los países occidentales el mayor porcentaje de extranjeros se encuentra en los pequeños países, en los que el control social es probablemente más importante.

Los porcentajes son altos, incluso en países donde la población carcelaria general es moderada, lo que sugiere que las alternativas a la prisión rara vez son aplicadas en el caso de los extranjeros. Este resultado viene confirmado por los altos porcentajes de reclusos a la espera de juicio entre los presos extranjeros.

¹⁶ El porcentaje medio no incluye datos de la República Checa. Si consideramos todos los países, incluida esta República, el promedio para el período 1992 a 2006 debería llegar a alrededor de 2,9%.

Si nos fijamos en los países de la UE se observa una correlación positiva entre el porcentaje de extranjeros en la población carcelaria y el momento en que el país se adhirió a la Unión. Esto significa que, por lo general los porcentajes más altos se encuentran entre los miembros fundadores y los más bajos entre los países de reciente ingreso.

No hay, sin embargo, una correlación lineal entre el desarrollo económico y el porcentaje de reclusos extranjeros.