

Alternativas al internamiento de inmigrantes en situación irregular



**Mariette
Grange¹**

Una reflexión sobre alternativas al internamiento de inmigrantes en situación irregular a nivel nacional requiere recordar, en primer lugar, el marco legal internacional y regional jurídicamente vinculante para evitar la detención arbitraria y luego precisar el concepto y las características de la detención por motivos de estatus migratorio.

Marco jurídico relativo al internamiento

Es importante partir de las definiciones. Asimismo, para no ser arbitraria, la detención por estatus migratorio deber ser:

- rescrita en la legislación nacional
- necesaria, razonable y proporcionada (ej. la detención indefinida es arbitraria)
- de último recurso, y
- servir a un propósito prescrito (para un fin legítimo).

A pesar de que muchos países todavía suelen criminalizar a inmigrantes irregulares, y a veces incluso a solicitantes de asilo, e imponer multas y condenas de prisión por entrada y estancia irregular, la detención por estatus migratorio suele ser una medida administrativa. Sin embargo debe incluir garantías procesales que incluyan la revisión de la decisión de internamiento, el derecho a la información respecto a los motivos de la detención y

a las condiciones de detención, el acceso a asistencia jurídica e intérpretes, la posibilidad de solicitar asilo, el derecho a visitas de familiares, abogados y mecanismos externos de vigilancia (incluida la sociedad civil), la posibilidad de presentar quejas, el acceso a salud, etc. Además, la decisión de internamiento debe basarse en una evaluación de las circunstancias particulares de la persona y no debe ser discriminatoria y las condiciones de detención deben ser humanas y dignas (véase más adelante las nuevas directrices del Alto Comisionado de NNUU para refugiados/ACNUR).

Otras normas rigen el internamiento. Por ejemplo, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social estipula que «los lugares de internamiento para extranjeros no tendrán carácter penitenciario, y estarán dotados de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios. Los extranjeros internados estarán privados únicamente del derecho ambulatorio.» En este contexto, es imperativo asegurarse de que cualquier tipo de «alternativa» no obstaculice ninguna de las garantías procesales (por ejemplo acceso a asistencia jurídica).

La misma Directiva de «retorno» de 2008, descrita como «directiva de la vergüenza» por muchos sectores de la sociedad civil en varios países europeos que denunciaron un texto que banaliza y ge-

neraliza una política de internamiento y de expulsión de los migrantes en Europa, contiene garantías jurídicas. De hecho, la «Directiva relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular», votada por el Parlamento Europeo y el Consejo, estipula que «El recurso al internamiento a efectos de expulsión se debe limitar y supeditar al principio de proporcionalidad por lo que se refiere a los medios utilizados y a los objetivos perseguidos. Solo se justifica el internamiento para preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, y si la aplicación de medidas menos coercitivas no es suficiente.»

Respecto al internamiento a efectos de proceder al «regreso» es decir la expulsión del territorio, se ha considerado desproporcionado dejar a alguien detenido cuando no existe una perspectiva de expulsión 'real y tangible'. Un estudio realizado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA-UE) ha encontrado que, al menos, en casi la mitad de los Estados miembros, la proporcionalidad es un factor que debe ser sopesado por los órganos administrativos y judiciales para equilibrar los intereses estatales con el derecho del individuo a la libertad y a la seguridad personales. FRA ha señalado también que existen alternativas en la mitad de los Estados miembros de la UE pero que se aplican poco.

Alternativas al internamiento de inmigrantes en situación irregular

No existe definición legal de alternativas. Según las directrices adoptadas en 2012 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) las alternativas abarcan «toda legislación, política o práctica que permite a los solicitantes de asilo residir en la comunidad, sujetos a una serie de condiciones o restricciones a su libertad de circulación». Los migrantes en situación irregular no se incluyen en esta definición de ACNUR ya que se encuentran fuera del mandato de la organización pero caben rotundamente dentro de las definiciones elaboradas por mecanismos de defensa de DDHH de los migrantes y la sociedad civil.

Para una definición más amplia de alternativas, se puede acudir a los trabajos de unos de los mecanismos de investigación en materia de derechos humanos establecidos por la Naciones Unidas: el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>

En base a los trabajos del ACNUR y de la Relatoría de DDHH de los migrantes, las alternativas al internamiento de inmigrantes en situación irregular pueden incluir las medidas siguientes:

- No detención o liberación sin condiciones o bajo palabra
- Requisitos de registro o depósito de documentos
- Retirada del pasaporte
- Libertad bajo fianza, caución, aval, garantía
- La obligación de residir en una dirección determinada y de presentarse periódicamente ante las autoridades
- Régimen de semi-libertad (centro abierto u otro tipo de vivienda especial)
- La supervisión policial - pulsera y monitoreo electrónico o seguimiento vía satélite
- La prohibición de salida del país

Dado que algunas alternativas a la detención también incluyen varias restricciones a la circulación o a la libertad (y algunas casi se pueden clasificar como formas de detención) también están sujetas a las normas de derechos humanos arriba mencionadas.

A principios de los años 2000, alarmadas por el creciente uso de la detención en relación a migración y asilo en varias regiones del mundo unas organizaciones no-gubernamentales pioneras se reunieron en Ginebra e identificamos la necesidad de un intercambio de experiencias y de monitoreo. Esta movilización se concretó unos años más tarde en la creación de la Coalición internacional contra la detención (International Detention Coalition <http://idcoalition.org/>)

La Coalición ha elaborado un modelo, llamado CAP, para la evaluación y colocación comunitaria para «prevenir la detención innecesaria de migrantes». Los componentes de este modelo incluyen:

- Respetar, proteger y cumplir con los derechos humanos
- Reducir el hacinamiento y la detención a largo plazo
- Mejorar los resultados de integración en los casos aprobados
- Reducir la detención ilegal y el litigio
- Mantener tasas altas de conformidad y de comparecencia
- Aumentar las tasas de regreso voluntario y de salidas independientes
- Costar menos que la detención
- Mejorar la salud y el bienestar
- Enfatizar las buenas prácticas y mecanismos existentes

Evaluar el impacto de alternativas

Antes de poner en práctica cualquier alterna-

"La Directiva de Retorno estipula que el recurso al internamiento a efectos de expulsión se debe limitar y supeditar al principio de proporcionalidad por lo que se refiere a los medios utilizados y a los objetivos perseguidos."

tiva, conviene llevar a cabo el inventario de la situación que incluya datos sobre el número y tipo de personas detenidas (incluso niños, acompañados y con familiares), la duración legal, efectiva, y



El Global Detention Project GDP es un proyecto de investigación pluridisciplinar sobre el papel que juega la detención en las respuestas de los Estados a la migración global, con un enfoque sobre las políticas e infraestructuras físicas de la detención. El sitio internet abarca información sobre la legislación y prácticas en unos 80 países, incluye datos sobre alternativas a la detención, condiciones de detención y datos sobre más de 1.400 centros de detención. El GDP ha elaborado indicadores (medibles y periódicamente actualizados) para analizar el crecimiento y la evolución de las prácticas y políticas de detención; fomentar el estudio de este aspecto poco estudiado del fenómeno de la inmigración; y facilitar la rendición de cuentas («accountability») y la transparencia en el tratamiento de los detenidos.

Las fichas de cada país analizan las políticas y la práctica respecto a detención por estatus migratorio. Incluyen un mapa con ubicación física de lugares de internamiento, datos sobre el estatuto de cada centro, autoridades responsables de la gestión, capacidad, tipo de población detenida y dirección de cada centro. El GDP ha elaborado medio centenar de dimensiones en su base de datos. La labor de investigación del GDP permite comprobar y comparar prácticas en varios países.

Investigadores del GDP se basan en información publicada por gobiernos/ministerios, ONGs, defensorías, academia, juristas y abogados, periodistas, preguntas de parlamentarios, instituciones nacionales de DDHH, así como cuestionarios rellenos por socios y contactos del GDP en varios países.

(www.globaldetentionproject.org)

media del internamiento, los motivos para el internamiento, y los lugares y las condiciones de detención. Hace falta recordar qué tipo de institución es autorizada a llevar a cabo la detención y la gestión de los lugares de internamiento (institución estatal o privada, etc.) así como datos sobre el costo de la política y práctica de la detención de inmigrantes en situación irregular. Este debe incluir tanto los gastos de construcción y mantenimiento de CIE, como de seguridad, personal, alimentación, hospedaje, salud, etc.

Este inventario servirá de base para elaborar indicadores de éxito de políticas alternativas. Por ejemplo, los indicadores deberían incluir la disminución observable del número de detenidos y la tasa de comparecencia de personas en las alternativas.

Material de referencia

Alice Edwards, *Volver a lo esencial: El derecho a la libertad y la seguridad de la persona y las 'alternativas a la detención' de refugiados, solicitantes de asilo, apátridas y otros migrantes*, ACNUR, 2011 <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e004f382>

ACNUR, *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*, 2012. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9045.pdf?view=1>

Michael Flynn, *On the Unintended Consequences of Human Rights Promotion on Immigration Detention*, Global Detention Project, Discussion paper, 12 March 2012 http://www.globaldetentionproject.org/fileadmin/publications/Flynn_Discussion_Paper_v4.pdf

FRA European Agency for Fundamental Rights, *Detention of third-country nationals in return procedures*, 2011 <http://fra.europa.eu/en/node/1220>

Mariette Grange, *Smoke Screens: Is There a Correlation between Migration Euphemisms and the Language of Detention?* Global Detention Project Working Paper No. 5, September 2013 <http://www.globaldetentionproject.org/publications/project-publications/smoke-screens.html>

International Detention Coalition, *Existen Alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*, 2011 http://www.migrarconderechos.es/bibliografia/Manual_prevenccion_detencion_migrantes

Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Naciones Unidas, Informe A/65/222, 3 de agosto de 2010 http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=17620

NOTAS

¹Mariette Grange es investigadora principal en el Global Detention Project. Este breve artículo se apoya en parte en su trabajo de investigación y análisis sobre la detención por estatus migratorio en el Global Detention Project un proyecto académico pluridisciplinar de investigación, radicado en el Programme for the Study of Global Migration del Institut de hautes études internationales et du développement, Ginebra. Tanto la autora como el GDP no toman posición respecto a la práctica de la detención vinculada al estatus migratorio.