

Más allá del CIErre

*Del paradigma de la securitización al de los
Derechos Humanos: Un nuevo modelo para España.*



Autor: Mateo Aventín Valero

Tutor: Dr. David Bondía García

Fecha de depósito: 15 de enero de 2021

Derechos de publicación

Reconocimiento - No Comercial - Sin Obra Derivada 3.0 España (CC BY-NC-ND 3.0 ES)



Ilustración portada: *Marta Romay* para Fundació Migra Studium

Resumen

En nuestro país, el abordaje del fenómeno migratorio como una cuestión económica y de seguridad, justifica la aparición de políticas públicas que colocan a las personas migrantes en una situación de irregularidad impidiendo el acceso a determinados derechos. Los Centros de Internamiento de Extranjeros encarnan esa hostilidad con las personas migrantes que se encuentran a la espera de la resolución del expediente de expulsión del país con unas condiciones de internamiento que vulneran, en pleno siglo XXI, algunos de los derechos más universales. Sin embargo, levantando la mirada y abordando el fenómeno como una cuestión de derechos, constatamos que existen numerosas alternativas al internamiento en una sorprendente diversidad de países que nos llevan a plantear la posibilidad de pensar, para España, en un nuevo modelo que proporcione soluciones más dignas y duraderas. Este trabajo pretende contribuir a cambiar de óptica, pasar de un relato securitario que justifica políticas de exclusión a un paradigma de derechos que, a partir de propuestas concretas y ambiciosas, aspire a convertirse en un horizonte de dignidad.

Palabras clave

Migraciones, Securitización, Centro de Internamiento de Extranjeros, Alternativas, Derechos Humanos, Dignidad.

Abstract

In our country, the approach to the migratory phenomenon as an economic and security issue justifies the appearance of public policies that place migrants in an irregular situation, preventing access to certain rights. The Foreigners Internment Centers embody that hostility towards migrants who are awaiting the resolution of the deportation proceedings from the country with internment conditions that violate, in the XXI century, some of the most universal rights. However, looking up and addressing the phenomenon as a matter of rights, we verify that there are numerous alternatives to detention in a surprising diversity of countries that lead us to consider for Spain a new model that provides more dignified and durable solutions. This work aims to contribute to changing the perspective, moving from a securitization approach that justifies exclusion policies to a rights paradigm based on concrete and ambitious proposals that aspire to become a dignity horizon.

Key words

Migrations, Securitization, Foreigners Internment Center, Alternatives, Human Rights, Dignity.

Total de palabras: 33.063

A aquellas personas en camino cuyos proyectos vitales se han visto truncados por los efectos perversos de un sistema hostil. Este trabajo pretende contribuir humildemente a construir, para todas ellas, un horizonte de dignidad.

Índice de contenido

Introducción.....	6
1. Los CIE y la vulneración de Derechos.....	11
1.1. Aproximación histórica.....	11
1.1.1 Antes de los CIE. De país de personas emigrantes a inmigrantes.....	11
1.1.2 Los CIE en España.....	13
1.1.3 Durante la pandemia.....	15
1.1.3.1 Cronología.....	15
1.1.3.2 Perspectivas de futuro.....	18
1.2 Realidad migratoria vs Políticas migratorias.....	19
1.2.1 Migraciones y globalización.....	20
1.2.2 Migración y mercado laboral.....	20
1.4.3 Situación administrativa de irregularidad.....	22
1.4.4 Políticas migratorias.....	23
1.3 Marco Legal.....	26
1.3.1 Derecho a la nacionalidad.....	26
1.3.2 Derecho a migrar.....	27
1.3.2 Protección internacional.....	28
1.3.3 Derecho de extranjería.....	30
1.2.3.1 Régimen sancionador.....	31
1.3.4 Régimen de los CIE.....	34
1.4 Vulneraciones de Derechos.....	37
1.4.1 Irregularidades en la aplicación del Reglamento y vulneración de Derechos.....	38
1.4.2 Estado de las instalaciones y condiciones de vida.....	40
1.4.3 Modelo de CIE.....	41
1.4.4 Jurisprudencia.....	41
1.4.5 ¿Dónde queda la persona?.....	41
1.5 Personas sin derechos.....	42
2. Un paradigma de Derechos.....	45
2.1 Enfoque de Derechos Humanos.....	45
2.2 ¿Hay alternativas?.....	46
2.2.1 Alternativas al internamiento.....	46
2.3 Un cambio de modelo.....	50
2.4 Una propuesta para España.....	51
2.4.1 Aplicación del Modelo CAP.....	51
2.4.2 Lista de propuestas.....	66
2.5 Propuesta legislativa.....	70
3. Conclusiones.....	73

Índice de tablas, gráficos o ilustraciones

Figura 1. Evolución población extranjera en España (1998-2017). Fuente: Elaboración de <i>Debate 21</i> con datos del <i>INE</i> (Benamar, 2018).....	11
Figura 2. Personas extranjeras internadas en los CIE (2019). Fuente: <i>Ministerio del Interior</i> (SJM, 2020a).....	13
Figura 3. Evolución de la cifra de personas internadas en CIE en España (2009-2019). Fuente: Elaboración de <i>SJM</i> con datos del <i>Ministerio del Interior</i> (SJM, 2020a)	14
Figura 4. Movimiento migratorio español (1885-1997) Fuente: Elaboración del <i>Consejo Económico y Social de España</i> con datos del <i>Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales</i> (Consejo Económico y Social España, 2019).....	21
Figura 6. Evolución de las diferentes autorizaciones de residencia legal en España (2002-2019). Fuente: <i>Fundación porCausa</i> (Fanjul Ismael Gálvez-Iniesta et al., 2020).....	22
Figura 7. Evolución de la inmigración irregular en España (2002-2019). Fuente: <i>Fundación porCausa</i> (Fanjul Ismael Gálvez-Iniesta et al., 2020)	22
Figura 8. Desplazamiento forzado global (2019). Fuente: <i>ACNUR</i> (ACNUR, 2020)	29
Figura 9. Esquema del procedimiento de expulsión de inmigrantes en situación irregular. Fuente: <i>CIDOB</i> (Jarrín Morán, Rodríguez García, & de Lucas, 2012)	34
Figura 10. Comparativa del coste de la detención con las alternativas. Fuente: Elaboración <i>propia</i> con datos de <i>IDC</i> (International Detention Coalition, 2015)	49
Figura 11. Esquema del modelo CAP revisado. Fuente: <i>IDC</i> (International Detention Coalition, 2015).....	53
Figura 12. Tabla de factores de vulnerabilidad. Fuente: Elaboración <i>propia</i> con datos <i>IDC</i> (International Detention Coalition, 2015).....	59
Figura 13. Tabla de factores individuales. Fuente: Elaboración <i>propia</i> con datos <i>IDC</i> (International Detention Coalition, 2015).....	60
Figura 14. Esquema de fases para la gestión de casos. Fuente: Elaboración <i>propia</i> con datos <i>IDC</i> (International Detention Coalition, 2015)	61

Lista de abreviaturas

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CAP: Modelo de evaluación y alojamiento comunitario

CC: Código Civil

CE: Constitución Española

CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros

CP: Código Penal

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

DDHH: Derechos Humanos

DGP: Dirección General de Policía

IDC: Coalición Internacional contra la Detención

JRS: Servicio Jesuita a Refugiados

LO: Ley Orgánica

LOEX: Ley Orgánica de Extranjería

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organización de las Naciones Unidas

RD: Real Decreto

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo

SJM: Servicio Jesuita a Migrantes

TC: Tribunal Constitucional

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UE: Unión Europea

Agradecimientos

En primer lugar me gustaría agradecer a David, como tutor, la dedicación, el apoyo y la guía para que este trabajo sea una realidad. Sus correcciones, ideas, y, la pasión que desprende por el mundo de los derechos humanos se han convertido para mí en una importante fuente de aprendizaje.

Del mismo modo, quiero dar las gracias a todas las personas que se han interesado por el trabajo y han contribuido a mejorarlo con sus apreciaciones, especialmente a Josetxo por inspirarme con su compromiso con la justicia social desde el derecho, a Xavier por compartir conmigo su visión y su experiencia sobre el mundo de las migraciones y a Sanja, por transmitirme su sensibilidad social a través del prisma de la politología.

Me gustaría agradecer de forma genérica a todas aquellas personas que han hecho que hoy sea quien soy y esté dónde estoy, a todas las que han contribuido a forjar mi pasión por el mundo de las migraciones, especialmente aquellas que me han servido de inspiración para entender que ante el discurso del miedo y la exclusión de la diferencia imperante en nuestra sociedad necesitamos personas que, desde de una visión crítica y una actitud constructiva, se conviertan en agentes activas de transformación social para hacer de este mundo un lugar más habitable para todas las personas.

Por último quiero agradecerte la disposición a ti, que tienes este trabajo entre tus manos, deseando que encuentres algo de interés.

Introducción

Entre las razones que me han llevado hasta aquí es inevitable pensar en mi formación como jurista y educador social junto con la vocación que intuyo a hacer de nuestro mundo un lugar más habitable para todas las personas, especialmente las personas migrantes, por las que siento una genuina admiración desde pequeño. La actitud vital de supervivencia resulta sobrecogedora para personas que, como yo, no hemos tenido que exponernos nunca a renuncias tan extremas con la esperanza de un futuro mejor.

En el último año este interés me ha llevado a acercarme a realidades tan sorprendentes como desconocidas. En primavera tuve la oportunidad de conocer, desde Bruselas (Bélgica), las políticas migratorias y las relaciones de poder que se tejen alrededor de la "burbuja europea". En verano, en Lleida vivimos una de las campañas de fruta más agónicas de los últimos años: la aparición del COVID-19 y las contundentes medidas, las pésimas condiciones de vida de las personas trabajadoras migrantes y la mediática estigmatización complicaban sobremanera la situación; Aún así o quizás por todo eso, trabajar en los pabellones de acogida y compartir tiempo con ellas poniendo rostros, nombres e historias de vida fueron un aprendizaje y un enriquecimiento absolutos.

En otoño, de la mano de Migra Studium (única entidad que accede regularmente al CIE de Zona Franca en Barcelona) pude acercarme a la hostilidad administrativa que padecen las personas que se encuentran en situación de irregularidad y las consecuencias del sistema de internamiento. Finalmente, en invierno colaboré en un proyecto de atención y acompañamiento a personas migrantes en Nador (Marruecos), lugar que recoge como ningún otro los miedos y frustraciones de aquellas personas que sobreviven en los márgenes del sistema, pero también la esperanza que proyectan sobre su llegada a una Europa que no es como la imaginan.

No cabe duda que éste ha sido un viaje apasionante que ha contribuido a engendrar el trabajo que ahora presento. Sin embargo, la inspiración definitiva surgió en pleno confinamiento cuando, después de unos meses en los que los CIE habían estado cerrados, me perseguía el firme convencimiento de que podríamos vivir sin ellos y me preguntaba: ¿Hay vida más allá del CIErre?

Me puse a investigar y me di cuenta que son cada vez más numerosas las voces que exigen su cierre definitivo por formar parte de un sistema de evidente vulneración de derechos, pero lo que viene después es, sin duda alguna, un terreno a explorar. Esa constatación fue suficiente para decidirme a indagar con el objetivo de abordar, con voluntad constructiva a la causa, una alternativa digna al modelo de internamiento en España.

Para cumplir con dicho objetivo se desarrolla una revisión e investigación bibliográfica acudiendo a manuales, capítulos de libros y tesis, revistas de derecho nacional e internacional, informes de entidades sociales y organizaciones Internacionales, datos oficiales, leyes, reglamentos, políticas, acuerdos internacionales, jurisprudencia nacional y europea, páginas webs y documentos electrónicos.

De este modo se plantea una estructura que comienza de forma claramente teórica acudiendo a una fundamentación sólida del marco en el que se circunscribe y poco a poco permite que el hilo argumental vaya cogiendo peso y dé lugar a la práctica terminando por exponer un conjunto de propuestas ambiciosas concretas que plantean una enmienda al actual modelo de internamiento.

Llegados a este punto, propongo que lo que viene a partir de ahora sea como un viaje entre dos planetas; El primero de ellos es el del paradigma de la seguridad. Empezaremos el recorrido conociendo un poco mejor el fenómeno migratorio en nuestro país y tratando de entender las causas y consecuencias de las políticas migratorias y su justificación normativa, un recorrido que nos va a llevar hasta el interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros con el objetivo de visualizar las vulneraciones de derechos humanos que allí suceden.

El segundo planeta es radicalmente distinto, hablamos del paradigma de los derechos humanos. Conociendo mejor que significa partir desde una perspectiva de derechos y dignidad recorreremos el sorprendente camino de las alternativas al internamiento analizando las ventajas que comportan. Es importante dejar claro que, pese a que las alternativas a la expulsión plantean también un interesante panorama que podría explorarse en futuras investigaciones, el trabajo se focaliza en las alternativas al internamiento.

Llegando a la conclusión de nuestro viaje nos detendremos un tiempo en una propuesta, la que pretende sentar las bases de un nuevo modelo para España y que incluye, en forma de propuesta de modificación de un artículo legal, una simbólica “primera piedra” de un nuevo marco normativo que posibilite otro modelo.

Sin más dilación, comenzamos nuestro periplo intuyendo que un futuro más digno se abre paso ante nosotros.

Capítulo I

1. Los CIE y la vulneración de Derechos

En esta primera parte del trabajo se pretende conseguir una fotografía fija de la realidad migratoria y el actual modelo de internamiento. Para ello acudiremos en primer lugar a una revisión histórica de las políticas de detención e internamiento seguidas de un análisis del marco legal para luego confrontar las políticas con la realidad existente y constatar la vulneración de derechos que se produce.

1.1. Aproximación histórica

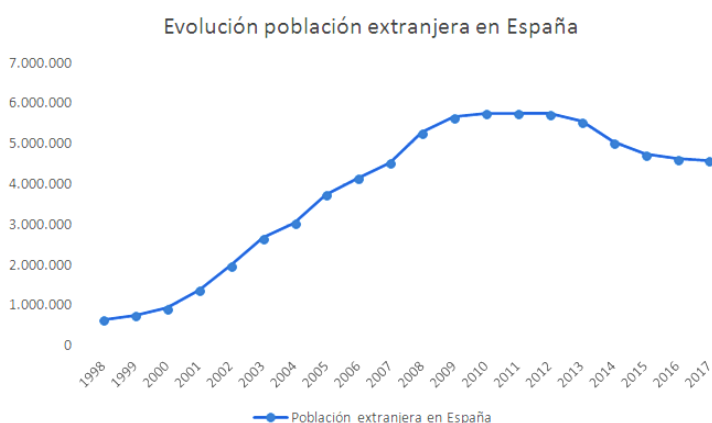
Echar la vista hacia atrás nos permite identificar las razones del surgimiento del modelo de CIE para luego analizar su estado actual y constatar de qué modo los acontecimientos recientes, y especialmente la afectación de la pandemia causada por el COVID-19 pueden ser determinante en cuanto a las perspectivas de futuro.

1.1.1 Antes de los CIE. De país de personas emigrantes a inmigrantes.

Observando el panorama migratorio con perspectiva histórica cabe destacar que Europa ha sido un continente de emigrantes, desde la época colonial (especialmente entonces) más de 80 millones de personas han salido de ella. En el caso de España el flujo migratorio principal en ese período se produce hacia América Latina (entre 8 y 10 millones de españoles).

Más adelante tiene lugar un segundo fenómeno migratorio con motivo de la expansión económica del capitalismo de la Europa desarrollada en el período de la posguerra, se trata de un flujo que proviene de países pobres con cierta proximidad geográfica (norte de África y países mediterráneos del sur de Europa) así como de antiguas colonias. En el caso de España, la cifra ronda los 2 millones de personas con destino a Francia, Alemania, Suiza, Gran Bretaña y Países Bajos principalmente.

Hacia la década de los años setenta la situación cambia radicalmente en España y en el conjunto de Europa, el contexto socioeconómico conlleva un freno a la salida de españoles, provoca el regreso de parte de ellos y se intensifica la llegada de extranjeros. Se trata de un



proceso progresivo, en 1999 aún hay más españoles residentes en el extranjero (2,2 millones: dos de cada tres en América y el resto en países europeos) que extranjeros residentes en España (alrededor de 0,7 millones), sin embargo, poco a poco España se va configurando como un país netamente receptor¹ (Aja, Carbonell, Colectivo Ioé, Funes, & Vila, 2000).

¹ **Figura 1.** Evolución población extranjera en España (1998-2017). Fuente: Elaboración de *Debate 21* con datos del INE (Benamar, 2018)

Los flujos migratorios que se producen en ese momento tienen que ver con las vicisitudes del mercado laboral que, ante la reciente profesionalización de la población española, el crecimiento de las ciudades y la precarización de trabajos no cualificados requiere de mano de obra extranjera para trabajar en sectores como la agricultura, el servicio doméstico o la construcción.

Sin embargo, la acogida de estas personas se produce de forma temporal y en clave económica, por lo que no se perciben como ciudadanos con derechos, bagaje cultural y expectativas de vida que trascienden lo económico sino más bien como mano de obra barata con derechos restringidos (Calavita, 2007).

El crecimiento continuo que han experimentado los flujos de población migrante en los últimos años ha llevado a modificar el discurso de las autoridades para trasladar a la opinión pública que la inmigración no resulta una solución laboral alternativa sino que se convierte en una afrenta para la seguridad, el estado de bienestar y la economía. Los sucesivos gobiernos han utilizado sus mecanismos de control, legislativos y ejecutivos con el objetivo de naturalizar persistentemente la exclusión de la población migrante (De Lucas, 1995).

Uno de los problemas principales reside en su situación administrativa, puesto que no todas las personas se encuentran en situación de regularidad, hecho que implica, de facto, la imposibilidad de disfrute de derechos equivalentes al resto de ciudadanos. Además, la dificultad evidente para identificar y localizar a las personas migrantes en caso de orden de expulsión es percibida por las autoridades como un importante problema de seguridad (Vara de Rey Campuzano, 2017).

En este contexto nacen los Centros de Internamiento de Extranjeros (en adelante, CIE), unas instalaciones cerradas y bajo vigilancia policial que permiten ejercer un control sobre personas migrantes con una orden de expulsión del país.

Se basan en el desarrollo de una política migratoria común en Europa tras los Acuerdos de Schengen (1985) y se crean oficialmente el 1 de julio de 1985 por una orden ministerial para ejecutar la normativa expuesta en la primera Ley Orgánica de Extranjería.

Dicha normativa establece por vez primera la posibilidad de “ingreso en centros que no tengan carácter penitenciario de extranjeros incurso en determinadas causas de expulsión mientras se sustancia el expediente”². Del mismo modo se establece que dichos centros estarán dotados de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios.

A día de hoy hay ocho Centros de Internamiento de Extranjeros repartidos a lo largo de la geografía española.

² Artículo 26.2, Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (derogada)

1.1.2 Los CIE en España

El Ministerio de Interior es la entidad gubernamental española encargada de regular y gestionar los CIE de modo que se encarga de establecer los criterios oportunos para priorizar los lugares donde se deben situar. Encontramos los siguientes centros:

- Aluche (Madrid)
- La Piñera (Algeciras)
- Zapadores (Valencia)
- Sangonera La Verde (Murcia)
- Barranco Seco (Las Palmas)
- Hoya Fría (Tenerife)
- Zona Franca (Barcelona).
- Matorral (Fuerteventura) /*Cerrado*³
- Botafuegos (Algeciras) /*En construcción*⁴



En cuanto a distribución territorial y tamaño nos encontramos ante centros que presentan una capacidad de internamiento distinta que varía también en función de las circunstancias concretas del lugar donde se encuentran⁵.

Personas extranjeras internadas en cifras absolutas y porcentuales en los CIE Algeciras, Barcelona, Las Palmas, Madrid, Murcia, Tenerife, Valencia y en el total de CIE (2019)

Internos 2019	ALG	BCN	LPA	MAD	MUR	TEN	VLC	Total
Cifras absolutas	643	1.009	130	1.507	1.124	1.294	766	6.473
%	9,93%	15,59%	2,01%	23,28%	17,36%	19,99%	11,83%	100,00%

Las personas retenidas en los CIE tienen como denominador común la falta de documentación que acredite la residencia en España, sin embargo, la casuística en cuanto a situaciones personales, laborales, políticas, sociales y culturales de estas personas es particularmente diversa y compleja.

En función de su condición migratoria se pueden clasificar las personas en 4 grupos (Jarrín Morán, Rodríguez García, & de Lucas, 2012):

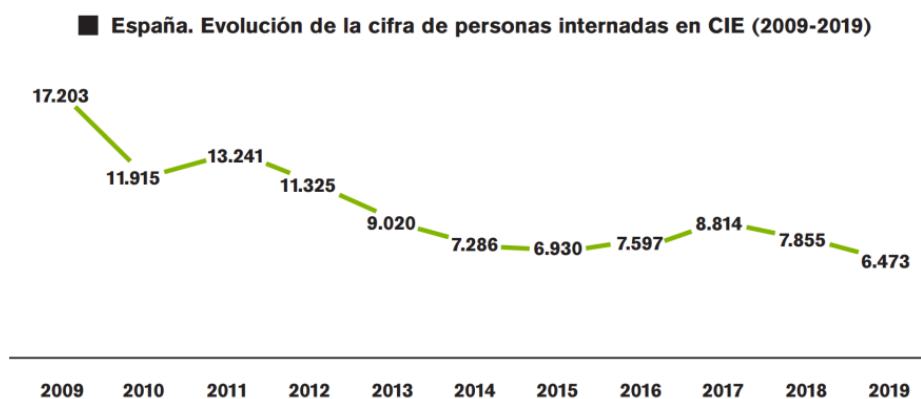
- Personas migrantes interceptadas durante la travesía: Se trata de personas que suelen llegar en embarcaciones procedentes mayoritariamente de África subsahariana y que son interceptadas antes o en el momento de llegar a las costas. Suelen viajar sin documento de nacionalidad y los CIE representan su puerta de entrada a Europa. Se reparten en los centros y si no se procede a la expulsión son puestos en libertad.

³ El CIE del Matorral se cerró temporalmente por no cumplir con los estándares exigidos por los juzgados de control. Se prevé la apertura para 2021 (Fuente: Ministerio de Interior).

⁴ El CIE de Botafuegos se encuentra en construcción y se prevé su entrada en funcionamiento para 2022 (Fuente: Ministerio de Interior).

⁵ **Figura 2.** Personas extranjeras internadas en los CIE (2019). Fuente: *Ministerio del Interior* (SJM, 2020a)

- b) Personas migrantes que han cumplido pena de cárcel. En virtud de la Ley de Extranjería, para algunas conductas tipificadas en el Código Penal la expulsión tiene lugar al finalizar la pena privativa de libertad en España. Del mismo modo para los delitos cuya pena no exceda de 6 años se puede aplicar, en lugar de la privación de libertad, la expulsión del país. Aún así, en algunos casos, pese a cumplir la pena se les traslada al CIE, donde se tramita una expulsión que equivale a una “doble sanción”.
- c) Personas migrantes con irregularidad sobrevenida: Se trata de personas que se encuentran en situación regular pero no tienen un contrato laboral en el momento de la renovación de sus autorizaciones, de modo que pierden su condición de legalidad y se convierten en “expulsables”. Se trata de una situación sumamente frecuente y una situación que se ha agravado a raíz de los efectos aun presentes de la crisis económica y la reciente crisis provocada por el COVID-19.
- d) Personas migrantes en situación irregular establecidas en España. Nos referimos a personas de procedencia geográfica diversa (América Latina, África, Asia y Europa del Este), que han entrado de forma irregular, clandestina o mediante un visado de turismo y que posteriormente han permanecido en el país residiendo y trabajando sin las autorizaciones correspondientes.



Si analizamos las cifras de personas internadas en los CIE en los últimos 10 años⁶ podemos constatar una tendencia a la baja, con leves repuntes, que podrían atribuirse parcialmente a una menor presión migratoria pero que plantea una gran complejidad, por lo que se analizará más adelante.

A lo largo de 2019 fueron internadas 6.473 personas. De esas, 3.871 fueron repatriadas forzosamente desde los CIE (representan el 59,80% del total de internadas), 2.513 fueron puestas en libertad y 89 salieron de los CIE por otras circunstancias (traslado, fallecimiento). La cifra de personas expulsadas o devueltas desde los CIE disminuye en términos absolutos respecto de las 4.582 de 2018. En 2019 solicitaron protección internacional en el CIE 2.164

⁶ **Figura 3.** Evolución de la cifra de personas internadas en CIE en España (2009-2019). Fuente: Elaboración de SJM con datos del *Ministerio del Interior* (SJM, 2020a)

personas (33,43% del total de las internadas). Se estima que se habría admitido a trámite en torno al 10% de solicitudes (SJM, 2020).

A pesar de lo que se establece en las sucesivas normativas tanto por la infraestructura de sus dependencias como por su funcionamiento los CIE operan en la práctica como centros penitenciarios, y en algunos supuestos, incluso en peores condiciones dada la falta de concreción de su regulación interna. Su concepción nace de un modelo policial que se caracteriza por su opacidad, y que no se ha actualizado con los años por lo que existen graves problemas estructurales que impiden el cumplimiento de la previsión normativa correspondiente y, por consiguiente, limitan el ejercicio de algunos derechos reconocidos en la ley y el reglamento (SJM , 2020; Pueblos Unidos, 2015; Irídia, 2020).

1.1.3 Durante la pandemia

Es especialmente interesante analizar lo sucedido a lo largo del último año con motivo de la pandemia del COVID-19 porque se produce un hecho insólito, por primera vez en 35 años se han vaciado y cerrado los CIE en España.

1.1.3.1 Cronología

El año 2020 queda inevitablemente marcado por la aparición de la pandemia del coronavirus provocada por el virus SARS-CoV-2⁷.

El 31 de enero de 2020 se confirma el primer caso de COVID-19 en España. Desde ese momento se produce un crecimiento exponencial de la enfermedad que acelera la propagación y la consiguiente adopción de medidas por parte del Gobierno. A partir del 14 de marzo entra en vigor un estado de alarma en todo el territorio español que se acaba extendiendo, en su primera aplicación, hasta el 21 de junio. Por medio de esta medida se adopta un confinamiento domiciliario que experimenta una progresiva desescalada que permite recuperar una situación considerada como de “nueva normalidad” que se va interrumpiendo periódicamente con la aplicación de una serie de medidas restrictivas de la libertad de movimiento.

Al principio de todo, y debido a las condiciones en las que conviven los internos en los CIE son numerosas los colectivos sociales que solicitan su cierre por no cumplirse con unos estándares mínimos que aseguren la seguridad de los internos. A continuación se recoge una compilación de noticias que nos permiten acercarnos a la realidad de los CIE durante el año 2020.

El 17 de marzo, justo después de decretarse el confinamiento domiciliario, se produce un intento de motín en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Aluche. Varios internos suben al tejado del campo de fútbol del centro para reclamar “libertad” y denunciar que hay internos con sintomatología del coronavirus (López Macías, 2020).

⁷ Se trata de un nuevo tipo de coronavirus que afecta a los humanos y se transmite persona a persona por contacto directo con las gotas respiratorias que se emiten con la tos, el estornudo o el habla de una persona enferma. Su contagiosidad depende de la cantidad del virus en las vías respiratorias y la evidencia actual sobre la enfermedad COVID-19 muestra que existe transmisión de la infección a partir de casos asintomáticos o casos en fase presintomática (Ministerio de Sanidad, 2020).

El 19 de marzo el Defensor del Pueblo, Francisco Fernández Marugán admite mediante un escrito que “las circunstancias actuales impiden que se pueda dar cumplimiento” a la finalidad de la expulsión, por lo que a su juicio “estas personas deben ser puestas en libertad”. Comunica que se está coordinando con la Comisaría General de Extranjería y la Secretaría de Estado de Migraciones “para asegurar que se dan las condiciones para la puesta en libertad de los internos” (Sainz Rodríguez, 2020a).

El 20 de marzo, en atención a las órdenes dictadas por la Dirección General de la Policía, el CIE de Zona Franca solicita autorización a los jueces responsables de los trámites de expulsión para dejar en libertad a los internos dada la imposibilidad material de deportación en el plazo máximo fijado por ley. Ese mismo día queda completamente vacío (ACN, 2020).

El 29 de marzo el director operativo de la Policía, comparece en rueda de prensa y destaca que de las 765 plazas en los CIE, “apenas están ocupadas unas 200, es decir, un 30%”, respondiendo a un plan de progresiva puesta en libertad de los internos, debido a la imposibilidad de repatriación por el cierre de fronteras, que continuará ejecutándose durante los siguientes días. Del mismo modo, niega que se produzca una situación de hacinamiento en el CIE de Zapadores en Valencia a raíz de un polémico vídeo en el que se aprecia como una quincena de internos, juntos en una misma habitación, denuncian hacinamiento y falta de medidas de prevención ante la pandemia del covid-19 (Cuarto poder, 2020).

El 2 de abril quedan en libertad las últimas cinco personas internas en el CIE de Aluche. El cierre del centro se suma al de Tarifa y Hoya Fría en Tenerife. El CIE de Barranco Seco, en Gran Canaria, se prepara para cerrar después de producirse los primeros casos de contagio (Sainz Rodríguez, 2020b).

El 6 de mayo se pone en libertad a la última persona retenida en el CIE de Algeciras poniendo punto y final al plan de clausura temporal de estos espacios en todo el país. El cierre temporal de todos los CIE marca un hito histórico: se trata de la primera vez que sucede en sus 35 años de funcionamiento, una noticia que se recibe con entusiasmo y cautela por unos colectivos sociales que siguen clamando por su clausura definitiva (Sainz Rodríguez, 2020c).

El 23 de junio el Ministerio de Interior anuncia el cierre definitivo del CIE de Tarifa adelantando dos años la promesa de cerrar una instalación muy criticada por organizaciones sociales y ecologistas, el Defensor del Pueblo e incluso desde el ámbito judicial, y que está situada en un espacio de gran valor histórico, ambiental y patrimonial. El CIE, concebido como extensión provisional del de Algeciras, fue vaciado en marzo ante la imposibilidad de tramitar los expedientes de expulsión de las personas internadas (Montenegro, 2020).

El 19 de junio, el Síndic de Greuges Rafael Ribó y el presidente de Parlament de Catalunya Roger Torrent reclaman en un manifiesto conjunto el cierre definitivo del CIE de Barcelona por ser uno de los “máximos exponentes del racismo institucional”. Plantean como alternativa que las personas en situación irregular tengan un seguimiento desde la administración sobre la regularización de estos documentos, y replantear las políticas de acogida con “un cambio radical en todas las administraciones” (El Nacional, 2020)

El 6 de julio el Servicio Jesuita a Migrantes (en adelante, SJM) presenta el informe 'Diez años mirando a otro lado', que conmemora la publicación de su décimo estudio sobre la situación

de la política migratoria en el país. Solicita a las administraciones competentes que los internamientos de extranjeros en CIE se produzcan solo en casos excepcionales, aunque apuesta por el cierre definitivo de estos centros. "Podemos vivir sin ellos", explican poniendo como ejemplo este periodo de crisis sanitaria del Covid19, en el que han sido cerrados y "España no se ha derrumbado" (Europa Press, 2020).

El 24 de septiembre el Ministerio del Interior ordena la reapertura de todos los CIE de España, después de permanecer meses inoperativos. En plena segunda ola de COVID-19, el Gobierno considera estar "en disposición de volver a retomar esta política de retorno" (Sánchez, 2020).

El 16 de octubre el Ayuntamiento de Barcelona y las entidades en defensa de los derechos humanos piden al juez que ordene el cierre del CIE de la capital catalana tras detectarse el primer positivo de un interno tras su reapertura a finales del mes de septiembre (Rodríguez & Solé Altimira, 2020).

El 5 de noviembre la plataforma CIEs No Madrid denuncia el intento de suicidio de un interno en el centro de Aluche. Explican que los jóvenes se encuentran en un momento de "indefensión, desconocimiento y miedo" por una posible deportación, además de por la actual crisis sanitaria generada por la pandemia de coronavirus (Público, 2020).

El 11 de noviembre el defensor del Pueblo denuncia ante la Fiscalía General del Estado la "situación de desamparo que sufren muchos menores tutelados por la Generalitat Valenciana al cumplir la mayoría de edad" (Público, 2020).

El 29 de noviembre se ponen en huelga de hambre indefinida los 41 internos del CIE de Aluche (Madrid) con el objetivo de exigir su libertad. Denuncian la exposición al peligro (especialmente al Covid-19) que sufren por las condiciones de vida (Pressenza, 2020).

El 4 de diciembre el SJM envía una carta al Ministerio de Interior mostrando una "profunda preocupación" y "disconformidad" con la gestión de los CIE ante el incumplimiento de las medidas necesarias para evitar los contagios por COVID-19. Denuncian que los CIE siguen sin tener un protocolo de actuación sanitaria y que las "graves deficiencias" en los procesos y en los servicios básicos suponen "un trato cruel e inhumano" a las personas privadas de libertad (Europa Press, 2020).

El 29 de diciembre el Juzgado de Instrucción de Murcia encargado del control del CIE de Sangonera la Verde ha denegado la solicitud hecha por una ONG que mostró su preocupación por los riesgos que podían sufrir debido a la Covid-19 y pidió su liberación y la clausura de las instalaciones (EFE, 2020).

El 14 de enero, 3 meses después que Irídia y Migra Studium presentaran la primera demanda, el Juzgado nº1 de Barcelona obliga a la dirección del CIE de Zona Franca a respetar el derecho de los internos a recibir visitas adoptando las medidas necesarias para prevenir posibles contagios de Covid-19. El juzgado alega también que la decisión de cerrar el CIE, como piden el Ayuntamiento de Barcelona y diversas entidades, "excede" sus funciones (ARA, 2021).

Sin duda alguna, nos encontramos ante un año marcado por el cierre de los CIE por lo que después de unos meses cerrados es legítimo preguntarnos: ¿esto sienta un precedente de cara al futuro?

1.1.3.2 Perspectivas de futuro

En el contexto de excepcionalidad en el que nos encontramos y con la creciente presión ejercida por un grupo cada vez más nutrido de entidades, organizaciones e incluso instituciones públicas cabe preguntarse cuál será el futuro inmediato de estos centros. En este sentido resulta interesante analizar la posición gubernamental en este asunto, tanto en el pasado como en el presente, puesto que nos dan pistas de las dinámicas existentes y de cómo pueden evolucionar en el futuro.

Si acudimos a las declaraciones de los máximos responsables políticos cabe destacar algunas consideraciones relevantes expuestas por los respectivos ministros de Interior en las comisiones del Congreso de los Diputados:

Ministro Zoido (21 de diciembre de 2016)⁸

“Quiero también plantear una reflexión sobre los Centros de Internamiento para Extranjeros, los CIE. (...), estos centros no tienen carácter penitenciario, forman parte de lo que ha sido la política común europea y han prestado un servicio, pero pueden y deben mejorar en su concepción, en su funcionalidad y en sus objetivos (...). Por eso me propongo impulsar un grupo de trabajo entre distintos ministerios, con los mejores técnicos, con la experiencia de las ONG especializadas y, si lo tienen a bien, contando también con los grupos políticos, para determinar el modelo idóneo de CIE desde el punto de vista arquitectónico, de distribución de los espacios, de la gestión y de la atención adecuada a los internos”

Ministro Grande-Marlaska (17 de febrero de 2020)⁹

“Anteriormente se hablaba de los CIE, en los que hay una inversión de 33 millones para recomponer, readaptar los ocho CIE que tenemos en la actualidad a las exigencias de la normativa de 2014, que se reformó, y evidentemente pasarán a la naturaleza de lo que tiene que ser un CIE, que no son personas privadas de libertad por la comisión de delitos, sino que simplemente son personas que ante una irregularidad y la necesidad de garantizar la devolución a su país de origen, y siempre que haya la seguridad para la misma y haya un control judicial, tengan que estar ingresadas(...). Vamos en esa línea de modificar la concepción de los CIE, y será buena prueba de ello el nuevo CIE que iniciamos desde cero, que es el CIE de Algeciras.

Nosotros queremos el modelo de CIE, y me remito a lo dicho anteriormente: entendemos que son precisos y necesarios, pero en parámetros de la normativa internacional, avalada por nuestro Defensor del Pueblo y organismos internacionales, y en esos términos nos movemos y nos queremos mover. Evidentemente un CIE no es un centro penitenciario ni puede tener la apariencia de un centro penitenciario”

⁸ Diario de sesiones del congreso de los diputados (2016). Comisión de interior. Año 2016, XII legislatura. Núm. 83. Sesión núm 4. Enlace: https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-83.PDF

⁹ Diario de sesiones del congreso de los diputados (2020). Comisión de interior. XIV legislatura. Núm. 32. Sesión núm 2. Enlace: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-32.PDF

Si bien es cierto que ambos discursos (semejantes en lo sustancial pese al cambio de gobiernos) proyectan una voluntad de cambio hacia un modelo de CIE más digno que el actual, la realidad demuestra que, por un lado, esas proyecciones no llevan aparejadas concreciones reales de cambio y, por otro, que en los sucesivos presupuestos generales del Estado se han previsto partidas para la apertura de nuevos CIE y las reformas planificadas para mejorar el estado de algunos centros han terminado con resultados ciertamente mediocres (SJM, 2020).

Como se ha dicho anteriormente, durante la crisis por la pandemia del COVID-19 se produce el primer vaciamiento integral y cierre de los CIE por primera vez en 35 años. Sin duda alguna, podemos considerarlo como una buena práctica que, además, ha destacado en Europa. La clave reside en constatar que dada la imposibilidad de expulsar o devolver por el cierre de fronteras y el riesgo que entraña el contacto forzoso en espacios exigüos para internos y personal de servicio la mejor decisión corresponde al cierre de los mismos. Una interpretación y una decisión audaces.

Esa mirada valiente, sin embargo, va por el camino de quedarse como una decisión excepcional en un momento excepcional, puesto que los siguientes pasos dados por el Gobierno así como sus manifestaciones públicas revelan que no existe cambio alguno en lo sustancial. El Secretario de Estado de Seguridad, Rafael Pérez-Ruiz aducía lo siguiente en una de sus últimas comparecencias públicas:

Comparecencia ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados (30 de septiembre de 2020)¹⁰

“Los CIE son necesarios ya que son el único medio para garantizar y materializar el retorno de migrantes (...). Los CIE no agradan a nadie pero deben ser conscientes de que la política migratoria de cualquier país está basada también en el retorno.”

Intervención en el Congreso sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado 2021 (5 de noviembre)¹¹

“No hay partida para la desaparición de los CIE, es más, hay una partida para la construcción de un nuevo CIE en Algeciras”.

1.2 Realidad migratoria vs Políticas migratorias

Si observamos lo que ocurre en los CIE con un poco de perspectiva nos damos cuenta que son los últimos eslabones de una cadena de políticas migratorias que ponen el foco en la expulsión de las personas migrantes en situación irregular.

Llegados a este punto debemos contextualizar el fenómeno migratorio con datos y cifras que nos permitan entender las causas y consecuencias de una realidad que en ocasiones percibimos de forma distorsionada.

¹⁰ Diario de sesiones del congreso de los diputados (2020). Comisión de interior. XIV legislatura. Núm. 163. Sesión núm 6. Enlace: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-163.PDF

¹¹ Diario de sesiones del congreso de los diputados (2020). Comisión de interior. XIV legislatura. Núm. 203. Sesión núm 8. Enlace: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-203.PDF

1.2.1 Migraciones y globalización

Las migraciones humanas se remontan a nuestra propia existencia como especie; El ser humano ha estado en constante tránsito. Los desplazamientos responden mayoritariamente a la búsqueda de trabajo o de nuevas oportunidades económicas, para reunirse con sus familiares o para estudiar, otros lo hacen forzosamente escapando de conflictos, persecuciones, del terrorismo o de violaciones o abusos de los derechos humanos. Últimamente los efectos adversos del cambio climático, desastres naturales u otros factores ambientales también contribuyen a la migración forzada (ONU, 2020).

Según las últimas estimaciones publicadas por Naciones Unidas en la actualidad, el número de personas que vive en un país distinto del que nacieron es mayor que nunca: 272 millones en 2019 (51 millones más que en 2010).

Los migrantes internacionales comprenden hoy un 3,5% de la población mundial. En la actualidad las migraciones, mayoritariamente, no proceden de los países más pobres sino de aquellos con ingresos medios. Existe la creencia de que la migración es principalmente un fenómeno de países pobres hacia los ricos, sin embargo, la realidad demuestra que la mayor parte de la migración es interna¹² o interregional.

La expectativa de mejores oportunidades de vida constituye uno de los principales motivos que mueve a las personas a migrar. De hecho, los trabajadores migrantes representan la inmensa mayoría de los migrantes internacionales. La OIT estima que, conforme a cifras correspondientes a 2017, en el mundo hay 164 millones de trabajadores migrantes (Consejo Económico y Social España, 2019).

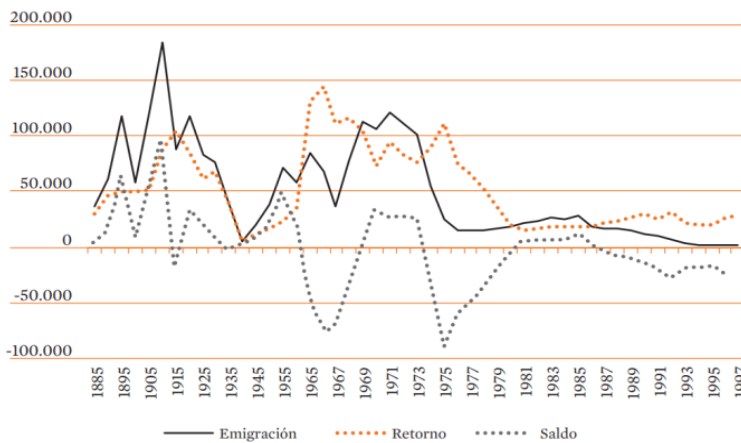
1.2.2 Migración y mercado laboral

Si analizamos los patrones que marcan la evolución del fenómeno migratorio constatamos que los flujos de emigración durante el último siglo han configurado a España como un país tradicionalmente emisor. La incorporación de España al grupo de naciones receptoras netas de personas inmigrantes se produce con algunas décadas de retraso con respecto a otros países europeos y responde al propio desarrollo económico y social.

En este sentido, la inmigración comienza a revelarse como un fenómeno a raíz de la importante transformación económica, política y social que se produce y que resulta clave a la hora de atraer personas procedentes de otros países con el objetivo de establecerse.

¹² Los desplazados internos se definen como “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”

En 1978 el volumen de inmigración en España era relativamente escaso, constan cerca de 158.349 residentes extranjeros. Tan solo una década más tarde la cifra se había multiplicado

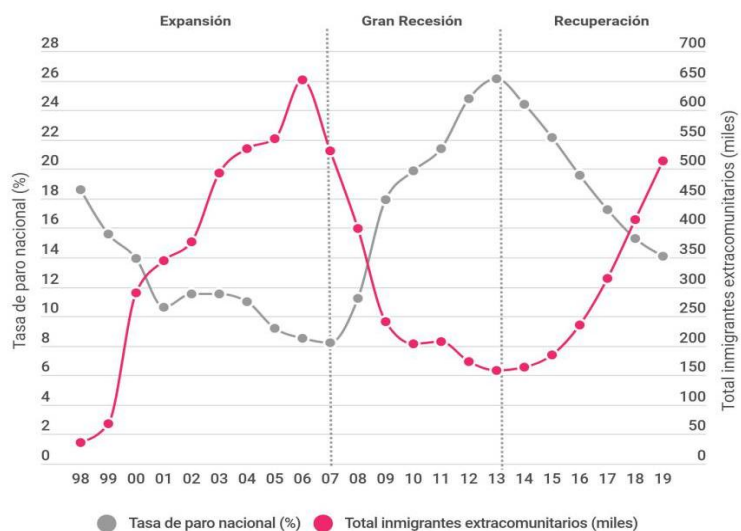


por dos, teniendo en cuenta que las cifras oficiales sobre migración tienden a infracontabilizar la verdadera magnitud del volumen de extranjeros¹³ (Consejo Económico y Social España, 2019).

Durante el período económico expansivo de bonanza económica para muchos ciudadanos de otros países se genera el “sueño español”. Sin embargo, la crisis económica tuvo como efecto la drástica disminución de la población de origen migrante, un descenso que tiene evidentes consecuencias demográficas y económicas en la demografía española, especialmente a causa del envejecimiento de la población (Valero-Matas et al., 2014).

Si bien es cierto que la coyuntura económica determina fuertemente la variabilidad de los flujos migratorios también debemos tener en cuenta otros factores como la situación en origen. Por poner un ejemplo, pese a la crisis económica, muchas personas migrantes de América Latina desean permanecer en España, en cierta medida por la debilidad de las economías de sus países de origen (Fix et al., 2009)

El panorama migratorio durante las dos últimas décadas en España es sumamente interesante a la hora de intuir el atractivo para los potenciales migrantes de acuerdo a las oportunidades laborales en destino. Es decir, el gráfico¹⁴ revela de forma meridianamente clara que la intensidad de los flujos migratorios hacia España ha sido inversamente proporcional al dinamismo de la economía, expresado en relación con las tasas de paro.



Un análisis en profundidad de las verdaderas razones que motivan el fenómeno migratorio arroja datos interesante sobre el peso de las razones laborales o económicas. Al fin y al cabo, las autorizaciones de residencia y trabajo no son más que un medio para un fin: emplearse, prosperar a través de ese trabajo y ofrecer a su entorno un futuro mejor. De este modo, las expectativas de

¹³ **Figura 4.** Movimiento migratorio español (1885-1997) Fuente: Elaboración del Consejo Económico y Social de España con datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Consejo Económico y Social España, 2019)

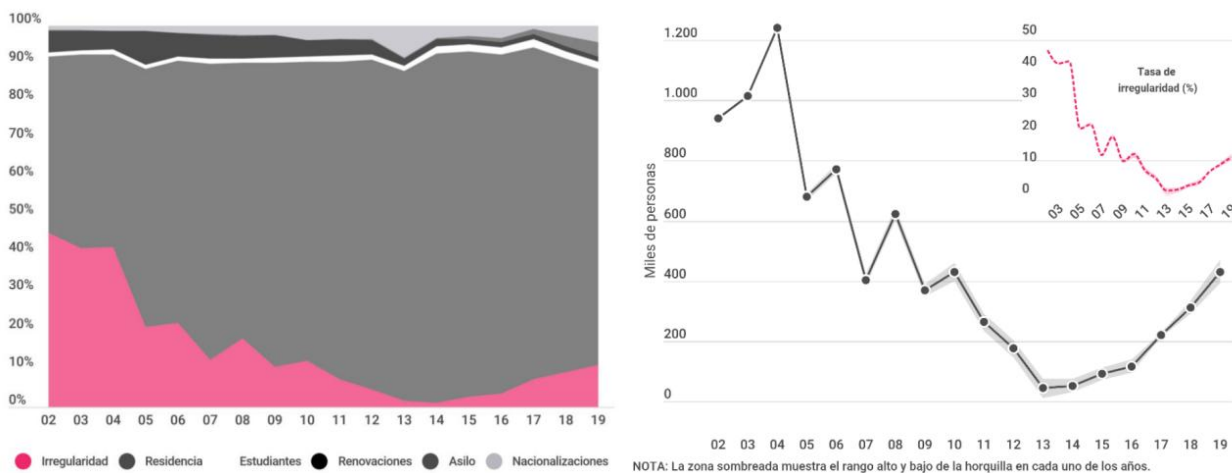
¹⁴ **Figura 5.** Flujos migratorios y mercado de trabajo (1998-2019). Fuente: Fundación porCausa (Fanjul Ismael Gálvez-Iniesta et al., 2020)

ingreso y empleo constituyen el disparador determinante de un proyecto migratorio que se apoya en otros factores como la existencia de redes de acogida (diásporas) la distancia geográfica y cultural, o las barreras que imponga el Estado de destino (Fanjul Ismael Gálvez-Iniesta et al., 2020).

Ante esta situación cabe preguntarse cuáles serán las tendencias que marcarán los flujos en un futuro próximo. Sin duda alguna la certeza de una crisis económica derivada del impacto de la pandemia provocada por el Covid-19 se revelará como una importante medida de control migratorio. Sin embargo, las personas migrantes que se encuentran en nuestro país en situación de irregularidad deben hacer frente a las consecuencias derivadas del limbo jurídico en el que se hallan atrapadas.

1.2.3 Situación administrativa de irregularidad

La razón de ser de las leyes de extranjería es el control de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración irregular. Sin embargo, el endurecimiento de la exigencia en los requisitos y la situación migratoria existente nos han llevado a una situación en que las solicitudes de residencia y trabajo desde origen (que se concedieron en unas circunstancias muy concretas y limitadas en el tiempo, como "vías legales de entrada") son prácticamente nulas. En cambio, la demanda de solicitudes de autorizaciones de residencia¹⁵ para personas extranjeras que se encuentran de manera irregular en España es cada vez más elevada.



Si analizamos las cifras¹⁶, hacia finales de 2019 el número de personas inmigrantes que residían de modo irregular en España oscila entre 390.000 y 470.000 personas, lo que supondría entre un 11% y un 13% de las personas migrantes extra-comunitarias y cerca del 0,8% del total de residentes en España.

De esas personas, casi cuatro de cada cinco (77%) provienen de América Central y del Sur. El conjunto del continente africano aporta el 9,2% (alrededor de 43.000 personas) de las personas migrantes en situación de irregularidad que residen en España. De estos, más de la

¹⁵ **Figura 6.** Evolución de las diferentes autorizaciones de residencia legal en España (2002-2019). Fuente: Fundación porCausa (Fanjul Ismael Gálvez-Iniesta et al., 2020)

¹⁶ **Figura 7.** Evolución de la inmigración irregular en España (2002-2019). Fuente: Fundación porCausa (Fanjul Ismael Gálvez-Iniesta et al., 2020)

mitad proceden de un solo país, Marruecos. Las cifras nos revelan situaciones sorprendentes como, por ejemplo, que la tasa de irregularidad del continente africano es tres veces más baja que la de Canadá y Estados Unidos combinados (Fanjul Ismael Gálvez-Iniesta et al., 2020).

Los datos arrojan la realidad de un país en el que se han obtenido elevadas cuotas de inmigración, especialmente si se compara con la de otros países de la Unión Europea. La intensidad y rapidez del fenómeno migratorio ha llevado a la sociedad receptora a una serie de cambios que han implicado múltiples desafíos en términos de integración social en la diversidad, articulación de la convivencia o garantía de derechos básicos (Galiana, Centeno, & Bilbao, 2019)

En este sentido, se estima necesaria una regulación que más allá de delimitar las consecuencias atienda a las causas estructurales de la realidad migratoria. Cabe aspirar a la creación de vías legales que permitan un tránsito ordenado y corresponsable por el que los países de destino se comprometan a proporcionar unas condiciones de vida dignas.

1.2.4 Políticas migratorias

Si analizamos la política comunitaria sobre migraciones podemos constatar que uno de los rasgos que la caracteriza es la postura anárquica, dispersa y defensiva que la Unión Europea ha adoptado en materia de procesos migratorios. La razón de la dificultad para alcanzar consensos es la tendencia a la resistencia férrea de los Estados a salvaguardar su propia soberanía, especialmente en materia de seguridad (Goig Martínez, 2016).

Sin duda alguna, existe una importante relación entre fronteras y seguridad. La aparición de un sistema internacional de Estados-Nación contribuye a ello iniciándose una nueva narrativa sobre amenazas ligadas a la frontera que conduce al refuerzo y consolidación del proceso de securitización¹⁷ (Ruiz Benedicto, 2019).

La política migratoria de la Unión Europea ha fluctuado a lo largo de su evolución entre el control de fronteras y la idea de la gestión conjunta, y entre las decisiones particulares y los intentos de cooperación con terceros países y política de integración. A partir de los años 90 a raíz del conflicto yugoslavo la Unión Europea se plantea la gestión conjunta de la llegada masiva de personas refugiadas¹⁸ mediante el denominado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), unificando los procedimientos de acogida mediante los Acuerdos de Dublín, que definieron el discutido principio de gestión de la solicitud de asilo en el primer país del espacio europeo de entrada (Consejo Económico y Social España, 2019).

¹⁷ Se trata de un término acuñado por Wæver en 1993 para designar una forma de entender la seguridad de raíz social-constructivista, es decir, que no se define en términos objetivos sino que las amenazas y la inseguridad son construcciones sociales derivadas de nuestro conocimiento y de los discursos que las representan como tales. La securitización posee un carácter político y crítico en el que afectan los intereses, identidades y valores en juego, en los que tanto los estados como otros actores no estatales delimitan las agendas políticas (Verdes-Montenegro Escáñez, 2015).

¹⁸ En conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados aprobada por las Naciones Unidas en 1951 y con su Protocolo de 1967, los refugiados son "personas que huyen de su país debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y que se encuentran fuera del país de su nacionalidad y no pueden o, a causa de dichos temores, no quieren acogerse a la protección de tal país".

En la evolución de las políticas migratorias europeas podemos constatar como la demanda de seguridad interior dentro del espacio de libre circulación se cristaliza en forma de control e impermeabilización de las fronteras exteriores, responsabilizando especialmente a aquellos países limítrofes. No en vano, la cuestión migratoria ha resultado clave en España desde la propia adhesión a la UE, adelantándose a la propia lógica migratoria compartida con su política de vecindad con Marruecos, la definición del Plan África, la construcción de las vallas en Ceuta y Melilla, la adopción de sistemas de vigilancia en torno a la costa...

La política migratoria europea se centra, a grandes rasgos, en las siguientes acciones:

- a) Establecer requisitos de entrada enormemente restrictivos para la migración legal cuyo control se produce en las fronteras exteriores.
- b) Impermeabilizar los pasos no habilitados a través de las fronteras exteriores: construcción de vallas y muros, desarrollo y despliegue de sistemas de vigilancia y progresiva puesta en marcha de operaciones específicamente dedicadas a la lucha contra las organizaciones criminales.
- c) Desincentivar la inmigración irregular haciendo más efectivos los mecanismos de devolución de las personas en situación de irregularidad, incluyendo la privación de libertad de personas que, sin haber cometido ningún delito, se ven retenidas a la espera de ser retornadas sin que, a menudo, sea posible ejecutar el retorno. La mejora de la eficiencia de estos mecanismos actualmente concentra gran parte de las inversiones de recursos económicos y capital político de las autoridades europeas en su relación con terceros Estados para alcanzar acuerdos por los que se comprometen a la aceptación de personas en situación irregular retornadas desde Europa.

Un elemento sustancial para comprender el marco lógico de las políticas migratorias en Europa es la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas¹⁹ (FRONTEX) cuya misión reside en la securitización de los movimientos de personas y de los flujos migratorios en general, abordándolos como una amenaza a la que se responde con un enfoque de seguridad militarizada. Su mandato principal es el de "combatir e interceptar los crímenes en los espacios fronterizos".

En este contexto, y ante las sucesivas crisis humanitarias sucedidas en los últimos años, la Comisión Europea presentó el 23 de septiembre de 2020 el esperado nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE, que pretende establecer un nuevo marco común para la gestión de la migración en Europa con el objetivo de "crear confianza y encontrar un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad". El documento reconoce que el sistema actual ya no funciona y que la UE no ha sido capaz de arreglarlo (Schinas & Johansson, 2020). Los Pilares principales de la propuesta sobre el nuevo pacto (Comisión Europea, 2020):

¹⁹ La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (conocida como Frontex) se creó en octubre de 2016 en respuesta al llamamiento de los dirigentes de la UE, que en septiembre de 2015 pidieron que se reforzaran los controles en las fronteras exteriores. Sin embargo, ya existía anteriormente con otras denominaciones y atribuciones.

- i. Procedimientos más eficientes y más rápidos, que incluyen:
 - a. Un procedimiento fronterizo integrado que incluirá una selección previa a la entrada, controles sanitarios y de seguridad, la toma de las huellas dactilares y el registro en la base de datos Eurodac²⁰.
 - b. Decisiones rápidas de asilo o de retorno para que la situación de incertidumbre de las personas cuyos casos puedan examinarse rápidamente dure lo mínimo posible.
 - c. Un mecanismo de supervisión independiente para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales.
- ii. Los Estados miembros eligen cómo muestran su solidaridad: Los países de la UE pueden aceptar a los solicitantes de asilo²¹ en su territorio (reubicación), asumir la responsabilidad de devolver a una persona sin derecho de estancia en nombre de otro Estado miembro (patrocinio del retorno), o, en casos específicos, proporcionar apoyo operativo. Los Estados miembros estarán legalmente obligados a contribuir basándose en el PIB y el tamaño de su población.
- iii. Un sistema común de la UE para los retornos:
 - a. Colaboración con terceros países para hacer frente a desafíos como el tráfico de personas migrantes y construcción de otras vías jurídicas de migración
 - b. Un marco jurídico más efectivo.
 - c. Un papel más importante para la Guardia Europea de Fronteras y Costas.
 - d. Un recién designado coordinador de la UE en materia de retorno.
- iv. Plan de acción global sobre integración e inclusión para el período 2021-2024.
- v. Nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, que reemplazaría el reglamento de Dublín.

En cuanto al pacto²² es relevante constatar que, si bien ofrece una mejora en las formas (el lenguaje busca combatir el discurso antiinmigración) no sucede lo mismo en el fondo (cuyo carácter es claramente securitario). El pacto parece responder más al equilibrio de demandas nacionales confrontadas y a la presión de los Estados miembros más reaccionarios, que a una visión de la gobernanza de la movilidad humana de acuerdo a los intereses y valores europeos y la UE, en vez de defender una visión, se sitúa en una suerte de equidistancia que perpetua un modelo de blindaje fronterizo, de disuasión y de retorno como factores claves de una propuesta que relega las políticas de integración e inclusión al último lugar y sigue sin dar respuesta a la gravedad de la situación migratoria (González-Páramo, Gallego, Muñoz, & Fanjul, 2020).

En resumen, la Unión Europea sigue dando pasos en cuestión de política migratoria sin asumir propuestas en las que se garanticen los derechos de las personas migrantes y de las solicitantes de asilo y refugio como objetivo principal. Para ello resulta imprescindible regular

²⁰ La base de datos Eurodac contiene las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo que se han registrado en los Estados miembros de la UE y países asociados. Se utiliza para la aplicación del Reglamento de Dublín.

²¹ Según ACNUR, los solicitantes de asilo son “personas que han solicitado la protección internacional y cuyas solicitudes del estatuto de refugiado aún no han sido resueltas”

²² Es relevante apuntar que a fecha de 15 de enero de 2021 aún no han sido aprobadas oficialmente las normas (directivas y reglamentos) propuestas por la Comisión Europea que desarrollan el contenido del Pacto (previsto para el segundo trimestre de 2021).

en atención a lo establecido en el Derecho Internacional, no mirar hacia otro lado y adoptar políticas valientes que pongan en el centro la dignidad de las personas.

1.3 Marco Legal

Para analizar en profundidad el fenómeno de la irregularidad administrativa debemos acudir al marco jurídico genérico en el que se circunscribe. Para ello es preciso comenzar haciendo referencia al concepto de nacionalidad y remitirnos a la protección internacional para posteriormente analizar el régimen de extranjería en España (con su correspondiente régimen sancionador) y aludir al marco normativo que rige los CIE.

1.3.1 Derecho a la nacionalidad

Para contextualizar las relaciones jurídicas que se producen entre los Estados y las personas migrantes es preciso comenzar haciendo referencia al concepto de nacionalidad como elemento u condición particular de los habitantes de una nación con una especial relevancia jurídica. Si bien no es la única vía para el reconocimiento de derechos resulta especialmente relevante.

Si hablamos de nacionalidad nos podemos referir a una amalgama de acepciones que conforman el concepto a nivel sociológico y jurídico. Desde una perspectiva sociológica se entiende como la vinculación de un grupo humano con elementos comunes como el origen, la historia, la raza o la religión. En cambio, desde un punto de vista jurídico la nacionalidad se concibe como el vínculo jurídico-político que une al individuo con el Estado y actúa como catalizador de un conjunto de derechos y obligaciones (Parra Rodríguez, 2016).

El acceso a una nacionalidad y la prohibición de privación arbitraria de la misma o de la posibilidad de cambiarla están reconocidos como derechos en el artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos humanos de las Naciones Unidas de 1948. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 se recoge el derecho de los niños a adquirirla (art. 24). En España la Constitución consagra la nacionalidad como un derecho fundamental regulado en el Código Civil (art. 17 a 26).

La nacionalidad es especialmente relevante porque deviene el punto de conexión mediante el que se determinan las normas de conflicto aplicables por los tribunales de un Estado, especialmente en el Derecho Español aunque el factor de la residencia ha ido adquiriendo cada vez más protagonismo (Ordóñez Echeverría, Orozco Hermoso, & Vinaixa Miquel, 2018).

La nacionalidad española se puede adquirir tanto de manera no automática (se precisa manifestación de la voluntad) como de manera automática (por atribución directa). Los criterios de adquisición automática de la nacionalidad española son tres:

- a) *Ius sanguinis*: Adquisición por el hecho de ser hijo de padre/madre españoles (art. 17.1.a CC)
- b) *Adopción de menores extranjeros por parte de nacionales españoles*: Adquisición de origen desde el momento de la constitución de la adopción (art. 19.1 CC)

- c) *Ius soli*: Adquisición de la nacionalidad por haber nacido en territorio español y concurrir algunas circunstancias (apartados b, c o d art. 17.1 CC)

Los criterios de adquisición no automática de la nacionalidad española previstos en el Código civil son:

- *Opción*: Adquisición por voluntad en cumplimiento de los requisitos establecidos (art. 20 CC)
- *Naturalización*:
 - *Carta de naturaleza*: Adquisición por decisión discrecional y excepcional de la autoridad competente concediendo al interesado la posibilidad de adquirir la nacionalidad española (art. 21.4 CC)
 - *Residencia*: Adquisición por acreditar la residencia en España durante el período exigido (art 21.2 CC)

Si bien este vínculo sirve para determinar la relación de la población con un Estado, a su vez establece una suerte de distinción entre los propios (nacionales) y los ajenos (extranjeros), hecho que provoca numerosos conflictos de intereses.

1.3.2 Derecho a migrar

El fenómeno migratorio se ha producido de forma incesante a lo largo de la historia de la humanidad y se reconoce como derecho humano²³ afirmando que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”.

El citado derecho también se recoge en la Convención sobre trabajadores migrantes de 1990²⁴ dónde se establece que “los trabajadores migrantes y sus familiares pueden salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen. Ese derecho no puede ser sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la Convención” (art. 8.1).

De este modo, el derecho a migrar permite que cualquier persona pueda circular de forma voluntaria y libre por todo el planeta aunque se concreta en la capacidad de salir de un territorio (emigrar) y entrar en otro (inmigrar) sin entrar a regular si las migraciones son voluntarias o forzadas (Chueca Sancho & Aguelo Navarro, 2013).

El “*ius migrandi*” tiene sus orígenes en el siglo XVI. Nace de la mano del teólogo dominico español Francisco de Vitoria, en cuya obra²⁵ lo describe como un “derecho natural”, y, como tal, universal y fundamento del nascente derecho internacional moderno. Se trata de una tesis que se circunscribe en el plano teórico como una “grandiosa concepción cosmopolitana de las relaciones entre los pueblos” que se basaba en una supuesta fraternidad universal pero que en el plano práctico se dirigía de forma clara a la legitimación de la conquista española del “Nuevo Mundo”, así como los posteriores proceso de colonización (Ferrajoli, 2019).

²³ Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948 (art.13)

²⁴ Convención Internacional sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

²⁵ *Relectio de indis*, Universidad de Salamanca, 1539

Hasta ese momento la emigración seguía unas rutas que iban desde Europa hasta América o ultramar. No es hasta la segunda mitad del siglo XX que comienza a producirse un cambio radical en las rutas migratorias cuando el derecho a migrar se comienza a poner en cuestión. En ese momento no son los “europeos que hacen las Américas”, sino que pasan a ser personas con escasos recursos, procedentes de otras zonas del mundo las que se aproximan a occidente (Chueca Sancho, 2007).

Nos encontramos pues, ante la instrumentalización de la universalidad de un derecho que, mediante una aplicación asimétrica se convierte en exclusivo de los occidentales. La inversión de los flujos, topa frontalmente con la imposibilidad material de ejercer el derecho de migrar. En otras palabras, mientras los occidentales podían sacar provecho de ese derecho para colonizar y despojar de recursos esas tierras lejanas se pregonó y justificó como un derecho universal mientras que, a día de hoy, se relativiza su aplicación e incluso su fundamento cuando son las personas de esos lugares las que llaman a nuestras puertas.

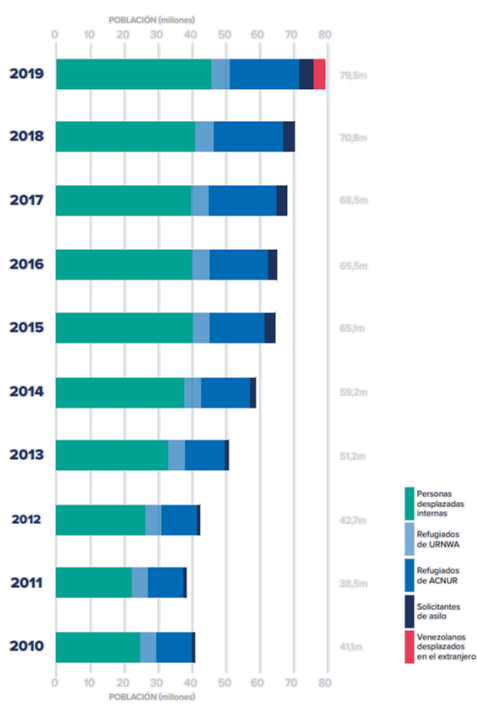
1.3.2 Protección internacional

Tal como se ha recogido anteriormente, la nacionalidad supone el vínculo personal con un ordenamiento jurídico que asegura un conjunto de derechos tanto en el propio país como en el exterior. Sin embargo, el propio país que concede su nacionalidad puede convertirse en algunos casos en una severa amenaza para sus propios ciudadanos (modos de gobierno autoritarios o segregacionistas, guerras civiles, guerras internacionales, golpes de Estado, revoluciones, persecución... que se suman a las crecientes consecuencias de los efectos del cambio climático). En estos supuestos, las personas fácilmente corren el riesgo de sufrir vulneraciones de derechos humanos que les llevan en algunos casos a desplazamientos

forzados²⁶ (Parra Rodríguez et al., 2016).

Durante el año 2019²⁷ se contabilizaron 79,5 millones de personas desplazadas a la fuerza. El incremento con respecto a 2018 (70,8 millones) se atribuye fundamentalmente a dos factores. Por un lado, al aumento de los desplazamientos en República Democrática del Congo, Sahel, Yemen y Siria. Por otro, al éxodo de millones de venezolanos hacia otros países de Latinoamérica (ACNUR, 2020).

Durante los 10 últimos años, cerca de 100 millones de personas se han visto obligadas a huir de sus hogares para buscar refugio dentro o fuera de las fronteras de su país. El desplazamiento forzado y la apatridia²⁸ siguen ocupando un lugar destacado en la agenda internacional y continuaron generando dramáticos



²⁶ Según la OIM, la migración forzada consiste en “un movimiento migratorio que, aunque puede ser impulsado por diferentes factores, involucra el uso de la fuerza, la compulsión o la coerción”

²⁷ **Figura 8.** Desplazamiento forzado global (2019). Fuente: ACNUR (ACNUR, 2020)

²⁸ El derecho internacional define a un apátrida como “una persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación”

titulares en todo el mundo. Se trata de una situación crucial para proyectar la magnitud del fenómeno migratorio y las cuestiones relacionadas con la extranjería para los años venideros.

Es importante remarcar que nos referimos al asilo como un derecho fundamental en la Unión Europea que se encuentra desarrollado por normas y procedimientos legales y judiciales nacionales y regionales. El cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos da derecho “ipso facto” al reconocimiento de la situación de vulnerabilidad existente y al correspondiente trato humanitario básico que supone el estatuto de refugiado.

Si bien existe numerosa literatura jurídica nacional e internacional sobre este aspecto hay dos normas que son especialmente trascendentes: la Convención de Ginebra, de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de Nueva York de 31 de enero de 1967. Desde su firma y ratificación por parte del Estado Español en 1978 se integran en nuestro ordenamiento con valor jurídico supralegal (priman sobre las leyes españolas) y son aplicables e invocables ante los tribunales.

Aun así, uno de los instrumentos más garantistas para las personas migrantes es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares de 1990. Es especialmente relevante porque consagra la protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes y sus familias (el de la nacionalidad, entre ellos), independientemente de su estatus legal. A día de hoy, España no ha ratificado dicho instrumento con el argumento de que los derechos que en él se recogen ya quedan garantizados por la normativa existente. Sin embargo, tras esa negativa se esconde la voluntad de no aplicar algunas de las disposiciones especialmente garantistas para las personas migrantes.

A nivel europeo, en el marco del Consejo de Europa existen diversos instrumentos jurídicos multilaterales relacionados con los derechos de las personas migrantes y están en vigor para España como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) así como otros protocolos al CEDH que, pese a no contener previsiones explícitas relativas al derecho de asilo, contribuyen a consolidar derechos de los que son titulares. En este sentido, la jurisprudencia del TEDH ha sido un factor clave para la evolución del derecho español en materia de refugio y asilo.

En el marco del Derecho de la Unión Europea adquiere una especial relevancia la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁹ que garantiza el derecho de asilo que, junto con las competencias atribuidas por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en esta materia contribuyen a crear un marco jurídico propio que se concreta en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), configurado por 5 directivas y 2 reglamentos que establecen normas comunes (armonizadas o uniformes) para los miembros de la UE.

²⁹ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es un documento que contiene provisiones de derechos humanos y fue proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 en Niza. Cabe precisar que, aunque no se mencione aquí, su contenido va mucho más allá del SECA.

A nivel estatal, la Constitución Española de 1978 recoge el derecho de asilo (art. 13.4), desarrollado por la Ley reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria³⁰ (2009).

Para terminar, conviene no confundir asilo y refugio. Nos referimos al asilo como a aquel régimen jurídico que se concede a quien se le reconoce una condición concreta: la de ser un refugiado (en los términos definidos en el artículo 3 de la Ley de Asilo y en la Convención de Ginebra de 1951, y el Protocolo de Nueva York de 1967). De este modo, el asilo es la protección que se concede (con los derechos correspondientes) a quién se ha reconocido como refugiado.

Llegados a este punto conviene adentrarnos en el marco regulador propio de las personas extranjeras en España, conocido de forma común como derecho de extranjería.

1.3.3 Derecho de extranjería

Si bien es cierto que la regulación de los aspectos relacionados con la migración y la situación de los extranjeros nace con el surgimiento del propio estado moderno, en España estaba recogida en distintos textos legales hasta la aprobación de la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de Julio sobre derechos y libertades de los/as extranjeros/as en España. En ese momento nos encontrábamos, por un lado, un país de emigrantes y, por otro, el proceso por el cual se pasa a formar parte de la Unión Europea con la firma del Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Schengen (1985).

La Ley nace como requisito para formar parte de un acuerdo por el que la frontera sur se convertía en la puerta a ese espacio común. Podemos hablar de una ley cuyo carácter era claramente restrictivo y provocó una situación de irregularidad sobrevenida a miles de personas migrantes que vivían en el país. Por ejemplo, se constituía en requisitos (art. 18 LO 7/1985) para la expedición o renovación las autorizaciones de trabajo que no existieran “trabajadores españoles en paro en la actividad que se proponga desempeñar”, “la insuficiencia o escasez de mano de obra española en la actividad o profesión y zona geográfica” y se demostrara “el régimen de reciprocidad en el país de origen del extranjero”.

Durante los años siguientes los flujos migratorios varían hasta que, alrededor del año 2000, España se convierte en un país principalmente receptor de personas inmigrantes. Ese nuevo modelo migratorio sumado al nuevo marco concebido por la Comunidad Europea terminó por establecer la necesidad de una nueva norma que sustituyera a la anterior, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

La ley se conoce popularmente como “Ley de extranjería” y representa el principal instrumento jurídico-político de regulación de las cuestiones relativas a la situación de las personas extranjeras en España y ha sufrido múltiples modificaciones.

³⁰ Se trata de la protección que se da a aquellas personas que no reúnen los requisitos para obtener asilo o ser refugiadas, pero que necesitan protección al existir motivos para creer que si vuelven a su país podrían sufrir algún daño.

Se establece una clasificación de los derechos de los ciudadanos extranjeros en España que separa entre aquellos que hacen referencia a la esfera personal del ciudadano y aquellos que se encuentran dentro de su ámbito laboral.

En los derechos de la esfera personal se encuentran los siguientes:

- a) *Derechos de la esfera personal*: Documentación, libre circulación y elección de residencia e intimidad familiar.
- b) *Derechos políticos*: Reunión, manifestación, asociación y participación política.
- c) *Derechos del ámbito educativo*: Educación en sentido estricto y desempeño de actividades docentes e investigadoras.

También se establece una distinción en los derechos en el ámbito laboral:

- i. *Derechos del ámbito laboral*: derecho al trabajo según lo previsto en los tratados y en la ley.
- ii. *Derechos del ámbito económico y social*: Derecho a la seguridad social y a la asistencia sanitaria y derecho a la vivienda.

Sin embargo, y aunque no se explicita en la Ley de extranjería, en virtud de lo establecido en la Constitución Española (art. 13) los extranjeros en España gozan de los mismos derechos reconocidos para los españoles en el Título I en los términos establecidos por los Tratados internacionales, en la LOEX y en las leyes que regulen el ejercicio de cada uno de ellos. A su vez, la ley establece que las personas extranjeras están sometidas al cumplimiento de algunos deberes como, por ejemplo, la obligación de satisfacer sus impuestos en las mismas condiciones que los españoles (art. 15).

Cabe destacar que la LOEX establece un régimen sancionador que recoge las infracciones administrativas que pueden cometer los extranjeros.

1.3.3.1 Régimen sancionador

Esta potestad sancionadora por la comisión de las infracciones administrativas previstas en la LOEX se debe ajustar a lo dispuesto en ella y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Las infracciones se clasifican en tres grupos (art.51):

- a) Las infracciones leves conllevan penas de multa no superior a 500€ (art. 52).
- b) Las infracciones graves, por lo general, contemplan una sanción económica que oscila entre 501 y 10.000 euros y, en algunos supuestos se puede acordar el internamiento del extranjero en un CIE (art.53).
- c) Las infracciones muy graves, por lo general, contemplan una sanción económica que oscila entre 10.001 y 100.000 euros y, en algunos supuestos se puede acordar el internamiento del extranjero en un CIE (art.54).

Es relevante referirse especialmente al supuesto de salida del país como una de las respuestas punitivas del Estado que constituye un temor fundado y permanente en las vidas de las personas migrantes en situación de precariedad administrativa o irregularidad en España.

Sin embargo, es importante destacar que la expulsión es un supuesto que, aunque históricamente se ha dado en la práctica, su regulación es sorprendentemente reciente. Concretamente, en España se regula por primera vez en 1970³¹.

La LOEX establece claramente que la salida será obligatoria en los siguientes supuestos (art. 28):

1. *Por resolución judicial:* Expulsión del territorio español por orden judicial. La sustitución parcial o total de la pena privativa de libertad puede ser causa de expulsión en los supuestos previstos (art. 89 CP).
2. *Por resolución administrativa:*
 - Expulsión o devolución acordadas por resolución administrativa en los casos previstos en la LOEX.
 - Denegación administrativa de las solicitudes formuladas por el extranjero para continuar permaneciendo en territorio español, o falta de autorización para encontrarse en España.
 - Cumplimiento del plazo en el que un trabajador extranjero se hubiera comprometido a regresar a su país de origen en el marco de un programa de retorno voluntario.

Una vez incoada la medida de expulsión se concede un plazo de cumplimiento voluntario. Una vez expirado ese plazo sin abandonar el territorio nacional, se procederá a su detención y conducción hasta el puesto de salida por el que se deba hacer efectiva la expulsión. Si la expulsión no se pudiera ejecutar en el plazo de setenta y dos horas, podrá solicitarse la medida de internamiento (art. 64).

Sin embargo, y llegados a este punto, conviene revisar la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en cuyo pronunciamiento en el caso “Saber y Boughassal contra España de 18 de diciembre de 2018” establece que una persona migrante en condición de irregularidad no puede ser expulsada por la aplicación directa de la normativa europea si la legislación nacional solo prevé su retorno cuando haya otras circunstancias agravantes. Es decir, en el caso que la normativa nacional imponga una sanción de multa o la expulsión (como es el caso de España), teniendo en cuenta que la segunda medida solo puede adoptarse si existen circunstancias agravantes adicionales a su situación de irregularidad o a la comisión de un delito (serían únicamente un elemento más a tener en cuenta pero no suficientes por sí mismos para la expulsión), la autoridad nacional competente no podrá basarse directamente en lo dispuesto en la Directiva para adoptar una decisión de retorno y hacerla cumplir (TEDH, 2018).

En atención a lo establecido anteriormente se podrá acordar el internamiento del extranjero únicamente cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

- i. *Que haya sido detenido por encontrarse incurso en alguno de los supuestos de expulsión de las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 54 así como las letras a), d) y f) del artículo 53 de la Ley Orgánica 4/2000.*

³¹ Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre peligrosidad y rehabilitación social

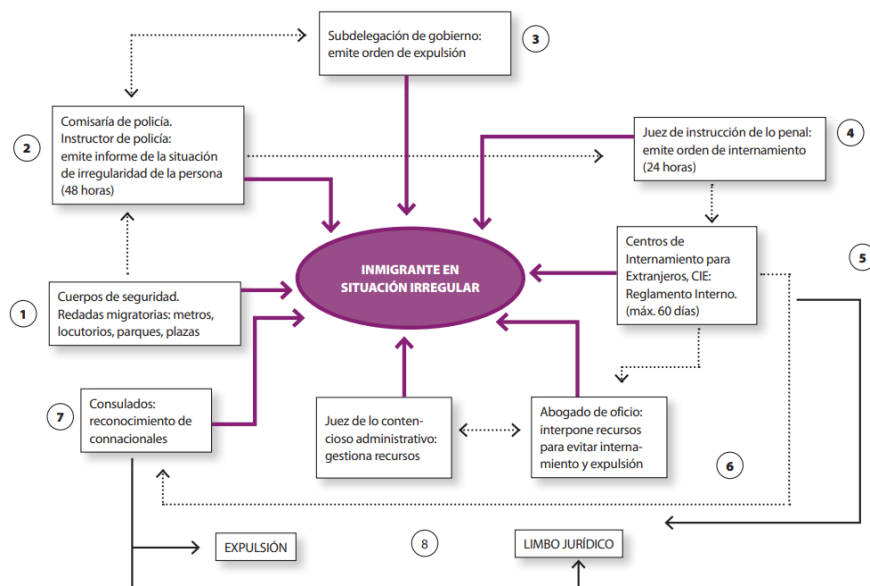
Estos supuestos incluyen la participación en actividades contrarias a la seguridad nacional o que puedan perjudicar las relaciones de España, la inducción, promoción, favorecimiento o facilitación de la inmigración clandestina, el incumplimiento de las medidas impuestas, la participación en actividades contrarias al orden público previstas como graves por la misma ley y la estancia irregular en territorio español.

- ii. *Que se haya dictado resolución de retorno y ésta no pueda ejecutarse dentro del plazo de setenta y dos horas, cuando la autoridad judicial así lo determine.*
- iii. *Que se haya dictado resolución de expulsión y el extranjero no abandone el territorio nacional en el plazo que se le haya concedido para ello.*

La ley establece que el ingreso del extranjero en un centro de internamiento de carácter no penitenciario no podrá prolongarse por más tiempo del imprescindible para la práctica de la expulsión, debiéndose proceder por la autoridad gubernativa a realizar las gestiones necesarias para la obtención de la documentación que fuese necesaria con la mayor brevedad posible.

En el momento de la detención a efectos de expulsión, devolución o retorno deberá comunicarse al consulado competente facilitando datos sobre la persona y la medida de internamiento, en caso que se acredite la imposibilidad de notificación, la comunicación se dirigirá al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Del mismo modo, y a solicitud de la persona, se comunicará el internamiento a sus familiares u otras personas residentes en España.

El procedimiento de determinación de expulsión³² de las personas migrantes en España, es sin duda alguna, un complicado entramado de pasos que generan una situación de provisionalidad y espera angustiosa. El procedimiento acaba o bien con la ejecución de la orden de expulsión o bien sin ella, lo que deja a las personas en un limbo jurídico.



³² **Figura 9.** Esquema del procedimiento de expulsión de inmigrantes en situación irregular. Fuente: CIDOB (Jarrín Morán et al., 2012)

1.3.4 Régimen de los CIE

Tal como se ha mencionado anteriormente la LO 7/1985 regula, por vez primera en el ordenamiento jurídico español, la posibilidad de retener a personas que se encuentren ilegalmente en territorio español, las que estén implicadas en actividades contrarias al orden público o a la seguridad del Estado o ejerzan actividades contrarias a los intereses españoles, o las que carezcan de medios lícitos de vida, ejerzan la mendicidad o desarrollen actividades ilegales.

Art 26.2. En los supuestos a que se refieren los apartados a), c) y 1) del número anterior, se podrá proceder a la detención del extranjero con carácter preventivo o cautelar mientras se sustancia el expediente. La autoridad gubernativa que acuerde tal detención se dirigirá al Juez de Instrucción del lugar en que hubiese sido detenido el extranjero, en el plazo de setenta y dos horas, interesando el internamiento a su disposición en centros de detención o en locales que no tengan carácter penitenciario.

En el Reglamento de ejecución de la LO 7/1985, aprobado por el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, y la Orden del Ministerio de Presidencia de 22 de febrero de 1999, dictada en cumplimiento de la habilitación contenida en el referido Real Decreto se concreta el desarrollo de funcionamiento de los CIE.

Seguidamente, con la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX) y más concretamente con la modificación de dicha norma llevada a cabo por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre se concretan las cuestiones relativas al funcionamiento de los CIE haciendo referencia los supuestos, forma y condiciones en que podrá acordarse el internamiento (art. 62), los derechos y deberes de los internos (art. 62 bis y ter) y, de forma particular, el derecho a obtener información y efectuar reclamaciones (art. 62 quáter), las medidas de seguridad (art. 62 quinquies), y el régimen de funcionamiento (art. 62 sexies), aspectos que posteriormente fueron desarrollados en los artículos 153 a 155 Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (derogado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril).

En 2008 se aprueba 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 (Directiva 2008/115/CE). Esta directiva “de retorno” establece normas y procedimientos comunes que obligan a los Estados miembros a tomar todas las medidas necesarias para llevar a cabo la expulsión para el supuesto que el nacional de un tercer país no cumpla con la obligación de retorno dentro del plazo concedido.

La directiva permite el internamiento de estas personas durante el procedimiento de retorno si hay “riesgo de fuga o se evita o dificulta la preparación del retorno o el proceso de expulsión”. En cualquier caso, se establece que el internamiento lo ordenará una autoridad administrativa o judicial, se revisará de forma regular y deberá ser por un período tan breve como sea posible y nunca superior a seis meses, con posibilidad de alguna prórroga para supuestos excepcionales (art 15).

Además, la directiva establece una serie de prerrogativas que determinan que ese internamiento deberá llevarse a cabo en “centros de internamiento especializados” (art. 16), se deberá prestar asesoramiento jurídico y representación legal (así como asistencia lingüística) y se intentará mantener la unidad familiar con los miembros de la familia presentes en el territorio, prestar atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de enfermedades, entre otras medidas (arts. 15 a 17).

En 2009, la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre reforma la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero y establece los siguientes cambios:

- a) Creación de la figura del juez competente para el control de la estancia (artículo 62.6).
- b) Reconocimiento del derecho de los internos a entrar en contacto con Organizaciones No Gubernamentales (artículo 62 bis).
- c) Admisión de la inmediata puesta en libertad del extranjero cuando cesen las circunstancias que motivaron la medida cautelar de internamiento (artículo 62.3).

Finalmente, ante la evidente necesidad de una norma que consiga sistematizar y regular de forma completa dicho régimen de internamiento, en 2014 se aprueba el Real Decreto 162/2014, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros (Real Decreto 162/2014)

Dicho Reglamento se concibe con el objetivo de satisfacer no solo la necesidad legal de desarrollar reglamentariamente todas las novedades en el ejercicio del mandato expreso que la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, dirige al Gobierno, y de las decisiones adoptadas en el seno del proceso de integración europea sino también la material de dar concreción a aspectos del funcionamiento de los centros, regulando el régimen de internamiento de extranjeros de forma específica.

Cabe recordar que los CIE no tienen carácter penitenciario, sino que se trata de establecimientos creados con una finalidad cautelar y preventiva (arts. 60 y 62 bis de la Ley Orgánica 4/2000), y los extranjeros que ingresan lo hacen porque el órgano judicial lo ordena en tanto se realizan los trámites necesarios para poder llevar a cabo la orden de expulsión del territorio español, devolución o regreso.

Las órdenes de expulsión se decretan si la persona se encuentra en “situación irregular” (la mayoría de los supuestos por infracción tipificada como grave en el art. 53.1 a) de la LO 4/2000 de 11 de enero y que en virtud de su art. 57 puede llevar aparejada la expulsión), o si se le sustituye una pena de prisión de como máximo 6 años por una medida de expulsión.

En cuanto a la organización y actividad diaria de los centros se diferencian dos ámbitos que responden a finalidades diferentes:

- En los aspectos relativos a la seguridad de los centros y de las personas que en ellos se encuentran el Cuerpo Nacional de Policía es el encargado de garantizar el normal desarrollo de la actividad en las instalaciones. Igualmente, gestiona todo lo relativo a la tramitación del expediente de expulsión y a la permanencia del extranjero en el

centro, que se encuentran íntima y estrechamente unidas, sin perjuicio de las competencias reconocidas a la autoridad judicial.

- En los aspectos relativos a la cuestión asistencial, debe ser asumida por personal especializado ajeno a la policía, concretamente empleados públicos dependientes de la Administración General del Estado, que desempeñarán las funciones de organización, gestión y control de la prestación.

El reglamento introduce avances como la prestación de un servicio sanitario bajo la responsabilidad de un médico de la Administración General del Estado o la existencia de servicios de asistencia social.

Sin embargo, ha recibido importantes críticas por cuestiones como el marcado acento policial y penitenciario (se conceden amplias funciones al director del CIE, dependiente del Ministerio del Interior), la ausencia de un desarrollo legislativo posterior a la ley en relación a la relevante figura del juez de control del internamiento para garantizar los derechos de los extranjeros internados o la adecuación de instalaciones necesarias para satisfacer el ejercicio de determinados derechos básicos (Solanes Corella, 2016).

Del mismo modo, la normativa no aborda los criterios de ingreso en los CIE o no se incluye el deber de informar y explicar a las personas extranjeras las causas por las que están en el CIE así como de las resoluciones administrativas y judiciales que se vayan produciendo durante su estancia (SJM & Cáritas, 2014). Tampoco se dice nada al respecto de las medidas de seguridad y se introduce la vigilancia con armas de fuego constituyendo una manifestación más de la trasposición de los mecanismos del derecho penal al derecho de extranjería, y en concreto a la lucha contra la inmigración ilegal (Urrea Salazar & Malca Leo, 2014).

La Circular 6/2014 de la Dirección General de la Policía, de 11 de julio concreta la aplicación práctica del RD 162/2014 estableciendo los criterios para solicitar el ingreso de ciudadanos extranjeros en los centros de internamiento por los que se tiene en cuenta las circunstancias de carácter personal del extranjero y a la posibilidad real de ejecutarse la expulsión (situación concreta del extranjero y situación social del país de destino).

En 2015, el Tribunal Supremo suspende cuatro artículos del reglamento que rige el funcionamiento de los CIE por constatar el incumplimiento de la Ley de Extranjería y la normativa europea. Concretamente se exige el endurecimiento de los supuestos en los que se permiten los cacheos con desnudo integral, se suprime la posibilidad de separación de las familias en módulos independientes y la posibilidad de solicitar nuevos ingresos de una misma persona bajo una misma orden de expulsión.

A día de hoy podemos constatar que, si bien es cierto que las sucesivas modificaciones del marco jurídico tenían por objeto mejorar un modelo cuya utilidad está en permanente tela de juicio, no es menos cierto que los sistemáticos incumplimientos de la propia normativa así como los excesos y vulneraciones denunciadas hacen necesario conocer en profundidad lo que sucede en el interior de los mismos.

1.4 Vulneraciones de Derechos

La normativa existente aparece como el elemento regulador de estos centros de internamiento; Sin embargo, no se ajusta a la realidad puesto que, desde sus inicios y especialmente en los últimos años han sido numerosas y recurrentes las quejas de personas internas, los informes de entidades que trabajan directamente con ellas, los informes del Defensor del Pueblo y las campañas de organizaciones, entre otros, que han denunciado la flagrante vulneración de derechos.

En primer lugar, y atendiendo a los datos de 2019 se puede afirmar que los CIE siguen sin cumplir con el único objetivo para el que existen, la expulsión de personas extranjeras. En 2019 fueron repatriadas forzosamente desde los CIE 3.871 personas, mientras que 2.513 fueron puestas en libertad. Además, un tercio de las personas devueltas y algo más de la mitad de las expulsadas no pasan por los CIE³³ por lo que sigue revelándose como una medida ineficaz e innecesaria, que ni siquiera cumple de forma íntegra con su cometido.

Estas cifras de personas puestas en libertad (que en años anteriores habían llegado al 47%), se deben a una multiplicidad de dificultades prácticas y al cumplimiento de garantías legales que son perfectamente conocidas por las autoridades. Eso lleva a cuestionar por un lado la legalidad y por otro el sentido de dictar el internamiento a riesgo de convertirse en un estéril sufrimiento para las personas (Barone, 2015).

En los supuestos de internamientos que tienen como causa la situación de irregularidad (de expulsión por infracción de la LO 4/2000, de devolución del art. 58.5 y en los de retorno previstos en el art. 60) se produce una eventual colisión con la normativa de derechos humanos que cuestiona la legalidad de los internamientos puesto que la situación administrativa de “irregularidad” no constituye delito y, por lo tanto, no debería conllevar pena privativa de libertad alguna (Urrea Salazar & Malca Leo, 2014).

En todos los casos, y especialmente en aquellos en los que no se procede a ejecutar la medida por la cual fueron privadas de libertad las personas atraviesan una durísima experiencia vital (SOS RACISMO, 2018).

Además, la opacidad alrededor de estos centros es ciertamente alarmante; Ningún CIE tiene publicada su normativa de régimen interior ni la comunica a quien la solicita (SJM, 2020b). Tanto en los incumplimientos en la publicación de datos anuales relativos a la estancia y ocupación de cada centro como en las dificultades evidentes que se encuentran para recabar información o entrar en el CIE y el impedimento de entrada a medios de comunicación se intuye una voluntad de invisibilizar una realidad y generar un caldo de cultivo que posibilita la existencia de vulneraciones de derechos.

En este sentido, el trabajo incansable de las organizaciones sociales durante los últimos años ha resultado clave para identificar una serie de carencias que se fundamentan en el incumplimiento sistemático de la normativa y suponen un ataque frontal a los derechos de las personas internas.

³³ Anexo Informe 2019 “Diez años mirando a otro lado (SJM, 2020a)

1.4.1 Irregularidades en la aplicación del Reglamento y vulneración de derechos

Las organizaciones Pueblos Unidos, Málaga Acoge y Migra Studium, entre otras, han reportado casos por internamientos autorizados que contravienen lo dispuesto en la ley. En los últimos años se han sucedido internamientos de personas vulnerables, especialmente menores no acompañados, respecto de los cuales no se siguen protocolos ni procedimientos adecuados para su identificación (Solanes Corella, 2016).

La evidente falta de control en las autorizaciones de internamiento y el incumplimiento de la obligación de documentar a los jóvenes tutelados por la Administración, unido a los estrictos requisitos para las renovaciones, lleva a una situación de exclusión incongruente con los principios de protección que debe proporcionarse a los menores (SJM, 2020b).

En este sentido es relevante el último pronunciamiento del TJUE en este sentido surgido a raíz de una cuestión prejudicial elevada ante el recurso por la orden de internamiento en un CIE de personas migrantes que habían solicitado protección internacional por falta de espacio en un centro de acogida.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-36/20 PPU (Ministerio Fiscal) de 25 de junio de 2020

La resolución establece que “los Estados miembros no pueden internar a una persona por la única razón de que sea un solicitante de protección internacional y que los motivos y las condiciones de internamiento, así como las garantías de los solicitantes internados, deben ser conformes con la Directiva 2013/33”.

Es decir, si la persona que solicita asilo lo hace antes de que se produzca su internamiento en un CIE por motivo de expulsión, la valoración sobre la pertinencia de dicho internamiento no se realiza en atención a la LOEX, sino que se hace de acuerdo con la directiva europea de acogida, que establece que los solicitantes de asilo no pueden ser llevados a CIE salvo en condiciones muy excepcionales.

Además, no sólo se establecen diferencias en cuanto a un procedimiento de asilo y otro de expulsión, sino que la sentencia se ampara en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para recordar que en este supuesto se da clara prevalencia a la normativa europea sobre la nacional recalcando el carácter humanitario del procedimiento de asilo y el uso restrictivo que ha de tener el internamiento en los supuestos relacionados con el mismo.

Siguiendo con las consecuencias del internamiento, las condiciones de vida en los CIE acrecen el riesgo de suicidio por la angustia que produce la expectativa incierta de expulsión o devolución y por circunstancias como episodios de violencia o aislamiento. En 2019 los equipos de visita del SJM identificaron a varias personas con indicios de trastorno mental o antecedentes psiquiátricos y conocieron casos de intentos de autolisis. Sin duda, el caso más grave fue el suicidio de un joven marroquí en el CIE de Zapadores, Valencia³⁴. Además, se

³⁴A fecha de 15 de julio de 2019 se encontró sin vida el cuerpo de Marouane Abouobaida en una celda de aislamiento. Presuntamente se habría suicidado, a pesar de que estaba siendo videovigilado. Lo hizo un día después

constatan importantes deficiencias en el sistema de prevención, control y comunicación de este tipo de supuestos (SJM, 2020b).

En la misma línea, el equipo del Defensor del Pueblo constató en su último informe que en algunos CIE el personal sanitario no remite los partes de lesiones directamente a la autoridad judicial por lo que se sigue sin dar cumplimiento a lo establecido en el Reglamento (art 14), prueba de ello son también la falta de implementación de servicios sanitarios permanentes. En muchos casos se constata la prestación de una atención sanitaria básica y no especializada o la falta de un mecanismo para detectar enfermedades contagiosas (Pueblos Unidos, 2015).

Las irregularidades se siguen sucediendo en la adjudicación del servicio de asistencia sanitaria en los CIE, en cuyo último pliego de condiciones (2019) la Dirección General de Policía sigue sin asumir las recomendaciones del Defensor del Pueblo en su informe de 2014 (Defensor del Pueblo, 2019).

Otra de las preocupaciones responde a las dificultades detectadas en el acceso a la asistencia jurídica que deberían recibir todos los internos, especialmente propiciada por la falta de operativos permanentes o procedimientos poco adecuados para la elevación de reclamaciones o denuncias a los jueces de control. El Defensor del Pueblo constata la existencia de una gran disparidad en la gestión de la asistencia social, jurídica y cultural y la necesidad de establecer unas directrices comunes para todos los centros (SJM, 2020b).

Se constata también que los servicios de asistencia social y cultural no cumplen las previsiones del reglamento ni las propias recomendaciones de revisar los términos de la subvención pública por la que se externalizan los servicios de asistencia social y cultural de los CIE. Se detectan “importantes carencias” que dificultan la estancia de los internos (Defensor del Pueblo, 2019).

En cuanto a la integridad física, las denuncias por malos tratos en el interior de los CIE son habituales. Pese a todo, hasta el momento ningún procedimiento que haya llegado si quiera a ser juzgado como un delito contra la integridad moral, pese a que muchos sucesos ocurridos dentro y conocidos a través de los relatos de las víctimas o de los testigos podrían entenderse como tales. A ello contribuye la ausencia de sistemas de vídeo-vigilancia en parte de las instalaciones que impide verificar el correcto funcionamiento del centro (Lledín, 2012).

En noviembre de 2020 el Estado reconoce, por vez primera, su responsabilidad en uno de los trágicos sucesos producidos en los CIE. En este caso se trata de la muerte de Samba Martine, una inmigrante congoleña retenida en el centro de internamiento de extranjeros (CIE) de Madrid que murió en diciembre de 2011 sin que se le prestase asistencia médica adecuada.

Además, cuestiones básicas como el acceso a servicios de interpretación legalmente previstos cuya carencia resulta clave e impide el acceso a derechos básicos como el derecho a defensa o al conocimiento de derechos y deberes que les asisten siguen sin resolverse (Zas Andrés, 2014).

de recibir una brutal paliza y de denunciar que no veía por un ojo y de que le dolía “mucho” la cabeza. Diversas entidades denuncian que es “una muerte por la que nadie ha respondido”(La Vanguardia, 2020)

Recientemente se añaden las vicisitudes derivadas del Covid-19. Por poner un ejemplo, en el CIE de Zona Franca (Barcelona) los internos denunciaban haber sido encerrados en una habitación sin cama, sin mobiliario, debiendo dormir y comer en el suelo, sin electricidad y con dificultades para poder salir a hacer sus necesidades fisiológicas, denunciando también agresiones y tratos vejatorios. Explican también que únicamente se les facilitaba una mascarilla quirúrgica para toda su estancia (Irdia, 2020).

1.4.2 Estado de las instalaciones y condiciones de vida

Para empezar, las instalaciones que se utilizan para albergar CIE no se concibieron de forma originaria para ese fin, muchos fueron centros penitenciarios o campamentos militares antes de ser reconvertidos en CIE (Jarrín Morán et al., 2012).

Nos encontramos, de inicio, con una evidente dificultad estructural que en muchos casos no se ciñe a la normativa y genera un “ambiente carcelario”. La Ley concede al CIE un régimen de internamiento más favorable que el existente en las cárceles, sin embargo eso no se corresponde con la realidad. Para completar la paradoja, la regulación de los establecimientos penitenciarios es ostensiblemente más completa y detallada que la de los CIE (Pueblos Unidos, 2015).

La mayoría de ellos se encuentran en un grave estado de deterioro que pone en riesgo la habitabilidad y que no se ha subsanado a pesar de las reformas ejecutadas en algunos de ellos. Por ejemplo, el juez de control del CIE de Barranco Seco tras visitarlo al finalizar las obras de reforma por valor de un millón y medio de euros denuncia que el centro mantiene “la estética, los olores y los ruidos de las cárceles de la dictadura”, que “hay techos que se caen por filtraciones de agua en las duchas” y que no se han previsto medidas para las comunicaciones telefónicas o la lavandería, entre otras, a pesar del elevado presupuesto invertido.

Es especialmente alarmante la situación del CIE de Algeciras y de su extensión en Tarifa, cuyo cierre recomendó el Defensor del Pueblo en 2014 y en 2017 por “no reunir las mínimas condiciones para la estancia de internos” (SJM, 2020b).

La vida en el interior de estos centros es compleja, especialmente en las situaciones en las que las ratios de internos son elevadas o se sobrepasan los límites previstos. Los internos pasan la mayor parte del día en los pasillos y el comedor, los espacios de uso común son reducidos y los horarios de acceso, restringidos. El espacio y el tiempo del patio se aprovechan para lavar ropa utilizando vallas como tendederos. También se constata la escasez en las actividades, más allá de ver la televisión, pues no en todos los centros cuentan con otros elementos de ocio como libros, revistas, juegos de mesa... (Jarrín Morán et al., 2012).

La mayoría de quejas de los internos provienen de la falta de medios suficientes para poder subvenir de manera constante necesidades tan básicas como la ropa o los artículos de higiene (Defensor del Pueblo, 2019).

Finalmente y como consecuencia de la dejadez patente en las instalaciones en algunos centros aún no se cuenta con módulos separados a personas con mera instancia irregular y a aquellas que han sido condenadas o que tienen antecedentes penales (art.7.3) y se siguen manteniendo sistemas de cierre con llave y rejas que ponen en entredicho la ejecución de los

planes de evacuación o emergencias de los internos. Se alude también a la dificultad de cumplir con el derecho a la intimidad por compartir habitación de dimensiones reducidas con numerosas personas y sin posibilidad de contar con mobiliario suficiente (Pueblos Unidos, 2015).

1.4.3 Modelo de CIE

Constatar las irregularidades y la vulneración de derechos existente así como el estado de las dependencias nos lleva a la conclusión que no se trata de pequeñas cuestiones a resolver sino que nos encontramos ante un problema estructural, de modelo.

En el propio reglamento, se anunciaba una diferenciación de dos ámbitos que responden a finalidades diferentes, la seguridad y la asistencia. Sin embargo, pese al tiempo transcurrido, el modelo sigue siendo policial y carcelario, dónde prima la seguridad por encima de otros aspectos, como los humanitarios y el respeto a los derechos fundamentales (SJM, 2020b).

El sistema carcelario en el que se inscriben los CIE, que va “más allá de la propia arquitectura y estructura” (Pueblos Unidos, 2015) “imprime en la subjetividad de la persona la falta de control sobre la propia vida y pone de manifiesto el alcance del poder del Estado sobre el individuo a través de la aplicación de las leyes y los mecanismos de control”. (Jarrín Morán et al., 2012).

En este sentido, los CIE se conciben como “fronteras internas” que actúan como sistema de control social polimorfo generando temor ante la potencial detención en el caso de incurrir en alguna irregularidad administrativa. Se convierten en la constante amenaza de retención y expulsión (Barone, 2015).

Pese a que existe una exigencia constitucional de utilizar el internamiento como “última ratio”, la realidad es que el propio modelo privilegia el internamiento, y en eso una de las claves es la actuación de los juzgados de instrucción llamados a autorizarlo, junto con la labor del Ministerio Fiscal que lo informa favorablemente (SJM, 2020b).

Finalmente, nos encontramos ante un modelo que, por un lado se revela como una medida ineficaz para aquellos casos, demasiado recurrentes, en los que no se puede llevar a cabo la expulsión y, por otro, existe una grave contradicción entre el modelo de CIE y los valores constitucionales y el ordenamiento jurídico de forma que se evidencia su insostenibilidad.

1.4.4 ¿Dónde queda la persona?

Las cifras nos permiten hacernos una idea de la situación y tratar de comprender el funcionamiento del sistema, sin embargo, corremos el riesgo de olvidar que detrás de cada uno de esos números se encuentran personas cuyas proyectos vitales son arrebatados y deben ingresar en un lugar de reclusión sin la certeza de cuál será su destino.

Para las personas interceptadas en la frontera los CIE son todo lo que conciben de España y de Europa y se convierten en una prolongación de esa frontera exterior que no han logrado superar, una puerta giratoria.

Para quiénes son detenidos en territorio peninsular los CIE son el umbral de la frontera, la puerta de salida que fulmina su desarrollo personal hasta ese momento (Barone, 2015).

Esa interrupción forzosa de cada proyecto personal se circunscribe en un tiempo de incertidumbre bajo la amenaza de expulsión, “un no-lugar reservado para individuos cuya residencia en España ya no es deseable, pero que todavía no se han ido” (Le Courant, 2010).

Al principio surge la desorientación frente a un cautiverio incierto, el dolor que provoca la súbita interrupción de la cotidianidad e incluso la sensación de humillación por la dureza de las condiciones (Barone, 2015).

Eso puede llevar a concebir un castigo sin llegar a comprender la causa del mismo, la ambigüedad de estar detenidos sin haber cometido delito alguno puede provocar un doloroso cuestionamiento identitario (Jarrín Morán et al., 2012).

La hostilidad de las instalaciones, la incertidumbre, la soledad, la desatención, la pérdida de libertad, la falta de humanidad en el trato... van calando en las personas internas haciendo de su paso por el centro un auténtico calvario (SJM, 2020b).

El deterioro físico y psíquico que sufren al estar sometidos a un régimen penitenciario junto con el estado de alerta permanente que conlleva desconocer el momento en el que deben declarar o en el que van a conocer la resolución tiene consecuencias considerables para su salud. Del mismo modo, en cuanto a los aspectos psicosociales, la detención en los CIE comporta importantes secuelas para el migrante que ha atravesado la experiencia del encierro (Jarrín Morán et al., 2012).

En resumen, nos encontramos ante un sistema que se escuda en la necesidad de gestionar los flujos migratorios para legitimar prácticas opresivas e injustificablemente lesivas hacia unas personas migrantes que se convierten, de forma fáctica, en objetos de mercadeo, en sujetos sin derechos.

1.5 Personas sin derechos

Tal como se ha expuesto con anterioridad las migraciones no suponen una situación concreta de emergencia sino un hecho estructural e imparable. Además, la migración actual presenta dos novedades (Ferrajoli, 2019):

- a) La colocación de las personas fuera de la ley, reduciéndolas a la clandestinidad y penalizando la inmigración irregular.
- b) Las dimensiones masivas de un fenómeno que parte, esencialmente, de los países del Sur³⁵ como efecto derivado de la explosión de las desigualdades globales.

Llegados hasta este punto constatamos que la percepción del fenómeno migratorio en los países del Norte por una parte está unida a la esfera económica (reduciéndolos a la mano de

³⁵ Los términos Norte y Sur se refieren a una nueva denominación de viejas divisiones entre los Estados Nación, entre los países ricos y pobres, los desarrollados y subdesarrollados, industrializados y menos industrializados o no industrializados "Norte-Sur", más allá de la coincidencia en la ubicación geográfica respecto al Ecuador, responde a consideraciones de poder y percepción (del Prado, 1998).

obra barata requerida, especialmente agrícola e industrial) y por el otro, a la esfera de la seguridad entendida como orden público (migración irregular o clandestina), y no como una cuestión referida, en primera instancia, a los derechos fundamentales de la persona (Vitale, 2010). De este modo se crea un grupo social de "personas superfluas"³⁶ (Bauman, 2016).

Nos encontramos pues, ante un sistema de exclusión, unas políticas que no solamente niegan el legítimo derecho a migrar y establecerse en otro lugar sino que proyectan la mera existencia de estas personas como una amenaza sobre la propia identidad cultural y nacional.

La construcción de ese "ellos frente a nosotros", de esa "identidad enemiga" (Ferrajoli, 2019) comienza por identificar las personas migrantes como no-personas, como objetos cuyo valor se mide en términos de producción. Esa deshumanización, que se agrava con la constante criminalización del colectivo, permite la aplicación de una crueldad legislativa y administrativa que sería completamente inaceptable para los propios nacionales.

La hostilidad ante el diferente es la fachada de un racismo institucional que expropia los derechos a unas personas que, sin ellos, están condenadas y expuestas a cualquier forma de opresión o explotación.

En 1997 Foucault³⁷ diagnosticaba que esta hostilidad tiene como base el racismo "como la condición que hace aceptable dar muerte a una parte de la humanidad". Es decir, que miles de personas desesperadas sean rechazadas en las fronteras, detenidas o internadas sin más delito que su hambre o se ahoguen en el intento de alcanzar nuestros "paraísos democráticos" solo será aceptable en la medida en que nuestra aceptación cuente con el racismo (que percibe al otro como inferior) como soporte (Ferrajoli, 2019).

Llegados a este punto de nuestro viaje a través del oscuro mundo de los CIE constatamos fehacientemente que el modelo de internamiento constituye una medida, no sólo lesiva e indigna, sino también completamente inútil.

Algunos estudios desacreditan el mito que las políticas de control de fronteras nacionales (entre ellas, el internamiento como paso previo a la expulsión) consiguen disuadir a las personas migrantes, es más, no solo no disuaden sino que introducen nuevas barreras para la resolución de casos, la salida o la integración, de modo que se pone de relieve la incapacidad de abordar un fenómeno que requiere de respuestas a nivel nacional, regional e internacional (Sampson, 2015).

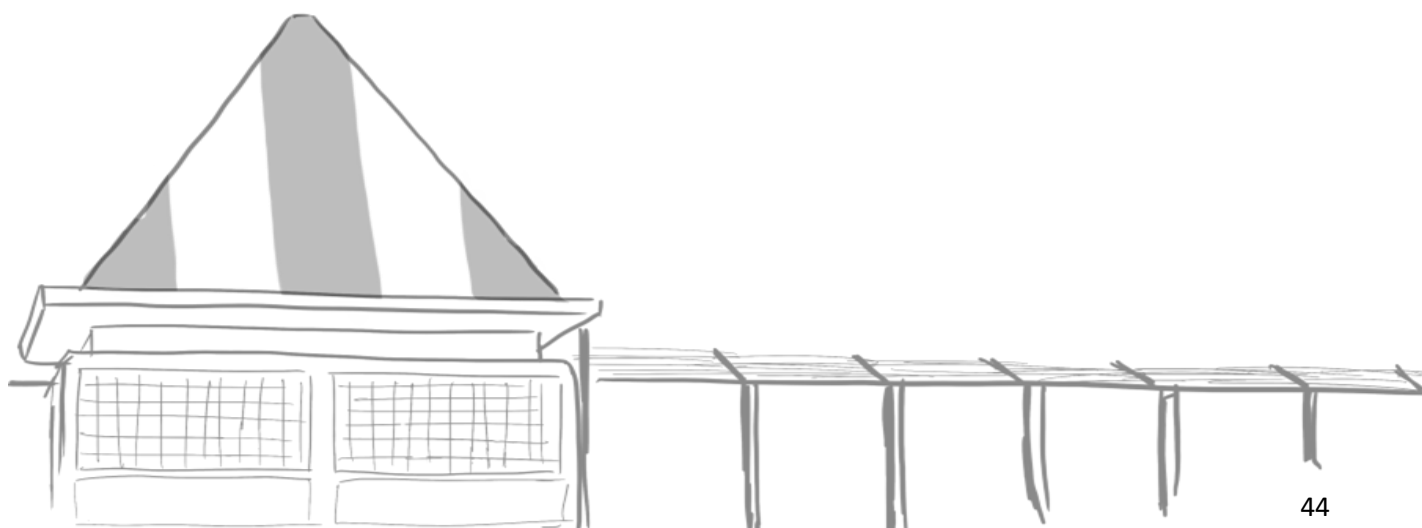
Las acciones que pretendan dar respuesta estos problemas deben centrarse en promover la paz, el desarrollo y tener como objetivo la protección y estabilidad en las regiones de tránsito. Mientras tanto, y considerando que existen alternativas, el planteamiento de aquellas que

³⁶ "Personas localmente inútiles, excedentes e inempleables por culpa del progreso económico, o bien localmente intolerables, es decir, rechazadas por el descontento, los conflictos y la agitación causados por las transformaciones sociales/políticas y por las consiguientes luchas de poder y el modo de vida moderno de occidente"

³⁷ Paul-Michel Foucault (1926-1984) fue un reconocido filósofo, historiador, sociólogo y psicólogo francés, en cuya obra exponía la existencia de un vínculo estrecho entre la teoría biológica del siglo XIX y el discurso del poder que se ha mantenido presente hasta la actualidad; como forma de biopoder caracterizada por la legitimación del dominio sobre las personas de otro grupo social.

tengan como fundamento la garantía de los derechos humanos se convierte en una necesidad y un imperativo moral.

Ante este panorama, se acerca el momento de la audacia y la valentía políticas. Si bien es cierto que no tenemos razones que nos hagan pensar en ello, no es menos cierto que a cada internamiento, a cada expulsión, a cada abuso de poder... se va desmontando poco a poco la fortaleza del miedo y el racismo y acrece el pensamiento que la desaparición de los CIE se acerca a pasos agigantados.



Capítulo II

2. Un paradigma de Derechos

En la primera parte del trabajo se ha presentado la realidad migratoria existente en nuestro país en relación con unas políticas que plantean el fenómeno migratorio como una importante afrenta a la seguridad nacional, de modo que los centros de internamiento se convierten en un elemento fundamental si se aborda la realidad migratoria desde el prisma de la securitización.

Sin embargo, si somos capaces de superar la barrera del miedo que genera aquello que es diferente y abordamos el fenómeno desde una perspectiva integral que no sólo tenga en cuenta los intereses de los estados o poderes sino los procesos individuales y los derechos inherentes a cada persona nos situamos en un paradigma distinto.

2.1 Enfoque de Derechos Humanos

Llegados a este punto, resulta interesante plantear una nueva óptica para aproximarnos a la realidad migratoria: el enfoque de Derechos Humanos.

En primer lugar, si hablamos de derechos deberíamos contextualizar y determinar qué son los Derechos Humanos. Acudimos a la definición de Naciones Unidas:

“Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna.”

Partir de una óptica de derechos implica, por lo tanto, entender que en las relaciones jurídicas entre los individuos y el Estado se deben respetar siempre algunas prerrogativas que conceden a las personas derechos que pueden ser ejercidos y que, a su vez, representan obligaciones para el estado.

De este modo, debería replantearse el modelo migratorio con el objetivo de poder ajustar las políticas que se llevan a cabo a las exigencias que nacen de una perspectiva que ponga en valor los derechos de las personas.

En este sentido es interesante conocer el “Enfoque de derechos”, conocido originalmente como “Rights based approach”. Se trata de un paradigma que surge de la literatura y de la práctica del desarrollo que emergió hacia los inicios de los años noventa después de terminada la Guerra Fría y tomó mayor relevancia con la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social en 1995. Teniendo por objetivo la “reivindicación de derechos”, el enfoque de derechos se plantea como un discurso permanente en países donde se construyó una tendencia nacionalista y anticolonialista para ir definiendo los límites a la dominación y el abuso (Alza Barco, 2014).

2.2 ¿Hay alternativas?

Debemos comenzar constatando que el internamiento por motivos de irregularidad migratoria (no vinculado a la comisión de ilícitos penales) tiene un cierto marco legitimador en determinadas previsiones de textos internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, su posición predominante como medida cautelar, la excesiva y desproporcionada utilización, los altos costes humanitarios, el bajo estándar en la protección de los derechos humanos y la ineficacia en el cumplimiento de los fines han ido haciendo mella y ponen en seria duda su legitimación por considerarse una medida excesivamente punitiva (Sánchez Tomás, 2013).

“El coste humano del internamiento es demasiado alto porque sus negativas consecuencias y sus efectos nocivos para las personas son desproporcionadas a una situación en que ellos no han cometido ningún delito y están sólo sujetos a procedimientos administrativos, y resulta innecesario detener a las personas y hacerlas vulnerables a los efectos nocivos de detención al existir alternativas no privativas de libertad a la detención”(JRS Europe, 2010)

Estamos ante un sistema que se ha limitado a intentar maximizar la eficiencia en la repatriación sobre la base del retorno forzoso desde situaciones de privación de libertad (detención -y expulsión- y internamiento). Si acudimos al ordenamiento jurídico español nos encontramos que no se establece un sistema alternativo a la privación de libertad de las personas migrantes en situación irregular, en todo caso se refiere a las medidas cautelares alternativas (art. 61 LOEX) como modelo subsidiario (Sánchez Tomás, 2013).

Sin embargo, a principios del siglo XXI comienza a plantearse la necesidad de optar por medidas alternativas en el marco del examen de las solicitudes de asilo y por extensión, al internamiento de personas inmigrantes en situación irregular.

Si entendemos que “el internamiento debe ser la excepción y no la regla”³⁸ y alzamos la mirada comprobamos que existen propuestas y mecanismos en uso cuyo objetivo reside en prevenir el internamiento innecesario garantizando su aplicación como último recurso.

2.2.1 Alternativas al internamiento

En primer lugar cabe destacar que la Directiva de retorno de la UE³⁹ establece para los Estados la obligación de evaluar la efectividad de medidas menos coercitivas antes de llevar a cabo la detención. Concretamente, la Comisión Europea aclara que los Estados deben establecer alternativas efectivas a la detención en sus sistemas legales a nivel nacional⁴⁰, por lo que constituye, ante todo, una obligación legal.

A lo largo de los últimos años distintas organizaciones e instituciones se han planteado la necesidad de decantarse por mecanismos menos restrictivos que el internamiento. En este

³⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, doc. A/HRC/7/4, cit. supra, párr. 51, p. 18.

³⁹ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular, OJ L 348, 24.12.2008, art. 15 y art. 18 de la propuesta de texto refundido de Directiva de Retorno de la UE.

⁴⁰ Anexo de la recomendación de la Comisión por la que se establece un «Manual de Retorno» común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en tareas relacionadas con el retorno, p. 67.

sentido, no solamente existen alternativas a la detención, sino que en los lugares donde se han aplicado han demostrado ser más efectivas, humanas y baratas que la detención (PICUM, IDC, & ATD, 2020).

2.2.1.1 Condiciones de aplicación

Desde el mundo académico, si bien nos encontramos ante un tema prácticamente por explorar, en los últimos años se han sucedido interesantes publicaciones que se manifiestan en este sentido. Cabe destacar el trabajo del profesor Sánchez Tomás (Universidad Rey Juan Carlos, Madrid) proponiendo que las medidas deben cumplir con algunas condiciones⁴¹:

1. Medidas aplicables sólo y exclusivamente en los casos en que no proceda el mantenimiento de la situación de libertad, que debe ser el estatus general por la preeminencia de la repatriación voluntaria.
2. Aplicación absolutamente prioritaria a cualquier medida de internamiento, empezando por las menos invasivas en términos de derechos fundamentales
3. En caso de resultar restrictivas de derechos fundamentales deben ser impuestas y/o controladas inmediatamente a posteriori por la autoridad judicial.
4. El internamiento se dará únicamente de manera subsidiaria y excepcional una vez que se haya comprobado el fracaso de las medidas cautelares no privativas de libertad.

2.2.1.2 Efectividad

Si analizamos la efectividad de los proyectos de alternativas a la detención existentes la evaluación de los mismos muestra resultados muy positivos en términos de cumplimiento, con unos costes significativamente más bajos que la detención.

Por ejemplo, el estudio global realizado por la Coalición Internacional contra la Detención (en adelante IDC, por sus siglas en inglés), basado en 250 ejemplos de alternativas en 60 países halló unas tasas de cumplimiento de hasta el 95 %. Concretamente, tres proyectos piloto implementados en Bulgaria, Chipre y Polonia, mostraron que el 97% de las personas participó o logró la resolución del caso⁴².

El Consejo de Europa⁴³ también se ha manifestado sobre este asunto asegurando que existe un amplio consenso para evaluar la efectividad de las alternativas a la detención con base en los siguientes tres criterios:

- a. Garantizar el cumplimiento de los procedimientos de migración
- b. Respetar los derechos humanos y satisfacer las necesidades básicas
- c. Promover la rentabilidad.

⁴¹ Sánchez Tomás, J. (2013). *Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares*.

⁴² En el 94 % de los casos, el proyecto aumentó la capacidad de las personas para participar en la toma de decisiones informadas, y en el 93 % de los casos mejoró su capacidad para salir adelante y su bienestar. EPIM, 2018, "Alternatives to Detention: from theory to practice. Evaluation of three engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland"

⁴³ Consejo de Europa, Comisionado para los derechos humanos (2018) "Analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration", p. 57-58

En resumen, los estudios que se han publicado sobre esta cuestión demuestran que las alternativas más efectivas son las que generan confianza y ofrecen apoyo a las personas para que participen en los procesos migratorios y consigan la resolución de su caso.

2.2.1.3 Coste

La priorización de alternativas comporta una importante reducción del coste. Si los casos pueden ser gestionados en entornos comunitarios, se evita la detención innecesaria y se reduce el tiempo de resolución los costes serán inevitablemente inferiores.

Si acudimos a ejemplos concretos de modelos que están en funcionamiento en otros países nos encontramos los siguientes costes⁴⁴ (International Detention Coalition, 2015):

País	Coste de detención (persona/día)	Coste de la alternativa (persona/día)
Australia	655 \$AU	8.80 a 38 \$AU
Austria	120 €	17 a 24 €
Bélgica	180 a 190 €	90 a 120 €
Canadá	179 \$CA	10 a 12 \$CA
Hong Kong	n/a	108 \$HK
Indonesia	n/a	8 \$US
Estados Unidos	158 \$US	10.55 \$US

Las alternativas permiten reducir costes en muchos sentidos, también en la ejecución de las resoluciones, por ejemplo, en la Unión Europea las salidas voluntarias asistidas cuestan entre 300 y 600 euros en comparación con hasta los 1.500 euros de las deportaciones. En el Reino Unido se estima que la deportación cuesta hasta diez veces más que la salida independiente.

En la misma línea, en virtud de un estudio del ACNUR⁴⁵, las alternativas son significativamente más baratas y cuestan hasta un 90 % menos que la detención.

⁴⁴ **Figura 10.** Comparativa del coste de la detención con las alternativas. Fuente: Elaboración propia con datos de IDC (International Detention Coalition, 2015)

⁴⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2015), "Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention"

2.2.1.4 Propuestas

Llegados a este punto podemos identificar con más facilidad a que nos referimos si acudimos a repasar algunas de las aportaciones más relevantes en cuanto a propuestas concretas surgidas recientemente.

Para comenzar, si acudimos al Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (Crépeau, 2013) resulta relevante constatar como en su Informe al Consejo de Derechos Humanos planteó la necesidad de buscar alternativas a la detención administrativa de los migrantes. Entre las posibilidades destacaba:

- a) La obligación de registrarse
- b) El depósito de documentos
- c) Las cauciones, fianzas o seguridades con la intervención de un fiador
- d) La obligación de comparecer ante las autoridades
- e) La gestión de casos o libertad vigilada
- f) La obligación de residir en un lugar determinado
- g) La vigilancia electrónica
- h) El arresto domiciliario a tiempo completo o parcial
- i) El regreso voluntario

En nuestro país, a través de la Circular 6/2014 de la Dirección General de la Policía de Criterios para solicitar el ingreso de ciudadanos extranjeros en Centros de Internamiento, se exige una valoración sobre la viabilidad real de la expulsión y las circunstancias personales genéricas y específicas del extranjero para formar elementos de juicio sobre la petición de internamiento y establece que existen otras medidas cautelares que pueden ser adoptadas en sustitución del internamiento:

- La presentación periódica ante el instructor
- La retirada del pasaporte

Sobre este tema también se ha manifestado la Asociación profesional de Jueces para la Democracia (2015) sumándose a la necesidad de encontrar mecanismos alternativos y preferentes al internamiento. Además plantea como propuesta la implantación de una red de pisos tutelados que puedan funcionar con personas asignadas y que cumplan con el mismo fin pero de forma menos restrictiva. Argumentan que se debería contar con las suficientes garantías de localización, con retención de pasaporte en dependencias policiales y con presentaciones periódicas a fin de garantizar la efectividad.

A pesar del uso ascendente de la detención a nivel mundial, durante los últimos años se ha constatado un creciente interés de los gobiernos, la sociedad civil y otros actores centrados en la búsqueda de soluciones efectivas, económicas y humanas para realizar los procesos migratorios en la comunidad, fuera de los lugares de detención.

2.3 Un cambio de modelo

A estas alturas del trabajo podemos afirmar que, más allá de los beneficios que plantean las propuestas concretas aquí recogidas, nuestro país necesita con urgencia un cambio de modelo. Cada vez son más numerosas las entidades y organizaciones sociales que plantean y exigen superar la crueldad de unas políticas ineficaces para alcanzar una forma de abordar la situación desde una perspectiva que tenga en cuenta la dignidad humana.

En este sentido, por el planteamiento, el alcance y la innovación merece un análisis más exhaustivo la iniciativa que ha emprendido la IDC (Coalición Internacional contra la Detención) con un programa de investigación cuyo objetivo reside en identificar y describir las alternativas a la detención migratoria.

En 2015 se publica el manual “Hay Alternativas” en el que se demuestra que:

- a) Un elevado número de países no utilizan la detención como primera opción en la mayoría de los casos.
- b) Algunos países recurren a la detención de forma excepcional.
- c) En los países con elevados números de personas migrantes, la mayoría se encuentran en “riesgo de detención”, especialmente los que hospedan un gran número de migrantes irregulares y donde el coste de detención y la cantidad de migrantes que podrían ser detenidos son demasiado altos.
- d) En la mayoría de países se están desarrollando e implementando alternativas.

En cuanto a las alternativas cabe hacer algunas apreciaciones previas:

- Se entiende por alternativa “cualquier ley, política o práctica por la cual las personas no son detenidas por razones relacionadas con su situación migratoria”.
- El enfoque tiene vocación universal (no aplicable únicamente a individuos vulnerables).
- Las alternativas no se refieren únicamente a modelos de alojamiento.
- En ningún caso se plantean como formas de detención alternativas.

La propuesta se basa en un modelo de evaluación con cinco medidas para evitar y reducir las detenciones innecesarias. Esas medidas consisten en:

- i. Presumir que la privación de libertad no es necesaria.
- ii. Examinar y evaluar cada caso.
- iii. Evaluar el entorno comunitario.
- iv. Aplicar condiciones en la comunidad si es necesario.
- v. Recurrir a la privación de libertad únicamente como último recurso y excepcionalmente.

Las citadas alternativas se plantean como opciones más asequibles (un 80% más baratas que los modelos de detención convencionales), más humanas (garantizan el ejercicio de los derechos) y altamente efectivas (tasas de personación de hasta el 95%).

2.4 Una propuesta para España

Habiendo llegado hasta aquí sería legítimo plantearse si todo esto tiene una aplicación práctica, viable, posible... en nuestro país, es decir, si un cambio como este podría encajar en nuestro ordenamiento jurídico. Pues bien, a continuación se procederá, de forma humilde, a imaginar de qué modo se podría adoptar en España un modelo concreto de políticas migratorias concebidas desde el paradigma de los Derechos Humanos y que eviten la detención y el internamiento como instrumento principal.

2.4.1 Aplicación del Modelo CAP

La propuesta toma como referencia la aplicación del ya mencionado Modelo CAP revisado⁴⁶ enriquecido con otras propuestas de alternativas en uso y algunos elementos propios con el objetivo de plantear una alternativa real al modelo actual.

Antes de comenzar, es relevante constatar que el programa de investigación de IDC demuestra que las estrategias más significativas y efectivas para prevenir detenciones innecesarias son las que logran determinar:

- a) Si la detención es verdaderamente necesaria en el caso individual.
- b) De qué modo se apoyaría mejor a esa persona para lograr la resolución del caso mientras se encuentra en un entorno comunitario.

Del mismo modo, los siguientes hallazgos son particularmente relevantes para comprender las diferencias entre las poblaciones migrantes:

- i. Los individuos rara vez se fugan mientras esperan el resultado de una solicitud de visado, determinación de su situación u otro proceso de inmigración, si se encuentran en su país de destino.
- ii. El cumplimiento de las medidas se incrementa si pueden cumplir con sus necesidades básicas en la comunidad.
- iii. Es más probable que las personas acepten y cumplan con una decisión negativa sobre su situación si creen que han pasado por un proceso justo y eficiente, han sido informados y apoyados y se han explorado todas las opciones para permanecer en el país legalmente.

Teniendo en cuenta todo esto, el modelo que planteamos se caracteriza por identificar los principios y procesos que previenen la detención innecesaria y las opciones de apoyo basadas en la comunidad, y se fundamenta en los siguientes principios que se concretaran convenientemente:

⁴⁶ Modelo de evaluación y alojamiento comunitario: Se trata de una propuesta que combina los principios generales de libertad y los estándares mínimos con el proceso de identificación y toma de decisiones, alojamiento y gestión de casos.



A partir de ahora, a nivel metodológico procedemos a seguir el esquema⁴⁷ del modelo CAP⁴⁸, desarrollando de forma más extensa y ordenada los distintos principios enunciados con anterioridad. En cada uno de los puntos tratados, la propuesta se completa con alternativas concretas y reales que están teniendo lugar en una diversidad de países⁴⁹ realmente sorprendente y que permiten hacerse una idea de las posibilidades reales de llevarlas a cabo.

Además, cada punto concluye con una propuesta concreta de como se podría implantar cada uno de los elementos señalados en nuestro país. Concretamente se presentan un total de 20 propuestas específicas que, para facilitar su seguimiento, se encuentran numeradas a lo largo de la exposición⁵⁰ y individualizadas en forma de lista al terminar este bloque temático. Sin más dilaciones, procedemos a plantear lo siguiente:

1. Libertad: presunción contra la detención

El derecho a la libertad y la presunción contra la detención son los primeros de los principios que sustentan el modelo, son el punto de partida. Lo son porque la libertad es un derecho humano fundamental, consagrado en todos los principales instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales⁵¹ con vocación universal, independientemente de la situación administrativa o legal de las personas.

Este derecho establece evidentes limitaciones en la capacidad de los Estados para detener. Cualquier sistema que pretenda evitar las detenciones arbitrarias debe basarse en el derecho a la libertad, siendo mucho más fuerte cuando se establece en ley, aunque también puede constar en formato de políticas o establecerse en la práctica.

⁴⁷ A nivel discursivo y en cuanto a la propuesta de modelo quizá se podría seguir otro orden pero se opta por mantener el existente para analizar de forma progresiva la propuesta existente.

⁴⁸ **Figura 11.** Esquema del modelo CAP revisado. Fuente: IDC (International Detention Coalition, 2015)

⁴⁹ Se trata de alternativas concretas en funcionamiento en distintos lugares del planeta. Los países pueden sorprender, existen buenas prácticas en muchos rincones del globo, no solo en occidente.

⁵⁰ La numeración se hace siguiendo la lógica discursiva del modelo CAP y aparece entre paréntesis.

⁵¹ Para más información sobre estándares internacionales de Detención: IDC, Legal Framework and Standards Relating to the Detention of Refugees, Asylum Seekers and Migrants, (Melbourne: IDC, 2011)

a) Establecer una presunción de libertad

A lo largo de los años ha quedado demostrado que, para garantizar una efectiva implementación, todas las leyes, políticas y otros mecanismos normativos deben estar disponibles y difundirse ampliamente por escrito. En ese sentido, la Ley de Extranjería debería reconocer la presunción de libertad con el objetivo de garantizar mejor su aplicación **(1)**.

En 2003 la *Ley de Migraciones de Argentina* reconoce la migración como un derecho humano por lo que extiende la protección de los derechos constitucionales a todas las personas, independientemente de su situación. La deportación y la detención son decisiones que deben ser dictadas por un tribunal y siempre como último recurso después de haber agotado todos los demás.

b) Mandato para aplicar alternativas en primera instancia y únicamente permitir la detención cuando no se puedan aplicar

Las alternativas establecidas legalmente brindan a los funcionarios opciones claras para que la gente permanezca en la comunidad mientras se está resolviendo su situación jurídica. Tal como se ha expuesto anteriormente, nuestro ordenamiento jurídico no establece un sistema de medidas alternativas a la privación de libertad de personas migrantes en situación irregular, sino que se plantea como una opción subsidiaria. Es por ello que la ley debe reconocer la necesidad de acudir de forma prioritaria a medidas menos lesivas en atención a la lógica de proporcionalidad y excepcionalidad que se deduce de la misma ley **(2)**.

En 2014 *Polonia* aprobó la *Nueva Ley de Extranjería* que establece el mandato de considerar las alternativas a la detención de inmigrantes como una de las medidas para la aplicación de un plan piloto del modelo CAP.

c) Prohibir la detención de individuos vulnerables

Además, uno de los factores clave reside en conceder una protección especial a aquellos individuos que presenten mayor vulnerabilidad. El concepto admite interpretaciones pero debería incluir a menores no acompañados o que viajan con la familia, mujeres embarazadas, ancianos, personas con enfermedades mentales o físicas, refugiadas y solicitantes de asilo y/o personas apátridas. El reconocimiento legal de esta situación de protección sería un importante avance **(3)**.

Desde 2013, la *Ley de Entrada y Salida de China* excluye de la detención a ciertos migrantes vulnerables incluidos los menores de 16 años de edad, las personas con discapacidad, las personas con enfermedades graves, las mujeres embarazadas y las mayores de 70 años.

2. Estándares mínimos

El segundo principio se centra en garantizar unos elementos mínimos que ayudan a permitir el adecuado funcionamiento de los sistemas de gobernanza de la migración y la eficacia de las alternativas. Por un lado se trata de una cuestión de dignidad humana pero por otro, resultan fundamentales para la eficacia del sistema, de modo que los Estados deberían respetarlos y garantizarlos a todas las personas, independientemente de su estatus legal.

a) *Respeto de los derechos fundamentales*

En primer lugar nos referimos a los derechos fundamentales⁵² como a aquellos derechos⁵³ que los Estados deben garantizar para todas las personas, independientemente de su condición.

En España la Constitución garantiza los derechos y libertades fundamentales a todas las personas. En este punto la propuesta se centra en garantizar su cumplimiento en la práctica **(4)**, que incluye la igualdad ante la ley o la libertad o la tutela judicial efectiva de jueces y tribunales.

En **Costa Rica** la ley no hace distinción alguna entre nacionales y no nacionales para el acceso a los derechos fundamentales.

b) *Necesidades básicas*

El segundo requisito es la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas, puesto que resulta fundamental para vida humana y está protegida y reforzada en varios instrumentos de derechos humanos⁵⁴. Además, garantiza mayores índices de cumplimiento, existen evidencias que demuestran que las personas migrantes están en mejores condiciones de cumplir con los requisitos establecidos si pueden acceder y satisfacer sus necesidades básicas mientras se encuentran en la comunidad⁵⁵.

En este terreno nos queda mucho por avanzar; España debería garantizar que todas las personas que se encuentran en un procedimiento administrativo por el que se dirime su estatus legal tengan cubiertas sus necesidades más básicas, aquellas que garanticen su subsistencia y su salud, también las migrantes irregulares y no sólo las solicitantes de asilo **(5)**.

⁵² Para más información: EU FRA, Challenges and Achievements in 2014, (Vienna: EU FRA. 2014), http://fra.europa.eu/sites/default/files/fraannual-report-2014_en.pdf; UNHCR, Detention Guidelines

⁵³ Derechos humanos y libertades fundamentales que incluyen los derechos económicos, sociales y culturales como el acceso a la salud, a los medios de vida y a la educación.

⁵⁴ Para más información: John A. Dent, Research Paper on the Social and Economic Rights of Non-Nationals in Europe, (ECRE, undated).

⁵⁵ Esa afirmación se demuestra por los hallazgos de Edwards, Back to Basics (ver n. 17); Jesuit Refugee Service Europe, From Deprivation to Liberty, (ver n. 69); Field and Edwards, Alternatives to Detention 30-35 (ver n. 49); Lucy Fiske and Mary Ann Kenny, "'Marriage of Convenience' or 'Match Made in Heaven': Lawyers and Social Workers Working with Asylum Seekers." Australian Journal of Human Rights 10, no. 1 (2004): 137-57; Lutheran Immigration and Refugee Service, Alternatives to Detention Programs: An International Perspective, (Washington, D.C.: LIRS, 2009); Mitchell and Kirsner Casework and Reception Approach (ver n. 53).

En **España**, los solicitantes de asilo que esperan la determinación de su estatuto jurídico pueden ser alojados en Centros de Acogida de Refugiados (CAR) para el caso que no puedan asumir el coste de su estancia. En **Chile** se les emite un permiso de estancia temporal renovable que proporciona derecho a trabajar y da acceso a alimentación, vivienda, mobiliario y transporte.

c) Formalización del estado jurídico y documentación

Para combatir el limbo jurídico en el que pueden encontrarse muchas personas migrantes, es clave poder obtener (y acreditar) el reconocimiento formal de la situación. Esta medida puede servir para múltiples propósitos de las partes interesadas, por ejemplo, para evitar detenciones innecesarias o para poder acceder a servicios de la propia administración o de entidades sociales.

En este sentido una propuesta de mejora sería la concesión de autorizaciones temporales equiparable o inspirada en los derechos⁵⁶ que se conceden a los solicitantes de protección internacional y que por lo menos tengan en cuenta la autorización de estancia, trabajo y el acceso a servicios públicos **(6)**.

d) Asesoramiento legal e interpretación

Otro elemento que resulta esencial es asegurar que las personas están debidamente informadas sobre su situación jurídica o proceso de detención siendo, además, un derecho universal. Además, existen evidencias que demuestran cómo las personas que conocen y entienden su situación legal demuestran una predisposición mayor para cumplir con sus compromisos⁵⁷.

Para ello resulta imprescindible poder garantizar en la práctica la obligación legal de ser informados convenientemente de su situación y de sus derechos y obligaciones así como garantizar la disponibilidad de sistemas de traducción e interpretación **(7)** (en España⁵⁸ ya existe pero como ha quedado demostrado, no siempre se cumple).

e) Celeridad e imparcialidad en la resolución de casos

La administración en España debe regirse por principio el principio de eficacia⁵⁹ y de eficiencia, entre otros, de modo que la resolución de los casos debe producirse siempre de forma rápida y justa.

⁵⁶ Artículos 16, 17, 19, 33 y 34, Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

⁵⁷ La importancia del acceso a la información ha sido identificada por Aspdén, Evaluation of the Solihull Pilot (ver n. 52); Field and Edwards, Alternatives to Detention 45 (ver n. 49); and Lutheran Immigration and Refugee Service, An International Perspective (ver n. 103)

⁵⁸ Artículo 62 bis, LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

⁵⁹ El principio está recogido en el art. 103.1 CE, art. 3.1 LRJSP, y art. 6.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y supone una adecuación entre lo que se quiere conseguir y lo que efectivamente se obtiene. Se trata de un principio rector de la actividad pública de difícil separación con el principio de eficiencia (STSJ Madrid 26 de noviembre de 2002)

Se trata de un requisito fundamental para una solución eficaz y sólida. Cuando los procesos se prolongan, se gestionan mal o se demuestra falta de transparencia, las personas corren el riesgo de perderse en el sistema y quedar estancadas en situaciones de incertidumbre. En el sistema actual la Administración, especialmente para con las personas migrantes, se ha convertido en una gestora de la espera que apura e incumple plazos y que resuelve, en algunas situaciones, de forma arbitraria, sin tener en cuenta los efectos perversos que tiene sobre las personas que se encuentran en esta situación de evidente vulnerabilidad.

Resulta inadmisibles que la Administración se convierta en una gestora de la espera que desespera, es por ello que cabe exigir una celeridad e imparcialidad mucho mayores, que den credibilidad y solidez a las resoluciones y que impidan la arbitrariedad **(8)**.

f) Revisión periódica de decisiones de alojamiento

Las revisiones periódicas permiten a las autoridades identificar cambios en las circunstancias que pueda afectar a las decisiones de alojamiento. Por ejemplo la aparición de nuevos factores de vulnerabilidad o riesgo o la identificación de barreras duraderas para la resolución del caso.

El Programa de Fianzas de Toronto (1996) en **Canadá** proporciona un ejemplo de la importancia de regular la revisión de condiciones. Aquellos que entran en el programa se colocan inicialmente ante una supervisión intensiva a través de informes regulares que revisan las condiciones cada cierto tiempo.

En el caso de España se propone regular por ley la revisión periódica de los casos en un sistema que permita su alojamiento y el acceso a recursos **(9)**.

3. Identificación y toma de decisiones

La tercera pata del modelo consiste en analizar las circunstancias concretas de la persona con el objetivo de que la toma de decisiones sea certera.

En este sentido el cribado⁶⁰ y la evaluación⁶¹ son cruciales para garantizar una gobernanza migratoria eficaz. De este modo, los gobiernos pueden identificar y evaluar el riesgo, las necesidades, las vulnerabilidades y las fortalezas de las personas para tomar una decisión informada caso por caso sobre cómo alojar, acompañar y apoyar a una persona mientras su estado jurídico está siendo resuelto.

a) Obligaciones legales

En primer lugar, resulta necesario asegurar que la detención, en caso de producirse, sea aplicada en virtud de lo que se establece legalmente, y teniendo en cuenta cada caso, para proteger a las personas de la detención arbitraria o ilícita,

⁶⁰ Proceso que permite obtener información y atributos individuales como pueden ser la identidad, nacionalidad, condición jurídica, estado de salud, indicadores de seguridad, indicadores de vulnerabilidad e historial de cumplimiento

⁶¹ Apreciación más profunda de las circunstancias, vulnerabilidades y / o factores de riesgo de una persona

Una evaluación de las obligaciones legales en cada caso individual puede garantizar la legalidad de la detención e identificar los requisitos legales que deben cumplirse.

En 2013 **Zambia** colaboró con la OIM, ACNUR y Naciones Unidas para mejorar la capacidad de los actores nacionales para responder a las necesidades de migrantes vulnerables en un contexto migratorio. El mecanismo ayudaba a identificar eficazmente a los migrantes vulnerables y derivarlos a las autoridades y servicios apropiados

Una propuesta en este sentido sería establecer por ley que se debe poner en libertad a las personas cuando un deber de cuidado no se puede cumplir dentro un ambiente de detención o cuando existen elementos razonables que demuestren que no hay posibilidad de expulsión o devolución **(10)**.

b) Controles de salud, identidad y seguridad

En los cribados y procesos de evaluación individuales es necesario establecer controles de salud, identidad y seguridad individualizados.

Los controles de salud permiten al gobierno identificar y tratar problemas de salud y proteger la salud pública, un hecho que ahora valoramos más que nunca (las consecuencias de no tenerla en cuenta implican un sufrimiento inaceptable⁶²).

Otro elemento clave es la determinación de la identidad. En algunos casos no se puede identificar a la persona por ausencia de documento o de elementos que lo acrediten, y en este punto es esencial la colaboración de la persona. En este sentido existen evidencias⁶³ que las personas que se encuentran en un proceso de determinación de identidad muestran más predisposición a colaborar si no se encuentran detenidas. Cabe añadir que la incapacidad de determinar la identidad por medio de documentación no debe ser una razón que permita detener a la persona.

En 2013 **Estados Unidos** desarrolló un nuevo instrumento de clasificación y evaluación de riesgos a nivel nacional, el primer sistema automatizado utilizado también para determinar la ubicación. Se desarrolló en respuesta a las críticas a raíz de los exagerados números de personas detenidas innecesariamente o durante períodos prolongados⁶⁴.

En cuanto a la seguridad, debe permitir establecer que la persona en cuestión no representa una amenaza para la seguridad nacional u el orden público.

La propuesta para España debe tener en cuenta que todos los controles realizados (salud, identidad y seguridad) se deben llevar a cabo en función de elementos parametrizados y de forma individualizada **(11)**.

⁶² Para más información, la respuesta del modelo de internamiento ante la pandemia: Irídia, Vulneracions de Drets Humans al Centre d'Internament d'Estrangers de Barcelona 2020.

⁶³ Costello and Kaytaz Building Empirical Evidence (ver n. 49); Ilan Katz Abigail Powell, Sandra Gendera, Tricia Deasy, and Erik Okerstrom, The Experiences of Irregular Maritime Arrivals Detained in Immigration Detention Facilities: Final Report - SPRC Report 11/13, (Sydney: Social Policy Research Centre, University of New South Wales and Australian Survey Research Group, 2013).

⁶⁴ Lutheran Immigration and Refugee Service, Unlocking Liberty: A Way Forward for U.S. Immigration Detention Policy, (Baltimore, MD: LIRS, 2011) 19.

c) Vulnerabilidad

Tal como se ha expuesto con anterioridad uno de los factores clave en la fase de identificación es la evaluación de la vulnerabilidad, dado que puede asegurar que las estrategias de manejo son sensibles a las necesidades particulares de personas vulnerables e incorporar el apoyo adecuado.

La mayoría de las evaluaciones de vulnerabilidad⁶⁵ actualmente en uso identifican ciertas categorías de personas como vulnerables en función de sus características personales. Esta podría ser una propuesta⁶⁶ **(12)**:

Edad	Ancianos y niños, especialmente los menores acompañados o separados
Género / Diversidad	Mujeres embarazadas y aquellas en riesgo debido a su orientación, identidad de género u otros factores
Salud	Enfermedades físicas y mentales, discapacidad u otros factores de carácter psicosocial
Necesidades de protección	Personas refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas, víctimas de trata, sobrevivientes de tortura y situaciones derivadas de violencia sexual o de género

d) Factores individuales

Además de los factores genéricos de vulnerabilidad hay una serie de factores relacionados con el individuo y su situación que pueden ser relevantes al considerar si la situación requiere de la aplicación de condiciones adicionales en el entorno comunitario.

La propuesta para España⁶⁷ debe tener en cuenta la consideración de estos factores y se debe llevar a cabo en función de elementos parametrizados y de forma individualizada **(13)**.

Etapas del proceso de migración	Las personas solicitantes de asilo y las migrantes irregulares rara vez se fugan mientras esperan el resultado de una solicitud de visado.
Período de tiempo previsto hasta la resolución del caso	Ciertos grupos de personas migrantes se encuentran en mayor riesgo de sufrir un proceso de innecesaria, prolongada o repetida detención cuando deberían ser alojados en alternativas comunitarias.
Destino previsto	El riesgo de fuga es poco probable mientras exista una perspectiva real de obtener un estatus legal en el lugar de destino previsto.
Vínculos familiares y comunitarios	El compromiso con su familia es un factor recurrente de impulso migratorio, por lo que esta situación puede moldear los trayectos

⁶⁵ El art. 17.1 de la Directiva 2003/9/CE del Consejo de Ministros de la UE por la que se establecen normas mínimas para la recepción de solicitantes de asilo en los Estados miembros (Diario Oficial de la Unión Europea L 31/20, 6 de febrero de 2003) enumera los siguientes grupos vulnerables: “ menores, menores no acompañados, discapacitados, ancianos, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores y personas que hayan sido sometidas a torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual ”(art. 17.1).

⁶⁶ **Figura 12.** Tabla de factores de vulnerabilidad. Fuente: Elaboración *propia* con datos IDC (International Detention Coalition, 2015)

⁶⁷ **Figura 13.** Tabla de factores individuales. Fuente: Elaboración *propia* con datos IDC (International Detention Coalition, 2015)

Cumplimiento hasta la fecha

Confianza en el proceso

migratorios de distinta manera en cada caso. También son importantes los vínculos con la comunidad local.

La mera situación de irregularidad, por si misma, no implica la voluntad de huir. Cabe analizar caso por caso a partir de elementos objetivos de seguimiento.

La percepción de las personas migrantes respecto al proceso resulta clave para el cumplimiento, aumenta significativamente cuando sienten que han sido tratadas de forma justa.

e) Contexto comunitario

Por último, debemos tener en consideración los factores del contexto, a menudo fuera del control del individuo, pueden tener un impacto significativo en su capacidad para mantener sus compromisos con las autoridades y mantenerse comprometido con la resolución del proceso.

Una primera propuesta en este sentido podría ser conocer las opciones que existen en la comunidad, es decir, evaluar a nivel sistémico qué mecanismos ya están disponibles en la comunidad y podrían utilizarse para apoyar a las personas fuera de la detención **(14)**.

4. Gestión de casos

Una vez se identifican las necesidades y particularidades de la persona llegamos al núcleo del sistema: la gestión y resolución de casos. Se trata de una fase diseñada no sólo para dar por resuelto el caso sino también para capacitar a las personas para que afronten sus problemas de forma independiente y se vinculen con puntos de apoyo adicionales cuando sea necesario, especialmente aquellas personas con necesidades complejas.

La gestión de casos se produce desde un enfoque ciertamente novedoso, se basa en la identificación de las necesidades y fortalezas del individuo, aborda esas necesidades y construye sobre las fortalezas en función de los recursos disponibles. Del mismo modo, trabaja la resiliencia del individuo para hacer frente a las consecuencias de la resolución y su aceptación⁶⁸.

De este modo la resolución en si misma cede importancia a la forma como se debe afrontar, es decir, no es tan relevante si se determina o no la expulsión del individuo o la renovación de su autorización sino que actitud toma la persona respecto a la misma.

a) Asistencia y gestión de casos

La primera parte del proceso consiste en la gestión de casos, un enfoque sistemático de prestación de servicios diseñado para garantizar una respuesta coordinada que de apoyo a la salud y bienestar de las personas, especialmente las que planteen necesidades complejas⁶⁹.

⁶⁸ Hotham Mission Asylum Seeker Project, Providing Casework (ver n. 107); International Detention Coalition, Case Management as an Alternative (ver n. 53).

⁶⁹ Adaptado de: Management Society of Australia, What is Case Management? (CMSA, undated) <http://www.cmsa.org.au/definition.html>; Sheldon Gelman and Arthur J. Frankel, Case Management: An Introduction to Concepts and Skills, (Chicago, Ill: Lyceum Books, 2004).

En este sentido aparece la figura de los gestores de casos, profesionales que pueden contribuir a la resolución de casos identificando las barreras legales, prácticas y personales para los posibles resultados y trabajar con la persona la búsqueda de soluciones compartidas.

Cuando hablamos de un administrador de casos debemos diferenciarlo de un “técnico de inmigración, burócrata o policía”. Los gestores de casos no toman decisiones sobre los casos de inmigración de las personas ni se encargan de hacer cumplir las decisiones, pero son relevantes para:

- i. Promover que la toma de decisiones se produzca de manera informada tanto por parte del gobierno como el individuo en cuestión
- ii. Promover la celeridad en el proceso y la adopción de resoluciones justas
- iii. Promover el bienestar facilitando el acceso a los servicios comunitarios y las redes de apoyo.

El proceso debe contar con las siguientes fases⁷⁰:

1. Cribado
2. Evaluación integral
3. Planificación
4. Intervención
5. Cierre del caso



La creación de la figura de los gestores de casos como profesionales del ámbito social (educadores o trabajadores sociales) que se dedican a acompañar los procesos de resolución apoyando a las personas y manteniendo un contacto estrecho con la administración significaría un paso de gigante para comenzar a dignificar los procesos de determinación de estatus migratorio en España (15).

b) Resolución de casos

Finalmente, nos referimos a la resolución de casos como fase en la que se pretende encontrar una solución temporal o permanente a la situación administrativa de la persona. Si bien es cierto que esta responsabilidad recae sobre las autoridades en materia de inmigración, los gestores de casos pueden contribuir decisivamente mediante la identificación de barreras legales, prácticas y personales para aspirar a soluciones duraderas.

El trabajo no tiene por objeto analizar de forma exhaustiva las alternativas a la expulsión pero sí que pretende entender que un cambio de paradigma significa también plantear soluciones distintas, más ajustadas a cada caso, más humanas... y en definitiva, más justas.

⁷⁰ **Figura 14.** Esquema de fases para la gestión de casos. Fuente: Elaboración propia con datos IDC (International Detention Coalition, 2015)

Es por ello que la resolución de casos abarca múltiples opciones que deben ajustarse en función de las necesidades y posibilidades de cada caso, a continuación algunas de ellas:

- i. Regularización
- ii. Protección humanitaria
- iii. Otras soluciones migratorias (reunificación familiar, matrimonio...)
- iv. Opciones a medio plazo: Autorización de estudios o de trabajo temporal)
- v. Autorizaciones provisionales de corta duración
- vi. Salida a un tercer país
- vii. Salida con un plan de reingreso legal
- viii. Regreso a una zona diferente del país de ciudadanía
- ix. Regreso voluntario asistido
- x. Otras opciones de salida

En **Alemania** a las personas migrantes que no pueden ser devueltas se les concede un permiso ("Duldung"), se trata de un documento que certifica que el individuo está obligado a dejar el territorio, pero no puede hacerlo en la actualidad. Se les conceden los derechos habituales para los nacionales pero al cabo de un año tienen limitaciones de derechos laborales y asistencia social (40% por debajo de las prestaciones por desempleo), deben vivir en áreas designadas y requieren permiso para viajar.

Entre 2005 y 2006 **Suecia** llevó a cabo un programa de regularización⁷¹ dirigidos a personas que habían recibido órdenes de deportación. Se tramitaron 31.120 solicitudes de permisos de residencia, de las cuales se concedieron 17.406. Se tuvieron en cuenta factores como la duración de la estancia en Suecia, la situación en su país de origen, los antecedentes penales y las circunstancias sociales y de salud.

Para las personas que no tienen base legal para quedarse, los programas de preparación y asesoramiento para el regreso son un mecanismo útil para apoyar y facilitar la salida independiente o voluntaria⁷² sin que se derive la necesidad de detención y deportación.

En **Bélgica** se facilitan viviendas abiertas⁷² para familias que deben abandonar del país, que solicitantes de asilo, o bajo la protección del Reglamento de Dublín. No se encuentran cerradas ni bajo vigilancia, se ubican cerca del transporte público, tiendas y escuelas. Además, las familias reciben una ayuda económica semanal, vales de comida y otros enseres. Los niños pueden asistir a escuelas locales y las familias tienen acceso a servicios de salud. A cada familia se le asigna un "coach" (trabajador social) que actúa como un gestor de casos, responsable de proporcionar apoyo holístico y personalizado. Desde que comenzó el proyecto, la mayoría de familias (entre 70% i 80%) han permanecido en los procesos de inmigración.

⁷¹ Isabelle Johansson, Particularly Distressing Circumstances: Regularization and Employment in Sweden, REGAINE Assessment Report (International Centre for Migration Policy Development, 2014) 17-18.

⁷² La OIM afirma que "la inversión adicional en apoyo a la reintegración en países de origen hace más probable un rendimiento sostenible con beneficios de flujo que permitan alentar otros migrantes irregulares a regresar a sus hogares de manera voluntaria e incentivar a los retornados a quedarse en casa". International Organization for Migration: Return Migration: Policies and Practices in Europe, (Geneva: IOM, 2004) 7.

La búsqueda permanente de soluciones duraderas ajustadas a las circunstancias concretas de cada caso es por sí mismo un objetivo, de modo que la propuesta para España debería recoger legalmente esa posibilidad (16).

5. Opciones de alojamiento

Finalmente, debemos referirnos a las opciones de alojamiento de las personas mientras se resuelve su situación. Las posibilidades son también múltiples y se pueden clasificar en los siguientes bloques:

- Entorno comunitario sin condiciones
- Condiciones o restricciones limitadas en la comunidad, con revisión
- Detención como última ratio, con revisión
- Formas alternativas de detención

a) Entorno comunitario sin condiciones

En el caso que el proceso de identificación y evaluación demuestre que no existen motivos legítimos para la detención, entonces la libertad se convierte en la primera opción. A pesar de la importancia de desarrollar un enfoque holístico de las alternativas, existe un especial interés por determinar dónde pueden vivir las personas migrantes si permanecen en la comunidad. Pues bien, las opciones de alojamiento pueden incluir, entre otras, las siguientes:

- i. Alojamiento privado
- ii. Vivienda con familiares cercanos, amigos o parientes
- iii. Vivienda con miembros de la comunidad de acogida⁷⁴
- iv. Vivienda financiada por el gobierno
- v. Vivienda privada financiada por organizaciones benéficas o entidades del tercer sector
- vi. Apertura de centros de recepción para solicitantes de asilo
- vii. Centros abiertos para refugiados reconocidos
- viii. Albergues humanitarios temporales
- ix. Albergues para menores no acompañados o separados
- x. Hogares de acogida u orfanatos
- xi. Albergues para migrantes irregulares
- xii. Albergues para personas sin hogar o viviendas de transición
- xiii. Centros para migrantes que se preparan para partir del país

⁷³ UNHCR, Alternatives to the Detention of Asylum Seekers in Belgium. (Brussels: UNHCR, 2011) 14, http://www.unhcr.be/fleadmin/user_upload/pdf_documents/UNHCR-alternatives_to_Detention-RoadmapBelgium-ENG-screen.pdf

⁷⁴ Es especialmente interesante acudir a la novedosa propuesta de patrocinio comunitario con personas refugiadas, pues se trata de un modelo que puede inspirar alternativas de alojamiento. Los programas de patrocinio en las comunidades permiten a los ciudadanos comprometerse directamente con la labor de reasentamiento de las personas refugiadas, se convierten en "patrocinadores" que se comprometen a proporcionar apoyo financiero, psicológico y logístico para el reasentamiento, que ayude a las personas refugiadas recién llegadas a integrarse en la vida de un nuevo país (GRSI, 2020). En Euskadi se ha iniciado un proyecto de patrocinio comunitario que se basa en el modelo canadiense que ha reasentado a más de 300.00 personas. Para más información: <https://sjme.org/proyecto-de-patrocinio-comunitario-para-refugiados-en-euskadi/>

Para muchas personas ubicadas en el entorno comunitario no será necesario imponer condiciones o restricciones. Sin embargo, la mayoría de las personas deben estar obligadas a cumplir con una serie de requisitos mínimos para asegurarse de que permanezcan activos⁷⁵ en el sistema y lograr la resolución del caso, que incluyen:

- Asistir a citas, audiencias o entrevistas
- Realizar actos para colaborar con la resolución de casos
- Respetar las condiciones de visado o estatus de residencia

Ofrecer opciones de alojamiento en la comunidad debe ser una de las prioridades de la implantación de un nuevo modelo en España, por lo que el Estado debería apostar por algunas de esas opciones **(17)**.

b) Condiciones o restricciones limitadas en la comunidad, con revisión

Aunque es la opción más garantista, no siempre se determinará una medida sin condiciones, es por eso por lo que el modelo basado en unos estándares mínimos tiene por objetivo crear un contexto sólido desde el cual las personas pueden participar en los procedimientos administrativos asociados con el logro de la resolución del caso, aunque sea bajo algunas condiciones o restricciones que pueden incluir:

- i. **Monitoreo⁷⁶**: Mecanismos para garantizar que los migrantes irregulares permanecen en contacto con las autoridades y pueden ser localizados para participar en el progreso de su caso de migración según sea necesario. Los mecanismos incluyen:
 - *Registro con autoridades*: Proporciona a las autoridades una base de datos central de todos los casos relevantes y a menudo estrechamente vinculado con la emisión de documentación.
 - *Dirección de domicilio designada*: Permite asegurarse que el solicitante recibe todas las comunicaciones oficiales sobre la progresión del caso.
 - *Entrega de documentos de viaje⁷⁷*: Cuando se considera que existe un alto riesgo de fuga las autoridades pueden decidir tomar posesión de los documentos de viaje de la persona (especialmente el pasaporte) hasta que se resuelva su situación.
 - *Obligación de informar*: El deber de informar periódicamente a las autoridades es la condición más común. Existen distintos mecanismos:
 - *En persona*: La presentación de informes requiere que el individuo se presente durante los intervalos establecidos en un lugar concreto.
 - *Teléfono*: Los informes requieren que la persona llame a un número concreto en los horarios establecidos.

⁷⁵ Tal como se ha apuntado anteriormente, un sistema sólido de gestión y una participación regular ayudan a garantizar que las personas reciban mejor apoyo y gestión en el comunidad para lograr la resolución del caso.

⁷⁶ Para más información: Banki and Katz, *Resolving Immigration Status Part 2*, 14-16 (ver n. 70); Field and Edwards, *Alternatives to Detention*, 45 (ver n. 49).

⁷⁷ Estrategia usada en países como Hungría, Austria, Jordania, Polonia, Croacia o Canadá, entre otros.

- *De facto*: Cuando la persona solo puede renovar una residencia temporal u obtener vales de comida u otros bienes en persona.
- *Residencia dirigida*: Consiste en dirigir a las personas a vivir en ciertos lugares, lo que lleva a una forma de supervisión de facto⁷⁸.

En **Eslovenia** a los nacionales de terceros países sujetos a una deportación se les puede requerir presentarse periódicamente en la comisaría de policía más cercana en lugar de ser detenidos. En **Reino Unido** las personas solicitantes de asilo y las migrantes irregulares deben presentarse en algunos locales u oficinas de la administración, y más raramente, en las comisarías.

- ii. Supervisión: La supervisión implica un compromiso sustancial para monitorear, evaluar y responder directamente el cumplimiento individual de sus compromisos y actividades de seguimiento. La supervisión puede involucrar:
 - *Supervisión por las autoridades migratorias*: Este trabajo intensivo está diseñado para establecer y verificar información, cómo, por ejemplo, si la persona se encuentra realmente residiendo en la dirección proporcionada.
 - *Supervisión delegada*: Las autoridades pueden delegar tareas de supervisión autorizando a otra organización o individuo para supervisar el cumplimiento con las condiciones establecidas para su puesta en libertad
- iii. Fianza y otras consecuencias por incumplimiento: Algunos mecanismos imponen consecuencias si no se cumplen las condiciones particulares.

Si bien es cierto que no existen evidencias con respecto a la efectividad de las consecuencias negativas sobre el cumplimiento, la estrategia se usa comúnmente por los gobiernos como forma de política conductual. Se trata de mecanismos como:

- *Fianza, caución o garantía*: Se trata de mecanismos similares por los cuales se pierde una suma de dinero si el individuo no cumple con sus procedimientos de inmigración u otras condiciones impuestas.
- *Otras consecuencias*: Algunos países confían en la amenaza de consecuencias negativas para tratar de reducir el incumplimiento. Medidas que van desde el aumento de condiciones hasta el corte al acceso a las condiciones de bienestar social básico, como la vivienda.

En **Canadá** se utiliza la fianza como herramienta para su sistema de gestión de migrantes irregulares y solicitantes de asilo.

En este sentido España debería establecer un sistema de condiciones y restricciones para garantizar que las personas puedan seguir viviendo en la comunidad. En todo caso, deberán estar sujetas a revisión periódica **(18)**.

⁷⁸ Estrategia usada en países como Bélgica, España, Turquía o Croacia, entre otros.

c) Detención como última ratio, con revisión

El derecho internacional en cuestión de derechos humanos deja claro que la detención de personas migrantes debe ser utilizada solo como último recurso, en casos excepcionales, después de demostrar que todas las demás sean inadecuadas para el individuo. El uso del internamiento en un procedimiento administrativo es especialmente controvertido por el impacto negativo en la salud, el bienestar y el disfrute de los derechos humanos.

La detención debe evitarse siempre que se trate de personas vulnerables y se debe realizar conforme a las leyes y normas regionales, nacionales e internacionales. La detención deberá ser siempre:

- iv. Legal
- v. Necesaria y razonable en las circunstancias
- vi. Para un propósito legítimo
- vii. Proporcional para lograr ese legítimo propósito
- viii. Aplicada sin discriminación
- ix. El último recurso, basado en la evidencia que no existen alternativas que puedan lograr el mismo propósito.

La propuesta para España, que se analizará de forma precisa más adelante, debería incluir la modificación de los artículos de la ley que permiten la detención para que se produzca como último recurso y cumpliendo los requisitos aducidos **(19)**.

d) Formas alternativas de detención

Tal y como se ha repetido a lo largo del trabajo, la detención debe ser la excepción y no la regla. Sin embargo, y llegados a este punto, podemos considerar como detención cualquier forma de gestión que, de forma intencionada o no, tenga como resultado la reducción sustancial o la negación completa de la libertad de movimientos de la persona. De este modo, las diversas formas de detención pueden incluir la delimitación de zonas de tránsito, centros de alojamiento cerrados, lugares alternativos de detención, detención domiciliaria (incluidos los toques de queda), y centros tradicionales de detención de inmigrantes.

Del mismo modo, algunas formas de monitoreo electrónico⁷⁹ (fundamentalmente las pulseras electrónicas⁸⁰) se consideran una forma alternativa de detención en la medida en que se utilizan para restringir la libertad de movimiento.

Para que la aplicación de formas alternativas de detención no se convierta en un medio por el cual se puedan vulnerar derechos de forma arbitraria (como sucede con el sistema de internamiento) se requiere gozar de un umbral de garantía extremadamente alto, lo que incluye un alto nivel de regulación y de control independiente.

⁷⁹ La monitorización electrónica se ha utilizado en la gestión migratoria principalmente en los EE. UU.: Field and Edwards, *Alternatives to Detention*, 36-38 (ver n. 49).

⁸⁰ Dispositivo electrónico que se utiliza para controlar la ubicación de un individuo cuyo movimiento dentro de la comunidad se ha limitado estrictamente a ciertas áreas o en momentos particulares del día

En **Suecia**, el internamiento solo puede ser usado para personas que están en el proceso de ser deportadas por no cumplir con una decisión final de expulsión. Los centros de detención son instalaciones de alojamiento cerradas pero se puede moverse libremente en el interior. El personal trabaja para construir una cultura de dignidad y respeto (así lo avalan observadores internacionales⁸¹), un detalle que no es baladí es que no se utilizan uniformes de seguridad o armas.

En España, ante la hipotética opción de seguir utilizando el internamiento para aquellos casos que, de forma excepcional, así lo requieran, sería muy interesante plantear de qué modo existen otras opciones que, pese a ser restrictivas de la libertad pueden conseguir el mismo objetivo resultando menos gravosas **(20)**.

2.4.2 Lista de propuestas

Habiendo transitado ya a través del nuevo modelo y con la intención de poder sistematizar de forma más clara las propuestas concretas, se recogen en una lista de 20 ideas que se podrían aplicar en España.

Es importante destacar que si bien el conjunto de ideas conforman "un todo", es decir, un nuevo modelo de gobernanza migratoria, no es menos cierto que cada una por separado tiene valor y representa, por sí misma, un extraordinario avance hacia un paradigma de derechos por lo que, se podrían aplicar de forma independiente.

Para ello, cabría un nivel de desarrollo y concreción en cada una de las propuestas que aquí no se ha llegado a alcanzar. Sin embargo, sirva esta lista como constatación que existen alternativas y que, con un modelo más digno en el horizonte, es momento de comenzar a dar pasos para acercarnos a él. A continuación, el resumen de las propuestas:

1. Establecer legalmente la presunción de libertad

El ordenamiento jurídico reconoce, como mandato constitucional, el derecho a la libertad (arts. 17 y 19 CE y art. 5 LOEX) a todas las personas extranjeras en España. En caso de limitarse, debe hacerse "en los casos y en la forma previstos en la ley"

Sin embargo, y constatado el abuso del internamiento como medida coercitiva, para garantizar una efectiva implementación del mandato la LOEX debería contener una alusión explícita a la a la presunción de libertad para los supuestos de sanción o expulsión del territorio (arts. 50 a 58 y 60 a 62).

2. Establecer el mandato de aplicar alternativas

Atendiendo a la lógica de proporcionalidad y excepcionalidad que impregna la LOEX, la ley debe establecer de forma clara la priorización aquellas medidas que, de forma menos lesiva, se dirijan a la consecución del resultado pretendido por la norma. Esto implica establecer un mandato explícito de aplicar alternativas al internamiento y utilizarlo únicamente como medida subsidiaria, permitirlo sólo cuando éstas no se puedan aplicar.

⁸¹ Para más información: Committee for the Prevention of Torture, Report to the Swedish Government on the Visit to Sweden Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on 2009, <http://www.cpt.coe.int/documents/swe/2009-34-inf-eng.pdf>

3. Prohibir la detención de individuos vulnerables

La ley debería excluir de la detención a ciertos migrantes que, por sus circunstancias se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad (por lo menos debería incluir a menores de 16 años, personas con discapacidad o con enfermedades graves, mujeres embarazadas y mayores de 70 años).

4. Mejorar el cumplimiento de los derechos fundamentales

Tal como se ha recogido anteriormente en España se reconocen de forma amplia un conjunto de derechos y libertades, cuyo cumplimiento en los CIE es, en algunas ocasiones, más que dudoso. La previsión legal existe, falta cumplir con ella. Es por eso que el Ministerio del Interior debe cumplir con las recomendaciones que en materia de derechos aportan, como mínimo, el Defensor del Pueblo y el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas migrantes.

5. Garantizar las necesidades básicas

España debería garantizar que todas las personas que se encuentran en un procedimiento administrativo por el que se dirime su estatus legal tengan cubiertas sus necesidades más básicas, es decir, aquellas que garanticen su subsistencia y su salud. Debería estar recogido por ley y articularse un sistema de recursos que pueda dar respuesta a esta necesidad.

6. Formalizar el estatus jurídico y documentar las personas “en espera”

Con el objetivo de evitar un limbo jurídico⁸² en el que se encuentran, se debería facilitar la concesión de autorizaciones temporales equiparables o inspiradas en los derechos⁸³ que se conceden a los solicitantes de protección internacional y que por lo menos tengan en cuenta la autorización de estancia, de trabajo y el acceso a servicios públicos.

7. Garantizar el asesoramiento legal en un idioma comprensible para la persona

Si bien se trata de una exigencia constitucional se debería poder garantizar en la práctica la obligación legal de informar convenientemente a las personas de su situación y de sus derechos y obligaciones así como garantizar la disponibilidad de sistemas de traducción e interpretación. Para ello, se deberían reforzar los servicios de orientación jurídica y facilitar su acceso.

⁸² Esta propuesta plantea un interesante debate, pues la proposición de reconocimiento de un estatus jurídico que dé acceso a derechos para las personas con una orden de expulsión a la espera de resolver su situación nos lleva a plantear si esa medida sería una discriminación positiva aceptable con respecto al conjunto del colectivo de personas en situación de irregularidad. Sin duda, podría generar una manifiesta desigualdad. A mi juicio, dicha protección debería ampliarse a todas las personas en esta situación y no únicamente las susceptibles de ser expulsadas.

⁸³ Artículos 16, 17, 19, 33 y 34, Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

8. Resolver de forma rápida

Con el objetivo de mejorar la credibilidad y solidez de las resoluciones se debe poner un especial ahínco en la celeridad a la hora de resolver. Es por ello que se debe garantizar el cumplimiento de los plazos y las exigencias legales.

9. Revisar periódicamente las decisiones

Con el objetivo de garantizar la adecuación de las resoluciones se propone regular por ley la revisión periódica de los casos que permita identificar cambios en las circunstancias que puedan afectar a las decisiones la alojamiento.

10. Cumplir con las previsiones legales

Para evitar la arbitrariedad o el menoscabo de derechos se debe cumplir con la exigencia poner en libertad⁸⁴ a las personas cuando un deber de cuidado no se puede cumplir dentro un ambiente de detención o cuando existen elementos razonables que demuestren que no hay posibilidad de expulsión o devolución. Cabe exigir un mayor rigor con el cumplimiento de las previsiones legales existentes.

11. Establecer procesos individuales para determinar el estado de salud, la identidad o las cuestiones relativas a la seguridad

En los cribados y procesos de evaluación individuales es necesario establecer controles de salud, identidad y seguridad individualizados. Estos controles se deben llevar a cabo en función de elementos parametrizados y de forma individualizada.

12. Identificar la vulnerabilidad

Con el objetivo de asegurar la protección de las personas especialmente vulnerables se debería establecer un sistema que identifique categorías genéricas de personas que presentan un mayor riesgo de vulnerabilidad (en atención a la edad, género u orientación sexual, salud o necesidades de protección internacional). Se debería establecer legalmente la lista de situaciones identificadas como vulnerables.

13. Identificar los factores individuales

Del mismo modo, en cada caso se plantean elementos de vulnerabilidad específicos que pueden resultar clave para encontrar una solución apropiada (en atención a la etapa del proceso migratorio, tiempo previsto hasta la resolución, lugar de destino, vínculos sociales, nivel de cumplimiento o confianza en el proceso, entre otros). Se debería establecer legalmente la necesidad de analizar y ponderar cada uno de estos elementos.

⁸⁴ Art 21.3 LOEX: "Cuando hayan dejado de cumplirse las condiciones descritas en el apartado 1, el extranjero será puesto inmediatamente en libertad por la autoridad administrativa que lo tenga a su cargo"

14. Conocer los recursos disponibles

Para el planteamiento de un modelo alternativo al internamiento resulta clave evaluar a nivel sistémico qué mecanismos ya están disponibles en la comunidad y podrían utilizarse para apoyar a las personas fuera de los lugares de detención. En este sentido se debería realizar una prospección con el objetivo de identificar posibilidades en el entorno comunitario.

15. Crear la figura del “gestor de casos”

Con el objetivo de mejorar la resolución de casos identificando las barreras legales, prácticas y personales para los posibles resultados y trabajar con la persona la búsqueda de soluciones compartidas parece fundamental la creación de la figura de los gestores de casos como profesionales del ámbito social (educadores o trabajadores sociales) como parte de la cartera de servicios sociales⁸⁵.

Su cometido consiste en acompañar los procesos de resolución apoyando a las personas y manteniendo un contacto estrecho con la administración. El establecimiento de esta figura permitirá dignificar los procesos de determinación de estatus migratorio en España.

16. Estudiar i ampliar las opciones para la resolución de casos

La resolución de casos puede abarcar múltiples opciones que deben ajustarse en función de las necesidades y posibilidades de cada caso. Si bien la expulsión es una de las opciones, no es la única, ni siquiera la más aconsejable en todos los casos, es por ello que se deberían tener en cuenta y establecer legalmente otras soluciones (a corto, medio y largo plazo) a la hora de resolver.

17. Ofrecer opciones de alojamiento en la comunidad

En la lista de prioridades para la implantación de un nuevo modelo debe estar el establecimiento de opciones de alojamiento en la comunidad con el objetivo de que las personas puedan vivir sin condiciones.

18. Establecer un sistema de condiciones

En el caso de que se determine la necesidad de establecer algún tipo de medida España debería contar con un sistema de condiciones y restricciones (sujetas a revisión periódica) para garantizar que las personas puedan seguir viviendo en la comunidad. Su previsión legal resulta imprescindible.

⁸⁵ El Sistema Público de Servicios Sociales se erige como uno de los pilares del Estado de Bienestar. De acuerdo con la distribución competencial que establece la Constitución Española en su artículo 148.1.20ª todas las Comunidades Autónomas asumieron en sus respectivos estatutos de autonomía la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, competencia reiterada en las más recientes reformas estatutarias y que en muchos casos se transfiere, a su vez, al ámbito municipal.

19. Establecer legalmente el internamiento como última ratio

En un modelo alternativo centrado en el paradigma de los derechos humanos la detención y el internamiento deben reservarse únicamente para aquellos supuestos para los que no exista una solución menos lesiva. Se deberían modificar los artículos de la ley que permiten la detención (arts. 57 y 62 LOEX) para que se produzca como último recurso y cumpliendo los requisitos aducidos.

20. Plantear alternativas al internamiento

Para aquellos supuestos en los que se, de forma excepcional, se determine la necesidad de seguir utilizando el internamiento se debería plantear la posibilidad de acudir a otras opciones que, pese a ser restrictivas de la libertad pueden conseguir el mismo objetivo resultando menos gravosas. Se debería hacer una prospección al respecto y analizar las posibles medidas.

2.5 Propuesta legislativa

Llegados a este punto y constatada la necesidad de modificar el entramado normativo para dar cabida a un paradigma que tenga en cuenta los derechos de las personas migrantes, y con el objetivo de constatar de forma clara que podría significar todo esto, procedemos a realizar una propuesta legislativa.

Para ello, acudimos a la LOEX, concretamente al artículo 62 que dispone y regula las condiciones para el ingreso en los centros de internamiento. Me dispongo a adaptar el artículo para introducir todos aquellos elementos, surgidos a lo largo de este trabajo, que permitirían al Juez instructor correspondiente una amalgama de soluciones más extensa y la valoración de elementos generales y particulares que resultan imprescindibles para tomar una decisión ajustada a la realidad y que permita aspirar a soluciones más duraderas con una mayor garantías en el ejercicio de derechos.

En este sentido, y tomando como referencia el marco constitucional y nuestro ordenamiento jurídico, son diversos los textos normativos que deberían modificarse y adaptarse a la nueva propuesta para conformar el marco normativo completo que posibilite un nuevo modelo.

Del mismo modo, es importante constatar que el articulado de la LOEX tiene un carácter ciertamente generalista, sin excesivas concreciones, por lo que en este caso deberíamos hacer una importante remisión reglamentaria que desarrollara en profundidad el conjunto de medidas planteadas.

Se trata de una aportación que no pretende plantear un escenario concreto (reproducibile de forma exacta) sino más bien ayudar a abrir la mirada y tratar de imaginar que el propio legislador comienza a introducir elementos que nos permitan pensar en un escenario distinto.

Por todo lo expuesto, me propongo inaugurar con una simbólica “primera piedra” legislativa la regulación del artículo que debe ser condición de posibilidad de un nuevo modelo.

A la izquierda la redacción original, a la derecha la propuesta:

1. Incoado el expediente por alguno de los supuestos contemplados en las letras a) y b) del artículo 54.1, en las letras a), d) y f) del artículo 53.1 y en el artículo 57.2 de esta Ley Orgánica en el que pueda proponerse expulsión del territorio español, el instructor podrá solicitar al Juez de Instrucción competente que disponga el ingreso del extranjero en un centro de internamiento en tanto se realiza la tramitación del expediente sancionador.

El Juez, previa audiencia del interesado y del Ministerio Fiscal, resolverá mediante auto motivado, en el que, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, tomará en consideración las circunstancias concurrentes y, en especial, el riesgo de incomparecencia por carecer de domicilio o de documentación identificativa, las actuaciones del extranjero tendentes a dificultar o evitar la expulsión, así como la existencia de condena o sanciones administrativas previas y de otros procesos penales o procedimientos administrativos sancionadores pendientes. Asimismo, en caso de enfermedad grave del extranjero, el juez valorará el riesgo del internamiento para la salud pública o la salud del propio extranjero.

2. El internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, siendo su duración máxima de 60 días, y sin que pueda acordarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente.

3. Cuando hayan dejado de cumplirse las condiciones descritas en el apartado 1, el extranjero será puesto inmediatamente en libertad por la autoridad administrativa que lo tenga a su cargo, poniéndolo en conocimiento del Juez que autorizó su internamiento.

1. Incoado el expediente por alguno de los supuestos contemplados en las letras a) y b) del artículo 54.1, en las letras a), d) y f) del artículo 53.1 y en el artículo 57.2 de esta Ley Orgánica en el que pueda proponerse expulsión del territorio español, el instructor podrá solicitar al Juez de Instrucción competente que disponga la medida que considere oportuna entre las siguientes:

- a) Alojamiento en el entorno comunitario sin condiciones.
- b) Alojamiento en el entorno comunitario con condiciones.
- c) Ingreso en un centro de internamiento o medida alternativa.
- d) Cualquier otra medida que el juez estime adecuada y suficiente.

El Juez, previa audiencia de la persona interesada, del gestor de casos y del Ministerio Fiscal, resolverá mediante auto motivado, en el que, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, tomará en consideración las circunstancias individuales como la edad, el estado de salud, las necesidades especiales de protección, la etapa del proceso migratorio, el período de tiempo previsto para la resolución, el lugar de destino previsto, los vínculos familiares y/o comunitarios, el nivel de cumplimiento y el riesgo de incomparecencia, así como aquellos que se estimen oportunos.

2. La medida se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente y con una duración máxima de 15 días. La medida se podrá revisar periódicamente. En caso de internamiento éste sólo se podrá dictar una única vez.

3. Cuando hayan dejado de cumplirse las condiciones descritas en el apartado 1, cuando un deber de cuidado no se pueda cumplir con la medida prevista o cuando

4. No podrá acordarse el ingreso de menores en los centros de internamiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62 bis 1. i) de esta Ley. Los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en España serán puestos a disposición de las entidades públicas de protección de menores conforme establece la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y de acuerdo con las normas previstas en el artículo 35 de esta Ley.

5. La incoación del expediente, las medidas cautelares de detención e internamiento y la resolución final del expediente de expulsión del extranjero serán comunicadas al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la embajada o consulado de su país.

6. A los efectos del presente artículo, el Juez competente para autorizar y, en su caso, dejar sin efecto el internamiento será el Juez de Instrucción del lugar donde se practique la detención. El Juez competente para el control de la estancia de los extranjeros en los Centros de Internamiento y en las Salas de Inadmisión de fronteras, será el Juez de Instrucción del lugar donde estén ubicados, debiendo designarse un concreto Juzgado en aquellos partidos judiciales en los que existan varios. Este Juez conocerá, sin ulterior recurso, de las peticiones y quejas que planteen los internos en cuanto afecten a sus derechos fundamentales. Igualmente, podrá visitar tales centros cuando conozca algún incumplimiento grave o cuando lo considere conveniente.

existan elementos razonables que demuestren que no es posible la expulsión o devolución, la persona será puesta inmediatamente en libertad por la autoridad administrativa correspondiente, poniéndolo en conocimiento del gestor de casos y del Juez que autorizó. Del mismo modo y por las mismas causas, podrá ser ordenado el fin de la medida y la puesta en libertad inmediata por el Juez, de oficio o a iniciativa de parte o del Ministerio Fiscal.

4. En ningún caso podrá acordarse una medida de internamiento de menores o personas que presenten una especial vulnerabilidad, incluyendo personas con discapacidad o con enfermedades graves, mujeres embarazadas y mayores de 70 años. Los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en España serán puestos a disposición de las entidades públicas de protección de menores conforme establece la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y de acuerdo con las normas previstas en el artículo 35 de esta Ley.

5. La incoación del expediente, las medidas cautelares y la resolución final serán comunicadas a la persona en un idioma comprensible para ella, al gestor de casos, al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la embajada o consulado de su país.

6. A los efectos del presente artículo, el Juez competente para autorizar y, en su caso, dejar sin efecto la medida será el Juez de Instrucción del lugar donde se identifique a la persona. El Juez competente para el control de las medidas será el de Instrucción del lugar donde estén ubicados, debiendo designarse un concreto Juzgado en aquellos partidos judiciales en los que existan varios. Este Juez conocerá, sin ulterior recurso, de las peticiones y quejas que planteen las personas en cuanto afecten a sus derechos fundamentales. Igualmente, podrá visitar los lugares de alojamiento cuando conozca algún incumplimiento grave o cuando lo considere conveniente.

3. Conclusiones

Nuestro viaje a través de las migraciones y el modelo de internamiento de personas extranjeras en España se acerca a su fin, sin embargo, es momento de hacer balance de los lugares por los que hemos transitado.

En primer lugar debemos constatar que los movimientos migratorios se han sucedido a lo largo de la historia de la humanidad y constituyen un fenómeno estructural e imparable cuyas dimensiones se acrecen como resultado de la explosión de las desigualdades globales. Al mismo tiempo, en Europa, la demanda de seguridad interior dentro del espacio de libre circulación se cristaliza en forma de control e impermeabilización de unas fronteras exteriores cada vez más hostiles.

La respuesta que se adopta ante el fenómeno migratorio se fundamenta en razones económicas y de seguridad y se concreta mediante la colocación de las personas fuera de la ley, reduciéndolas a la clandestinidad y penalizando la inmigración irregular. De este modo se configura un sistema de exclusión, unas políticas que no solamente niegan el legítimo derecho a migrar y establecerse en otro lugar sino que proyectan la mera existencia de estas personas como una amenaza sobre la propia identidad cultural y nacional.

Los CIE son lugares de detención que encarnan la hostilidad de un sistema con unas personas cuyo “delito” se reduce a la mera condición de irregularidad administrativa. El marcado carácter policial y carcelario, el oscurantismo que rodea el sistema, el incumplimiento reiterado de las disposiciones normativas, la arbitrariedad y el deficiente estado de las instalaciones generan el caldo de cultivo necesario para que se produzca, en su interior, una vulneración de derechos absolutamente injustificable.

La constatación de que el modelo de internamiento constituye una medida no únicamente lesiva e indigna, sino también completamente inútil, por no cumplir ni siquiera con el fin al que sirve, nos permite visualizarlo como el más claro exponente del paradigma de la securitización. Nace como resultado de un racismo estructural que ejerce su poder coercitivo más feroz contra las personas cuya presencia, y aún diría más, cuya existencia, no resulta deseable.

La frialdad de los números y la opacidad del sistema nos pueden hacer perder de vista que estamos hablando de personas cuya dignidad debería ser sagrada, cuya trayectoria vital debería ser reconocida y cuyos derechos deberían ser garantizados. Es por ello que ante la deshumanización que se deriva de un sistema de exclusión y estigmatización perverso siento la imperiosa necesidad de poner en valor las vidas de estas personas.

A lo largo del trabajo, en todas y cada una de las veces que he hecho referencia a las protagonistas de los procesos migratorios me he referido a ellas como “personas migrantes” haciendo de esta mi humilde aportación a la necesaria configuración de nuevas narrativas que pongan por delante la dignidad de unas personas que, siendo reconocidas como tales, deben tener acceso al ejercicio de los derechos que les son inherentes.

Y es que cuando abordamos el fenómeno desde una perspectiva integral que no sólo tiene en cuenta los intereses de los Estados o poderes sino los procesos individuales y los derechos inherentes a cada persona nos situamos en un paradigma distinto, y cambiando el prisma nos permitimos pensar en otro modelo.

En este sentido, cada vez son más numerosas las entidades y organizaciones sociales que plantean y exigen superar la crueldad de unas políticas ineficaces para alcanzar una forma de abordar la situación desde una perspectiva que tenga en cuenta la dignidad humana. A lo largo de estas páginas hemos podido constatar como existen alternativas en funcionamiento en una extraordinaria diversidad de países cuyo objetivo reside en prevenir el internamiento innecesario garantizando su aplicación como último recurso.

Del mismo modo, poniendo en valor la necesidad de construir un sistema más justo, planteo una propuesta de modelo para España que se caracteriza por identificar los principios y procesos que previenen la detención innecesaria y las opciones de apoyo (y alojamiento) basadas en la comunidad. Se trata de un modelo que permite analizar cada caso de forma más exhaustiva, que dignifica el proceso de espera y pretende alcanzar soluciones duraderas.

Llega el momento de la audacia y la valentía políticas, las que llevaron al cierre de los CIE durante la pandemia, las que suplican con desesperación las personas migrantes. Ante este panorama nos debemos permitir imaginar nuevas formas de gobernanza migratoria, y para ello cabe replantear las políticas, estrategias y leyes. En este sentido he tratado de contribuir con una simbólica “primera piedra” de un nuevo marco normativo que posibilite otro modelo.

Después de estos meses tengo la plena convicción que dignificar la vida de estas personas no resulta, ni mucho menos, tan difícil, es sólo cuestión de voluntad política y compromiso con la justicia social. Ante la constatación que las citadas alternativas se plantean como opciones más asequibles (un 80% más baratas que los modelos de detención convencionales), más humanas (garantizan el ejercicio de derechos), altamente efectivas (tasas de personación de hasta el 95%) y experimentando que es posible la vida sin los CIE, la opción por seguir investigando y desarrollando en esta línea se convierte en una necesidad y en un imperativo moral.

Mientras analizaba el modelo de internamiento rondaba dentro de mí de forma constante la idea de replantear la expulsión como medida de gestión migratoria, lo que sugiere un interesantísimo panorama por explorar que podría ser objeto de investigaciones posteriores con el fin de encontrar, también, alternativas en este sentido.

Llegados a este punto debo constatar que este ha sido un viaje apasionante que me ha permitido aunar mi formación como jurista y educador social con la pasión que siento por las migraciones que desemboca en la vocación que intuyo en clave de una transformación social que resulta más necesaria que nunca.

Comenzaba el trabajo imaginado un panorama marcado por el cierre de los CIE y, después de todo, siento que quizás no estemos tan lejos de ello, ¡por supuesto que hay vida más allá del CIErre!. Creo que nos encontramos ante la oportunidad histórica de convertirnos en referentes de una nueva forma de entender las migraciones poniendo el foco en la persona y su dignidad. Y es desde esta esperanza que me dispongo a terminar, convencido que un futuro sin los CIE, lejos de ser una utopía se va imponiendo de forma irrefrenable.

Bibliografía

Obras generales

- Aguelo Navarro, P. (dir.) (2013). *Comentarios a la Ley de Extranjería*. Colex, Madrid.
- Aja, E., Carbonell, F., Colectivo Ioé, Funes, J., & Vila, I. (2000). *La inmigración extranjera en España*. Fundació La Caixa, Barcelona.
- Banaclache Palao, J. (1996). *La libertad personal y sus limitaciones. Detenciones y retenciones en el Derecho español*. McGraw Hill, Madrid.
- Bauman, Z. (2016). *Extraños llamando a la puerta*. Paidós, Barcelona.
- Buzan, B., Wæver, O., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers, Londres.
- Chueca Sancho, Á. G. (2010). *Derechos Humanos, Inmigrantes en situación irregular y Unión Europea*. Lex Nova, Valladolid.
- De Lucas, J., Torres, F. (2002). *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Talasa, Madrid.
- Foucault, M. (1997). *Defender la sociedad*. Seuil/Gallimard, Paris.
- Kox, M. (2011). *Leaving detention? A study on the influence of immigration detention on migrants' decision-making processes regarding return*. OIM, La Haya.
- Martínz Pardo, V.J. (2006). *Detención e internamiento de extranjeros*. Aranzadi, Navarra.
- Pérez González, C. (2012). *Migraciones irregulares y Derecho internacional. Gestión de los flujos migratorios, devolución de extranjeros en situación administrativa irregular y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Wæver, O. (1993). *Securitization and desecuritization*. Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen.

Capítulos de libro

- Ferrajoli, L. (2019). *Personas sin derechos: los migrantes*. En *Manifiesto por la igualdad* (pp. 185–206), Trotta, Madrid.
- Le Courant, S. (2010). *L'intériorisation de la frontière sous menace de d'expulsion : Le quotidien des étrangers en situation irrégulière*. En *Les nouvelles frontières de la société française* (pp. 455–476). La Découverte, Paris.

Artículos

- Abrisketa Uriarte, J. (2017). *La dimensión externa del derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del non-refoulement*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 56, 719-158. Enlace: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.56.04>
- Barone, S. (2015). *Los centros de internamiento de extranjeros (CIEs) entre control migratorio y control social: Una frontera interna y polimorfa*. Revista de Dialectología y Tradiciones Populares, 70(2), 325–330. Enlace:

<https://doi.org/10.3989/rdtp.2015.02.001.07>

- Calavita, K. (2007). *Law, immigration and exclusion in Italy and Spain*. Revista de Sociología, 85, 95. Enlace: <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2013>
- Chueca Sancho, Á. G. (2007). *Ius migrandi y el derecho humano al desarrollo 1*. Revista de Filosofía, II (Vol. 8). Enlace: <http://www.revistadefilosofia.org>
- Chueca Sancho, Á. G., & Aguelo Navarro, P. (2013). *Contenido y Límites del "Ius Migrandi"*. Enlace: <http://www.urjc.es/ceib/>
- De Lucas Martín, F. J. (1995). *El desafío de las fronteras: derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Temas de hoy, Derechos y Libertades, 635–642.
- Del Prado, J. (1998). *La división norte-sur en las relaciones internacionales*. Dialnet. Enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6302256>
- Galiana, E. I., Centeno, J. M. S., & Bilbao, M. C. de M. (2019). *Illegal immigration in Spain and Europe: Situation and outlook*. Revista Galega de Economía.
- Goig Martínez, J. M. (2016). *Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea*. Revista de Derecho UNED, 18.
- González-Páramo, A., Gallego, S., Muñoz, S., & Fanjul, G. (2020). *Guía de lectura y valoración Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea*.
- Jarrín Morán, A., Rodríguez García, D., & de Lucas, J. (2012). *Los centros de internamiento de extranjeros en España: Origen, funcionamiento e implicaciones jurídico-sociales*. Enlace: https://www.cidob.org/es/publicaciones/series_pasadas/documentos/migraciones/los_centros_de_internamiento_de_extranjeros_en_espana_origen_funcionamiento_e_implicaciones_juridico_sociales
- Lledín, J. (2015). *Torturas y otros delitos contra la integridad moral cometidos por funcionarios públicos en España: el caso de los centros de internamiento para extranjeros (1999-2014)*. Revista Crítica Penal y Poder, 9 (279-303).
- Sampson, R. (2015). *Reframing immigration detention in response to irregular migration. Does Detention Deter?*. Enlace: www.smh.com.au/nsw/when-it-comes-to-crime-
- Sánchez Tomás, J. (2013). *Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares*. Eunomía: Revista En Cultura de La Legalidad, 0(5), 75–94. Enlace: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2016.2148>
- Solanes Corella, Á. (2016). *Un análisis crítico de los Centros de Internamiento de Extranjeros en España: normativa, realidad y alternativas*. Revista Telemática de Filosofía Del Derecho, 19, 37–76. Enlace: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL->
- Valero-Matas, J. A., R. Coca, J., & Valero-Oteo, I. (2014). *Análisis de la inmigración en España y la crisis económica*.
- Vitale, E. (2010). *Derecho a Migrar: ¿El Cumplimiento de la Edad de los Derechos?* Enlace: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/60768/53638>

Informes

- ACNUR. (2020). *Tendencias globales desplazamiento forzado 2019*.
- Consejo Económico y Social España. (2019). *La Inmigración en España: Efectos y Oportunidades*. Enlace: <http://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0219.pdf>
- Crépeau, F. (2013). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*.
- Defensor del Pueblo (2019). *Informe de gestión 2019*.
- Fanjul Ismael Gálvez-Iniesta, G., Minale, L., Rodríguez-Alarcón, L., González-Páramo, A., Botero, J., & Pablo Riesgo Fátima de la Calle, J. (2020). Fundación porCausa. *Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España*.
- Fix, M., Papademetriou, D. G., Batalova, J., Terrazas, A., Yi-Ying Lin, S., & Mittelstadt, M. (2009). *Migration and the Global Recession A Report Commissioned by the BBC World Service*. Enlace: www.migrationpolicy.org/pubs/MPI-BBCreport-2010.pdf
- International Detention Coalition. (2015). *There are alternatives* . Enlace: <http://www.idcoalition.org>
- Irídia. (2020). *Informe de vulneracions de drets humans al CIE de Barcelona 2020*.
- JRS Europe. (2010). *Becoming Vulnerable in Detention* . Enlace: [from www.detention-in-europe.org](http://www.detention-in-europe.org)
- PICUM, IDC, & ATD. (2020). *Defender las alternativas a la detención en el contexto de la migración*. Enlace: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/02/Alternatives-To-Detention-Toolkit-for-NGOs-ES.pdf>
- Ruiz Benedicto, A. (2019). *Informe del centre Delàs, Custodiar la fortaleza*. Enlace: <https://orcid.org/0000-0002-8973-6975>
- SJM. (2020a). *Anexo Informe 2019*. Enlace: [from www.sjme.org](http://www.sjme.org)
- SJM. (2020b). *Diez años mirando hacia otro lado. Informe CIE 2019*. Enlace: www.sjme.org
- SOS Racismo. (2018). *Informe Anual 2017* . Enlace: www.gakoa.com
- Pueblos Unidos (2015). *Situación actual de los centros de internamiento de extranjeros en España y su adecuación al marco legal vigente*.

Material docente

- Ordóñez Echeverría, J. J., Orozco Hermoso, M., & Vinaixa Miquel, M. (2018). *Nacionalitat i estrangeria*. UOC.
- Parra Rodríguez, C., Giménez Bachmann, M., Blázquez Rodríguez, I., Calvo Babío, F., Dutrey Guantes, Y., Font i Mas, M., ... M. Sánchez, V. (2016). *Nacionalidad y extranjería*.

Otras publicaciones

- Vara de Rey Campuzano, N. (2017). *Los centros de internamiento de extranjeros en España*.
- Zas Andrés, I. (2014). *Servicios de Interpretación en los Centros de Internamiento de*

Extranjeros. Estudio de caso: El CIE de Aluche. Enlace: Retrieved from <https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/23745/TFM Irene Zas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Documentación

Legislación

Constitución Española (1978).

Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal (23 de noviembre de 1995).

Ley Orgánica 14/2003, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (20 de noviembre de 2003).

Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (11 de diciembre de 2009).

Ley Orgánica 7/1985, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (1 de julio de 1985).

Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (11 de enero de 2000).

Real Decreto 155/1996, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 (2 de febrero 1996).

Real Decreto 162/2014, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros (14 de marzo de 2014).

Real Decreto 2393/2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (30 de diciembre de 2004).

Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (20 de abril de 2011).

Real Decreto 864/2001, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (20 de julio de 2001).

Tratados internacionales

Carta de las Naciones Unidas (26 de junio de 1945).

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DOUE núm. 83 (30 de marzo de 2010).

Comunicación relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Comisión Europea (2020).

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Aprobada por la Asamblea General en su resolución 39/46 (10 de diciembre de 1984).

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Aprobada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX) (21 de diciembre de 1965).

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158 (18 de diciembre de 1990).

Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, aprobado en Roma (4 de noviembre de 1950).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por la Resolución 217 A (III) (10 de diciembre de 1948).

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (16 de diciembre de 2008).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) (16 de diciembre de 1966).

Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Aprobado por la Asamblea General en su resolución 57/199 (18 de diciembre de 2002).

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) (16 de diciembre de 1966).

Jurisprudencia

STC 115/1987, de 7 de julio.

STS 1924/2003, de 20 de marzo.

STC 17/2013, de 31 de enero.

TEDH. Caso Saadi c. Reino Unido. Demanda nº 13229/03 de 29 de enero de 2008.

TEDH. Caso A. y otros c. Reino Unido. Demanda nº 3455/05, de 19 de febrero de 2009.

TEDH. Caso Yoh-Ekale Mwanje c Bélgica. Demanda nº 10486/10 de 20 de marzo de 2012.

TEDH. Caso Saber y Boughassal c. España. Demandas nº 76550/13 y 45938/14 de 18 de diciembre de 2018.

TJUE. Asunto C-38/2014 (Zaizoune) de 23 abril de 2015.

TJUE. Asunto C-36/20 PPU (Ministerio Fiscal) de 25 de junio de 2020.

Otros documentos

Diario de sesiones del congreso de los diputados (2016). *Comisión de interior*. XII legislatura. Núm. 83. Sesión núm 4. Enlace:
https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-83.PDF

Diario de sesiones del congreso de los diputados (2020). *Comisión de interior*. XIV legislatura. Núm. 32. Sesión núm 2. Enlace:
https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-32.PDF

Diario de sesiones del congreso de los diputados (2020). *Comisión de interior*. XIV legislatura. Núm. 163. Sesión núm 6. Enlace:
https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-163.PDF

Diario de sesiones del congreso de los diputados (2020). *Comisión de interior*. XIV legislatura. Núm. 203. Sesión núm 8. Enlace:
https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-203.PDF

Schinas, M., & Johansson, Y. (2020). *Un nuevo comienzo en materia de inmigración : Crear confianza y encontrar un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad, 2020–2022*.

Webgrafia

ACN. (2020). Coronavirus Barcelona: Cierre del CIE y libertad para los internos. El Periódico. Enlace: <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20200319/cerrado-cie-barcelona-internos-coronavirus-7897443>

ARA. (2021). Un jutjat obliga el CIE de Barcelona a reprendre les visites als interns. Enlace: https://www.ara.cat/societat/CIE-Barcelona-reprendre-visites-interns_0_2600739987.html

Benamar, A. (2018). ¿Cuántos extranjeros hay en España?. Debate 21. Enlace: <https://debate21.es/2018/03/21/cuantos-extranjeros-espana/>

Cuarto poder. (2020). La Policía niega hacinamiento en el CIE de Valencia e indica que liberará a los internos. Cuarto Poder. Enlace: <https://www.cuartopoder.es/espana/2020/03/29/la-policia-niega-hacinamiento-en-el-cie-de-valencia-e-indica-que-liberara-a-los-internos/>

EFE. (2020). Un juez rechaza la petición de una ONG para clausurar el CIE y dejar libres a los 37 inmigrantes. La Verdad.

El Nacional. (2020). Torrent y Ribó exigen el cierre definitivo de los CIE. El Nacional. Enlace: <https://www.elnacional.cat/es/politica/torrent-ribo-cierre-definitivo->

cie_515328_102.html

- Europa Press. (2020). Jesuitas piden que sea excepcional el internamiento en CIE, por los que han pasado casi 100.000 migrantes en 10 años. Europa Pres. Enlace: <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-jesuitas-piden-sea-excepcional-internamiento-cie-pasado-casi-100000-migrantes-10-anos-20200706140448.html>
- Europa Press (2020). El Servicio Jesuita a Migrantes advierte de que los CIE siguen sin protocolos frente a la pandemia. Enlace: <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-servicio-jesuita-migrantes-advierte-cie-siguen-protocolos-frente-pandemia-20201204143732.html>
- GRSI. (2020). Patrocinio Comunitario. Enlace: <https://refugeesponsorship.org/es/patrocinio-comunitario>
- Jueces para la Democracia. (2015). Alternativas a los CIE . Enlace: <https://www.abogacia.es/actualidad/noticias/jueces-para-la-democracia-propone-alternativas-a-los-cie/>
- La Vanguardia. (2020). Un año de la muerte de Marouane en el CIE de València. Enlace: <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20200615/481792427294/muerte-marouane-abouobaida-cie-zapadores-valencia.html>
- López Macías, J. (2020). Nuevo intento de motín en el CIE de Aluche entre gritos de “libertad.” 20 Minutos. Enlace: <https://www.20minutos.es/noticia/4191381/0/motin-cie-aluche-internos/>
- Ministerio de Sanidad. (2020). Preguntas y respuestas sobre el nuevo coronavirus (COVID-19). Enlace: <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov->
- Montenegro, R. (2020). Interior cierra definitivamente el CIE de Tarifa. Europa Sur. Enlace: https://www.europasur.es/tarifa/Interior-cierra-definitivamente-CIE_0_1476452721.html
- ONU (2020). Migración . Enlace: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/index.html>
- Pressenza. (2020). Se ponen en huelga de hambre indefinida los 41 internos del Centro de Internamiento de Extranjeros de Aluche (Madrid). Enlace: <https://www.pressenza.com/es/2020/10/se-ponen-en-huelga-de-hambre-indefinida-los-41-internos-del-centro-de-internamiento-de-extranjeros-de-aluche-madrid/>
- Público. (2020). El Defensor del Pueblo denuncia ante la Fiscalía “el desamparo” de los extranjeros tutelados cuando cumplen 18 años. Enlace: <https://www.publico.es/sociedad/centro-internamiento-extranjeros-defensor-pueblo-denuncia-fiscalia-desamparo-extranjeros-tutelados-cumplen-18-anos.html>
- Público (2020) CIEs No Madrid denuncia el intento de suicidio de un interno en Aluche. Enlace: <https://www.publico.es/sociedad/centros-internamiento-extranjeros-cies-no-madrid-denuncia-suicidio-interno-aluche.html>
- Rodríguez, P., & Solé Altimira, O. (2020). El Ayuntamiento y las entidades piden al juez cerrar el CIE de Barcelona tras el primer positivo de coronavirus de un interno. Eldiario.es. Enlace: <https://www.eldiario.es/catalunya/ayuntamiento-entidades-piden->

juez-cerrar-cie-barcelona-primer-positivo-coronavirus-interno_1_6296946.html

Sainz Rodríguez, P. (2020a). Coronavirus. El Defensor del Pueblo confirma la liberación de internas de los CIE. El Salto. Enlace: <https://www.elsaltodiario.com/coronavirus/defensoria-del-pueblo-confirma-la-liberacion-de-internas-del-cie>

Sainz Rodríguez, P. (2020b). Coronavirus. Liberan a los últimos internos del CIE de Madrid. El Salto. Enlace: <https://www.elsaltodiario.com/coronavirus/liberan-a-los-ultimos-internos-del-cie-de-madrid>

Sainz Rodríguez, P. (2020c). Migración. Vacío el CIE de Algeciras, cerrados todos los de España. El Salto. Enlace: <https://www.elsaltodiario.com/migracion/vacio-cie-algeciras-cerrados-todos-los-de-espana>

Sánchez, G. (2020). Interior reabre los CIE cerrados por la pandemia para reactivar la maquinaria de expulsión de inmigrantes. Eldiario.es. Enlace: https://www.eldiario.es/desalambre/interior-reabre-cie-espana-cerrados-pandemia-volver-deportar-inmigrantes_1_6242526.html

Servicio Jesuita a Migrantes, & Cáritas. Valoración del Reglamento de los Centros de Internamiento de Extranjeros (2014). Enlace: https://infosj.es/files/documentos_prensa/Nota_Valoracion_Reglamento_CIE.pdf

Urrea Salazar, M. J., & Malca Leo, J. M. (2014). Comentarios al Reglamento de los Centros de Internamiento CIES. Enlace: <https://riaeureka.org/comentarios-al-reglamento-de-los-centros-de-internamiento/>