

Alternativas en el Reino Unido: ¿de la detención al compromiso?

Jerome Phelps

El Reino Unido detiene a los migrantes en masa y no ha tenido demasiado éxito desarrollando alternativas. La experiencia británica destaca la necesidad de un cambio cultural hacia el compromiso con los migrantes en vez de confiar en las detenciones.

Globalmente se tiende al desarrollo de alternativas frente a la normalización de la detención de migrantes. Allí donde las alternativas han funcionado, se ha confiado en el compromiso y la participación de los propios migrantes en el proceso de inmigración. Sin embargo, no ha sido así en todos los lugares y fracasos como el del Reino Unido recalcan importantes lecciones.



ACNUR/A. Johnson/ome

Solicitante de asilo en espera de ser deportado del centro de detención de inmigrantes Tinsley House, en el Reino Unido.

Suecia y Australia han desarrollado exitosamente alternativas a la detención basadas en la asistencia individualizada dentro de la comunidad.¹ Una única persona de confianza es la responsable de trabajar con el migrante para garantizar que sus necesidades prácticas quedan cubiertas: vivienda, información sobre el proceso migratorio y asesoramiento jurídico. Este asistente también pasa tiempo con el migrante para establecer una relación de confianza, tomándose tiempo a lo largo del proceso de inmigración para explorar todas las opciones posibles a largo plazo, incluido el permiso de residencia, el retorno asistido y las posibilidades en terceros países. Estos programas han satisfecho en su mayor parte las necesidades del Gobierno y de los migrantes, ya que muy pocos

de los últimos evadieron la justicia y una gran parte de aquellos a los que se les denegó el permiso de residencia optaron por el retorno asistido.

Los orígenes de estos programas de asistencia individualizada son importantes. Ambos fueron introducidos como respuesta a crisis sistémicas. En Suecia, el cambio vino después de una protesta pública y en los medios de comunicación en contra de las condiciones de detención a finales de los años 90. En Australia, la condena internacional de la detención indefinida obligatoria de menores y adultos en combinación con flagrantes errores como las continuas deportaciones de ciudadanos australianos llevó al Gobierno a introducir programas radicales basados en la comunidad para los migrantes irregulares que se hallaban en su territorio². Por supuesto, los procesamientos fuera de territorio australiano en condiciones desastrosas para migrantes que llegaban por mar continuaron y se han intensificado con la reapertura de centros de detención en Nauru y la Isla de Manus. Sin embargo, en Australia y Suecia la asistencia individualizada ha llegado a convertirse en una parte más del sistema de inmigración.

En el Reino Unido —el país de la Unión Europea que mayor número de migrantes detiene— no se ha producido tal cambio. La detención se utiliza en gran parte durante el proceso de asilo, deteniéndose aproximadamente al 22% de los solicitantes de asilo en algún momento del proceso, no sólo para su expulsión sino a lo largo del proceso de asilo, mediante el controvertido sistema de “detención rápida”³.

A pesar de los incentivos financieros que ofrecen los programas de retorno asistido, en el Reino Unido los niveles de aceptación son excepcionalmente bajos: sólo alrededor del 16% de los migrantes rechazados preparan su propio retorno (con asistencia) en comparación con el 82% de Suecia.⁴

octubre 2013

Los diversos mecanismos para controlar a los migrantes en la comunidad –entre ellos las fianzas, la obligación de presentarse ante las autoridades, el seguimiento electrónico y la obligación de vivir en una residencia designada por las autoridades– parece que han contribuido muy poco a que los interesados opten por el retorno asistido.

Los migrantes sujetos a la detención a largo plazo no pueden ser retornados a sus respectivos países, a menudo debido a las dificultades para obtener documentos de viaje a países de origen como Irán, Argelia y Palestina. Como resultado, el 57% de los migrantes que dejan de estar detenidos después de un año o más son liberados dentro del Reino Unido en vez de ser deportados⁵. Un reciente estudio independiente ha hallado que cada año se gastan 70 millones de libras esterlinas en la detención a largo plazo de migrantes a los que finalmente se les deja libres⁶. Esta cantidad incluye las indemnizaciones por detención ilegítima, un fenómeno poco común antes de 2009. Desde entonces, los tribunales han fallado continuamente que la detención a largo plazo sin que haya perspectiva alguna de deportación es ilegítima. La detención a largo plazo ha sido aún más catastrófica para los migrantes que ya padecían graves problemas de salud mental. El Tribunal Superior ha dictaminado en cuatro ocasiones desde 2011 que la detención prolongada de migrantes que experimentan trastornos psicológicos infringe el Artículo 3 de los derechos contra un trato inhumano y degradante⁷.

En los últimos años sólo una crisis ha hecho que se tambalee el enfoque del Reino Unido sobre el control de la inmigración, pero por desgracia no ha hecho que se progrese en lo que respecta a las alternativas. Una campaña mantenida contra la detención rutinaria de menores y familias obligó al Gobierno a poner en marcha una prueba piloto consistente en dos tímidos programas de alternativas en Millbank y Glassgow en 2007-08 y en 2009-10. Ambas implicaban el traslado de las familias a diferentes alojamientos en los que se les prepararía para su retorno a su lugar de origen. Ambas fracasaron a la hora de transmitir confianza a los migrantes. Las familias se encontraban al final del proceso y el objetivo predominante era persuadir las para que regresasen a su país. Sin embargo, en 2010 y al amparo de la constante presión política, el nuevo Gobierno anunció que acabaría con la detención de menores para propósitos relacionados con la inmigración.

El consiguiente Proceso de Retorno Familiar reduce de forma sustancial la detención de las

familias, pero no acaba con ella. Éstas se mantienen actualmente en unas condiciones que ya no se parecen al modelo de prisión de los centros de internamiento. Sin embargo, aunque las familias rechazadas se reúnan ahora con la Agencia de Fronteras del Reino Unido para debatir sus opciones y un comité independiente valore la opción del retorno, apenas existe un diálogo real o una asistencia individualizada. A las familias se les da más tiempo e información, y normalmente se evita la detención prolongada aunque las razones fundamentales por las que podrían desconfiar del proceso sigan sin ser abordadas. El Proceso de Retorno de las Familias muestra que incluso en el Reino Unido se puede persuadir al Gobierno para que cambie de rumbo –aceptando la detención como algo negativo, al menos para los menores– y podría ser un primer paso hacia un cambio más sustancial en la cultura con respecto al trato a las familias y, en última instancia, de los migrantes en general.

El cambio hacia el compromiso

¿Por qué ha sido tan poco sustancial el progreso de las alternativas en el Reino Unido? Todas las alternativas a la detención que se han aplicado en el Reino Unido hasta la fecha, desde la fianza y la obligación de presentarse ante las autoridades en Glasgow hasta el Proceso de Retorno de las Familias, se aplican al final del proceso, es decir, a los migrantes que ya han sido rechazados. Sólo se centran en los retornos, el resto de los resultados migratorios ya están excluidos. Como resultado, ambas medidas manifiestan y perpetúan una total ausencia de confianza entre los migrantes y la Agencia de Fronteras del Reino Unido, con la que los solicitantes de asilo y los migrantes irregulares sienten que sus casos no se han evaluado de forma cuidadosa y justa. Las ONG y los consejeros legales están muy de acuerdo.

El Reino Unido necesita un cambio de sistema que vaya de la detención hacia el compromiso con los migrantes. Las alternativas a la detención pueden instigar y provocar este cambio. La cuestión es si se puede conseguir sin que se haya ante una crisis. La crisis de detención de menores en el Reino Unido se limitó a éstos y cualquier cambio resultante también lo hizo. ¿Cómo puede iniciarse un cambio mayor si el Gobierno no tiene voluntad de empezar de nuevo de verdad?

En 2010, con una delegación de la Coalición Internacional contra la Detención, visité un bloque de viviendas familiares en Bélgica.⁸ Las familias se encontraban legalmente detenidas pero en realidad llevaban una vida relativamente

normal en un bloque de pisos en las afueras de Bruselas. Un pequeño equipo de mentores para el retorno (empleados del Gobierno) trabajaba con ellos en los pisos a diario. Era un claro ejemplo de proyecto piloto limitado, con poca inversión o compromiso por parte de las autoridades, dentro de un contexto global de detención. Las familias se encontraban al final del proceso y el propósito del proyecto era persuadirles para que volvieran a sus hogares “voluntariamente”. Preguntamos a los mentores sobre su trabajo con las familias y nos contaron que les dicen que vuelvan a casa. Pero estaba claro que lo que hacían en realidad era muy diferente. Hacían la compra con las familias, hablaban con ellas de sus problemas y les ayudaban en lo que podían. Les consiguieron abogados e incluso hicieron que se reabrieran sus casos y les ayudaron a solicitar el permiso de residencia cuando se presentó la oportunidad: elementos inesperados de la asistencia individualizada. Como consecuencia, parecía haber cierto nivel de confianza entre las familias y los mentores.

La suspensión de la detención de familias y la puesta a prueba de viviendas abiertas precedió a una normativa del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que dictó que las condiciones de internamiento en Bélgica no eran adecuadas para los menores. Tres años más tarde, se abrieron más viviendas. Bélgica no dispone en absoluto de un sistema migratorio basado en el compromiso pero se han establecido bloques de viviendas, lo que ha despertado un gran interés internacional y llenado de orgullo al Gobierno. Puede que la esperanza de que surjan nuevas alternativas se base en pequeños pasos como éste. Si se enseña tanto a Gobiernos como a migrantes a trabajar juntos, el enfoque centrado en el compromiso podría imponerse.

El aprendizaje de alternativas a la detención muestra claramente que el apoyo, el asesoramiento jurídico y el diálogo benefician a los migrantes y mejoran la resolución de casos para los Gobiernos. ¿Sería posible desarrollar iniciativas construidas sobre las fortalezas de los proveedores de servicios basados en la comunidad, que ya ayudan a los migrantes a desempeñar un papel más activo y formado en los sistemas en los que se hallan? Después de todo, hablar con los migrantes sobre sus problemas y darles confianza es lo que las ONG hacen cada día.

Éste es el objetivo de un nuevo proyecto del Servicio Lutero para Inmigrantes y Refugiados y del Programa Presbiteriano de Asistencia en Desastres en Estados Unidos.⁹ El Servicio Lutero para Inmigrantes y Refugiados coordina desde 2012 una

red de proyectos comunitarios que ofrece apoyo a migrantes que han sido puestos en libertad tras una detención y les ayudan tanto con sus necesidades como con el cumplimiento de los requisitos de su puesta en libertad. Tiene la esperanza de sacar a los individuos de la detención y recopilar pruebas que menoscaben su motivación. Por las similitudes con el Reino Unido –otra cultura fuerte de la ejecución de las leyes con una sociedad civil activa– se deduce que debería valer lo aprendido.

Restablecer la confianza en los sistemas de migración exige más que pruebas piloto llevadas a cabo por las ONG. En el Reino Unido la desconfianza va más lejos. Junto con una mejor comunicación, también es necesario que se mejoren los procesos de toma de decisiones para garantizar que a los migrantes con temores convincentes u otras razones de peso para quedarse –y cuyas circunstancias hagan que la cooperación para el retorno sea inconcebible– no se les obligue a regresar a su lugar de origen.

Dicho cambio de estrategia parece hoy en día inverosímil pero las prioridades y tácticas en el control de la inmigración han cambiado muy deprisa en los últimos años, así que lo real no debería confundirse con lo inevitable. El modelo de diálogo y compromiso es mejor –a todos los niveles– que el actual enfoque de imposición y detención. Existe una urgente necesidad de recopilar más pruebas y de persuadir a los Gobiernos de sus ventajas.

Jerome Phelps jerome@detentionaction.org.uk
es director de Detention Action.
www.detentionaction.org.uk

1. Coalición Internacional contra la Detención, *Case management as an alternative to immigration detention: The Australian Experience* (La asistencia individualizada como una alternativa a la detención de inmigrantes. La experiencia australiana), 2009 <http://tinyurl.com/IDC-Australia2009>
2. Véase McKay págs. 25-7
3. Agencia de Fronteras del Reino Unido, Tablas con los datos de asilo, estadísticas de inmigración de abril a junio de 2012, Vol. 4, tablas 11 y 13 <http://tinyurl.com/UKBA-stats-april-june-2012>
4. Coalición Internacional contra la Detención, op cit., pág. 35
5. Agencia de Fronteras del Reino Unido, op cit., tabla dt.05
6. Matrix Evidence, *An economic analysis of alternatives to long-term detention* (Análisis económico de las alternativas a la detención a largo plazo), enero de 2012. Véase <http://detentionaction.org.uk/timelimit/publications> para ésta y otras publicaciones.
7. Véase <http://tinyurl.com/bhattmurphy-feb2013>
8. Véase el artículo de Liesbeth Schockaert págs. 52-4
9. Véase artículo de Bremer et al págs. 50-1

