

## Alternativas a la detención: las unidades familiares abiertas de Bélgica

Liesbeth Schockaert

**Los resultados preliminares de un programa de alternativas a la detención en Bélgica – basado en el uso de mentores que asisten de forma individualizada a las familias– han sido positivos y merecerían que otros países los tuvieran en cuenta.**

La detención puede desembocar en violaciones de todo tipo de derechos humanos, desde derechos civiles y políticos hasta derechos económicos, sociales y culturales. La detención prolongada puede provocar graves problemas de salud tanto a nivel físico como psicológico con costes a largo plazo para las personas y para las sociedades. Estas consecuencias y costes nos obligan a investigar, realizar estudios e implementar alternativas a la detención.

“Alternativas a la detención” no es un término legal pero se utiliza [...] como concepto para referirse a cualquier legislación, política o práctica que permita a los solicitantes de asilo residir en la comunidad, sujetos a numerosas condiciones o restricciones sobre su libertad de movimiento. Como algunas alternativas a la detención también implican diversas restricciones sobre el movimiento o la libertad [...], también están sujetas a las normas de derechos humanos. (ACNUR, 2012. “Directrices sobre la detención”)

Las alternativas a la detención también necesitan cumplir con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad y deberían aplicarse sin discriminar y con el debido respeto a la dignidad de cada individuo.

Aunque a los solicitantes de asilo normalmente se les aloja en centros de recepción abiertos que les permiten una total libertad de movimiento<sup>1</sup> mientras dura la gestión de sus solicitudes de asilo, numerosos solicitantes siguen alojados en centros de internamiento (6.799 personas en 2012). Entre los que se encuentran en centros de internamiento cerrados se incluyen personas (excepto en el caso de familias con niños a su cargo) que solicitan asilo en las fronteras exteriores (aeropuertos, estaciones de tren y puertos), personas a las que el Estado belga pretende transferir a otro Estado europeo como parte de la implementación del Reglamento de Dublín<sup>2</sup>, y personas cuyas solicitudes de asilo han sido denegadas y que se les ha ordenado que abandonen el territorio.

Según el derecho internacional, la detención debería ser siempre el último recurso y no debería llevarse a cabo de manera sistemática como de hecho se está haciendo con los solicitantes de asilo que llegan a las fronteras belgas.<sup>3</sup> No se tienen en cuenta las circunstancias especiales y, en concreto, la vulnerabilidad de las personas. Por tanto, entre las personas vulnerables detenidas en centros cerrados a menudo se incluyen gente mayor, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, víctimas de la tortura o de la trata de personas, y gente con problemas mentales como el trastorno por estrés postraumático (TEPT). El estrés de vivir confinado exacerba el sufrimiento psicológico de estas personas, además de que el contexto de la detención no suele ser el mejor para el tipo de cuidados que necesitan.

### Pasar al uso de alternativas

Durante años las ONG, el Defensor del Pueblo europeo y otros expresaron su preocupación sobre la detención en Bélgica y en concreto acerca de la detención de menores. En octubre de 2006, el Gobierno belga respondió encargando un estudio sobre alternativas a la detención. Los resultados fueron presentados al Parlamento en abril de 2007 y los diferentes modelos de alternativas se investigaron posteriormente mediante un estudio de viabilidad. Como consecuencia, las autoridades belgas decidieron implementar un modelo basado en la asistencia individualizada.

A cada solicitante de asilo se le asigna un asistente (al que solemos referirnos más a menudo como “mentor”), que se responsabiliza del caso en su totalidad a lo largo del proceso de determinación de la condición de la persona, proporcionando información clara y congruente y asesorándole acerca del proceso de asilo (incluidos otros procesos de migración o retorno, que sean aplicables), sobre cualquier condición de su puesta en libertad y de las consecuencias que tendría el no cooperar. Todo trata sobre una toma de decisiones informada, una determinación

octubre 2013

de su condición oportuna y justa, y un mejor apoyo para que los individuos dispongan de mecanismos para lidiar con su situación.

El 1 de octubre de 2008 se lanzó un proyecto piloto por el que las familias con niños a su cargo que se encontrasen en el territorio y a las que se les hubiera solicitado que lo abandonasen, no podrían permanecer detenidas en centros cerrados. El proyecto se amplió en octubre de 2009 para incluir a familias solicitantes de asilo a las que no se les permitía entrar en el territorio pero que podrían necesitar quedarse durante más de 48 horas antes de ser retornadas.

Las familias viven en “unidades familiares abiertas” que consisten en casas y apartamentos individuales. La gente tiene libertad de movimiento con ciertas restricciones y normas. Por ejemplo, pueden salir de su lugar de alojamiento para llevar a los niños al colegio, hacer la compra, visitar a sus abogados y participar en ceremonias religiosas. Se permiten visitas en las unidades familiares. Estas unidades ayudan a garantizar que los menores puedan llevar una vida razonablemente normal.

Cada familia recibe cupones semanalmente para comprar comida en un supermercado local y prepararse ellos mismos sus propias comidas. Cada miembro de la familia tiene derecho a recibir asistencia médica, social y legal. La Oficina de Extranjería cubre todos los gastos educativos, médicos, logísticos, administrativos y nutricionales. Sin embargo, el coste de una visita médica sólo se les reembolsa si la cita la concierne un mentor. Todas las familias pueden solicitar un abogado pro bono. El personal de las ONG visita las unidades familiares con regularidad y puede mantener reuniones con las familias y los mentores a la vez. Las familias también pueden contactar con las ONG por iniciativa propia. Con el fin de proteger la privacidad de la familia, el número de visitantes acreditados es limitado.

Los asistentes/mentores son nombrados por la Oficina de Inmigración para dar apoyo a las familias durante su estancia en las unidades familiares a la espera de recibir una solución permanente –ya sea el derecho a la residencia o el retorno con dignidad– y para actuar como intermediarios oficiales entre las autoridades belgas y otros principales interesados en acciones humanitarias.

Para los solicitantes de asilo rechazados y otras familias en las que el retorno es el único resultado posible<sup>4</sup>, el mentor recopila toda la información necesaria (por ejemplo, organiza reuniones con los representantes diplomáticos y consulares, en cooperación con la Oficina de Inmigración) y los asiste a la hora de preparar el retorno a sus países de origen. Antes que nada el mentor propondrá un programa de retorno voluntario (asistido) a las familias en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y les ayudará a superar cualquier barrera que les impida regresar. También informan a las familias de que la Oficina de Inmigración puede decidir –como último recurso– detener a la familia en un centro cerrado si ésta se niega a cooperar, si no se respetan las normas de las unidades familiares o si la familia evade la justicia.

El objetivo principal de este modelo de asistencia individualizada es preparar a las familias y a los particulares para todas las posibles resoluciones de su caso de inmigración, ya sea el retorno o la estancia legal. El sistema se basa en la confianza de las familias en los procedimientos y en el papel de mentor. Por tanto, las aptitudes y las personalidades de los asistentes pueden contribuir al éxito o al fracaso de las alternativas. La selección de personal y su formación debe estar bien gestionada e incluir formación o titulaciones a medida. Los códigos de conducta y otras normativas relativas al comportamiento del personal pueden ser importantes.

La práctica nos ha demostrado que una familia depositará una mayor confianza en un mentor que claramente les señale y explique todas las posibilidades. La gente que no tiene derecho a quedarse en Bélgica elige entonces regresar no como resultado de las presiones por parte de las autoridades, sino como una decisión consciente, bajo la creencia de que el procedimiento de asilo ha sido justo.

### Evaluación del modelo

De octubre de 2008 a diciembre de 2012, 423 familias con 754 niños residieron en diferentes unidades familiares durante un período medio de 23,5 días. Del total, 201 eran familias que habían llegado a la frontera, 88 se encontraban en pleno Proceso Dublín y 134, en situación irregular. Más de la mitad de las familias eran madres solteras con niños. Entre los principales países de origen se incluían Irak, Afganistán, Rusia, Serbia y Kosovo.

De las 406 familias que han abandonado las unidades:

- 185 familias partieron rumbo a sus respectivos países de origen o a un tercer país (de ellas, 33 lo hicieron asistidas por la OIM).
- 105 familias evadieron la justicia. La mayoría de las familias evadieron la justicia dentro de las primeras horas o en los dos primeros días tras su llegada a la unidad familiar o justo después de que se les informara de que se iba a llevar a cabo su expulsión. La mayoría de las que evadieron la justicia eran familias para las que se estaba organizando su traslado de acuerdo con el Reglamento Dublín.
- A 115 familias se les permitió vivir en libertad dentro de la comunidad (20 fueron regularizadas<sup>5</sup>, 39 fueron reconocidas como refugiadas, 13 recibieron protección complementaria y 18 tenían todavía su procedimiento de asilo pendiente de resolución pero se quedaron durante el período máximo).
- Hubo un caso concreto en el que resultó que el niño no pertenecía a la familia.

Los resultados preliminares del estudio son positivos. La mayoría de las familias no evadieron la justicia y siguieron en contacto con sus asistentes, lo que sugiere que no hay necesidad de detener a las personas. Asignar mentores individuales permite un análisis más profundo de cada caso y puede ayudar a detectar en cuáles es evidente que se les debería conceder el permiso de residencia (temporal o permanente)<sup>6</sup>.

La asistencia individualizada, el control, la confianza y la comunicación transparente constituyen componentes clave para el éxito de las alternativas a la detención, así como la colaboración con las autoridades locales, los servicios sociales, los servicios de salud, la policía, las ONG y la comunidad. La iniciativa belga parece ser una alternativa a la detención factible pero aún podríamos preguntarnos si la transferencia a unidades familiares especiales es realmente necesaria. ¿No podría tener lugar el mismo proceso dondequiera que se quedasen

las familias? ¿No estarían mejor las familias que solicitan asilo en la frontera si se quedaran en un centro de recepción abierto (en lugar de en uno cerrado) donde las condiciones se adaptasen mejor a las necesidades específicas de los solicitantes de asilo, como el acompañamiento legal y social?

### La asistencia individualizada, el control, la confianza y la comunicación transparente constituyen componentes clave para el éxito de las alternativas a la detención

ACNUR está promoviendo de forma activa que se utilicen más las alternativas a la detención y en noviembre de 2011 su Representación Regional para Europa Occidental organizó una conferencia sobre alternativas a la detención en la que se examinaron los diferentes modelos que podían hallarse en Europa Occidental<sup>7</sup>. Sin embargo, hace falta una mayor investigación sobre las alternativas a la detención para, por ejemplo, evaluar en qué medida las que existen

legalmente se están implementando en la práctica y cuánta gente puede beneficiarse de ellas.

Liesbeth Schockaert [schockae@unhcr.org](mailto:schockae@unhcr.org) es oficial jurídico asociado de la Representación Regional de ACNUR para Europa Occidental. [www.unhcr.be](http://www.unhcr.be)

Las opiniones vertidas en el presente artículo son las de la autora y no necesariamente reflejan las de ACNUR.

1. Si se ausentan durante más de diez noches consecutivas pierden su plaza pero pueden volver a solicitar otra.
2. A los solicitantes de asilo se les detiene siguiendo el procedimiento establecido por el Reglamento Dublín, cuando todavía no se ha decidido si se debe o se va a transferir a la persona a otro país que acate el reglamento.
3. Cuando una persona realiza una solicitud de asilo en la frontera, se le deniega el permiso para entrar en el territorio y la "Oficina de Extranjería" toma la decisión de detener a la persona mientras se investiga dicha solicitud.
4. Porque son inadmisibles o su solicitud de asilo les es denegada o están residiendo de forma irregular en el territorio.
5. Se les permitió legalizar su estatus en el país por razones humanitarias o médicas.
6. La decisión sobre el permiso de residencia corresponde a la Oficina de Inmigración.
7. La conferencia ofreció una perspectiva general del marco jurídico internacional en lo que respecta a la detención de solicitantes de asilo, refugiados y personas apátridas y examinó las prácticas específicas que afectan a las alternativas a la detención en Bélgica, los Países Bajos y el Reino Unido. Se presentó un "Mapa de las alternativas a la detención de solicitantes de asilo en Bélgica". Si desea consultar los detalles y mensajes clave de la conferencia, puede hacerlo a través de: <http://tinyurl.com/UNHCR-WE-conf-alternatives>