

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 44
octubre 2013

Detención, alternativas a la detención, y deportación

La detención de los refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes es ampliamente utilizada por muchos estados, como parte de su estrategia de gestión de la migración, a menudo como precursora de la deportación. Sin embargo, existen alternativas viables y más humanas.

además:

mini-reportaje sobre la crisis siria

y artículos sobre: Los refugiados afganos en Irán, el rechazo de la comunidad en la República Democrática del Congo, dinero en efectivo y vales, refugiados de la RCA en Camerún, el derecho de los refugiados al trabajo, e información sobre la cesación de los refugiados ruandeses.

SOLO DISTRIBUCIÓN GRATUITA



CENTRO DE
ESTUDIOS
SOBRE
REFUGIADOS



3 De los editores**Detención**

- 4 La detención bajo escrutinio**
Alice Edwards
- 7 Daño psicológico y el argumento a favor de las alternativas**
Janet Cleveland
- 9 Cómo determinar la arbitrariedad**
Stephen Phillips
- 10 Voces desde los centros de internamiento australianos**
Melissa Phillips
- 11 Salud en riesgo en las instalaciones de detención migratoria**
Ioanna Kotsioni, Aurélie Ponthieu y Stella Egidi
- 14 El impacto de la detención migratoria en los niños**
Alice Farmer
- 17 Infancia cautiva**
David Corlett
- 18 Centros de Internamiento de Extranjeros en España: nada cambia**
Cristina Manzanedo
- 20 El recientemente creado control de la detención en Japón**
Naoko Hashimoto
- 22 Ten cuidado con lo que deseas**
Michael Flynn
- 24 Vuelta a la “Solución Pacífica”**
Fiona McKay
- 27 Mi historia: detención indefinida en el Reino Unido**
William
- 28 La detención en recintos cerrados en la República Checa: ¿por qué razones?**
Beata Szakacsova
- 29 Amenazas contra la libertad en Alemania**
Jolie Chai
- 30 Nuevas normas europeas**
Dersim Yabasun
- 31 Detención de mujeres: principios de igualdad y no discriminación**
Ali McGinley
- 32 El discurso de la seguridad y la detención en Sudáfrica**
Roni Amit
- 34 Detención en Kenia: riesgos para los refugiados y solicitantes de asilo**
Lucy Kiama y Dennis Likule
- 36 Último recurso para los casos de detención y deportación errónea en África**
Matthew C. Kane y Susan F. Kane
- 37 Mujeres: detenidas invisibles**
Michelle Brané y Lee Wang
- 39 ¿Unas mejores condiciones de detención promueven el bienestar?**
Soorej Jose Puthooppambal, Beth Maina-Ahlberg y Magdalena Bjerneid

Alternativas a la detención

- 40 La detención de inmigrantes: en busca de alternativas**
Philip Amaral
- 42 Pensar fuera de la valla**
Robyn Sampson
- 44 Predisuestos a colaborar**
Cathryn Costello y Esra Kaytaz
- 46 Alternativas en el Reino Unido: ¿de la detención al compromiso?**
Jerome Phelps
- 50 Nuevos modelos de alternativas a la detención en Estados Unidos**
Megan Bremer, Kimberly Haynes, Nicholas Kang, Michael D. Lynch y Kerri Socha
- 52 Alternativas a la detención: las unidades familiares abiertas de Bélgica**
Liesbeth Schockaert
- 55 La detención comunitaria en Australia**
Catherine Marshall, Suma Pillai y Louise Stack
- 58 Un proceso de evaluación deficiente conduce a la infrautilización de las alternativas en Suecia**
Maite Zamacona
- 59 Cuestiones sobre alternativas a los programas de detenciones**
Stephanie J. Silverman
- 60 La reticencia del Estado a emplear alternativas a la detención**
Clément de Senarclens

Deportación

- 62 Ya no es un niño: del Reino Unido a Afganistán**
Catherine Gladwell
- 64 Fallos en la asistencia a los jóvenes afganos deportados**
Nassim Majidi
- 65 Programas de repatriación voluntaria asistida**
Anne Koch
- 66 Deportación de sursudaneses desde Israel**
Laura Lijnders
- 68 El seguimiento tras la deportación: por qué, cómo y por quién.**
Leana Podeszfa y Friederike Vetter

La crisis siria

- 70 Los retos humanitarios y médicos de asistir a los nuevos refugiados en el Líbano e Irak**
Caroline Abu Sa'Da y Micaela Serafini
- 74 La ayuda en Jordania y el Líbano: falta de adaptación**
Jon Bennett
- 75 Los aspectos de la violencia de género contra las refugiadas sirias en el Líbano**
Ghida Anani
- 79 El conflicto en Siria agrava la vulnerabilidad de los refugiados palestinos**
Gavin David White

La Revista Migraciones Forzadas pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por El Centro de Estudios sobre Refugiados. La edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante.

Personal

Marion Couldrey y
Maurice Herson (Editores)
Sharon Ellis (Asistente)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road, Oxford
OX1 3TB, UK

fmr@qeh.ox.ac.uk

De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Laura
Moreno Mancebo, Instituto
Interuniversitario de Desarrollo
Social y Paz, Universidad de
Alicante, Apartado de Correos 99,
E03080 Alicante, España
rmf@ua.es

Tel. y fax: +(34) 96 590 9769

www.fmreview.org/es

Renuncia de responsabilidad

Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz.

ISSN 1460-9819

Diseñado por

Art24 www.art-24.co.uk



De los editores

Buscar asilo no es ilegal. Sin embargo, cada vez más solicitantes de asilo y refugiados (hombres, mujeres e incluso niños) son detenidos e internados en todo el mundo, al igual que muchos otros migrantes. Algunas veces detenidos de forma indefinida y a menudo en

terribles condiciones, pueden sufrir no sólo la privación de libertad sino también otros abusos que van en detrimento de sus derechos humanos. Para muchas personas, la detención no es más que el exordio de su deportación (o su "expulsión").

En su búsqueda de un enfoque más humano –y económico–, las agencias y las autoridades gubernamentales han puesto a prueba diversas alternativas a la detención, algunas muy prometedoras en cuanto a los bajos niveles de evasión de la justicia, el mayor grado de normalidad para los implicados, y el aumento de posibilidades de que se produzca finalmente la integración. A pesar del éxito de las pruebas piloto, será necesario que cambien ciertas actitudes para que las alternativas a la detención se conviertan en norma.

Nos gustaría agradecer a Jerome Phelps, Robyn Sampson y Liza Schuster su ayuda como asesores especiales sobre la sección central de este número. Estamos muy agradecidos a la Oak Foundation y a ACNUR por financiar este número.

Marion Couldrey y Maurice Herson, Editores, Revista Migraciones Forzadas

De la edición en español

La mayor parte de los estados practica la detención de inmigrantes a gran escala con el propósito de garantizar que se cumplen las resoluciones de los tribunales de inmigración, pero su abuso demuestra que se está usando como herramienta para disuadir futuras migraciones. De esta forma, la voluntad política es limitada a la hora de optar por

recursos alternativos a la detención, que han demostrado ser económicamente más rentables y menos dañinos para la salud, el bienestar y la seguridad de las personas migrantes y refugiadas. El apartado central del presente número de RMF está dedicado al análisis de esta preferencia de los estados por la detención e internamiento, así como de las alternativas existentes.

Éste número también incluye un pequeño apartado sobre la actual crisis siria, además de diversos artículos generales sobre otros aspectos de las migraciones forzadas

Como es habitual, el número completo se encuentra disponible en línea en www.fmreview.org/es/detencion en formato HTML, PDF y está disponible tanto de forma impresa como en línea en español, inglés, francés y árabe. El índice de contenidos de este número está disponible en www.fmreview.org/es/detencion/RMF44lista.pdf

Le rogamos que nos ayude a difundir este número el máximo posible haciendo que circule por las redes, publicando enlaces, mencionándolo en Twitter y Facebook y añadiéndolo a sus listas de recursos.

En la página 95 podrá encontrar información sobre los próximos números.

Para mantenerse al día de todas las novedades y anuncios de RMF, síganos en Facebook o Twitter, o puede suscribirse a nuestras alertas por correo electrónico en www.fmreview.org/es/solicitar/alertas.

Eva Espinar y Laura Moreno, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante

OAK
FOUNDATION

Artículos generales

81 ACNUR en Uganda: mejor de lo que se cree

Will Jones

83 Cómo se percibe la respuesta humanitaria a los refugiados en Camerún

Angela Butel

85 La libertad de movimiento de los refugiados afganos en Irán

Farshid Farzin y Safinaz Jadali

87 El rechazo de la comunidad tras sufrir una agresión sexual como forma de "migración forzada"

AJ Morgen

89 Vales y efectivo: ¿son buenos para la protección de los beneficiarios?

Michelle Berg, Hanna Mattinen y Gina Pattugalan

92 El derecho de los refugiados al trabajo

Emily E. Arnold-Fernández y Stewart Pollock

94 Noticias del Centro de Estudios sobre Refugiados

Nuevo formato de RMF - más ligero y cómodo de llevar, más fácil de leer en dispositivos móviles y más barato de publicar

La detención bajo escrutinio

Alice Edwards

Solicitar asilo no es un acto ilegal, pero los solicitantes de asilo y los refugiados están siendo detenidos e internados con más frecuencia en todo el mundo, sufriendo no sólo la privación de la libertad, sino también otros abusos de sus derechos humanos. Las nuevas directrices sobre detención del ACNUR desafían a los gobiernos a replantear sus políticas de detención y a considerar alternativas a la detención en todos los casos.

Es una gran injusticia privar a una persona de su libertad durante largos períodos de tiempo si no ha cometido ningún delito y no tiene intención de hacerlo. Ningún país civilizado debe tolerar intencionalmente este tipo de injusticias. Lord T. Bingham, *El Estado de Derecho* (Londres: Allen Lane, 2010), pág. 73.

El uso generalizado y creciente de la detención de inmigrantes ha sido objeto de un considerable escrutinio en los últimos años. Como un medio para controlar la entrada en el territorio y, supuestamente, como una forma de disuasión, la detención migratoria es cada vez más cuestionada por razones prácticas y funcionales, al igual que por fundamentos de derechos humanos/jurídicos. Políticamente, también, muchos países se están enfrentando a una creciente oposición civil a la práctica de la detención de inmigrantes.

Está claro que la migración irregular puede poner a prueba el funcionamiento eficiente de los sistemas de asilo en muchos países. Los Estados están cada vez más confrontados con el complejo fenómeno de los movimientos mixtos de población, incluyendo el tráfico y la trata de personas y los múltiples factores de empuje y atracción que impulsan tales movimientos. La posibilidad de deportar rápidamente a las personas, si se encuentra que no tienen motivos para quedarse, también es un objetivo del gobierno. El ACNUR ha sostenido durante mucho tiempo que el retorno de los solicitantes de asilo rechazados es parte importante de los sistemas de asilo en funcionamiento, y que puede ser necesario para salvaguardar los sistemas de protección nacionales y/o regionales y para evitar movimientos secundarios.¹

Los gobiernos también están preocupados por la seguridad nacional y las actividades delictivas, las cuales a su vez han propagado un creciente clima de hostilidad y xenofobia en muchos países. La xenofobia, el racismo y la intolerancia son utilizados de maneras sutiles y abiertas por los medios de comunicación, los

políticos y otras importantes figuras públicas para encender los temores hacia el "otro" en las comunidades de acogida; estos representan algunas de las mayores amenazas para el sistema de asilo global, y deben ser combatidos.²

Debido a que los gobiernos han tratado de responder a estos desafíos, las políticas y prácticas de detención han sido ampliadas en algunos contextos; sin embargo, no siempre han diferenciado suficientemente la situación especial de las personas necesitadas de protección internacional y la categoría más amplia de migrantes irregulares. En ocasiones las personas son detenidas en centros penales, incluso en cárceles de máxima seguridad, que no se adaptan a las necesidades particulares de los solicitantes de asilo y otros inmigrantes y que, en la práctica, las criminalizan. Estas tendencias son preocupantes, sobre todo porque la última investigación empírica muestra que ni siquiera las políticas de detención más estrictas impiden la migración irregular o disuaden a las personas de solicitar asilo.³ De hecho, la reciente investigación comisionada por el ACNUR sugiere que muchos solicitantes de asilo desconocen las políticas de detención de sus países de destino o, incluso, tienen poca o ninguna elección respecto a su travesía o su destino final.⁴

Las consecuencias físicas y psicológicas negativas y en ocasiones graves de la detención están bien documentadas, aunque parece que han tenido un limitado impacto en la formulación de políticas de algunas naciones. Un estudio realizado por el Servicio Jesuita a Refugiados, por ejemplo, revela que independientemente de que los solicitantes de asilo muestren síntomas de trauma al inicio de su detención, al cabo de unos meses sí muestran tales síntomas. La investigación concluye que todas las personas son vulnerables en situaciones de detención.⁵ Los efectos psicológicos de la detención, especialmente la detención prolongada, también pueden afectar la capacidad de los refugiados de integrarse en sus países de acogida y llegar a ser colaboradores positivos en sus nuevas sociedades.

octubre 2013

Nuevas directrices sobre detención

En octubre de 2012, el ACNUR publicó sus nuevas Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención (2012).⁶ Las diez directrices interrelacionadas [ver contraportada] tocan diferentes aspectos del derecho a la libertad y la prohibición de la detención arbitraria de los solicitantes de asilo. Recurriendo a las normas del derecho de refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos, estas directrices tienen por objeto guiar a los gobiernos en la elaboración y aplicación de las políticas de asilo y migración que implican algún elemento de detención, y ayudar a quienes toman decisiones, incluyendo a los jueces, en la realización de evaluaciones sobre la necesidad de detener a un determinado individuo.

Las Directrices del ACNUR sobre la detención describen el marco jurídico internacional que se aplica en diferentes situaciones, y proporcionan información sobre las alternativas a la detención. Las políticas de muchos países industrializados, por ejemplo, están desfasadas respecto a la última investigación. La evidencia muestra que en la práctica las alternativas a la detención funcionan, ya sea en forma de requisitos de

comparecencia, residencia designada o supervisión en la comunidad, por ejemplo. La investigación también indica que los solicitantes de asilo cumplen estrictamente con las condiciones de su liberación en el 90% ciento de los casos.⁷

Los mismos estudios han demostrado que cuando los solicitantes de asilo son tratados con dignidad y humanidad demuestran altos niveles de cooperación a lo largo de todo el proceso de asilo, incluso al final de tal proceso. Además existe evidencia que apoya una correlación entre aplicar una alternativa a la detención antes de que los casos hayan sido finalmente rechazados y las mayores tasas de salida voluntaria.⁸

Las Directrices del ACNUR sobre la detención recalcan que buscar asilo no es un acto ilegal y, como tal, incluso aquellos que han entrado o permanecido en un territorio sin autorización están protegidos contra la penalización, incluyendo la detención u otras restricciones a su movimiento. Las Directrices también se basan en el derecho humano a la libertad y la correlativa prohibición de la detención arbitraria, que se aplican a todas las personas independientemente de su condición migratoria, de solicitante de asilo, de refugiado o cualquier



Human Rights Watch/Kyle Knight

Un solicitante de asilo afgano camina por el patio utilizado para el tiempo de recreo al aire libre en el Centro de Detención de Inmigrantes de Belawan, Sumatra del norte.

otro estatuto. Estas explican los parámetros del derecho a la libertad aplicados en el contexto del asilo y otorgan especial importancia a la necesidad de los Estados de aplicar disposiciones de recepción abiertas y humanas para los solicitantes de asilo, incluyendo las alternativas a la detención.

Estas nuevas directrices reemplazan las directrices del ACNUR de 1999 e incluyen un anexo especial sobre las alternativas a la detención, una sección ampliada sobre los grupos especiales o vulnerables, que – debido a discapacidad, edad, género, orientación sexual o identidad de género – requieren la adopción de medidas especiales, y una recomendación solicitando el monitoreo y la inspección independientes de los lugares de detención. Para apoyar esta última recomendación, el ACNUR está trabajando con la Asociación para la Prevención de la Tortura y la Coalición Internacional contra la Detención para publicar un manual de monitoreo conjunto, que se hará público a finales de 2013. Las Directrices también especifican las garantías procesales mínimas, además de las condiciones humanas y dignas de la detención.

La esencia del mensaje es que, si bien la detención con frecuencia es una característica de los sistemas de asilo/migración, en principio la detención de los solicitantes de asilo debe evitarse y utilizarse sólo en circunstancias excepcionales. La detención sólo puede ser aplicada cuando se ha determinado que es necesaria, razonable y proporcional al objetivo legítimo en el caso individual, y las alternativas a la detención deben ser consideradas en cada caso.

Alice Edwards edwardsa@unhcr.org es Coordinadora Legal y Jefe de la Sección de Políticas de Protección y Asesoría Jurídica, División de Protección Internacional, ACNUR, Ginebra. Para obtener más información sobre la labor del ACNUR en el ámbito de la detención, por favor contactar a Ariel Riva riva@unhcr.org Oficial Legal, Sección de Políticas de Protección y Asesoría Jurídica. www.acnur.org

Ver también Edwards, A. (en imprenta) 'Nota introductoria a las Directrices del ACNUR sobre detención y alternativas a la detención', *International Journal of Refugee Law*. Ver también la página especial del sitio del ACNUR en español sobre la detención: www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/alternativas-a-la-detencion

1. ACNUR, Documento de política de protección: El regreso a sus países de origen de las personas que se considera que no necesitan protección internacional: El papel del ACNUR, 2010, párr. 3 www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9057.pdf



ACNUR, Documento de política de protección: Operaciones de interceptación marítima y tramitación de solicitudes de protección internacional: normas jurídicas y consideraciones de políticas con respecto al procesamiento extraterritorial, noviembre de 2010, párr. 32 www.refworld.org/docid/4cd12d3a2.html

2. A. Edwards, 'Medidas de primer recurso: Alternativas a la detención de inmigrantes en perspectiva comparada', Vol. 7, 2011, *Equal Rights Review Special Feature on Detention and Discrimination*, 117-142 www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/ERR7_alice.pdf
3. A. Edwards, *Volver a lo esencial: El derecho a la libertad y la seguridad de la persona y las 'alternativas a la detención' de refugiados, solicitantes de asilo, apátridas y otros migrantes*, ACNUR, Política Legales y de Protección, Series de Investigación, PPLA/2011/01. Rev. 1, abril de 2011 www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7533.pdf Coalición Internacional contra la Detención, *Existen alternativas, Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*, 2011, www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8861.pdf ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, A/HRC/20/24, 2 de abril de 2012 www.unhcr.org/refworld/docid/502e0bb62.html
4. C. Costello y E. Kaytaz, 'Construyendo una investigación empírica sobre alternativas a la detención: Percepciones de los solicitantes de asilo y refugiados en Toronto y Ginebra', ACNUR, Política Legales y de Protección, Series de Investigación, junio de 2013, disponible en inglés, www.unhcr.org/51c15cf9.html
5. Servicio Jesuita a Refugiados, Europa, *Volverse vulnerable en detención*, junio de 2011, disponible en inglés, www.unhcr.org/refworld/docid/4ec269f62.html
6. Las Directrices están disponibles en <http://tinyurl.com/UNHCR-detencion-2012-es>
7. Edwards, nota final 3.
8. Edwards e IDC, nota final 3.

octubre 2013

Daño psicológico y el argumento a favor de las alternativas

Janet Cleveland

Estudios realizados en países de todo el mundo han encontrado reiteradamente altos niveles de síntomas psiquiátricos entre los solicitantes de asilo recluidos, tanto adultos como niños.

La detención migratoria suele ser trivializada en el discurso gubernamental. En 2012, por ejemplo, el Ministro de Inmigración de Canadá, Jason Kenney, describió el centro de detención migratoria más grande de Canadá como “básicamente un hotel de dos estrellas con una pequeña valla a su alrededor” donde “las personas tienen habitaciones de hotel, con comidas frescas cocinadas allí todos los días”.¹ También afirmó que en todos los centros de detención migratoria “las condiciones son totalmente apropiadas para las familias.”

Sin embargo, en Canadá, como en muchos otros países, los centros de detención migratoria son prisiones en todo sentido menos en el nombre. Los detenidos están bajo constante vigilancia mediante cámaras y guardias uniformados, sometidos a repetidas inspecciones, en una instalación con un sistema de cierre central de puertas, rodeada de cercas con alambre de púas. Los hombres y las mujeres se encuentran en alas separadas, y existe una sección especial para menores detenidos con sus madres. No existe una sección familiar, por lo que los padres están separados de sus hijos, aunque pueden verlos todos los días. Los efectos personales son confiscados. El paso de una zona del centro a otra está prohibido a menos que sea con la escolta de un guardia.

Todos los aspectos de la vida cotidiana están controlados por rígidas normas y no respetar tales normas puede ser sancionado con un breve confinamiento en solitario o la pérdida de privilegios (como las visitas). Prácticamente no existen actividades a excepción de ver la televisión. Se proporciona atención médica primaria, pero no servicios de salud mental. Todos los detenidos, excepto las mujeres embarazadas y los menores, son esposados durante el traslado. Los detenidos que necesitan atención hospitalaria son esposados, a veces encadenados, mientras están en la sala de espera pública, y pueden ser encadenados a la cama del hospital. Además, cerca del 30% de los solicitantes de asilo y aquellos cuya solicitud fue rechazada que están detenidos son mantenidos en cárceles provinciales ordinarias o en centros de prisión preventiva junto con la población condenada por delitos, debido principalmente a la falta de espacio en los centros especializados de detención migratoria.

Sin embargo, en Canadá, menos del 6% de estos detenidos son sospechosos de delincuencia o percibidos como un riesgo para la seguridad. Los solicitantes de asilo (es decir, personas cuya solicitud de asilo aún no ha sido resuelta) y los solicitantes rechazados son en su gran mayoría una población no vinculada con la delincuencia y de bajo riesgo. Encarcelar a personas que ni siquiera son sospechosas de actos delincuenciales es una grave violación de sus derechos fundamentales a la libertad y al trato justo – derechos que poseen todos los seres humanos, no sólo los ciudadanos.

Investigación sobre los impactos en la salud mental

Mis colegas y yo recientemente llevamos a cabo un estudio sobre el impacto del encarcelamiento en la salud mental de los solicitantes de asilo con 122 solicitantes de asilo adultos recluidos en centros de detención migratoria en Canadá y un grupo de comparación de 66 solicitantes de asilo no detenidos.² Después de un período de prisión relativamente corto (un promedio de 31 días) el 32% de los solicitantes de asilo detenidos reportó niveles clínicamente significativos de síntomas de estrés postraumático, en comparación con el 18% de sus pares no detenidos. Los niveles de depresión fueron 50% más altos en los detenidos que en los participantes no detenidos, y el 78% de los solicitantes de asilo detenidos reportó niveles clínicos de síntomas depresivos en comparación con el 52% de los solicitantes de asilo no detenidos.

Estos resultados coinciden con los reportados por otros investigadores, pero son particularmente llamativos porque en este caso la detención fue relativamente breve. Además, aunque las condiciones en los centros de detención migratoria de Canadá sin duda podrían mejorar considerablemente (por ejemplo, acceso a internet, más actividades, eliminación de las esposas), son mejores que en muchos otros países. No obstante, el encarcelamiento fue una experiencia muy angustiada para la mayoría de los solicitantes de asilo detenidos que entrevistamos en nuestro estudio.

El encarcelamiento implica inherentemente impotencia y pérdida de agencialidad – en otras palabras, la pérdida de la capacidad de tomar

decisiones personales, ejercer control sobre la propia vida cotidiana y tomar acciones para lograr los objetivos deseados. Esta pérdida de agencialidad es uno de los principales indicativos de la depresión, así como una de sus características fundamentales. El sentimiento de impotencia es también una importante dimensión del estrés postraumático ya que eventos traumáticos como la tortura y la violación suelen implicar la imposibilidad de huir o contraatacar. Recuperar el sentido de agencialidad y el control sobre la propia vida es fundamental para recuperarse de la depresión y del trastorno de estrés postraumático.

Los solicitantes de asilo detenidos están privados de la libertad y la agencialidad no sólo por el confinamiento, sino también por normas rígidas, la constante vigilancia y el uso de restricciones. Cuando los agentes de inmigración deciden detener a un solicitante de asilo, lo siguiente es esposarlo y trasladarlo al centro de detención en una camioneta cerrada. Esto generalmente se experimenta como algo degradante y humillante, y por lo general es descrito como "ser tratado como un criminal". En el centro de detención hay varias restricciones. Por ejemplo, cuando un solicitante de asilo recién detenido se negó a levantarse a la llamada de despertador obligatoria a las 6 a.m., fue puesto en aislamiento 24 horas por insubordinación. Del mismo modo, en un centro de detención, a los hombres no se les permitía volver a sus habitaciones durante el día ni tomar siestas en la sala común, sin ningún reconocimiento de que muchos de ellos sufrían de insomnio, con frecuencia relacionado con el trauma, agravado por las perturbaciones de las rondas nocturnas.

Este tipo de control estricto sobre los más mínimos detalles de la vida cotidiana, normalmente reservado para los delincuentes peligrosos, se experimenta como una pérdida de la dignidad y la agencialidad. Lo más fundamental, los solicitantes de asilo detenidos no pueden tomar medidas para conseguir seguridad y comenzar a reconstruir

sus vidas. Ellos no pueden hacer mucho más que esperar y preocuparse: esperar que sus documentos de identidad lleguen, esperar su audiencia de revisión de la detención, esperar que su agente migratorio o abogado le devuelva sus llamadas, preocuparse porque su detención será prolongada, preocuparse por ser deportados, preocuparse porque sus familias vuelvan a sus lugares de origen.

Tales condiciones serían difíciles para cualquiera, pero son particularmente angustiantes para los solicitantes de asilo, la mayoría de los cuales ha sufrido violencia y malos tratos en su país de origen. Con frecuencia, los solicitantes de asilo son sorprendentemente resilientes y capaces de recuperarse incluso de un trauma severo cuando se encuentran en condiciones favorables, como acceso rápido a un estatuto seguro, empleo y servicios básicos y la rápida reunión con los familiares cercanos. Por otro lado, factores de estrés como la detención migratoria pueden ser la gota final que rebasa la copa hacia los problemas de salud mental. Algunas personas son particularmente vulnerables, incluyendo a los niños, las mujeres embarazadas y las personas que han sufrido un trauma grave como tortura o violación, pero los solicitantes de asilo en general son una población potencialmente vulnerable debido a los altos índices de exposición a eventos traumáticos. Necesitan respeto, apoyo y un trato justo, no ser encarcelados.

Janet Cleveland janet.cleveland@mail.mcgill.ca es psicóloga e investigadora del Centro de Investigación del CSSS de la Montagne.

1. Debates de la Cámara de los Comunes, 15 de marzo de 2012; Cámara de los Comunes, Comité Permanente de Ciudadanía e Inmigración, 27 de marzo de 2012 y 26 de abril de 2012. Para más detalles ver Cleveland, J. y Rousseau, C. (2013) "Síntomas psiquiátricos asociados a la detención breve de solicitantes de asilo adultos en Canadá, *Canadian Journal of Psychiatry*, 58 (7), 409-416
2. Para más detalles ver Cleveland, J. y Rousseau, C. (2013) "Síntomas psiquiátricos asociados a la detención breve de solicitantes de asilo adultos en Canadá, *Canadian Journal of Psychiatry*, 58 (7), 409-416.

Supervivientes de la tortura durante la detención

Se presta poca atención a los efectos de la detención de los supervivientes de torturas, un grupo especialmente vulnerable. La detención puede agravar los problemas de salud mental que experimentan, los centros de detención cerrados pueden compartir características con el entorno en el que se experimentó la tortura y los tratamientos a veces no están disponibles para ellos. Las experiencias previas de trauma y tortura de los detenidos a menudo ni son evaluados ni registrados. Si el historial de trauma - incluyendo la exposición a la tortura - se desconoce, cumplir la recomendación de abstenerse de detener a los supervivientes de la tortura establecida por el ACNUR se hace imposible. Ver Tania Storm y Marianne Engberg 'The impact of immigration detention on the mental health of torture survivors is poorly documented - a systematic review' ("El impacto de la detención de inmigrantes en la salud mental de los supervivientes de torturas no está bien documentada - una revisión sistemática"), *Danish Medical Journal*. Será publicado a finales de octubre www.danmedj.dk

octubre 2013

Cómo determinar la arbitrariedad

Stephen Phillips

Los Estados están obligados a nivel internacional a garantizar que toda privación de libertad de un individuo sea conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La mayoría de las disposiciones de entre los instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos que tratan dichas privaciones de libertad, contienen el término “arbitrario” aunque no existe una definición clara de su significado. Los organismos de supervisión ofrecen diferentes definiciones de arbitrariedad para diferentes casos y diferentes contextos. Es necesario conocer los diferentes factores que afectan a cómo se examinan e interpretan las privaciones de libertad individuales si queremos entender la “arbitrariedad”.

El predominio de debates en torno a la seguridad nacional y las nociones de soberanía territorial es un factor importante. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se ha pronunciado claramente sobre el derecho de los Estados a controlar la entrada a sus territorios, subrayando que si se considera que la detención sirve a un interés público legítimo no podrá ser considerada arbitraria. En principio esto va en contra de los conceptos de proporcionalidad y necesidad, y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sugiere que éstos siguen siendo prioritarios en situaciones de privación de libertad. No basta con que una detención sirva para un fin político; si ésta no reúne los criterios de proporcionalidad y necesidad, no está justificada y es por tanto “arbitraria”. De hecho, algunos argumentan que en los casos que afectan a los solicitantes de asilo no existe una justificación legal para la detención a menos que existan circunstancias excepcionales como una amenaza a la seguridad nacional o al orden público. Sin embargo, los Estados continúan deteniendo a migrantes sin tener en cuenta si se cumple la proporcionalidad y la necesidad. Íntimamente relacionadas con las ideas de proporcionalidad y necesidad, las nociones de “ecuanimidad”, “justicia” y “predictibilidad” resultan también fundamentales para interpretar la arbitrariedad, y deben tenerse en cuenta a la hora de examinar si determinada detención es arbitraria o no.

En el contexto de los procesos de deportación, de acuerdo con el TEDH, la detención sólo podría justificarse durante el período de vigor del mismo y “si dicho proceso

no se llevase a cabo con la diligencia debida, la detención dejaría de ser permisible”¹. Con independencia de si el Estado afirma lo contrario, la detención de quienes esperan para ser deportados debe ser proporcionada y necesaria; que el detenido en cuestión vaya a ser deportado no constituye justificación suficiente.

Por último, se deben tener en cuenta siempre las circunstancias individuales de cada caso concreto. Es importantísimo evitar que se emplee un enfoque



Una familia encerrada en un calabozo, en Tucson, Arizona, EEUU.

único para todo el mundo. No debería bastar con que un Estado esté tomando medidas para ampliar su política de control de la inmigración o que se apele a la seguridad nacional en general; la proporcionalidad y la necesidad de todos y cada uno de los casos de detención deberían ser examinadas.

Stephen Phillips stephen.phillips@abo.fi es estudiante de máster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Universidad Åbo Akademi, Finlandia, y editor asociado del blog Human Rights and Democracy (Derechos Humanos y Democracia) www.humanrightsdemocracy.com Dispone de una versión más extensa de este artículo en <http://tinyurl.com/HRD-arbitrary-August2013>

1. Chahal v. Reino Unido [GC], Solicitud No. 22414/93, TEDH, Sentencia de 15 de noviembre de 1996, Informes 1996-V, párrafo 112.

Voces desde los centros de internamiento australianos

Melissa Phillips

En pleno centro del debate sobre el asilo en Australia, escasea la visión del individuo en cuestión. Personas que habían sido solicitantes de asilo y que fueron detenidas por ser inmigrantes (y ahora disponen de permiso de residencia permanente en Australia) expresan con sus propias palabras el impacto que dicha detención tuvo sobre ellas.

Cuando se cierran los muros siento que no puedo ganar. Estoy perdido en la vida.
(Solicitante de asilo detenido, 1998)

Entre 1998 y 1999 entrevisté en profundidad a refugiados que habían permanecido con anterioridad en centros de detención de inmigrantes. Los testimonios a continuación reflejan las experiencias de una mujer y tres hombres solicitantes de asilo que sumaban entre todos un total de 36 meses de detención. (En concreto todos los entrevistados habían llegado a Australia por aire, mientras que la mayoría de los solicitantes de asilo que se encuentran detenidos hoy han llegado por mar. Tres procedían de Irak; uno, de Irán).

A Moussa le dijeron de camino a Australia que le detendrían pero, creyendo que sus razones eran de peso y que aquel era "un buen país", pensó que la detención duraría apenas unas semanas. Estuvo detenido durante más de un año.

Abdul no intentó esconder su pasaporte falso cuando llegó a Australia pues esperaba estar detenido por poco tiempo, mientras se verificaba su identidad.

"Creí que me detendrían durante unas pocas semanas y que me tratarían como a un ser humano. No pensaba que estaría aislado del mundo. Cinco meses... No sabía dónde estaba. Lo único que sabía es que se trataba de algún lugar dentro del aeropuerto".

Tras presentarse ante las autoridades, interpretó su internamiento en un centro de detención del aeropuerto como una falta de hospitalidad por parte de Australia. Le desconcertaba que fueran incapaces de ver que tras haber dejado Irak y Jordania no tenía más opción que solicitar asilo en otro lugar, y la sensación de haber recibido un trato inhumano permaneció

mucho tiempo después de abandonar el centro de detención de inmigrantes.

Fátima no tenía ni idea de cuán duro sería estar detenida. Como bien dijo, *"Cuando estaba fuera de Australia sólo tenía ganas de llegar... pero no pensaba que sería de esta manera. Lo único que yo quería era escapar de una vida peligrosa"*. Sus experiencias refutan los recientes debates políticos que basan los movimientos de gente en obsoletos factores de atracción y expulsión.

Cuando Amir fue a buscar asilo en el aeropuerto, le transfirieron a lo que creyó que era una prisión. El hecho de ver la alambrada de espino alrededor del centro de internamiento le hizo "despertarse". Reflexionando al respecto aclara que *"No era realmente una prisión pero aun así para mí sí que lo era. No intenté salir adelante durante la detención. Me convertí en un desastre"*.

Las prácticas cotidianas de detención de inmigrantes a menudo tenían el mayor impacto sobre las personas. Amir explicaba que no había nada con lo que mantenerse ocupado. Las normas determinaban a qué hora tenías que levantarte e irte a dormir o ir a "pasar revista", es decir, la rutina diaria de contar a las personas por su número de identificación (y no por su nombre). Pronto llega la resignación. *"No podías levantar la voz, no podías [expresar] tus derechos... Si te quejabas, te aislaban. Así que... te quedabas callado"*. (Abdul)

Moussa tuvo una respuesta física y emocional extrema ante el estrés que le produjo el estar detenido por ser inmigrante; su cabello se volvió canoso y cada día temía ser deportado. Abdul también experimentó pesadillas y contó que oía voces. Entrevistado más de seis meses después de haber sido liberado de su detención por ser inmigrante, la cabeza de Amir seguía plagada de pensamientos incontrolables sobre la detención.

Aproximadamente 114.473 personas (entre ellas mujeres y niños) se encontraban detenidas por ser inmigrantes en Australia entre 1997 y 2012. El período medio de permanencia en centros de internamiento es de 124 días (datos a 31 de enero de 2013) aunque los tipos de período de detención varían bastante.

octubre 2013

La estrategia que desarrollaron Fátima y él para sobrellevarlo fue hablar con otras personas sobre sus problemas de manera que *“aunque fuera por poco tiempo te olvidabas de tu problema y pensabas en el de la otra persona y en cómo podías ayudarle...”*

Fátima se preguntaba por qué la habían encarcelado y la trataban como a una delincuente. Eso la hacía sentirse *“avergonzada por todo”*. Pero aún peor era la soledad, ya que no tenía a nadie que viniera a visitarla:

“Estás sola. Escuchas a la gente que tiene muchos amigos y familiares que vienen a visitarles pero tú estás esperando para nada. Tú ya sabes que nadie va a venir a preguntarte por ti, nadie te va a llamar por megafonía [para decir] “tienes visita”. Porque tú ya sabes que no tienes a nadie, que estás sola en la vida”.

Para Fátima y los demás entrevistados, *“la decisión [sobre su solicitud de asilo] es lo más importante”*. Preocupado por su posible denegación, Amir tomó la medida extrema de conseguir una cuchilla para que si llegado

al momento su solicitud era denegada, él pudiera *“cortar por lo sano [señala su muñeca]”*. Desgraciadamente sigue habiendo muchos casos de autoagresión e intentos de suicidio entre las víctimas de la detención de inmigrantes. Las huelgas de hambre también se suceden.

“Vallar” las historias particulares tras una barrera impuesta por un centro de detención de inmigrantes hace que sea más fácil para los políticos insertar una nueva narrativa de protección de los refugiados: la de la *“cola de reasentamiento ordenado de refugiados”* y la ilegalidad de su llegada a tierra. Ambas se basan en un mito.

Melissa Phillips *melly_p@email.com* es miembro honorario de la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Melbourne. Quiere mostrar su agradecimiento a los participantes en este estudio, quienes han dedicado generosamente parte de su tiempo a relatar lo que a menudo eran recuerdos perturbadores de su detención por ser inmigrantes.

Salud en riesgo en las instalaciones de detención migratoria

Ioanna Kotsioni, Aurélie Ponthieu y Stella Egidi

Desde 2004, Médicos Sin Fronteras (MSF) ha proporcionado apoyo médico y psicosocial a los solicitantes de asilo y migrantes retenidos en diferentes centros de detención de inmigrantes en toda Europa (en Grecia, Malta, Italia y Bélgica), donde la vida, la salud y la dignidad humana de las personas vulnerables se ponen en riesgo.

Los países de altos ingresos han ido adoptando políticas y prácticas migratorias cada vez más restrictivas en la última década, incluyendo la detención sistemática de migrantes y solicitantes de asilo indocumentados. Tales políticas también son implementadas ahora por países de ingresos medianos y bajos (por ejemplo, Mauritania, Libia, Sudáfrica y Turquía). En algunos casos, los centros de detención en realidad están financiados por los países vecinos de ingresos altos (por ejemplo, España financia los centros de detención de inmigrantes en Mauritania o la Unión Europea financia los centros de detención migratoria en Turquía y Ucrania).

Muchos solicitantes de asilo y migrantes llegan en un estado de salud relativamente bueno, a pesar de su difícil viaje. Sin embargo, una vez en detención, su salud se deteriora pronto, en parte debido a las deficientes condiciones

de detención. Los problemas recurrentes observados por los equipos de MSF incluyen el hacinamiento; no separar hombres, mujeres, familias y menores no acompañados; la precaria higiene y la falta de instalaciones sanitarias; la mala calefacción y ventilación. El centro de acogida con frecuencia era deficiente, algunas personas estaban detenidas en contenedores, en habitaciones con ventanas quebradas o incluso al aire libre, durmiendo en colchones mojados sobre el suelo. Además, los detenidos tenían muy poca o ninguna posibilidad de pasar tiempo al aire libre. En casi ninguno de los centros de detención había instalaciones para el aislamiento de pacientes con enfermedades contagiosas.

Las enfermedades más frecuentes estaban ligadas a la falta de atención médica sistemática y/o preventiva.¹ Los problemas respiratorios con frecuencia estaban vinculados a la exposición al



Migrantes y solicitantes de asilo detenidos en Grecia.

frío, el hacinamiento y la falta de tratamiento de las infecciones. Las enfermedades de la piel como la sarna, las infecciones bacterianas y fúngicas reflejan el hacinamiento y la mala higiene. Los problemas gastrointestinales como gastritis, estreñimiento y hemorroides pueden ser el resultado de la mala alimentación, la falta de actividad y el alto nivel de estrés. Los trastornos musculoesqueléticos fueron relacionados entre otras cosas con el espacio y ejercicio limitados y un ambiente frío e incómodo.

“Lo que vemos todos los días en el interior de los centros de detención no es fácil de describir. En la estación de policía de Soufli, que tiene espacio para 80 personas, hay días en que están detenidos más de 140 migrantes. En Tycher, que tiene capacidad para 45 personas, contamos a 130. En Feris, con capacidad para 35 personas, anoche distribuimos sacos de dormir a 115 migrantes detenidos. Una mujer que tenía un grave problema ginecológico nos dijo que no había espacio para dormir y no tuvo otra opción que dormir en los baños. En el centro de detención de Fylakio, varias celdas se inundaron con aguas residuales de los inodoros dañados. En Soufli, donde se sabe que los inviernos son severos, la calefacción no funciona y no hay agua caliente. En varios centros de detención vimos a muchos menores no acompañados detenidos en las mismas celdas de los adultos durante muchos días sin que se

les permitiera salir al patio.”
(Trabajador humanitario de MSF en Evros, diciembre de 2010)

El contexto de la detención plantea importantes desafíos adicionales para los solicitantes de asilo y migrantes con enfermedades crónicas, discapacidad o problemas de salud mental. Los pacientes que ya estaban en tratamiento por una enfermedad con frecuencia tuvieron que interrumpir el tratamiento después de ser detenidos por la falta de acceso a su medicamento y/o por la inadecuada atención médica durante la detención. En los centros donde trabaja MSF, los servicios médicos o eran gravemente deficientes o no se suministraban. Además no existía ningún sistema para identificar y tratar a las personas vulnerables, como personas con problemas

de salud crónicos, víctimas de tortura, víctimas de violencia sexual y menores no acompañados y las instalaciones no están adaptadas para ser utilizadas por personas con movilidad reducida.

Impacto en la salud mental

La detención aumenta la ansiedad, el temor y la frustración y puede exacerbar las experiencias traumáticas previas que los solicitantes de asilo y los migrantes sufrieron en su país de origen, durante el viaje o durante su estancia en un país de tránsito. Su vulnerabilidad se ve agravada por la incertidumbre sobre su futuro, la incierta duración de su detención, y la siempre presente amenaza de deportación. Las difíciles condiciones de vida, el hacinamiento, el ruido constante, la falta de actividades y la dependencia de las decisiones de otras personas propician sentimientos de derrota y desesperanza.

En todos los centros de detención un alto porcentaje de los pacientes de MSF menciona experiencias traumáticas anteriores. En Bélgica, en 2006, por ejemplo, el 21% de los pacientes reportó haber sufrido abuso físico antes de su llegada, mientras que muchos informaron haber presenciado la muerte de miembros de la familia o compañeros de viaje. En Grecia en 2009 el 17,3 % de los pacientes buscó ayuda psicológica por experiencias traumáticas. En Malta, el 85 % de los pacientes de MSF que sufrieron problemas

octubre 2013

de salud mental durante la detención tenía un historial de trauma previo al desplazamiento. Muchos habían visto a personas morir mientras cruzaban el desierto o ahogarse al cruzar el Mediterráneo.

La detención tomó de sorpresa a la mayoría de ellos, ya que tenían expectativas muy diferentes y les fue muy difícil manejar el hecho de estar restringidos en celdas frecuentemente hacinadas, con ninguna o pocas posibilidades de salir al aire libre y sin un espacio privado en absoluto. La detención fue el factor desencadenante de dolencias relacionadas con la salud mental de más de un tercio (37%) de los migrantes, de acuerdo con los síntomas registrados en los pacientes de MSF en los centros de detención migratoria de Grecia durante el periodo 2009-10. Se diagnosticaron síntomas de depresión o ansiedad en la mayoría de los pacientes de todos los centros donde MSF intervino.

A pesar de estas obvias necesidades de salud mental, la mayoría de los centros de detención donde MSF tuvo que intervenir carecía completamente de servicios de salud mental. Aún cuando se establecieron servicios de atención en salud mental, éstos eran insuficientes y no se adaptaban a las necesidades específicas de los migrantes y solicitantes de asilo, por ejemplo, no contaban con un servicio de interpretación.

Conclusión

Trabajar en entornos cerrados como las prisiones o los centros de detención plantea desafíos éticos para las organizaciones humanitarias, debido al riesgo de ser percibidas por los detenidos como cómplices del sistema de detención. Así, este trabajo requiere un alto nivel de responsabilidad y vigilancia para salvaguardar los intereses de la salud física y mental de los pacientes, en un contexto donde las operaciones dependen completamente del consentimiento del Estado. Es esencial negociar y mantener el acceso a



Proporcionando asistencia médica durante la detención, Grecia.

estas instalaciones (que suelen estar cerradas al escrutinio externo), como lo es la posibilidad de generar conciencia a través de la promoción pública de las consecuencias humanitarias y en la salud de las políticas migratorias restrictivas.

Con base en la experiencia operativa de MSF, sólo podemos concluir que la detención de inmigrantes socava la dignidad humana y conduce a un innecesario sufrimiento y enfermedades. Debido al desproporcionado riesgo que esto representa para la salud y la dignidad humana de los individuos, es una práctica que debe ser la excepción y no la regla. El uso generalizado y prolongado de la detención de inmigrantes debe ser cuidadosamente revisado por quienes elaboran las políticas en vista de sus consecuencias médicas y humanitarias, y las alternativas deben ser consideradas.

Ioanna Kotsioni Ioanna.kotsioni@athens.msf.org es Referente de Migración de MSF en Grecia; *Aurélie Ponthieu* Aurélie.ponthieu@brussels.msf.org es Asesora Humanitaria sobre desplazamiento en el Centro de Operaciones de MSF en Bruselas; y *Stella Egidi* Stella.egidi@msf.rome.org es Asesora Médica de MSF en Italia. www.msf.org

1. Datos procedentes de más de 5.000 consultas médicas con migrantes y solicitantes de asilo en centros de detención migratoria de Grecia y Malta entre 2008 y 2011.

El impacto de la detención migratoria en los niños

Alice Farmer

Los Estados con frecuencia detienen a los niños sin la debida atención al derecho internacional y en condiciones que pueden ser inhumanas y perjudiciales. Los niños solicitantes de asilo y refugiados deben ser tratados antes que nada como niños, dando prioridad a sus derechos y necesidades de protección en todas las políticas migratorias.

Durante más de diez años de investigación en Europa y otros lugares, Human Rights Watch (HRW) ha documentado graves violaciones de los derechos de los niños causadas por la detención migratoria de niños.¹ Los niños pueden ser detenidos arbitrariamente, reclusos en celdas con adultos que no son de su familia, y sometidos a un tratamiento brutal por parte de la policía, los guardias y otras autoridades. Con frecuencia son reclusos en condiciones precarias, que están muy por debajo de las normas internacionales que rigen los entornos apropiados para los niños privados de su libertad.

Los menores en detención migratoria incluyen a los menores migrantes no acompañados, los niños en familias (incluyendo niños pequeños), niños solicitantes de asilo y refugiados, y niños cuyos padres están solicitando asilo o son refugiados. Muchos salen de países que generan refugiados como Afganistán, Somalia y Sri Lanka y se embarcan en largos viajes en busca de seguridad. Los niños son detenidos tanto en países de tránsito, como Indonesia, Turquía, Grecia, Libia y Egipto, como en los países que ellos o sus padres ven como el país de destino final, como Australia, el Reino Unido y los países escandinavos.

Grecia es una de las principales puertas de entrada para los migrantes que ingresan a la UE, pero tiene prácticas particularmente malas en relación con los menores migrantes.² Los menores no acompañados pueden pasar meses en centros de detención – con frecuencia en las mismas celdas con adultos que no son de su familia – en condiciones

que el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura llama “inaceptables”. Sharzad de doce años de edad y su hermano Sardar de 16 años, de Afganistán, por ejemplo, estaban detenidos en las instalaciones de Kyprinou en Fylakio cuando los entrevistamos en 2008: “Hemos estado aquí durante 65 días”, dijo ella. “Alguien nos informó que estaríamos aquí por tres meses... Quiero ser liberada y no quiero quedarme más tiempo.” Sharzad compartía su celda con seis mujeres adultas con las cuales no estaba relacionada y con quienes no podía comunicarse.



Dos niños solicitantes de asilo en el Centro de Detención de Inmigrantes de Belawan, Sumatra del Norte.

Una vez puestos en libertad en Grecia, los menores migrantes no acompañados normalmente reciben una orden para abandonar el país. Si no se van del país, pueden ser detenidos de nuevo, no importa qué tan vulnerables son o si pudieran tener motivos para solicitar asilo. Por ejemplo, una niña somalí no acompañada de 10 años de

octubre 2013

edad que fue detenida en el centro de detención de Petrou Ralli nos dijo que las autoridades griegas la detuvieron cuatro veces en seis meses.

Grecia no es el único país que maltrata a los solicitantes de asilo que entran a la UE. Malta tiene una severa política de detención automática para prácticamente todos los migrantes que llegan de forma irregular a Malta (es decir, no a través de un puerto oficial de entrada).³ Aunque algunos migrantes, incluyendo familias, son liberados en cuestión de horas o días, otros son reclusos durante largos períodos; los solicitantes de asilo pueden ser detenidos hasta por un año y a quienes se les ha negado el asilo pueden ser detenidos hasta por 18 meses.

En Malta, encontramos que los niños no acompañados son detenidos junto con adultos que no son de su familia en espera del resultado de los exámenes de determinación de la edad. Malta presume que cualquiera que no sea “visiblemente” un niño, es decir, cualquiera que aparente más de 12 años, es un adulto. Los migrantes que alegan ser menores deben pasar por un prolongado proceso de determinación de la edad y son encerrados en una cárcel para adultos durante semanas o meses, mientras los procedimientos se desarrollan.

En los centros de detención, los menores pueden estar expuestos a violencia y explotación. Abdi, un solicitante de asilo somalí que tenía 17 años cuando fue detenido, le dijo a HRW: *“Todos los días un hombre grande de Mali, viene y me dice: ‘Dame tu comida.’ Y un día le dije que no y él me golpeó. Estuve en el suelo [inconsciente] durante media hora. Se lo dije a los [guardias], pero me dijeron: ‘No nos importa.’”*

En otras partes del mundo, a los niños solicitantes de asilo y refugiados no les va mejor. En Indonesia, miles de niños migrantes, especialmente menores no acompañados, provenientes de Sri Lanka, Afganistán, Birmania y otros lugares, sufren detención, malos tratos cuando están bajo custodia, no tienen acceso a educación y poca o ninguna asistencia básica. La legislación de Indonesia prevé un máximo de diez años de detención migratoria sin revisión judicial, y el gobierno de Indonesia no proporciona a los menores migrantes o sus familias oportunidades para obtener un estatus legal, como solicitar asilo. Indonesia con frecuencia detiene a migrantes indocumentados, incluyendo a menores no acompañados y niños con sus familias, durante meses o años en condiciones precarias, sin acceso a educación o, en algunos casos, a actividades recreativas al aire

libre. Hemos documentado casos de brutalidad en varias instalaciones donde los guardias golpearon a niños migrantes no acompañados, o los niños fueron obligados a observar mientras los guardias golpeaban a los adultos.

Las condiciones para los niños que están detenidos junto con sus padres pueden ser inhumanas y degradantes. Nos encontramos con un niño de tres años de edad, en el centro de detención migratoria de Phlu Suan (IDC, por su sigla en inglés) de Bangkok en Tailandia, que había pasado casi toda su vida en detención.⁴ Fue detenido junto a su padre, un refugiado de Somalia, mientras que su madre fue detenida en la sección de mujeres del IDC, junto con su hermana. El padre del niño describe las condiciones de detención:

La habitación cuenta con 50 ocupantes en este momento, la mayoría de ellos son fumadores. [...] La habitación es caliente y sucia, lo que ha causado que el niño se enferme con frecuencia. La dieta para el niño consiste en el mismo arroz que todos los demás comen. Él necesita frutas que no son suministradas ni están disponibles para la venta. [...] Es absolutamente difícil para un niño de tres años crecer en medio de 50 hombres adultos en una habitación cerrada y de donde sólo se le permite salir al aire libre por un corto período de menos de dos horas cada tres días.

La tasa de detención migratoria de menores es alta. Con frecuencia los menores no tienen acceso a la educación durante meses y años. La detención migratoria – que suele carecer de plazos claros – afecta la salud mental de muchos detenidos, y este problema es especialmente grave para los menores.⁵ Un psicólogo que trabaja como voluntario en un centro de detención migratoria en Indonesia le dijo a HRW que sus niños pacientes experimentan deterioro psicológico ligado a la prolongada e indefinida espera: *“Pierden la esperanza, pierden sus sueños. No existe un periodo de tiempo después del cual puedan tener una vida normal y salir como seres humanos. Esto conduce a la desesperanza y la depresión”*.⁶

Límites al uso de la detención migratoria contra menores

En muchas situaciones de detención migratoria, los Estados privan a los menores de su libertad como respuesta habitual a la entrada ilegal y no como una medida de último recurso. Sin embargo, el derecho internacional indica que los menores no deben ser detenidos por motivos relacionados con su situación migratoria, y establece límites estrictos sobre el uso excepcional de la detención:

El artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) afirma que la detención de cualquier tipo sólo se debe utilizar contra los niños como “medida de último recurso y durante el período más breve que proceda”.

El artículo 37 de la CDN exige que todos los niños privados de su libertad (incluidos los niños en detención migratoria) tienen derecho a “un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada” así como el derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal.

El Comisario de Derechos Humanos del Consejo Europeo ha señalado que “como principio, los menores migrantes no deben ser sometidos a detención.”⁷

El Comité de los Derechos del Niño en la Observación General No. 6 establece que “no deberá privarse de libertad, por regla general, a los menores no acompañados o separados de su familia”, y “la privación de libertad no podrá justificarse solamente por [...] su condición de inmigrante o residente.”

El ACNUR sostiene específicamente que “los niños solicitantes de asilo no deberían ser detenidos. Esto es particularmente importante en el caso de niños no acompañados.”⁸ En los casos excepcionales, cuando los menores solicitantes de asilo son detenidos, el ACNUR hace hincapié en que esa detención debe cumplir con los parámetros expresados en el artículo 37 de la CDN. Los Estados también deben cumplir las normas de la ONU sobre las condiciones de confinamiento, incluso mediante la segregación de los menores de los adultos que no son parientes cuando responde al interés superior, y siempre brindando educación. Cuando los niños en familias son sometidos a detención migratoria, los Estados deben velar por que el niño no sea separado de sus padres contra su voluntad. La CDN (así como las directrices específicas del ACNUR sobre niños solicitantes de asilo) subraya que la detención migratoria de niños debe tener como centro una “ética del cuidado”,⁹ priorizando el interés superior del niño por encima de la ley migratoria.

En febrero de 2013, el Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño instó a los Estados a “cesar expeditiva y completamente la detención de niños por motivo de su estatus migratorio”, argumentando que tal detención nunca responde al interés superior del niño.¹⁰ En el

interin, mientras la detención migratoria de los menores persista, los Estados deben imponer estrictos límites de tiempo a la detención del menor con el fin de minimizar la pérdida de educación y el impacto en la salud mental.

Sin embargo, como las rutas de migración se vuelven más complicadas y los solicitantes de asilo viajan a través de muchos países en busca de protección, los Estados están recurriendo cada vez más al uso de la detención migratoria. Los menores – incluso los menores no acompañados – se encuentran detenidos mientras que los Estados deberían, en lugar de detenerlos y detener a sus familias, utilizar alternativas a la detención y ofrecer a los niños oportunidades para encontrar un poco de normalidad en sus vidas desarraigadas.

Alice Farmer *farmera@hrw.org* es investigadora de la División de Derechos del Niño de Human Rights Watch www.hrw.org/es/topic/childrens-rights/refugees-and-migrants

1. Ver www.hrw.org/es/topic/childrens-rights/refugees-and-migrants
2. HRW, *Abandonados para sobrevivir: Incumplimiento sistemático para proteger a menores extranjeros no acompañados en Grecia*, diciembre de 2008, disponible en inglés, www.hrw.org/reports/2008/12/22/left-survive
3. HRW, *Un viaje en barco hacia la detención: Adultos y menores inmigrantes en Malta*, julio de 2012, disponible en inglés, www.hrw.org/reports/2012/07/18/boat-ride-detention-0
4. HRW, *Improvisado e inadecuado: Tratamiento a los refugiados y solicitantes de asilo en Tailandia*, septiembre de 2012, disponible en inglés, www.hrw.org/node/109633/section/12
5. Dr. Allan S. Keller et al, ‘La salud mental de los solicitantes de asilo detenidos’, *The Lancet*, Vol. 362, No. 9397, 22 de noviembre de 2003, págs. 1721-23; Coalición Internacional contra la Detención, *Infancia cautiva: Introducción de un nuevo modelo para garantizar los derechos y la libertad de niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes irregulares afectados por la detención migratoria*, Melbourne, 2012, págs. 48-49.
6. Entrevista de HRW con C.A., psicólogo, 5 de septiembre de 2012.
7. Consejo de Europa, Comisario para los Derechos Humanos, *Posiciones sobre los derechos de los menores migrantes en una situación irregular*, Informe de situación (2010)6, Estrasburgo, 25 de junio de 2010, disponible en inglés, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=16543777>
8. ACNUR, *Directrices sobre políticas y procedimientos relativos al tratamiento de niños no acompañados solicitantes de asilo*, 1997 párr. 7.6 a 7.8 www.acnur.org/biblioteca/pdf/6027.pdf
9. ACNUR, *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*, 2012, párr. 52, www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9045.pdf
10. Comité de los Derechos del Niño de la ONU, *Informe del Día de debate general sobre los derechos de todos los niños en el contexto de la migración internacional*, febrero de 2013, párr. 78, disponible en inglés, <http://tinyurl.com/OHCHR-CRC-2012>

octubre 2013

Infancia cautiva

David Corlett

Los niños no deben ser detenidos por motivos de migración/inmigración. Existen alternativas y la Coalición Internacional contra la Detención (IDC, por sus siglas en inglés)¹ ha elaborado un modelo para prevenir la detención migratoria de niños, que se basa en tres principios fundamentales: los niños refugiados, solicitantes de asilo o migrantes irregulares son, en primer lugar y ante todo, niños; el interés superior del niño debe ser la consideración primordial en las medidas adoptadas en relación con el niño; la libertad del niño es un derecho humano fundamental. Estos principios cambian el enfoque sobre el derecho del Estado a detener a los niños hacia el enfoque sobre el derecho de los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes irregulares de no correr el riesgo de ser encarcelados como consecuencia de los deseos de los Estados de controlar la migración.

El IDC ha desarrollado el Modelo de evaluación y colocación

comunitaria sensible a los niños (CCAP, por sus siglas en inglés), que proporciona un modelo de toma de decisiones para gobiernos, ONG y otras partes interesadas para evitar la detención.

Paso 1: Prevención

El paso 1 es una presunción contra la detención de los niños. Es aplicable a todo niño que sea refugiado, solicitante de asilo o migrante irregular antes de su llegada al territorio de un Estado.

Paso 2: Evaluación y remisión

El Paso 2, evaluación y remisión, se lleva a cabo a pocas horas de que un niño es descubierto en la frontera o dentro del territorio de un Estado. Incluye un examen al niño para determinar su edad, la asignación de un tutor para los niños no acompañados o separados, la asignación de un trabajador social para los niños que viajan con sus familias, una evaluación de las circunstancias, fortalezas y necesidades del niño y la familia, y la colocación del niño o la familia dentro de un entorno comunitario.

Paso 3: Gestión y procesamiento

El Paso 3 es el componente sustantivo del modelo de evaluación y colocación sensible a los niños. Se trata de la "gestión de casos", incluyendo una exploración de las opciones migratorias disponibles para los niños y las familias, una determinación del

"interés superior" y una evaluación de las necesidades de protección de los niños y/o sus familias.

Paso 4: Revisión y salvaguarda

El Paso 4 consiste en asegurar que los derechos de los niños y su interés superior están protegidos. Esto incluye la evaluación legal de diversas decisiones tomadas con respecto a los niños y sus familias – incluidas las decisiones sobre dónde se alojan y sobre su condición legal. También incluye la oportunidad para los Estados de examinar las condiciones que acompañan la colocación del niño o de la familia en la comunidad después de una decisión final sobre la condición migratoria.

Paso 5: Resolución del caso

El Paso 5 es la implementación de soluciones migratorias sostenibles.

La investigación internacional muestra que con el apoyo de la gestión de casos, los solicitantes de asilo y los migrantes irregulares tienen más posibilidades de

cumplir con las decisiones relacionadas con su estatus y pueden enfrentar mejor el retorno o la integración porque han sido apoyados y empoderados durante todo el proceso migratorio. Generar confianza, y respetar y valorar a cada persona como un individuo con dignidad, habilidades, derechos y necesidades es fundamental para este proceso. Es fundamental desempeñar una función de apoyo que sea tanto realista como sostenible, y también compasiva y coherente, por el período de tiempo que la persona esté a la espera de un resultado final. Esto se aplica a los adultos y, sobre todo, a los niños. El Modelo de cinco pasos de evaluación y colocación comunitaria sensible a los niños toma en serio los intereses de los Estados de gestionar la migración, mientras que simultáneamente reconoce que detener a los niños nunca responde a su interés superior.

David Corlett corlett.d@gmail.com es Investigador Adjunto en el Swinburne Institute www.sisr.net Fue investigador y autor principal (junto con Grant Mitchell, Lucy Bowring and Jeroen Van Hove) del informe Infancia cautiva de la IDC. <http://idcoalition.org/idcs-policy-document-now-in-spanish/>.

1. La Coalición Internacional contra la Detención (IDC) es una red de la sociedad civil con sede en Melbourne, Australia, que cuenta como miembros a 300 ONG, grupos religiosos, académicos, profesionales y personas que trabajan en 50 países a nivel mundial. <http://idcoalition.org>

"Algunos [de los otros niños detenidos] realmente se estaban volviendo locos y recuerdo dos veces cuando yo estaba allí, hubo dos que intentaron quitarse la vida. Justo al salir de la prisión. ... Yo solía irme a mi habitación y llorar y no hablar con nadie. Sentía que nunca iba salir. " Grace, desde Sudán del Sur, detenido en Israel a los 15 años de edad.

Centros de Internamiento de Extranjeros en España: nada cambia

Cristina Manzanedo

El proyecto de reglamento para el funcionamiento de los Centros de Internamiento de Extranjeros en España está muy por debajo de las expectativas y demandas de los que luchan por mejores garantías de los derechos de los detenidos.

España tiene varios centros de detención administrativa especialmente designados para la detención de inmigrantes, la mayoría de los cuales están situados a lo largo de su costa mediterránea, mas uno en Madrid, la capital. Estos Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) son gestionados por la policía.

En enero de 2012, cuando el Gobierno finalmente comenzó a redactar un reglamento para regir el funcionamiento de estos centros, los activistas esperaban que esto implicaría una revisión completa y sería una oportunidad para avanzar hacia un modelo alternativo dando más atención a las necesidades básicas de las personas internadas y a la garantía de sus derechos. Sin embargo, el borrador actual no recoge ninguna de las propuestas de presentadas en los últimos años desde diversas fuentes - salvo la designación de las personas internadas por su nombre en vez de ser un número. En algunos casos, incluso, es más restrictivo que la práctica actual. Además, el proceso de elaboración del Reglamento era un momento idóneo para propiciar un debate social y político entre organizaciones políticas, sociales, sindicales y empresariales en torno a la necesidad e idoneidad de los CIE - una oportunidad que no ha sido aprovechada.

La evaluación del proyecto de reglamentación realizada por un grupo de cerca de 20 organizaciones y redes españolas¹ destaca una amplia gama de preocupaciones.

Dirección y gestión policial: El Ministerio del Interior manifestó durante 2012 su voluntad de modificar la gestión de los CIE para que la policía asuma sólo la seguridad de los centros en vez de la totalidad de la gestión, como ocurre ahora. Sin embargo, de acuerdo con el borrador del reglamento, el Ministerio del Interior mantendrá la competencia exclusiva sobre los CIE y el director de cada centro seguirá siendo una policía.

Ausencia de información: La mayoría de las personas internas no comprenden por qué

están en un CIE. La incertidumbre y falta de información generan angustia, indefensión y desconfianza. Las necesidades básicas de información sin atender en el Reglamento son:

- Información sobre su situación jurídica: cuando ingresa en un CIE, cada persona detenida debe ser entrevistada en un idioma que comprenda para explicarle su situación; así mismo se les debe mantener informados sobre las ulteriores resoluciones administrativas y judiciales que les afecten.
- Aviso previo de la fecha, hora, localidad de destino de la expulsión, incluyendo datos del vuelo cuando sea por vía aérea. Las personas en los CIE viven con mucha angustia la posibilidad de poder ser expulsados en cualquier momento del día o de la noche sin previo aviso. La notificación previa permite a la persona realizar las gestiones necesarias, como por ejemplo, avisar a sus familiares en su país de origen para que le recojan en el aeropuerto, despedirse de sus seres queridos en España o avisar a su letrado para agotar las posibilidades de defensa jurídica.²
- Acceso al expediente o la posibilidad de solicitar copia del mismo. Hay un expediente de cada persona en el CIE, pero solo puede acceder al mismo su abogado

Restricciones a la comunicación con el exterior: El Reglamento sólo prevé comunicación telefónica a través de cabinas de pago. La prohibición total de uso de móviles en los CIE es una queja constante de las personas internas, por diversos motivos. Los internos tienen los números de teléfonos de contacto en el móvil y no se saben la mayoría de memoria; el CIE limita el tiempo de las llamadas; para familiares, amigos y abogados es muy difícil llamar a un interno al CIE y conseguir hablar con ellos, pues los teléfonos frecuentemente comunican. La utilización del móvil, al menos en ciertos horarios, puede ser la única manera de comunicarse con el exterior y debe ser permitida.

octubre 2013

Además, los internos no pueden recibir ni enviar faxes ni fotocopiar documentos. Tampoco tienen acceso a su correo electrónico ni a Internet. Esto dificulta la comunicación con sus abogados y con el mundo exterior, y la búsqueda de información o la realización de las gestiones que sean necesarias.

Restricciones a las visitas: En los CIE hay actualmente un horario diario de visitas. Sin embargo, el borrador de Reglamento restringe las visitas a dos días por semana, (salvo cónyuges e hijos). No hay razón para este retroceso.

Retroceso en las posibilidades de formular quejas: Las personas retenidas en un CIE pueden formular quejas al Juzgado de control de los CIE. Sin embargo, el Reglamento contempla que todas las peticiones y quejas han de dirigirse al Director, que las examina y remite las que no sean de su competencia a quien proceda. Vistas las numerosas y reiteradas quejas de las personas internas sobre las condiciones de internamiento y las denuncias de agresiones, es imprescindible que las personas internas puedan escribir directamente al Juzgado sin pasar por el Director del CIE.

Control y seguridad: el reglamento establece la posibilidad de restringir las visitas, cancelarlas en cualquier momento, prohibir la entrega de objetos a los internos, registrar los dormitorios y enseres de los internos o realizar registros personales (cacheos) de las visitas y de las personas internas, en este último caso, con la posibilidad incluso de desnudo integral. No hay ninguna aclaración sobre los posibles motivos que justifiquen dichas restricciones ni el procedimiento a seguir para adoptarlas, lo que propicia la discrecionalidad y el abuso. El Reglamento también recoge de manera ambigua la existencia de celdas de aislamiento que serán usadas “durante el tiempo estrictamente necesario”. De nuevo, se utiliza un término ambiguo. El Ministerio del Interior ha ignorado la resolución de los Juzgados de control de Madrid que limita a 24 horas como máximo el mantenimiento de esta medida. Las cámaras dentro de los CIE están previstas en el Reglamento como una posibilidad, no como una obligación. Sin embargo, constituyen un elemento principal en el control de posibles abusos y para investigar las denuncias que se formulan.

Falta de atención específica a población vulnerable: El Reglamento no hace referencia alguna a condiciones de internamiento y atención específica a población vulnerable. No desarrolla ningún mecanismo de identificación y protección

de posibles refugiados o de víctimas de trata, personas apátridas o menores de edad y tampoco desarrolla un procedimiento para salvaguardar el principio de no devolución. La atención médica en los CIE seguirá siendo determinada por el Ministerio del Interior y contratado con empresas privadas en vez de ser el sistema público de salud quien analice y determine la atención médica a brindar en ellos. Tampoco se recoge nada sobre el internamiento de personas con menores a su cargo.

Restricciones al acceso de entidades sociales: El borrador de Reglamento recoge la posibilidad de acceso de entidades sociales a los CIE, además de las organizaciones encargadas de prestar ciertos servicios, pero en términos más restrictivos de lo que ahora se da en algunos CIE

- Las ONG “podrán ser autorizadas” a realizar visitas, dice el borrador, pero no explica en base a qué criterios se otorgará la autorización, lo que supone dejar la autorización a la discrecionalidad del Director.
- La autorización solo se dará “para entrevistarse con los internos que así lo soliciten”, con lo que las entidades sociales no podrán visitar a una persona salvo que ésta lo haya solicitado previamente
- Hay que solicitar al Director la autorización previa de cada visita y detallar su finalidad. Esto no es razonable para las ONG que visiten habitualmente un CIE, donde es más sensato un procedimiento de acreditación general para visitas.

Por las razones expuestas en este artículo, el proyecto español de Reglamento de los CIE necesita ser profundamente revisado antes de su aprobación prevista para finales de 2013.

Cristina Manzanedo
cmanzanedo@pueblosunidos.org es abogada,
 Pueblos Unidos – Servicio Jesuita a Migrantes,
 Madrid, España. www.pueblosunidos.org

1. Esta valoración se ha realizado conjuntamente con las entidades miembros de la Campaña “Que el derecho no se detenga a la puerta de los CIE”, que agrupa a casi 20 organizaciones y redes de distintos territorios del Estado Español.
<http://tinyurl.com/a-la-puerta-de-los-CIE>
2. Los Juzgados de control de los CIE de Madrid y La Palmas han obligado a avisar por escrito con un mínimo de 12 horas en Madrid y 24 horas en Las Palmas. Es una buena práctica que el Reglamento debe extender a todos los CIE.

El recientemente creado control de la detención en Japón

Naoko Hashimoto

Los comités de control recientemente establecidos en Japón están abriendo nuevos canales de comunicación y oportunidades de mejora en los centros de detención.

La Oficina de Inmigración del Ministerio de Justicia de Japón gestiona diversos centros de detención migratoria en todo el país, donde son detenidos los extranjeros que llegan o permanecen en Japón en situación irregular, como sucede en muchos otros países. Hasta hace poco, sin embargo, la condición y el tratamiento a los detenidos dentro de las instalaciones de detención estaban ocultos tras los muros, con pocas oportunidades de escrutinio público.

Siguiendo las recomendaciones de varias fuentes internacionales,¹ así como de grupos de presión dentro de Japón, el Gobierno de Japón modificó la Ley de Control Migratorio y Reconocimiento de Refugiados, y como resultado se establecieron dos Comités de Control de los Centros de Detención Migratoria. El objetivo principal de estos Comités, que comenzaron a trabajar en julio de 2010, es garantizar la transparencia en el tratamiento a los detenidos y contribuir en la correcta gestión de los centros de detención. Los Comités visitan periódicamente los centros de detención; examinan la información confidencial sobre los centros de detención y las estadísticas proporcionadas por las Oficinas de Inmigración que gestionan las instalaciones; entrevistan a los detenidos a petición de los mismos; reciben, estudian, aclaran y solicitan resoluciones de las denuncias presentadas confidencialmente por escrito por los detenidos; y hacen recomendaciones para realizar mejoras a los Directores de los centros de detención.

Cada uno de los dos Comités (uno en el occidente de Japón y el otro en el oriente de Japón) se compone de 10 expertos independientes designados por el Ministro de Justicia: dos académicos (profesores de derecho), dos abogados, dos médicos, dos representantes de las comunidades locales que albergan los centros de detención, un funcionario internacional que trabaje para una organización internacional y un funcionario de una ONG.

Algunas de las destacadas recomendaciones presentadas por los Comités al finalizar sus dos primeros años – y las medidas adoptadas por los centros de detención en respuesta a las mismas – incluyen²:

- Para aumentar la privacidad de los detenidos se instalaron paredes y cortinas alrededor de los cuartos de baño y las duchas.
- Para permitir que los detenidos hagan ejercicio, tomen duchas o realicen llamadas telefónicas durante el fin de semana, así como entre semana, algunos centros de detención empezaron a permitir que los detenidos salgan de sus celdas de detención durante el fin de semana.
- Para evitar la confusión sobre las reglas y procedimientos (incluyendo los mecanismos de denuncia) en relación con la vida cotidiana dentro de las instalaciones de detención, se prepararon directrices multilingües y se pusieron a disposición de todos los detenidos.
- Para ayudar a los detenidos a buscar asesoramiento y asistencia, algunos centros de detención elaboraron y distribuyeron listas con la información de contacto de las embajadas, el ACNUR, la OIM, asociaciones legales, etc.

Estas medidas claramente representan mejoras y son dignas de elogio. Aunque todavía quedan algunos desafíos.

Los altos costos del servicio telefónico y los muy limitados horarios en los que se permite que los detenidos realicen llamadas telefónicas obstaculizan la comunicación con las familias, amigos, abogados u otras fuentes de asistencia. No se cuenta con acceso a Internet o teléfono móvil dentro de los centros de detención. Si bien algunos centros de detención han comenzado a permitir que los detenidos realicen llamadas telefónicas cuando están en las celdas de detención, se necesitan con urgencia mejores métodos de comunicación.

Las Oficinas de Inmigración han dispuesto que los detenidos deben tener una amplia variedad de opciones de comida, pero los alimentos “halal” aún no están disponibles, lo que ha planteado problemas para los detenidos musulmanes. Se deben realizar continuos esfuerzos para resolver esto.

Faltan médicos calificados que estén dispuestos a trabajar dentro de los centros de detención.

octubre 2013

Dado que esta cuestión concierne directamente a la salud de los detenidos, debe buscarse una solución inmediata, por ejemplo, mediante la coordinación con los hospitales locales y estableciendo un sistema de rotación, de manera que los médicos calificados pueden estar disponibles para una consulta oportuna.

Es difícil conseguir intérpretes cualificados para los idiomas que no son comunes en Japón, como persa, turco, urdu, pastún e hindi. Como la comunicación es fundamental para el entendimiento mutuo, no sólo en las entrevistas del Comité sino también en la vida diaria en los centros de detención, deben realizarse más esfuerzos para identificar y capacitar a las personas políglotas residentes en Japón para que sean intérpretes.

El mandato, roles y funciones de los Comités no eran explicados adecuadamente a los detenidos, al menos inicialmente. Si bien su papel está contenido en las directrices multilingües que ahora están disponibles en todas las celdas de detención, la información sobre este nuevo sistema debe difundirse mejor.

Por último, la cuestión de la independencia y autonomía de los Comités ha sido planteada insistentemente por observadores y críticos. Como miembro del Comité del occidente de Japón, la propia autora no ha experimentado ningún tipo de presión de la Oficina de Inmigración o del Ministerio de Justicia, y elogia la transparencia y la franqueza de las conversaciones mantenidas entre el personal de las instalaciones de detención y los Comités. La Oficina Regional de Inmigración de Osaka actúa como Secretaría del Comité del occidente de Japón, organizando todas las visitas y entrevistas. Dado que los miembros del Comité desempeñan sus funciones a tiempo parcial y el presupuesto asignado para todo el sistema de monitoreo es extremadamente limitado, parece poco realista, al menos en el momento, establecer una secretaría totalmente independiente de la Oficina de Inmigración. Esta cuestión puede examinarse mejor junto con una visión general de la reforma de la estructura ministerial del gobierno, incluido el posible establecimiento de una Comisión de Derechos Humanos independiente en Japón.

Dado que Japón aún no ha establecido una Comisión Independiente de Derechos Humanos y no ha firmado el Protocolo Facultativo de la Convención



La Oficina Regional de Inmigración de Osaka: parte de ella funciona como centro de detención

contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, los Comités de Control de los Centros de Detención son el único órgano con autoridad para solicitar mejoras en los centros de detención y en el trato a los detenidos. Así que tienen serias responsabilidades e importancia.

Naoko Hashimoto nhashimoto@iom.int se obtuvo un MSt en el Centro de Estudios sobre Refugiados y actualmente es Directora de Programa de la Organización Internacional para las Migraciones, Oficina de Tokio. www.iom.int

Fue miembro del Comité de Control de los Centros de Detención del Occidente de Japón desde julio de 2010 hasta finales de junio de 2013, a tiempo parcial. La información y opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de la OIM o del Ministerio de Justicia de Japón.

1. Kumiko Niitsu 'Perspectivas sobre el Comité de visita de los centros de detención migratoria: Consideración desde la perspectiva de garantizar la transparencia', *CDR Quarterly*, vol.4, págs. 38-51, enero de 2012. Centro de Documentación sobre Refugiados y Migrantes, Universidad de Tokio.

2. Se encuentra disponible más información en el sitio web oficial del Ministerio de Justicia de Japón (sólo en japonés):

Julio de 2010-junio de 2011: <http://tinyurl.com/JapanMOJ-10-11>

Julio de 2011-junio de 2012: <http://tinyurl.com/JapanMOJ-11-12>

Ten cuidado con lo que deseas

Michael Flynn

¿La promoción de normas liberales puede tener un impacto involuntario – y perjudicial – en el modo en que los Estados enfrentan los desafíos de la inmigración irregular?

El Centro Residencial T. Don Hutto no es un hogar para adultos mayores, como su nombre podría dar a entender. Es un centro privado de detención migratoria con fines de lucro cerca de Austin, Texas, que confina a las mujeres migrantes indocumentadas en espera de la deportación por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por su sigla en inglés) del Departamento de Seguridad Nacional de los EEUU. Hasta el año 2009, Hutto era conocido por ser uno de los dos centros de los EEUU que detenían a familias enteras. Hutto, que lleva el nombre de un pionero de la privatización de las cárceles, se encuentra en una antigua prisión que fue convertida en 2006 en un centro de detención familiar a instancias del Congreso.

Antes de 2006, las familias migrantes aprehendidas solían ser puestas en libertad en espera de la resolución de sus casos migratorios, o los miembros de la familia eran ubicados en instalaciones separadas; los niños eran puestos bajo la custodia de la Oficina de Reasentamiento de Refugiados, mientras que los padres eran confinados en centros de detención para hombres o mujeres. Según un testimonio, cuando “el Congreso descubrió esto, tomó medidas inmediatas para rectificar la situación con el fin de garantizar que las prácticas del ICE estaban en consonancia con la tradición de los EEUU de promover los valores familiares.”¹ En resumen, la detención de familias en Hutto estaba destinada a proteger un importante derecho humano – el derecho a la vida familiar.

Sin embargo, casi súbitamente Hutto desató un acalorado debate sobre el tratamiento de niños y familias migrantes indocumentados. En 2007, la Unión Americana de Libertades Civiles llevó a término con éxito una demanda que había interpuesto contra el ICE, que sostenía que las condiciones en el interior del centro de detención violaban las normas sobre el tratamiento de los menores bajo custodia migratoria federal. Dos años más tarde, en 2009, el gobierno de Obama anunció que ponía fin oficialmente a la detención de niños y familias en Hutto, y convirtió el centro en una instalación de detención sólo para mujeres adultas. Para el año 2010, la instalación se

había sometido a un intenso cambio de imagen, convirtiéndose en un elemento central de los esfuerzos del gobierno para poner una cara más amable de la detención – transformada de ridícula cárcel de niños a un centro de detención supuestamente amigable para mujeres migrantes.

A principios de 2011, un funcionario del ACNUR describió el Centro Familiar del Condado de Berks – un centro de detención con un engañoso nombre que actualmente es el único lugar en los EEUU, donde hay familias detenidas – como la encarnación “de las mejores prácticas para un modelo de detención migratoria verdaderamente civilizado.” El funcionario explicó que “el ACNUR cree firmemente que la gran mayoría de los solicitantes de asilo no deben ser detenidos”, pero que, en caso de que las familias sean detenidas, Berks es el modelo a seguir. Está claro que es importante aplaudir las mejoras en el tratamiento de los detenidos, pero ¿es una buena idea que la principal agencia de la comunidad internacional en la protección de los solicitantes de asilo dé su visto bueno a los esfuerzos para detenerlos?

Dos características fundamentales de la detención migratoria contemporánea son su consolidación institucional gradual en el Estado-nación (como se observa en el cambio de las cárceles a los centros de detención especializados) y su expansión global. Estos acontecimientos parecen estar impulsados por dos procesos: en primer lugar, la difusión de sistemas normativos dirigidos a proteger a los no nacionales y en segundo lugar, la externalización de las prácticas de interdicción de los Estados centrales del sistema internacional hacia la periferia. Como resultado, estamos asistiendo a la aparición de sistemas especializados de detención migratoria, incluso en países donde existe poca evidencia sobre esfuerzos sistemáticos para detener a individuos en los últimos diez o quince años.

Los actores de derechos humanos con frecuencia enfocan sus iniciativas en materia de detención, promoviendo el trato adecuado de los detenidos y aplaudiendo los esfuerzos de los Estados diferenciando entre el encarcelamiento penal y la detención administrativa de los migrantes

octubre 2013

irregulares y solicitantes de asilo. Sin embargo, es motivo de preocupación que el surgimiento de sistemas especializados de detención migratoria pueda llevar al aumento del uso de la detención.

Un ejemplo de ello es Europa. A diferencia de los EEUU, la mayoría de los países europeos dejaron hace tiempo de usar las cárceles con fines de detención migratoria, en parte debido a la presión de los organismos que promueven los derechos como el Consejo Europeo. La reciente Directiva sobre Retorno de la UE prevé que los Estados miembros deben utilizar centros especializados de internamiento para las personas que esperan la deportación. Pero el proceso de pasar de sistemas de detención informal a los formales, que ha ocurrido en las últimas dos décadas, ha sido paralelo al crecimiento de la detención migratoria en esta región.

Externalización

Al mismo tiempo que las operaciones de detención se vuelven cada vez más especializadas en los países de destino, estos Estados están tratando de exportar a otros países sus esfuerzos por impedir la migración indocumentada, que plantea interrogantes sobre la evasión de su responsabilidad de cumplir las normas internacionales. Un ejemplo de ello es la nación africana de Mauritania, que en 2006 abrió su primer centro de detención especializado para migrantes irregulares en la ciudad portuaria de Nuadibú con la asistencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La participación de España en la creación de un centro de detención ha generado interrogantes sobre qué autoridad controla la instalación y quién garantiza los derechos de los detenidos. Aunque el centro es administrado oficialmente por el Servicio de Seguridad Nacional de Mauritania, las autoridades mauritanas declararon “clara y enfáticamente” en octubre de 2008 que las autoridades mauritanas realizan sus trabajos a petición expresa del gobierno español.²

Como demuestra el caso de Mauritania, los esfuerzos de los países centrales para desviar las presiones migratorias están dando lugar a la externalización de los controles a los Estados que no son considerados destinos principales de migrantes y donde el Estado de derecho es débil. Esto plantea interrogantes acerca de la culpabilidad de las democracias liberales occidentales a) en los abusos que los detenidos sufren cuando son interceptados antes de llegar a sus destinos y b) evadiendo –

mediante la externalización de las prácticas de detención – la necesidad de cumplir las normas internacionales relativas al derecho de un Estado de detener y deportar, como el derecho a la libertad y la prohibición de la devolución.

Los Estados liberales con frecuencia revelan una perceptible molestia cuando confinan a personas que no están involucradas en procesos penales, especialmente personas protegidas por normas adicionales, como las contenidas en la Convención sobre Refugiados de la ONU. Los Estados disfrazan la práctica mediante el uso de terminología engañosa – llamando a los centros de detención “casas de huéspedes” (Turquía), “albergues protegidos” (Hungría) o “centros de acogida” (Italia). Con frecuencia limitan el acceso a las estadísticas sobre detención. Aplican selectivamente sólo aquellas normas de derechos humanos que no ponen en duda el soberano derecho a detener y deportar. Exportan presiones de detención al exterior a fin de evitar responsabilidades derivadas de las normas como la admisión de solicitantes de asilo. Y tratan de caracterizar a muchas de las personas sometidas a este tipo de detención de modo que incite temores en la población y, por lo tanto, se justifique el confinamiento de los migrantes.

Los defensores de los derechos de los migrantes deben considerar restarle importancia a los discursos que se centran sólo en la mejora de la situación de los no ciudadanos bajo custodia del Estado y volver a enfocarse en el tabú de privar a alguien de su libertad sin cargos. En lugar de estimular a los Estados a crear instituciones especiales – o procedimientos operativos estándar – para mantener a los migrantes bajo su custodia, los defensores deben trabajar para garantizar que las limitaciones a la libertad sean la excepción a la regla.

Michael Flynn michael.flynn@graduateinstitute.ch es el fundador de Global Detention Project que hace parte del Programa para el Estudio de la Migración Global del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo de Ginebra. www.globaldetentionproject.org

1. Comisión para Mujeres Refugiadas y Servicio Luterano de Inmigración y Refugiados de servicio, *Encierro de los valores familiares: La detención de familias inmigrantes*, febrero de 2007, pág. 1-2. <http://tinyurl.com/WRC-LRIS-lockingup-2007>

2. European Social Watch, ‘España: La externalización de las políticas de migración y asilo: El centro de detención de Nuadibú’, 2009 <http://tinyurl.com/ESW-Spain-2009>

Vuelta a la “Solución Pacífica”

Fiona McKay

Durante los últimos 50 años, los Gobiernos australianos han introducido diversas medidas para disuadir a los solicitantes de asilo. Actualmente podemos ver de nuevo la práctica de detener a los solicitantes de asilo fuera de las fronteras de Australia, en países vecinos.

Para el Gobierno australiano, su respuesta a los refugiados que necesitan un reasentamiento oficial es generosa. Australia participa en un proceso de reasentamiento oficial de ACNUR, por el que, tras haber cumplido con los requisitos de salud y perfil de Australia, a los refugiados se les proporciona protección en el país. Para la mayoría de los refugiados reasentados de este modo, el viaje a Australia dura décadas e implica pasar muchos años a la espera en campos de refugiados.

Esta “generosidad” hacia los refugiados contrasta completamente con la respuesta de este país a la llegada “espontánea” de solicitantes de asilo “no autorizados”. A pesar de recibir a relativamente pocos solicitantes de asilo en comparación con otros países industrializados, Australia dispone de un enfoque punitivo y restrictivo muy desarrollado respecto a la llegada en barco de solicitantes de asilo. En muchos casos dichos solicitantes también han esperado durante muchos años en campos de refugiados pero, por diversas razones, no se les ha ofrecido la posibilidad de realizar un asentamiento oficial o no han podido acceder al procedimiento legal. Tanto los medios de comunicación australianos como el Gobierno relacionan estas llegadas con la trata de personas, en las que los solicitantes de asilo son etiquetados como “inmigrantes ilegales” que “se han saltado la cola” al llegar a Australia fuera del procedimiento formal de ACNUR.

El número de solicitantes de asilo que llegan a aguas australianas va en aumento. En los seis primeros meses de 2013, Australia recibió casi 13.000 solicitantes de asilo que llegaron en barco. Debido a la poca calidad de las embarcaciones utilizadas por los traficantes de personas para transportarlos, el aumento de llegadas coincide con un aumento del número de fallecidos en el mar. Durante los últimos 10 años se han producido casi 1.000 muertes de solicitantes de asilo en aguas australianas. En respuesta al aumento de llegadas y al inaceptable número de muertes producidas en el mar, el Gobierno australiano ha empleado muchos recursos en busca de una solución para el “problema” de los solicitantes de asilo.

Solicitar asilo en Australia

En 1976 un reducido número de individuos tomó rumbo a Australia en barco en busca de asilo. Estos solicitantes de asilo –llamados “boat people”– marcaron el comienzo de la relación de Australia con los solicitantes de asilo que llegan sin autorización previa. Aunque estas primeras llegadas fueron reducidas en número y se aceptaron sin demasiada alarma social, a lo largo de los cuatro años siguientes el número de solicitantes de asilo aumentó y, con él, también la preocupación pública. Como respuesta, el Gobierno australiano introdujo una política de reasentamiento directo de refugiados procedentes de los campos del sudeste asiático. Esto convirtió al proceso de reasentamiento en Australia en algo más largo y formal, y también redujo la necesidad de los solicitantes de asilo de viajar a este país en barco. Al público australiano este proceso le parecía más pacífico y fue aceptado en gran medida como una respuesta legítima a la situación de los refugiados del sudeste de Asia.

Alrededor de 1989, un aumento en la inestabilidad del sudeste asiático provocó una nueva oleada de solicitantes de asilo que llegaba en barco a las costas australianas. A partir de entonces se aplicó a todos los solicitantes de asilo un sistema de detención obligatoria que consistía, entre otras cosas, en su detención en centros ubicados en zonas remotas y aisladas a lo largo de Australia con acceso limitado al sistema jurídico. La mayoría de esos solicitantes de asilo nunca fueron reasentados en Australia y se les repatrió tras un largo período de detención.

Este sistema de detención obligatoria funcionó bien con el reducido número de solicitantes de asilo que llegaron a principios de los años 90. Sin embargo, el aumento de la inestabilidad en Oriente Medio a finales de esa década dio lugar a la llegada de un número relativamente grande de solicitantes de asilo procedentes de Afganistán e Irak, lo que aumentó la presión de los centros de detención ubicados dentro de las fronteras australianas. Estas llegadas provocaron una opinión pública negativa y una importante preocupación del público general sobre la fortaleza de sus fronteras. El Gobierno intentó

octubre 2013

gestionar esta supuesta amenaza manteniendo a todos los solicitantes de asilo (niños y mujeres incluidos) detrás de la alambrada de espino de los centros de internamiento en zonas remotas de Australia. El ministro del Gobierno responsable de inmigración declaró que todos los llegados por mar sin autorización eran “inmigrantes ilegales” que constituían una amenaza para la soberanía de Australia y que aquellos que llegaban sin visado “se saltaban la cola” y robaban el sitio a las personas más vulnerables del mundo (es decir, las que estaban esperando su reasentamiento en campos de refugiados). Una vez que las solicitudes de asilo de estas personas se hubieron procesado, se consideró que se trataba casi exclusivamente de refugiados (en torno al 90%). A pesar de la legitimidad de sus solicitudes, muchos políticos (del Gobierno y de la oposición) continuaron empleando un lenguaje que catalogaba estas llegadas como una emergencia nacional o una grave amenaza contra la seguridad de la nación.

La situación se tensó aún más en 2001 cuando un carguero, el Tampa, rescató a casi 450 solicitantes de asilo de un pesquero indonesio que se estaba hundiendo. El bloqueo político que se produjo con la llegada del Tampa unido al ataque terrorista que sufrió Estados Unidos apenas unas semanas más tarde se convirtió en un cóctel de amenaza terrorista junto a la llegada y presencia de solicitantes de asilo. En respuesta a su llegada, el Gobierno adoptó la postura de que para ser reasentados en Australia debían “merecerlo”. De acuerdo con el Gobierno, el solicitante merecedor de ser reasentado era aquel que había esperado en un campo de refugiados durante el proceso pacífico de ACNUR. El Gobierno reafirmó su mensaje mediante la introducción de medidas adicionales para disuadir a los solicitantes de asilo que llegaban en barco y para limitar los derechos de los que habían conseguido llegar. Entre estas medidas se incluía un sistema de concesión de visados que ofrecían protección temporal, la introducción de procedimientos fuera de las fronteras y cambios en la zona de migración.

Este nuevo régimen de inmigración fue diseñado para disuadir a los solicitantes de asilo de hacer el viaje a Australia. El sistema de detención temporal implicaba que si un solicitante de asilo llegaba no podría trabajar, acceder a los servicios de salud o a clases de inglés, o solicitar la reunificación familiar. Los cambios en la zona de migración implicaban que las islas que rodean el perímetro norte de Australia (es decir, las islas adonde más barcos de solicitantes de asilo llegan) ya no formarían

parte de la zona de migración de Australia para los solicitantes de asilo que habían llegado en barco. Amparándose en su llegada no autorizada a Australia, a todos los solicitantes de asilo se les envió a un centro de detención de inmigrantes gestionado por Australia en terceros países, concretamente en Nauru y en Papúa Nueva Guinea (Isla de Manus), donde se les mantuvo detenidos. Este proceso “fuera de territorio australiano” se convirtió en lo que empezó a conocerse como la “Solución Pacífica”, y fue diseñado para garantizar que cualquier solicitante de asilo que tomara tierra en territorio australiano no se pusiera delante de aquellos refugiados “que sí lo merecían” y que estaban esperando en campos. Con la introducción de estos cambios en la ley de inmigración australiana, la noción de este país de refugiados “buenos” y “malos” –es decir, los elegidos por el Gobierno de entre los que se encontraban en campos de refugiados frente a los que llegaban a Australia en barco– se tradujo en ley.

En términos de disuasión de la llegada de solicitantes de asilo, la combinación del procedimiento fuera de las fronteras, la protección temporal y la detención obligatoria fueron un “éxito”. Entre 1999 y 2001 (antes de que se introdujeran estas medidas), 180 barcos que transportaban a más de 12.000 solicitantes de asilo llegaron a las costas australianas. En los cinco siguientes años, sólo lo hicieron 18 barcos y menos de 180 solicitantes de asilo¹.

En 2008, el recién elegido Gobierno laborista abolió el sistema de protección temporal y cerró los centros de internamiento en Nauru y Papúa Nueva Guinea, haciendo mención de la naturaleza inhumana del sistema de inmigración australiano para los solicitantes de asilo. Estas medidas acabaron en efecto con la “Solución Pacífica”. Sin embargo, en su intento de mantener bajo el número de llegadas de solicitantes de asilo, el Gobierno apoyó el procesamiento continuado de solicitantes de asilo en el centro de internamiento de Isla de Navidad² y estableció un nuevo procedimiento para procesarlos fuera de las fronteras: un procedimiento que pretendía específicamente operar fuera del marco jurídico nacional. Sólo se aplicó a aquellos solicitantes de asilo que llegaron en barco.

La situación actual

En los años que siguieron al desmantelamiento de la “Solución Pacífica”, el número de llegadas de solicitantes de asilo por mar se multiplicó por cien, superando la capacidad de los centros de

detención de inmigrantes en Isla de Navidad³ y provocando en el público general la percepción de que el Gobierno se había “ablandado” con los solicitantes de asilo y había comprometido la seguridad de las fronteras australianas.

En respuesta a unas encuestas con resultados cada vez peores y al incremento de nuevas llegadas de solicitantes de asilo, en 2010 el Gobierno inició un debate público acerca de otros modos de disuadir nuevas llegadas. La solución clave que se propuso esta vez fue la implementación de un “centro de procesamiento regional”. A los solicitantes de asilo se les detendría en un tercer país donde serían procesados, lo que constituía en efecto una vuelta a la “Solución Pacífica”. El Gobierno argumentó que la propuesta prevendría las nuevas llegadas, ya que los traficantes de personas no podrían vender un viaje en barco a Australia si sólo podían llevarles hasta un centro de internamiento fuera de las fronteras del país para ser procesados.

A mediados de 2012 el Gobierno nombró a un grupo de expertos que realizó numerosas recomendaciones entre las que se incluían un aumento de la cifra anual de refugiados recibidos para su reasentamiento; revisar el proceso de determinación de la condición de refugiado; legalizar la expulsión de los solicitantes de asilo a otro país; e introducir un “principio de no ventaja” por el que ningún solicitante de asilo que llegase en barco tuviera ventaja sobre los que están esperando en los campos, así como la reapertura de los centros de internamiento en Nauru y en la Isla de Manus (similar al “centro de procesamiento regional” creado por el Gobierno). Todas estas recomendaciones se aprobaron en su momento y siguen en vigor.

Los cambios en la política de asilo de Australia son dictadas por las elecciones federales. En las elecciones federal de 2013 se vio a los dos principales partidos políticos proponer políticas

para tratar de impedir la llegada de solicitantes de asilo y castigar a los que logran llegar. Durante la campaña, el nuevo gobierno conservador propuso un retorno a la política anterior en la que se verá a la Marina australiana dedicada a devolver los barcos que transportan los solicitantes de asilo a Indonesia. El nuevo gobierno mantendrá las políticas del gobierno anterior, por lo que ningún solicitante de asilo que haya llegado

después de julio de 2013 tiene posibilidad de ser reasentado permanentemente en Australia. Todos los solicitantes de asilo serán trasladados a centros de internamiento en Papúa Nueva Guinea para someterse a exámenes de salud y seguridad. Si se considera que son refugiados, se quedarán allí de forma permanente, serán reasentados en un tercer país, o recibirán una propuesta de protección temporal en Australia.

El procesamiento en los centros de internamiento que Australia gestiona fuera de sus fronteras forma parte otra vez de la respuesta australiana a los solicitantes de asilo. Cada vez más gente busca asilo en todo el mundo

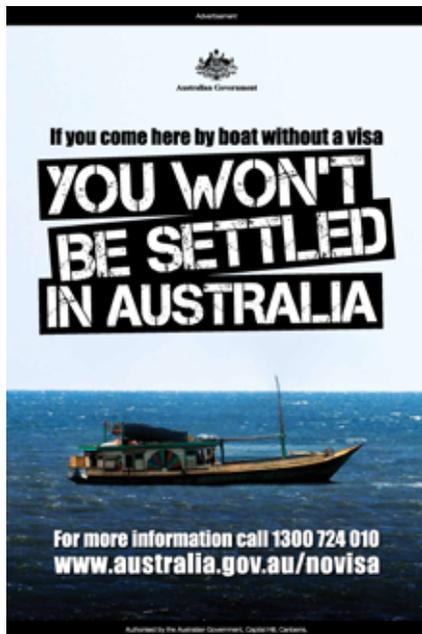
y Australia recibe actualmente más solicitantes de asilo que nunca, por lo que el Gobierno buscará cualquier respuesta al “problema” de las llegadas de solicitantes de asilo aunque suponga perjudicar a estos solicitantes a nivel particular.

Fiona McKay fiona.mckay@deakin.edu.au es profesora de salud pública y coordinadora de curso del Posgrado en Promoción de la Salud en la Escuela de Salud y Desarrollo Social de la Universidad de Deakin. www.deakin.edu.au

1. Phillips, J & Spinks, H, 2012 *Boat arrivals in Australia since 1976* (La llegada de barcos a Australia desde 1976) <http://tinyurl.com/Phillips-Spinks-2012>

2. Un territorio australiano en el Océano Índico.

3. En mayo de 2013 el número de personas que se hallaban detenidas en centros de internamiento de la Isla de Navidad llegó a ser de 2.962. La capacidad de internamiento de las instalaciones de las islas es normalmente de 1.094 pero puede forzarse hasta 2.078.



octubre 2013

Mi historia: detención indefinida en el Reino Unido

William

Cuando huí de la guerra civil para venir al Reino Unido creí que sería libre pero, en vez de ayudarme, este país me tuvo detenido durante tres años.

El 19 de septiembre de 2001 estaba sentado en un avión que volaba desde Abiyán al Reino Unido. Mientras miraba por la ventana, pensaba que no podría ocurrirme nada peor que tener que luchar en casa contra el ejército de Charles Taylor, en Liberia. Confiaba en que desapareciera la imagen mental de las aberraciones físicas y moralmente degradantes que el ejército había infligido a otros y que yo había presenciado. Pensaba que ahora estaría a salvo de ser arrestado por divulgar los crímenes del Gobierno de Taylor. Pensaba que el recuerdo de la violación y el asesinato de mi prometida se iría atenuando.

Pero entonces no era consciente de que la oscura sombra de los hechos de Liberia me perseguía. Ahora sé que se llama trastorno de estrés postraumático y trastorno bipolar. Si tan sólo hubiera sabido que padecía trastorno por estrés postraumático (TEPT), las cosas hubiesen sido diferentes para mí.

Solicité asilo en el Reino Unido. Le hablé a la Agencia de Fronteras del Reino Unido de la tortura que había sufrido y de mis experiencias en Liberia pero no me dieron nada, ningún tipo de asistencia. Rechazaron mi solicitud de asilo pero me dieron permiso provisional para quedarme. Me dejaron en medio de la gente sin nadie que me ayudara. A medida que mi salud mental degeneraba, me iba adentrando en un mundo de alcohol y drogas. Perdí mi trabajo y cometí delitos por poder costear mi drogadicción.

En 2006 me internaron de acuerdo con la Ley de Salud Mental. Estuve tres meses en una institución mental en Salford. Nadie tenía tiempo de adentrarse en las razones por las que padecía episodios de trastorno psicótico. Cuando me dejaron marchar, no había iniciado ningún plan de cuidados sanitarios.

Entonces me arrestaron de nuevo y me enviaron a la prisión de Durham. Tras cumplir condena en octubre de 2008, me detuvieron en la prisión por ser inmigrante en vez de trasladarme a un centro de internamiento, durante otros tres meses. Entonces fui trasladado al Centro de Expulsión de Inmigrantes de Dungavel, en Escocia. En esa época fue cuando mi madre murió. Me sentía confuso,

me encontraba bajo mucha presión, así que firmé una declaración de limitación de responsabilidad para volver a casa a visitar la tumba de mi madre. Me trasladaron a otro centro de internamiento –Oakington–, que era incluso peor. Tampoco allí tenían instalaciones aptas para mi salud mental, así que me enviaron a Harmondsworth.

Incluso después de que finalmente me diagnosticaran problemas de salud mental en 2010, y de que un informe médico probara que había sido víctima de la tortura, y de que mi solicitud de asilo fuera validada por un dictamen pericial del país, seguí estando detenido. Ahora mismo he estado detenido durante casi tres años. Me rendí hasta el punto de intentar suicidarme. Creí que ése sería el modo más fácil de acabar con mi dolor y sufrimiento.

La detención implica no entrar. La puerta cerrada es algo normal que tenemos que sufrir. Cuando estamos detenidos somos como un rebaño de ovejas perseguidas por una manada de lobos. Uno de los funcionarios me dijo “Volverás a tu país o te acabarás muriendo aquí”.

Los tribunales me liberaron en 2011 porque el Ministerio del Interior carecía de base jurídica para tenerme detenido más tiempo. Ahora me han dado permiso para permanecer en el Reino Unido durante tres años. El Ministerio del Interior se retiró de la vista del caso de mi detención ilegal y accedió a darme una compensación.

Todos los países tienen derecho a controlar sus fronteras. Pero, según las leyes de derechos humanos, una persona debería ser detenida únicamente cuando exista una razón legítima y no sólo por interés administrativo. Existe la obligación moral de otorgar al detenido el derecho a un juicio libre, con representación jurídica, para considerar por completo si debe ser detenido o no.

William, miembro del programa Freed Voices, a cargo de Detention Action www.detentionaction.org.uk
Si desea más información contacte con jerome@detentionaction.org.uk

La detención en recintos cerrados en la República Checa: ¿por qué razones?

Beata Szakacsova

A pesar de las relativamente buenas condiciones de los centros cerrados de detención de la República Checa, cabría responder a una serie de preguntas importantes sobre la justificación de las detenciones.

A quienes llegan por aire a la República Checa solicitando asilo se les transfiere a un "centro de recepción" situado en el Aeropuerto Václav Havel de Praga. Aunque se les priva de su libertad, tienen el acceso limitado a espacios al aire libre y a Internet, y solo se les permite utilizar un teléfono público, a los solicitantes de asilo no se les trata como a delincuentes y los detenidos declaran que las condiciones del centro de recepción son moderadamente buenas. Sin embargo, la actual práctica en la República Checa de detener a los solicitantes de protección internacional no está exenta de algunos problemas importantes.

En primer lugar, existe una marcada falta de atención hacia las circunstancias particulares de cada uno de ellos. Si el solicitante es una persona vulnerable, se le debería dar permiso para entrar en el territorio. La Ley de Asilo checa define a los solicitantes como vulnerables si se trata de un menor no acompañado, un padre/madre o familia con hijos menores de edad o con adultos con discapacidad, una persona con una discapacidad grave, una mujer embarazada o una persona que haya sido torturada, violada o víctima de otros tipos de violencia psicológica, física o sexual. Sin embargo, dado que la decisión de permitir o denegar la entrada al país se expide en casi todos los casos antes de que el Ministerio del Interior pueda escuchar las razones por las que los solicitantes abandonaron sus países de asilo, resulta complicado ver cómo se podría juzgar, por ejemplo, si han sufrido o no violencia física o psicológica. Las medidas para reconocer a las personas vulnerables se limitan a tener en cuenta la edad del solicitante (por ejemplo, si el solicitante de asilo es menor o no). Casi todos los solicitantes son, por tanto, detenidos en un centro de recepción cerrado en vez de ser admitidos en el territorio.

En segundo lugar, a la hora de justificar la denegación del permiso para entrar en el país (permitiendo por tanto su detención en recintos cerrados) se aplica de manera extensiva la base de la Ley de Asilo checa, que establece que la detención es válida siempre que existan sospechas bien fundadas de que el solicitante podría suponer una amenaza para el "orden público". El lenguaje de la ley a este respecto ofrece poca claridad sobre los detalles, lo que permite una interpretación muy amplia. Resulta interesante observar que las decisiones del Ministerio del Interior que se basan en estas bases revelan una

aparente predisposición a creer que los solicitantes están haciendo un mal uso del proceso de determinación de la condición de refugiado con el fin de intentar entrar en el territorio sin la documentación adecuada o sin visados, y que esto constituye una amenaza potencial para el orden público. Esta interpretación ha sido respaldada en repetidas ocasiones por los tribunales.

En tercer lugar, aun después de que los solicitantes hayan sido admitidos en el territorio para evaluar sus demandas con más detenimiento, permanecen detenidos en recintos cerrados. La Ley de Asilo checa establece que una vez que se le ha concedido permiso para entrar al territorio, el solicitante deberá ser transferido a un centro de recepción en el mismo. Pero dicho centro también es cerrado. Las bases jurídicas para la privación continuada de su derecho a la libertad no están claras en absoluto. El Artículo 5 párrafo 1(f) del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos¹ permite "el arresto o detención legítima de una persona para evitar que entre al país de forma no autorizada". Por tanto, resulta muy cuestionable que se permita o justifique la limitación del derecho a la libertad de una persona a la que ya se le ha concedido permiso para entrar en el país.

Recomendaciones

- Deberían llevarse a cabo entrevistas en profundidad con los solicitantes antes de tomar una decisión sobre si se les permite o deniega el acceso al territorio.
- Si al solicitante de protección internacional se le concede permiso para entrar en el territorio, éste debería ser transferido a un campamento abierto del que se le permitiera salir en cualquier momento.
- En los casos de solicitud al amparo del Reglamento de Dublín en los que el tribunal necesite determinar qué Estado miembro es responsable de la solicitud, el solicitante debería ser transferido a un campamento.
- No debería darse por sentado que los solicitantes de asilo no están dispuestos a colaborar con las autoridades en su proceso de determinación de la condición de refugiado. El centro de recepción del territorio no debería ser un lugar cerrado.

Beata Szakacsova beata.szakacsova@opu.cz es abogada y trabaja en la Organización de Ayuda al Refugiado de la República Checa. www.opu.cz/en/

1. <http://tinyurl.com/ConvEuDH>

octubre 2013

Amenazas contra la libertad en Alemania

Jolie Chai

En enero de 2012 Mohamed Rahsepar, un solicitante de asilo iraní, se suicidó después de pasar siete meses en centro de acogida para solicitantes de asilo de Würzburg (un antiguo cuartel militar en el estado sureño de Baviera). Su suicidio encendió protestas a nivel nacional, huelgas de hambre y un "tour bus" de refugiados, que inició un año de campaña a través de las principales ciudades de Alemania, documentando las condiciones de los solicitantes de asilo que viven en los márgenes de la sociedad. En marzo de 2013, miles de personas se reunieron en Berlín para exigir cambios en las prácticas de asilo de Alemania basadas en la disuasión.

El nuevo aeropuerto que se está construyendo en Berlín incluirá un complejo de 1.000 metros cuadrados con videovigilancia y rodeado de una valla de tres metros de altura. Estas instalaciones formarán parte de un procedimiento de asilo acelerado "extraterritorial" más amplio, que ya se encuentra implantado en cinco importantes aeropuertos de toda Alemania. Todos los solicitantes de asilo que lleguen a Berlín por aire serán detenidos allí. La Oficina Federal de Inmigración y Refugiados o el Tribunal Administrativo llevarán a cabo una evaluación prioritaria de su solicitud de asilo (incluidas todas las vistas y recursos consiguientes) en un plazo de 19 días. Si una solicitud se considera "manifiestamente infundada"¹, se expedirá una orden de deportación. Según Amnistía Internacional, el 86% de los 4.113 recursos que se remitieron entre 1993 y 2007 por el procedimiento del aeropuerto fueron rechazadas.

El objetivo del Gobierno es minimizar los procesos largos y reducir costes, y evitar que los migrantes económicos soliciten asilo. Sin embargo, muchos han argumentado que este procedimiento, con su evaluación expés y su detención automática, equivale a una detención arbitraria. Numerosas organizaciones han instado a las autoridades a que se aseguren de que los solicitantes de asilo no sean detenidos de forma rutinaria y que se garantice su derecho a un procedimiento de asilo justo. Argumentan además que las personas con necesidades especiales –entre ellas los menores no acompañados y los supervivientes de experiencias traumáticas y tortura– deberían ser identificados y tenerse en cuenta sus circunstancias especiales. Se ha denunciado que con frecuencia los solicitantes de asilo no llegan a poder obtener representación legal alguna y como consecuencia tienen serias dificultades para cumplimentar los procedimientos necesarios para interponer un recurso, conseguir la suspensión de su deportación o para acceder a los mecanismos de reclamación o a cuidados sanitarios.

El riesgo de detención inmediata y deportación, sin embargo, no es la única barrera que encuentran a su llegada a Alemania. A los solicitantes de asilo que pueden entrar en el país se les dispersa de inmediato a lo largo de los distintos Estados federales y se les obliga a permanecer en uno de los 22 centros de recepción de Alemania durante los tres meses previos a su traslado a un "refugio comunitario". La estancia en refugios comunitarios varía bastante pero puede llegar a durar años. La regulación sobre residencia (Residenzpflicht) impone aún más restricciones, previniendo que los solicitantes de asilo se trasladen fuera del Estado federal o del distrito designado. En el noreste, en el Estado de Mecklenburgo-Pomerania Occidental, las dificultades a raíz de esto son evidentes. Alojados en viejos barracones militares del Este de Alemania, conectados únicamente por una carretera nacional y rodeados de bosques, cuando se expide una carta de deportación a uno de los solicitantes de asilo, sólo tienen dos semanas para encontrar un abogado y presentar un recurso. Ellos se preguntan dónde van a encontrar un abogado: "Viajar a una ciudad como Hamburgo, donde podríamos disponer de asistencia, está prohibido. Una abogada particular acude al campo dos veces por semana: una mujer para 450 residentes"².

Alemania se posicionó hace poco a la cabeza de la respuesta europea a los desplazamientos de refugiados de la región árabe con la ampliación de sus programas de reasentamiento, un agradable gesto de solidaridad internacional y de aceptación de la responsabilidad conjunta. Una mejora de las condiciones de recepción y la ampliación de las posibilidades de inclusión de los programas de subvencionados basados en la familia y en la comunidad podría ser perfectamente el siguiente paso. De hecho, esto supondría una alternativa positiva al sistema de detención de facto que en la actualidad constituye la respuesta estándar de Alemania a los solicitantes de asilo.

Jolie Chai joliechai@gmail.com vive en Berlín, Alemania, y actualmente se encuentra en una misión con el ACNUR. También imparte clases en la Universidad de Erfurt. El presente artículo ha sido redactado a título personal.

1. Ya sea basándose en la falta de documentos, su procedencia de un país en el que hay seguridad o que hayan entrado a través de un tercer país seguro (de acuerdo con Dublín II).
2. Krahe, D 'Purgatory in Provincial Germany: Life Behind Bars Drives Asylum Seekers to Desperation' ("Sufrimiento en las provincias alemanas: la vida tras las rejas lleva a los solicitantes de asilo a la desesperación"), *Der Spiegel*, 27 January 2011. <http://tinyurl.com/Spiegel-Krahe-27jan2011>

Nuevas normas europeas

Dersim Yabasun

La Comisión Europea presentó en 2008 su primera propuesta de enmendar la "Directiva sobre condiciones de acogida" que fijaba los estándares mínimos para la recepción de solicitantes de asilo. Luego la propuesta se modificó en 2011, tras unas difíciles negociaciones entre todos los legisladores, el Parlamento Europeo y el Consejo, y considerando una serie de consultas previas a ACNUR y las ONG durante las que se identificó la prevención del tan extendido uso arbitrario de la detención como una de las cuestiones a abordar¹. Al final se llegó a un acuerdo político en el Consejo en octubre de 2012, y el 29 de junio de 2013 la "Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)" ya enmendada, se convirtió en ley².

Las medidas acordadas con respecto a la detención estipulan que un solicitante de protección internacional sólo puede ser detenido en los siguientes supuestos:

- Con el fin de determinar o verificar su identidad o nacionalidad.

- Con el fin de determinar los aspectos de su solicitud de protección internacional.
- Para decidir sobre su derecho a entrar en el territorio.
- Cuando se haga al amparo de la Directiva sobre retornos 2008/115/CE y cuando existan razones para creer que esa persona solicita protección internacional con el único propósito de frustrar o retrasar la aplicación del dictamen acerca de su retorno.
- Para proteger la seguridad nacional o el orden público.
- En caso de transferencia a otro Estado miembro de acuerdo con el Reglamento Dublín.³

La Directiva también estipula nuevas medidas con respecto a las condiciones de la detención de solicitantes de protección internacional. Éstas dictan que la detención se producirá por norma general en centros de detención especializados. Cuando ello no sea posible y los solicitantes tengan que ser alojados en una prisión, se les mantendrá separados de los prisioneros normales. Además, los solicitantes detenidos tendrán acceso a espacios al aire libre y se les mantendrá informados de las normas y de sus derechos en el centro de detención en una lengua que entiendan o que supuestamente comprendan a un nivel razonable. Los menores no acompañados sólo serán detenidos en "circunstancias excepcionales" y no se les alojará en prisiones⁴.

Ahora solo falta que los Estados miembro implementen estas nuevas medidas.

Dersim Yabasun está realizando un trabajo de investigación doctoral sobre la refundición de las directivas de la UE referentes al asilo y ha trabajado en la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento Europeo, abordando cuestiones relacionadas con el asilo (financiado mediante una beca Schuman). dersim.yabasun@maastrichtuniversity.nl

1. Véase la propuesta enmendada de 2011: <http://tinyurl.com/n67qkwm>

2. Directiva 2013/33/EU: <http://tinyurl.com/directivaEU2013-33>

3. Véase Artículo 8(3) Directiva 2013/33/EU.

4. Si desea información más detallada, vea el Artículo 10 de la Directiva 2013/33/EU sobre las condiciones del internamiento y el Artículo 11 sobre el internamiento de las personas vulnerables.



MSP/Olmo Calvo

octubre 2013

Detención de mujeres: Principios de igualdad y no discriminación

Ali McGinley

Los principios internacionales de igualdad y no discriminación deben aplicarse al sistema de detención migratoria en el Reino Unido, que en la actualidad no cumple ni siquiera con las normas mínimas que se aplican en las prisiones.

La no discriminación es un principio fundamental de las normas internacionales de los derechos humanos. Está consagrado en diversos tratados internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW, por sus siglas en inglés), que establece que la discriminación contra las mujeres es “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo” que dé como resultado la restricción de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres.

Las Reglas de la ONU para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok¹) reconocen las necesidades particulares de las mujeres en el sistema de justicia penal y también introducen salvaguardas para proteger a las mujeres contra los malos tratos. Aunque los escenarios de la detención migratoria no están contemplados en las Reglas de Bangkok, estos mismos principios son muy relevantes para tales reglas; las Directrices del ACNUR sobre la detención, por ejemplo, se refieren a las Reglas de Bangkok en su directriz sobre las mujeres solicitantes de asilo en detención.² Considerando los lugares de detención desde la perspectiva de género, Reforma Penal Internacional y la Asociación para la Prevención de la Tortura establecieron que las mujeres se enfrentan a más vulnerabilidad y riesgo, y que si bien las “causas profundas” de ambos con frecuencia son externas al entorno físico de la detención, la vulnerabilidad y el riesgo se intensifican “significativamente en los lugares de privación de libertad”.³

En el Reino Unido, el Deber de Igualdad, que entró en vigor en abril de 2011, obliga a los organismos públicos a tener “debidamente en cuenta” las características protegidas como el género. Sin embargo, aún no existe una política con perspectiva de género específica para las mujeres detenidas en el Reino Unido – a diferencia del sistema penitenciario – y en muchas áreas de detención migratoria se aplican estándares que no están a la altura de las normas penitenciarias. Por ejemplo, en los centros de detención de corto plazo del Reino Unido, los hombres y las mujeres están detenidos en la misma estructura, algo que no sucedería en el sistema penitenciario. El sistema penitenciario tiene una Orden de Servicio Penitenciario sobre el Establecimiento



Mujer solicitante de asilo procedente de Ucrania mirando a través de los barrotes del centro de detención de Medvedov, Eslovaquia.

de una apropiada diversidad del personal por género en los establecimientos (PSO 8005) que describe las consideraciones sobre el personal adecuado teniendo en cuenta el género y las particulares tareas en la prisión que son específicas al género. No ha sido publicada ninguna directriz política equivalente en los centros de expulsión migratoria del Reino Unido con mujeres detenidas, y las instalaciones no hacen pública la proporción del personal femenino que contratan.

A la luz de las normas internacionales y nacionales, es motivo de preocupación que las necesidades particulares de las mujeres detenidas – en el Reino Unido y en otros lugares – no sean tenidas en cuenta y que sus realidades cotidianas suelan distar mucho de estos principios fundamentales de igualdad y no discriminación.

Ali McGinley ali.mcginley@aviddetention.org.uk es Directora de AVID (Asociación de Visitantes a Detenidos por Motivos Migratorios)⁴ en Londres, Reino Unido. www.aviddetention.org.uk

1. Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), www.penalreform.org/publications/bangkok+rules

2. ACNUR (2012) Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9045.pdf

3. Reforma Penal Internacional y Asociación para la Prevención de la Tortura (2013), *Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género* www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/03/Women-in-detention-ES-final.pdf

4. En 2010 AVID realizó un acuerdo con la Agencia de Fronteras del Reino Unido para llevar a cabo una comparación de las políticas de servicios penitenciarios del Reino Unido relativas a las mujeres, e identificar los conocimientos que podrían ser aplicados a las mujeres en el sistema de detención. La publicación de los resultados ha quedado en suspenso debido, según la UKBA, a las presiones de otras prioridades y cargas de trabajo.

El discurso de la seguridad y la detención en Sudáfrica

Roni Amit

El ejemplo de Sudáfrica resulta instructivo a la hora de demostrar la limitación y los peligros de la creciente predilección por la detención como herramienta de gestión de la migración.

Para los legisladores gubernamentales de todos los rincones del planeta la detención siempre ha parecido un modo efectivo de mantener un seguimiento de los migrantes, vistos como potencialmente peligrosos para la seguridad, y una forma de hacer que la migración resulte menos atractiva para ellos. No obstante, existen pocas evidencias de que esta estrategia –aunque resulte popular entre el público en general– esté alcanzando sus objetivos en cuanto a seguridad y disuasión.

en la práctica. En raras ocasiones, si es que lo hacen en alguna, los funcionarios de inmigración aplican cierto criterio. En vez de eso, a los “extranjeros ilegales” se les mantiene en el Centro de Repatriación de Lindela¹ por defecto. Los funcionarios de inmigración no tienen en cuenta factores que podrían pesar más que los argumentos para detenerles (menos el soborno, que sigue siendo una opción viable para evitar la detención). El resultado es una confianza ciega en la detención como método, que atrapa en sus redes a solicitantes de asilo, refugiados, migrantes documentados y a otros que se encuentran de manera legal en el país. Posteriormente muchos de estos individuos serán deportados ilegalmente, algunos de vuelta a los peligros de los que habían huido.

Dentro de Lindela, la asunción de que todos los detenidos son ilegales y por tanto constituyen un peligro para la seguridad ha legitimado la violación rutinaria de los derechos de los detenidos y su desprotección jurídica. En uno de los casos, por ejemplo, para justificar su desobediencia del específico y absoluto límite de 120 días que impone la ley en los casos de detención de inmigrantes, el Ministerio del Interior (DHA, por sus siglas en inglés)² argumentó que había cumplido en la medida de lo “razonablemente posible” con la ley pero que consideraba que “el interés superior de velar por la justicia” legitimaban la posibilidad de seguir deteniendo al individuo indefinidamente, y que soltarle según lo que dicta la ley sería de hecho “perpetuar la ilegalidad” enviando el “mensaje equivocado” a los “extranjeros ilegales” que se encontraban en el país. El hecho de que el detenido en cuestión fuera un solicitante de asilo al que se había enviado erróneamente a Lindela tras haber sido liberado de cargos delictivos no relacionados resultó irrelevante para el Gobierno a la hora de decidir si llevaba a cabo su detención, que automáticamente etiquetó este caso como una cuestión de seguridad. El Ministerio admitió además que no había apelado a un Tribunal de Magistrados, como exige la ley, para solicitar una orden para prolongar su detención a más de treinta días porque como “entidad con carácter jurídico” que es, sus miembros estarían dispuestos a adherirse a los requisitos legales que el Ministerio del Interior considerase que tiene derecho a ignorar.



Lawyers for Human Rights/Julie Ehrenstein

Liberación de un grupo de solicitantes de asilo detenidos ilegalmente, Centro de Repatriación de Lindela.

Al mismo tiempo, las prácticas de detención de Sudáfrica ilustran hasta qué punto el mensaje sobre que la imposición de medidas de seguridad sobre la migración resulta esencial para mantener la integridad del Estado puede legitimar una serie de prácticas ilegales y provocar muchos retrocesos, entre los cuales se incluyen detenciones y deportaciones ilegales, violación de derechos, costes financieros, un caldo de cultivo para la corrupción y problemas para el cumplimiento de la ley.

La presunción de ilegalidad

La detención de inmigrantes es discrecional según el derecho sudafricano. Los discursos predominantes que enmarcan la migración como un problema de seguridad, sin embargo, han promovido que aumenten las detenciones

octubre 2013

En otras palabras, los intereses del Estado –definidos en términos de seguridad– justificaban que se desobedecieran disposiciones jurídicas con el fin de mantener una noción más amplia de la legalidad entendida mediante el control sobre los migrantes y su aplicación a través de la detención. En un período de 23 meses entre 2009 y 2010, la ONG de asistencia jurídica Lawyers for Human Rights (abogados para la defensa de los derechos humanos) llevó más de 100 casos representando a particulares que habían sido detenidos ilegalmente y, desde entonces, siguen presentando este tipo de casos casi semanalmente. A causa de sus competencias limitadas, estos casos tienden a representar sólo una fracción de todos los que se encuentran detenidos ilegalmente en Lindela.

El Ministerio del Interior sostiene que un individuo puede seguir siendo un extranjero ilegal después de haber solicitado asilo y que los mismos solicitantes pueden ser detenidos como extranjeros en situación de ilegalidad. Los funcionarios de inmigración también detienen a individuos en la frontera antes de que puedan solicitar asilo, así como a individuos que se hallan dentro del país y que manifiestan su intención de solicitar asilo. Estas prácticas contravienen directamente el régimen jurídico establecido por la Ley de Refugiados de Sudáfrica, que exige que a todos los individuos se les permita solicitar asilo, prohíbe la detención de los solicitantes de asilo como si fueran extranjeros en situación de ilegalidad, y sólo permite la detención de los solicitantes de acuerdo con una serie de circunstancias muy concretas, al mismo tiempo que establece un estricto conjunto de garantías procesales.

Clasificar la migración como una amenaza contra la seguridad ha generado la percepción de que las demandas jurídicas de los detenidos carecen de legitimidad, animando a los funcionarios de inmigración a denegar a los detenidos el acceso a sus derechos jurídicos de recurrir y solicitar una revisión de su caso.³ El acceso a los derechos jurídicos está circunscrito en gran medida a la detención y los individuos pueden llegar a ser deportados ilegalmente sin un proceso de apelación o recurso y con grandes riesgos para su seguridad. Los casos revelaron la práctica de detener a solicitantes de asilo y refugiados documentados y denegarles de forma activa el acceso particular a los sistemas de protección jurídica dentro del marco de la solicitud de asilo.⁴

Costes adicionales y retrocesos.

Por otro lado, no hay muchos indicios que sugieran que dichas detenciones hayan sido efectivas

a la hora de alcanzar sus objetivos. De hecho, podrían estar menoscabándolos. Dado que ya no pueden entrar al país de manera legal y conseguir documentación, muchos deportados vuelven después a Sudáfrica de forma ilegal o solicitan documentación usando un nombre falso, poniendo en entredicho la afirmación de que ha aumentado la seguridad relacionada con las deportaciones. En comentarios recientes que sugerían volver a evaluar las prácticas de detención y deportación, el ministro de Interior observó que su política fallida le estaba costando al país 70-90 millones de rands (7-9 millones de dólares estadounidenses) por año.

Las extendidas detenciones han originado también una cultura de corrupción, ya que muchos individuos –incluso aquellos que han sido detenidos de forma ilegal– no tienen más opción que sobornar para ser liberados y evitar la deportación. El poder obtener estos pagos supone un incentivo más para que los funcionarios denieguen a los detenidos el acceso a medios legales y gratuitos para conseguir su libertad. Quizás la principal consecuencia de la ley es la ciega confianza en el poder de la detención. El Ministerio del Interior defiende cada cierto tiempo las violaciones de la legalidad amparándose en la necesidad, en lo que supone una completa desobediencia de los dictámenes judiciales. Debido a que se considera que la seguridad prima sobre otros intereses, se sientan las bases para confiar aún más en la detención, lo que da lugar a la violación de derechos, corrupción y, finalmente, desobediencia de las leyes por parte del Gobierno, una situación que amenaza con menoscabar los pilares de la democracia constitucional.

Roni Amit roniamit@wits.ac.za es es investigador senior en el Centro Africano para la Migración y la Sociedad (ACMS, por sus siglas en inglés) www.migration.org.za

1. También conocido como Lindela Holding Facility (centro de detención de Lindela), situado aproximadamente a 40 kilómetros de Johannesburgo.

2. El organismo responsable de inmigración.

3. Las experiencias de los detenidos en Lindela se debaten en R. Amit, Lost in the Vortex: Irregularities in the Detention and Deportation of Non-Nationals in South Africa (Perdido en el vórtice: irregularidades en la detención y deportación de no nacionales en Sudáfrica), Programa de Estudios sobre Migración Forzada, junio de 2010 <http://tinyurl.com/Amit-June2010-Vortex>

4. Si desea ampliar detalles sobre los tipos de ilegalidades, vea el artículo de R. Amit y R. Zelada-Aprili, Breaking the Law, Breaking the Bank: The Cost of Home Affairs' Illegal Detention Practices (Quebrantar la ley, romper la banca: el coste de las prácticas de detención ilegal del Ministerio del Interior), informe del Centro Africano para la Migración y la Sociedad, septiembre de 2012 <http://tinyurl.com/Amit-Aprili-Sept2012-Breaking>

Detención en Kenia: Riesgos para los refugiados y solicitantes de asilo

Lucy Kiama y Dennis Likule

Los refugiados y solicitantes de asilo detenidos en Kenia corren el riesgo de ser condenados por diferentes razones y sufrir detenciones prolongadas debido a la escasa coordinación entre los funcionarios de inmigración, la policía y los funcionarios penitenciarios, junto con la escasez de suficientes intérpretes y los bajos niveles de conocimiento entre los funcionarios públicos y las fuerzas de policía.

Kenia acoge a un gran número de refugiados, personas desplazadas internamente (PDI), personas apátridas, migrantes económicos y víctimas de trata y tráfico de personas. El Consorcio para los Refugiados de Kenia (RCK, por sus siglas en inglés) dirige un plan de supervisión de la detención que se compone de diez observadores en los centros de detención ubicados en prisiones a lo largo de las principales rutas de migración y en los centros urbanos que acogen a solicitantes de asilo y otros migrantes. Estos observadores de la detención supervisan las violaciones de los derechos de los refugiados y los casos relacionados con el asilo en las cárceles, las delegaciones de policía y los tribunales de justicia y de esta forma desempeñan un papel fundamental de protección, en el cual no sólo crean un vínculo esencial con el sistema de justicia penal, sino que también pueden proporcionar intervención y asistencia inmediatas para los migrantes detenidos. Sólo en 2012, el RCK proporcionó representación legal a 727 solicitantes de asilo y refugiados detenidos en varios centros de detención en todo el país.

Uno de los retos de los flujos migratorios mixtos y la protección de refugiados en Kenia ha sido la falta de distinción, por parte de las fuerzas de policía y otros actores interesados, entre delincuentes, inmigrantes ilegales y solicitantes de asilo. Todas estas categorías de personas son detenidas en las mismas cárceles y sometidas a las mismas normas de confinamiento; los solicitantes de asilo terminan siendo tratados como delincuentes, una cuestión que claramente va contra el carácter civil del concepto de asilo. Las condiciones de encarcelamiento exponen a los solicitantes de asilo y los refugiados a agresiones, abuso sexual, tortura, enfermedades, falta de asesoramiento, asistencia legal limitada y carencias en la alimentación. La situación con frecuencia se complica por la falta de servicios de traducción en las cárceles, lo que significa que los solicitantes de asilo no pueden hablar sobre los problemas que han enfrentado o reportar cualquier abuso a las autoridades.

Conforme a la Ley de Refugiados de Kenia de 2006, todos los solicitantes de asilo tienen un plazo de 30 días desde su ingreso a Kenia para dirigirse a las autoridades competentes en materia de refugiados más cercanas para registrarse como refugiados, sin importar cómo o dónde entraron en el país. La ley también establece que a cada refugiado se le garantice una audiencia imparcial y se le reconozca la posibilidad de defenderse ante un tribunal de justicia. Sin embargo, las autoridades de policía normalmente ignoran estos derechos y la mayoría de las veces los refugiados terminan siendo acusados – injustamente – porque los funcionarios de policía tienden a carecer de conocimientos adecuados sobre cómo tratar a los solicitantes de asilo y por las barreras del idioma y la escasez de intérpretes.

Los solicitantes de asilo se han vuelto más vulnerables como resultado de una directiva emitida el 18 de diciembre de 2012 por el Gobierno de Kenia, a través de su Departamento de Asuntos de Refugiados, que impone el traslado a los campamentos de todos los refugiados que viven en los centros urbanos¹. En la directiva también se emitía una orden para detener el registro de todos los refugiados y solicitantes de asilo en las zonas urbanas y consecuentemente indicaba que todas las agencias, incluyendo al ACNUR, debían dejar de brindar servicios directos a los refugiados. Esto claramente produjo graves vacíos de protección, limitando el acceso de los refugiados a los servicios y exponiéndolos al arresto, la detención y la deportación. Cabe destacar que desde la publicación de la directiva, los casos de acoso a refugiados por parte de funcionarios de policía en Nairobi y otras zonas urbanas se han incrementado drásticamente. Se ha informado de casos de arrestos arbitrarios y detención ilegal de refugiados; además, las personas detenidas no son llamadas a comparecer ante un tribunal dentro del plazo constitucionalmente establecido de 24 horas desde su arresto, lo que constituye una negación de sus derechos.

octubre 2013

Flujos migratorios mixtos y detención

Durante una de sus misiones de control de protección en la región costera, el RCK visitó la cárcel de Voi, en el condado de Taita Taveta, para dar seguimiento a casos de detención². La región es una ruta de tránsito utilizada para la trata de personas de personas desde el Cuerno de África a través de Tanzania hasta Sudáfrica. En la cárcel, encontramos y entrevistamos a ocho ciudadanos etíopes que habían cumplido condenas de cuatro meses por estancia ilegal y estaban detenidos mientras esperaban ser deportados. También logramos entrevistar a los funcionarios y escuchar sus inquietudes, y pudimos conocer algunos de sus preocupaciones, en particular, que los solicitantes de asilo con frecuencia están mezclados con personas víctimas de trata y que las autoridades no siempre pueden distinguir entre los dos grupos y proporcionar la asistencia necesaria a los solicitantes de asilo. Esto se debe a que existe poco o ningún conocimiento respecto al asilo, de modo que cualquier persona sin un documento es considerada un inmigrante ilegal y es detenida. Esto se ve agravado por el escaso conocimiento y acceso que tienen los oficiales al Departamento de Asuntos de Refugiados, que podría interceder a favor de los solicitantes de asilo o investigarlos.

Otro motivo de preocupación es la falta de coordinación que caracteriza la deportación de migrantes en toda la región. Los funcionarios normalmente devuelven a los migrantes a los puntos de ingreso más cercanos, normalmente sin remitirlos a las autoridades competentes en los puestos de frontera. Eso expone a los migrantes al riesgo de ser condenados por diferentes razones y sufrir detenciones prolongadas por las autoridades en cada país al que son devueltos, lo que claramente constituye una violación de sus derechos.

Recomendaciones

Para responder a estos desafíos, se recomienda lo siguiente:

- Deben establecerse centros de recepción en las principales rutas migratorias o en los puntos de ingreso en las fronteras. Esto ayudaría a un rápido registro y evaluación de todos los migrantes, en particular de los solicitantes de asilo.
- Los organismos gubernamentales que se ocupan de detención y deportación deben colaborar de



una forma más efectiva para reducir los casos de detención y la detención prolongada en espera de deportación.

- La detención sólo debe ser usada como medida de último recurso, luego de haber explorado todas las otras opciones viables³.
- Las redes regionales e internacionales de la sociedad civil deben esforzarse más por compartir información sobre las buenas prácticas sobre el trabajo con refugiados y solicitantes de asilo sometidos a detención y/o deportación; los esfuerzos como aquellos de la Coalición Internacional contra la Detención (IDC, por su sigla en inglés) deberían ser apoyados y aprovechados para facilitar la aplicación efectiva de las leyes en materia de detención y deportación.
- Los gobiernos y órganos jurisdiccionales de la región deben colaborar para compartir información sobre las buenas prácticas y promoverlas, incluyendo el establecimiento de comisiones de control y los Relatores Especiales.

Lucy Kiama refcon@rckkenya.org es Directora Ejecutiva del Consorcio para los Refugiados de Kenia (RCK) y Dennis Likule dennis@rckkenya.org es Oficial de Programas asistente (Legal) en el RCK. www.rckkenya.org

1. La orden se emitió a raíz de persistentes ataques con granadas en el suburbio de Eastleigh en Nairobi, habitado en su mayoría por refugiados somalíes y oromo.
2. 'Misión de control de fronteras para la protección de refugiados: Problemas en la costa. Un informe del Consorcio para los Refugiados de Kenia sobre una misión de control a Mombasa, Voi, Taveta, Kwale y Lunga Lungu', noviembre de 2012. <http://tinyurl.com/RCK-2012-Coast-monitoring>
3. Ver el artículo de Alice Edwards 'La detención bajo escrutinio', que se enfoca en las directrices del ACNUR. www.fmreview.org/es/detencion/edwards

Último recurso para los casos de detención y deportación errónea en África

Matthew C. Kane y Susan F. Kane

Esmaila Connateh era una de las cerca de 126.247 personas extranjeras deportadas en masa desde Angola en 2004. Ni se les expidió una orden de arresto ni se les dio ninguna razón. Su documentación oficial les fue confiscada, como ocurrió con los bienes que no habían tenido que dejar atrás. A la mayoría se les mantuvo durante semanas (a algunos durante meses) en campos de internamiento que antes servían para guardar animales y que seguían llenos de excrementos. No disponían de atención médica, la comida escaseaba y los sistemas de saneamiento eran deficientes. A ninguno se le permitió acceder al sistema jurídico para recurrir su arresto, detención o condiciones de confinamiento.

Sin ningún foro alternativo viable al que notificar estas violaciones de los derechos humanos, el Instituto de Derechos Humanos y Desarrollo en África presentó una queja en su nombre ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. La Comisión fue establecida por la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos para abordar las violaciones de los derechos dispuestos en dicha Carta.

Al considerar el caso de Esmaila Connateh, la Comisión sopesó las presuntas violaciones de la Carta, tomando una decisión sobre el merecimiento de cada una. Con respecto al Artículo 6 de la Carta (que versa sobre la detención), la Comisión dictaminó lo siguiente: "La prohibición de las detenciones arbitrarias incluye la prohibición de la detención indefinida así como los arrestos y detenciones únicamente por razón de etnia". Dado que no existían pruebas de que "a las víctimas se les hubiese mostrado una orden u otro documento relativo a los cargos bajo los que se les estaba arrestando", dichos arrestos y detenciones eran arbitrarios y Angola estaba violando el Artículo 6. En otros casos de arrestos y detención arbitraria, la Comisión ha dejado claro que "la arbitrariedad no se equiparará con el hecho de "ser contrario a la ley" sino que deberá interpretarse de un modo más amplio para incluir elementos de inoportunidad, injusticia, falta de previsibilidad y de garantías procesales". En resumen, la Comisión reconoce que las leyes de un país concreto pueden no ser razonables y que hay que mirar más allá de las leyes nacionales para determinar si un arresto es procedente.

La Comisión también halló que la conducta de Angola violaba el Artículo 12 relativo a la libertad de movimiento y residencia. "Aunque los Estados africanos puedan expulsar a los no nacionales de sus territorios, las medidas que tomen en dichas circunstancias deberán ser sin detrimento del disfrute de los derechos humanos

[...] Las deportaciones [deberían] producirse de acuerdo con las garantías procesales [...] La situación tal y como se presenta por parte del demandante no ofreció a los expulsados las debidas garantías procesales para la protección de los derechos que presuntamente el Estado demandado ha violado y no se les permitió acceder a las vías de recurso del derecho nacional para al menos recurrir, si no cambiar, la decisión sobre su expulsión". Además, la Comisión dictaminó que las expulsiones masivas de cualquier categoría de personas, ya sea por razones de nacionalidad, religión, etnia, raza u otras consideraciones, "constituye una especial violación de los derechos humanos".

En términos generales, la Comisión consideró que la expulsión masiva a través de una "acción de Gobierno, especialmente dirigido a grupos específicos nacionales, raciales, étnicos o religiosos es generalmente calificada como discriminatoria en el sentido de que ninguna de sus características tiene ninguna base legal ..." A continuación, la Comisión explica la razón de su decisión: "Los Estados de África en general y de la República de Angola, en particular, se enfrentan a muchos retos, sobre todo económicos. A la vista de estas dificultades, los Estados recurren a menudo a medidas radicales encaminadas a proteger a sus ciudadanos y sus economías de los no nacionales. Sin embargo, sean cuales sean las circunstancias, estas medidas no deben ser tomadas en detrimento del disfrute de los derechos humanos".

Pero, cuando uno gana un caso ante la Comisión, a menudo siente que se trata de una victoria silenciosa porque las decisiones de la Comisión son solo "recomendaciones" y a menudo son sencillamente ignoradas. El Gobierno angoleño no sólo ignoró las decisiones de la Comisión sino que repitió esta infracción posteriormente. Sin embargo, no se debería dejar de optar por la Comisión. Sus recomendaciones ofrecen a las ONG y a los Estados la oportunidad de presionar a un Estado infractor que no cumple con los derechos humanos. También valen como precedentes para las futuras decisiones de la Comisión a la vez que contribuyen al siempre creciente conjunto de leyes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Matthew C. Kane mkane@ryanwhaley.com es abogado en Ryan Whaley Coldiron Shandy PLLC y profesor adjunto en la Facultad de Derecho de Universidad de Oklahoma. Susan F. Kane skane@ryanwhaley.com también se dedica al Derecho.

Más información en <http://caselaw.ihrda.org/acmhpr/>

octubre 2013

Mujeres: detenidas invisibles

Michelle Brané y Lee Wang

La investigación realizada por la Comisión de Mujeres Refugiadas sobre la detención migratoria de mujeres en los EEUU explora el porqué y el cómo de las diferencias de trato entre hombres y mujeres en materia de detención.

Después de recibir llamadas telefónicas desesperadas de mujeres migrantes detenidas en la cárcel del Condado de Baker, en la zona rural de Florida, los abogados de Americans for Immigrant Justice decidieron visitar las instalaciones. Sin embargo, cuando el equipo llegó, el alcaide insistió que en la cárcel no había ninguna mujer. Finalmente, los abogados se fueron. Al día siguiente recibieron otra llamada de una mujer desde el Condado de Baker desesperada por conseguir ayuda. Las mujeres habían estado allí todo el tiempo, pero de alguna manera el alcaide no estaba al tanto de su existencia.

Que el alcaide del Condado de Baker insistiera que no había mujeres en su cárcel es un síntoma de la invisibilidad de las mujeres en el sistema de detención migratoria de los Estados Unidos. De acuerdo con el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los EEUU (ICE, por sus siglas en inglés), las mujeres han representado el 9-10% de la población bajo detención migratoria desde 2008. En 2012, la duración promedio de la permanencia en detención de las mujeres fue 10% más prolongada que la de los hombres, y en el primer semestre de 2013 fue un 18% más prolongada. Es cinco veces más probable que las mujeres detenidas sean solicitantes de asilo.¹

La mayoría de las mujeres están agrupadas en sólo seis instalaciones, mientras que el resto están albergadas en pequeños grupos en cárceles estatales y locales de todo el país. Las seis instalaciones están ubicadas en el sureste y el suroeste de los EEUU, y una instalación en el noroeste. Esta distribución geográfica es importante porque significa que una mujer detenida fuera de estas áreas probablemente sea transferida lejos de donde viven ella y su familia. Investigadores de Human Rights Watch han documentado los numerosos impactos negativos de el traslado sobre la unidad familiar, el acceso a un abogado y la capacidad de lograr un aplazamiento de la deportación.

Las mujeres que no están detenidas en las seis grandes instalaciones se enfrentan a un conjunto diferente de problemas. La mitad de

estas instalaciones más pequeñas representan menos del 3% de la población detenida. Este estatuto de minoría afecta significativamente las condiciones de detención y limita la “libertad de movimiento” de las mujeres – como se denomina al acceso a los servicios. En gran parte esto es el resultado de problemas logísticos que se derivan de la política del ICE que prohíbe que hombres y mujeres estén mezclados. Cuando el ICE alberga hombres y mujeres en las mismas instalaciones, la interacción entre ellos está estrictamente prohibida. La escasez de personal y la distribución de las instalaciones, sin embargo, con frecuencia generan menor libertad de movimiento para las mujeres, quienes están limitadas a ciertas áreas o requieren escoltas para ir de una zona a otra, mientras que los hombres pueden ir y venir con mayor libertad. El resultado es que las mujeres no suelen tener el mismo acceso que los hombres a bibliotecas jurídicas, servicios religiosos, citas médicas, salas de recreo y de visitas. Esta desigualdad puede incluso afectar el acceso a los procedimientos judiciales. Por ejemplo, en la prisión del Condado de Glades, en Florida, las mujeres detenidas sólo pueden participar a través de videoconferencia en las audiencias que determinan si serán deportadas, mientras que los hombres detenidos pueden participar en persona. Esto plantea una alarmante preocupación sobre el proceso.

La Comisión de Mujeres Refugiadas (WRC, por su sigla en inglés) también ha encontrado que las mujeres están más expuestas que los hombres a ser mezcladas con delincuentes. Esto se debe a que más de la mitad de las instalaciones que detienen mujeres albergan menos de diez en un determinado día, lo que no es suficiente para llenar un entero módulo penitenciario. En lugar de desperdiciar camas, estas instalaciones encierran a las migrantes detenidas junto a delincuentes presas. Esta mezcla no sólo viola las normas del ICE, sino que también causa sufrimiento emocional y revive el trauma.

Experiencias y necesidades de las mujeres

Las experiencias de las mujeres detenidas difieren sustancialmente de las de los

hombres, no sólo porque son la minoría en un sistema mayoritariamente masculino, sino también porque tienen experiencias y necesidades particulares que no son reconocidas ni satisfechas.

En primer lugar, las mujeres detenidas son vulnerables a la agresión y la explotación sexual, como lo demuestran las 185 denuncias de abuso sexual presentadas por las detenidas desde 2007.² El ICE ha comenzado a abordar este problema mediante la publicación de un proyecto de reglamentos prolongadamente esperados para cumplir la Ley para la Eliminación de las Violaciones Sexuales en Prisión de 2002. Además, las solicitantes de asilo detenidas sufren de manera desmesurada de altos índices de depresión, ansiedad y trastorno de estrés postraumático, y gran parte de las mujeres detenidas también fueron víctimas de violencia doméstica, agresión sexual, trata y otras formas de violencia por motivos de género. Es fundamental identificar estas poblaciones vulnerables de mujeres, con sus necesidades específicas de salud mental y física. Sin embargo, el ICE podría no lograr identificarlas porque depende de que las detenidas se identifiquen como vulnerables o traumatizadas y depende de personal no capacitado (que con frecuencia son hombres) para recabar información sensible.

En segundo lugar, las mujeres tienen necesidades particulares de salud. En el Centro de Detención del Condado Irwin en Alabama, las mujeres necesitan una nota de su médico para recibir más de 12 compresas higiénicas al mes. Otras instalaciones sólo proporcionan a las mujeres una compresa higiénica a la vez, obligando a que la mujer pida compresas a los guardias de sexo masculino. Algunos de los relatos más inquietantes sobre la detención inadecuada y la falta de atención son de mujeres embarazadas. Las mujeres detenidas en Georgia y Arizona dijeron a la WRC que les negaron las solicitudes de colchones adicionales cuando su ropa de cama era muy delgada, y se vieron obligadas a dar a luz con sólo una enfermera presente. De acuerdo con un informe de la Universidad de Arizona, ha habido mujeres que han abortado después de que sus peticiones de atención médica por una profusa hemorragia fueran ignoradas.

El ICE ha tomado algunas medidas positivas para hacer frente a la atención de salud inadecuada, desarrollando un estándar médico para mujeres con directrices específicas de género. Pero

puede y debe hacer más para implementar estos nuevos estándares en todas las instalaciones y llevar a cabo la debida supervisión y rendición de cuentas. Hasta hace poco, los estándares de detención más enérgicos que eran aplicados en la mayoría de las instalaciones contenían sólo tres referencias a las diferencias de género en su capítulo sobre atención médica (prenatal y posparto, un número suficiente de inodoros y exámenes anuales apropiados al género). Los nuevos estándares, emitidos en 2011, ofrecen mayores garantías de atención médica adecuada y necesaria; sin embargo, hasta la fecha sólo cuatro de las 86 instalaciones que detienen a mujeres han accedido a seguir estos estándares.

En tercer lugar, la separación de las familias que se deriva de la detención afecta particularmente a las mujeres. Es más factible que las mujeres sean cabeza de familias monoparentales, lo que significa que es más probable que la detención de una madre deje a niños sin cuidador. Las madres entrevistadas por la WRC con frecuencia no podían pedir ayuda para el cuidado de sus hijos ya que el ICE no garantiza que las detenidas puedan hacer llamadas telefónicas. Las consecuencias de esta política pueden ser nefastas, incluso pueden poner en peligro el bienestar de los niños, causar un trauma emocional severo y la suspensión de la patria potestad. Una vez detenidos, puede ser extremadamente difícil para las madres y los padres mantener la comunicación básica con los hijos, el sistema de bienestar infantil y los abogados. Los requisitos que los padres deben cumplir visitando en persona a sus hijos o tomando clases de educación parental (que no están disponibles durante la detención) pueden hacer que sea imposible recuperar la custodia. Los centros de detención también suelen negar las solicitudes de los padres para participar, incluso por teléfono, en los procedimientos de los tribunales de familia cuando su patria potestad está en riesgo. Todos estos obstáculos básicos para la comunicación y la participación se ven exacerbados para las mujeres porque tienen más probabilidades que los hombres de ser transferidas lejos de sus hijos y las comunidades que pueden apoyarlas.

Las principales recomendaciones de la WRC incluyen:

- Mejorar la selección y capacitación del personal para identificar y responder adecuadamente a las poblaciones vulnerables.

octubre 2013

- Contratar a detenidos como administradores de recursos que actúen como puntos de contacto en relación a los problemas de las mujeres en cada instalación.
- Recopilar datos específicos de género más completos.
- Ampliar las alternativas a la detención, especialmente para las mujeres embarazadas, las cuidadoras principales y otras poblaciones vulnerables.
- Reformar las leyes de inmigración para incluir la protección y el debido proceso para todos.

Michelle Brané *MichelleB@wrcommission.org* dirige el Programa de Derechos y Justicia de los Migrantes de la Comisión de Mujeres Refugiadas www.womensrefugeecommission.org Lee Wang, *lwang00@gmail.com* fue pasante del programa.

El informe de la Comisión de Mujeres Refugiadas sobre mujeres detenidas será publicado próximamente en <http://wrc.ms/162ur8f>. Para más información sobre el trabajo de la Comisión de Mujeres Refugiadas sobre las mujeres detenidas, ver <http://wrc.ms/1eoH8DE>

1. Todos los datos son del ICE obtenidos por la Comisión de Mujeres Refugiadas el 28 de marzo de 2013.
2. www.aclu.org/sexual-abuse-immigration-detention

¿Unas mejores condiciones de detención promueven el bienestar?

Soorej Jose Puthooppambal, Beth Maina-Ahlberg y Magdalena Bjerneld

Por lo general se suele considerar a Suecia un país con buenas condiciones de detención de inmigrantes. Sin embargo, un reciente estudio realizado en centros de internamiento suecos sugiere que, a pesar de los altos estándares de vida en condiciones de internamiento, los migrantes irregulares detenidos⁴ aún ven su salud y bienestar amenazados.

Suecia posee una capacidad de detención baja en comparación con otros lugares (235) e interna a los inmigrantes en instalaciones seguras especializadas más que en prisiones. La duración máxima del período de detención es de 12 meses. Los centros de internamiento son gestionados por funcionarios contratados por la Junta de Migración Sueca. Los detenidos no llevan ningún tipo de uniforme, pueden utilizar sus teléfonos móviles y tienen acceso a Internet. Los voluntarios de las distintas ONG tienen libertad para acudir a estos centros para proporcionarles asistencia psicosocial.

Pero los resultados iniciales del estudio indican que aún así éstos se sienten desamparados pese a que, en comparación con otros, disponen de mejores instalaciones. Hasta ahora el estudio ha consistido, entre otras cosas, en entrevistas con los detenidos, con los trabajadores y el personal de enfermería de los centros de internamiento y con los voluntarios que los visitan. Los detenidos expresaron cuán inútil les parecía la tarea de buscar ayuda para cubrir sus necesidades cotidianas y para resolver sus cuestiones legales, principalmente por la ausencia de respuestas por parte del personal, los abogados y la policía o por la poca utilidad de las que recibían. Apreciaban poder salir al patio, utilizar el gimnasio, que les sirvieran cuatro comidas al día y disponer de acceso a Internet, pero les

preocupaban las restricciones que les habían impuesto sobre el uso de algunos de estos servicios. Según los detenidos, los servicios siguen estando a discreción de los trabajadores de los centros, quienes desempeñan por tanto un importante papel a la hora de hacer que las condiciones de la detención sean o no tolerables. Sin embargo, en las directrices lanzadas por varias organizaciones internacionales como la OIM, ACNUR y la UE, la formación del personal que trabaja con los detenidos a menudo se relega a un segundo plano.

Las necesidades sanitarias de los detenidos siguen sin cubrirse adecuadamente. Esto es así en todos los centros de internamiento excepto en uno que dispone de una enfermera que visita el centro dos veces por semana, aunque ninguno de ellos dispone de servicios de salud mental. Los detenidos echaban mucho de menos tener a alguien con quien pudieran interactuar con libertad, y su necesidad imperiosa de hablar y de ser escuchados se hizo evidente durante las entrevistas. Las visitas de voluntarios de ONG parecían aliviar el estrés de algunos aunque al mismo tiempo a los detenidos les decepcionaba que los voluntarios no pudieran proporcionarles asistencia jurídica. Culparon de su estrés a algunas características físicas de los centros de internamiento, como que las zonas de descanso estuvieran situadas cerca de las ruidosas áreas comunes y las altas paredes desnudas.

Con independencia de los servicios que les proporcionarían, los detenidos consideraban que los centros de internamiento era similares a las prisiones: “una prisión con extras”, decían. La incertidumbre sobre la duración de la detención y su resultado constituía un importante factor para su estrés. Algunos

declararon que este tipo de internamiento era peor que la prisión, ya que al menos en prisión conoces el resultado y el tiempo que vas a pasar allí.

Soorej Jose Puthoopparambil soorej.jose@kbh.uu.se es estudiante de doctorado en el Departamento de Salud para Mujeres y Niños de la Universidad de Uppsala,

Suecia. Beth Maina Ahlberg beth.ahlberg@vgregion.se y Magdalena Bjerneld magdalena.bjerneld@kbh.uu.se trabajan como investigadoras en el mismo departamento.

1. Proyecto de investigación 2012-15 financiado por el Fondo Europeo para los Refugiados. El presente artículo se centra en los resultados de las entrevistas llevadas a cabo con los detenidos.

La detención de inmigrantes: en busca de alternativas

Philip Amaral

Es innecesario poner en riesgo la salud y el bienestar de las personas deteniéndolas. En lugar de eso, los Gobiernos pueden utilizar alternativas basadas en la comunidad que son más dignas para los migrantes y más rentables para los Estados.

La detención perjudica gravemente a casi cualquiera que la experimente. Estudios científicos sobre los solicitantes de asilo detenidos demuestran que la detención desencadena graves síntomas clínicos de depresiones severas, ansiedad, trastorno de estrés postraumático e incluso autolesiones.

Durante casi una década el personal y voluntarios del Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) han verificado dichos hallazgos en sus visitas a centros de internamiento de toda Europa, donde entran en contacto directo con la desesperación, la incertidumbre, el miedo y la rabia que los detenidos suelen experimentar.¹ La detención es dañina y también innecesaria porque los Gobiernos pueden resolver los casos de migración de las personas dentro de la comunidad en vez de exponerlas a los daños que pueden sufrir en un centro de internamiento.

Las que los Gobiernos y las ONG suelen llamar alternativas a la detención se basan en una premisa más bien sencilla. En vez de destinar a los migrantes a centros de internamiento, se les alojará integrados en la comunidad con poca o ninguna restricción de movimiento. No obstante, llevar esto a la práctica resulta más complicado. A los Gobiernos les preocupa que los migrantes evadan la justicia si no se les mantiene internos mientras que las ONG luchan por decidir qué alternativa a la detención concreta defender y cómo evaluar si es adecuada o no para los migrantes. Y es por eso que en 2011 el Servicio Jesuita a Refugiados inició un estudio en el que se examinaban alternativas a la detención en Bélgica, Alemania y el Reino Unido.² Nos dispusimos a interpretar qué factores eran necesarios – como mínimo – para garantizar que las alternativas a la

detención funcionasen y lo hicimos básicamente entrevistando a los propios migrantes.

Veinticinco migrantes fueron entrevistados en tres países de la UE, con su propio tipo de alternativa a la detención en cada uno de ellos.

Bélgica: familias sin papeles y solicitantes de asilo a los que se les proporcionaba una vivienda dentro de la comunidad y se les asignaba gestores de caso.

Alemania: menores no acompañados que residían en hogares gestionados por la beneficencia de la Iglesia Protestante, donde se les proporcionaba servicios globales y acceso a asistencia jurídica.

Reino Unido: personas cuyas solicitudes de asilo habían sido denegadas y que, de manera regular, se presentaban ante la Agencia de Fronteras del Reino Unido; dos de estas personas habían llevado recientemente dispositivos de vigilancia electrónica en sus tobillos.

Ninguna de las medidas examinadas resultaban inherentemente perjudiciales para los migrantes. Suponían pocas restricciones para su movimiento y les permitían vivir integrados en la comunidad con mucha mayor libertad de la que tendrían en su centro de internamiento. Y aunque cada uno de los países que investigamos continúa llevando a cabo detenciones a gran escala, resulta positivo que al menos existan algunas medidas para sacar a las personas de los centros de internamiento y permitirles vivir en un entorno abierto dentro de la comunidad.

Los mayores problemas que observamos están relacionados con sistemas de asilo e

octubre 2013

inmigración más amplios. Se trata de sistemas basados más en suposiciones sobre cómo se van a comportar los migrantes que en pruebas empíricas. Éstos esperan lo peor de las personas en vez de lo mejor. Dichos enfoques basados en la confrontación se sostienen sobre la base de las tensiones y los agobios que genera todo el sistema. Muchos solicitantes de asilo y migrantes han llevado vidas difíciles y experimentado sucesos que les han causado profundos traumas físicos y psicológicos. Como consecuencia, no están interesados en enfrentarse a nuevas adversidades. Las alternativas a la detención que no tienen en cuenta estos factores son propensas a flaquear o a fracasar, ya sea porque los migrantes desconfían de participar en ellas, o porque los Estados se vuelcan muy poco con las cuestiones que más preocupan a los migrantes.

Aun así, a raíz de nuestro estudio podemos inferir seis características específicas que parecen importantes para el buen funcionamiento de las alternativas a la detención que investigamos. Cada uno de estos aspectos se basa en la idea de que no es suficiente sólo con librar a alguien de su detención. Aunque constituye un buen primer paso, los migrantes siguen necesitando el apoyo del Estado para garantizar que sus casos de inmigración se resuelven de una manera eficaz, justa y en un plazo de tiempo razonable.

En primer lugar, para los migrantes es importante disponer de acceso a una vivienda decente. Si una persona no dispone de un lugar apropiado para vivir, difícilmente podrá centrarse y cumplir con los requisitos de su proceso de inmigración y se arriesgará a caer en la indigencia.



Edificio utilizado para alojar a familias en apartamentos privados, además de oficina de un trabajador social. Tubize, Bélgica.

En segundo lugar, las alternativas que mejor funcionan ofrecen un apoyo global a los migrantes. A menudo este tipo de apoyo es en forma de gestión de casos, lo que incluye diferentes servicios que se centran en los cuidados individuales: apoyo social, asistencia jurídica, ayuda médica, cuidado de menores si es necesario... Si los migrantes pueden dejar de preocuparse por necesidades básicas como conseguir alimentos y ropa, el transporte público y los cuidados sanitarios, serán más capaces de centrarse a la hora de tomar decisiones sobre sus casos de inmigración.

En tercer lugar, los migrantes deben disponer de información actualizada de forma regular que se les presente de la manera más clara posible. La falta de información –o incluso el hecho de estar mal informados– puede provocarles desconfianza y desanimar a los migrantes a cooperar con las autoridades estatales. Informarles de manera regular puede permitir que los resultados de los procesos sean más eficientes, ecuanímenes y rápidos y que aumenten las tasas de cumplimiento por parte de los migrantes.

En cuarto lugar, los Gobiernos deben garantizar que los migrantes tengan acceso a asistencia jurídica por parte de profesionales cualificados. Este elemento tan crucial se encuentra ausente en los centros de internamiento, por lo que una alternativa basada en la comunidad es aún más importante.

En quinto lugar, debería hacerse más hincapié en todos los resultados posibles. Las alternativas a la detención que sólo se centran en el retorno tienden a tener un rendimiento pobre en comparación con aquellas que exploran todas las maneras en las que podría resolverse el caso de inmigración de una persona.³ Aun en el caso de que en realidad ciertas opciones no fueran viables, como la residencia legal, sigue siendo importante explicar concienzudamente cada una de las posibilidades a los migrantes y explorarlas bien para poder garantizarles que se han seguido todos los pasos. Así es como se puede crear una relación de confianza entre los migrantes y los Gobiernos.

Por último, todos los factores mencionados anteriormente deberían funcionar correctamente si se pusieran a disposición de la persona desde el inicio de su caso de inmigración. Estos pasos no deberían retrasarse más que lo indispensable. Los Gobiernos que son francos

y transparentes con los migrantes, les informan acerca de todas las condiciones, procedimientos y oportunidades, y les ofrecen apoyo global se encontrarán con que las tasas de cumplimiento aumentan a medida que los migrantes van confiando en las autoridades. Intensificar el apoyo al inicio del proceso no significa acelerar los procedimientos relacionados con la inmigración sino más bien asegurarse de que los migrantes están bien preparados desde el principio.

Las investigaciones empíricas siguen demostrando cada vez con más fuerza que detener a las personas les perjudica. Prácticamente cualquiera que se encuentre detenido experimenta altos niveles de estrés y graves síntomas relacionados con la ansiedad y depresión. Pero pese a ello los Estados continúan empleando la detención ya que siguen convencidos de que es el mejor modo de controlar los flujos de migración y solicitantes de asilo. Las investigaciones que tanto nosotros como otros equipos hemos llevado a cabo demuestran que el temor del Gobierno a que los migrantes evadan a la justicia si no son detenidos es en su mayor parte infundado. Además, las alternativas basadas en la comunidad son mucho más rentables económicamente que la detención. La alternativa de Bélgica no sólo alcanza altas tasas de cumplimiento⁴ sino que también cuesta la mitad de dinero por día que detener a una persona. Al ahorro en los costes hay que añadir que resolver los casos de inmigración en la comunidad resulta mucho menos estresante para los migrantes y los Estados que hacerlo a través de un centro de internamiento. Y por encima de todo, las alternativas preservan la dignidad humana, que es lo primero que los procedimientos de inmigración deberían hacer.

Philip Amaral europa.advocacy@jrs.net es coordinador del servicio de Defensa y Comunicaciones del Servicio Jesuita a Refugiados de Europa. www.jrseurope.org

1. Véase Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) de Europa, *Becoming Vulnerable in Detention* (Convertirse en vulnerable durante la detención), 2010 <http://tinyurl.com/JRS-Vulnerable-in-Detention>

2. Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) Europa, *From Deprivation to Liberty* (De la privación a la libertad), 2011 <http://tinyurl.com/JRS-Deprivation-of-Liberty>

3. Véanse las evaluaciones de los proyectos pilotos en Glasgow y Millbank, en el Reino Unido: <http://tinyurl.com/JRS-UKpilots-evaluation>

4. 75-80% de cumplimiento, es decir, 20-25% de evasión de la justicia.

octubre 2013

Pensar fuera de la valla

Robyn Sampson

Nuestra concepción de la detención puede influir en nuestra capacidad de considerar las alternativas. Necesitamos parar de pensar en el control basado en el lugar y centrarnos en los objetivos sobre la evaluación de los riesgos, la gestión y la ejecución.

Muros altos, vallas, candados, guardias... Esas son las cosas que nos vienen a la mente cuando pensamos en la detención de inmigrantes, y con razón. El internamiento de migrantes en centros parecidos a cárceles es un fenómeno creciente a nivel mundial y un grave problema debido a sus terribles consecuencias sobre la salud y el bienestar de las personas. Cada vez más migrantes forzados están siendo alojados en centros cerrados en algún punto de su exilio y desplazamiento.

Aunque no existe una única definición de detención, en esencia, se trata de una privación de libertad. Esta privación limita el área en la que la gente puede moverse con libertad, a menudo restringiendo sus movimientos a una única habitación, edificio o zona. Los lugares en los que se mantiene a los migrantes detenidos toman muchas formas: centros de detención de inmigrantes construidos para tal fin, zonas de paso en los aeropuertos, centros de control cerrados, prisiones o comisarías de policía, habitaciones de hotel y estructuras adaptadas como contenedores de carga. Este concepto basado en el lugar influye para quienes trabajamos para introducir alternativas a la detención. En concreto, centrarse en el lugar en el que se produce la detención puede afectar a nuestra interpretación de alternativas a la misma, ya que no se basan en una ubicación en concreto sino que más bien implican una serie de herramientas o estrategias que pueden aplicarse a un individuo donde quiera que éste se ubique dentro de la comunidad.

Durante mi estudio sobre alternativas a la detención con la Coalición Internacional contra la Detención¹ detectamos diversos mecanismos que pueden ayudar a gestionar de manera exitosa los casos de migración sin necesidad de recurrir a la detención. Dichas alternativas a la detención se basaban únicamente en diversas estrategias para que los individuos sigan participando en los procedimientos de inmigración mientras viven entre la comunidad local.² Aunque estos programas puedan hacer uso ocasionalmente de instalaciones residenciales como parte del sistema de gestión, la ubicación de los individuos no constituye una preocupación básica. En lugar de ello, la atención se centra en evaluar cada caso y garantizar que el entorno local dispone

de las estructuras y condiciones necesarias para que la persona trabaje con las autoridades en pos de una resolución de su condición migratoria. Esto se basa en cinco pasos que desarrollamos en nuestro modelo de evaluación y disposición en la comunidad (“CAP model”, en inglés). Son los siguientes:

- Presumir que la detención no es necesaria.
- Examinar y evaluar los casos de forma individual.
- Evaluar el entorno comunitario.
- Aplicar las condiciones en la comunidad, si es necesario.
- Detener sólo como último recurso, en casos excepcionales.

Como se ha visto en programas realizados en países como Australia y Canadá, la situación de alguien que se enfrentaba a ser deportado tras haber finalizado su proceso de solicitud podría ser gestionada de manera apropiada y eficaz en la comunidad si se evaluasen sus circunstancias personales; si en la comunidad recibiría apoyo en forma de gestión procesal, asesoramiento jurídico y capacidad para satisfacer sus necesidades básicas; y si comenzaría a participar en los preparativos para su partida, a dar parte de su situación con regularidad y a ser supervisados con mayor escrutinio en caso de que les fuese requerido.

En estas situaciones sería necesario que ocurrieran dos cosas. En primer lugar, que se reemplazara el concepto de control mediante el confinamiento en una ubicación concreta por uno basado en la gestión mediante la supervisión adecuada. Esto conllevaría alejarse del método de control basado en el lugar y cambiarlo por uno sobre la evaluación de los riesgos, la gestión y la ejecución centrada en unos objetivos. En segundo lugar, se



debería resaltar el éxito de los programas basados en la comunidad. Nuestro estudio mostraba que existían alternativas a la detención fiables y viables. Las tasas de cumplimiento de los programas de gestión comunitaria son del 80-99,9% con diversos colectivos (incluidos los que se enfrentan a la repatriación), proporcionan importantes mejoras en lo que a costes se refiere sobre sus medidas operativas y sistémicas, y protegen la salud y el bienestar de los migrantes que dependen de estas medidas. A través de alternativas superiores a los programas de detenciones, los Gobiernos están descubriendo que pueden gestionar con gran

efectividad la inmensa mayoría de los casos de migración fuera de los muros de la detención.

Robyn Sampson robyncsampsom@gmail.com es doctoranda en la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad de La Trobe <http://latrobe.academia.edu/RobynSampson>

1. Véase el informe *There are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention* (Hay alternativas: manual para evitar la detención innecesaria de inmigrantes), 2011 <http://tinyurl.com/ID-Coalition-Alternativas>

2. Utilizo el término “comunidad” para referirme a la sociedad en sentido amplio que se encuentra en un área local y no a un grupo de semejantes con las mismas raíces (como en el caso de “comunidad étnica”).

Predisuestos a colaborar

Cathryn Costello y Esra Kaytaz

Investigaciones recientes en Toronto y Ginebra señalan que los solicitantes de asilo y refugiados están predisuestos a cooperar con el sistema de determinación de la condición de refugiado y otros procedimientos de inmigración y que el diseño de alternativas a la detención puede crear, promover y respaldar esta predisposición o, por el contrario, pueden menoscabarla o incluso acabar con ella.

Las alternativas a la detención “funcionan” desde el punto de vista de los solicitantes de asilo y de los refugiados si evitan su detención innecesaria y otras restricciones excesivas, si dan apoyo a los individuos a la hora de conseguir protección y una resolución rápida a sus solicitudes, y, en caso de que se les permita quedarse, si aceleran su integración en la sociedad de acogida. Desde la perspectiva del Estado funcionan si promueven la cooperación de los solicitantes de asilo con el sistema de determinación de la condición de refugiado y con las leyes de inmigración a nivel más general, o si facilitan la expulsión de aquellos que no necesitan protección.

El factor clave que motiva que los solicitantes de asilo cooperen con el sistema de determinación de la condición de refugiado y otros procedimientos legales es que se perciban como ecuanímenes. Un estudio sobre solicitantes de asilo y refugiados llevado a cabo en Toronto y Ginebra respalda la teoría de que la detención dificulta el acceso a los diferentes tipos de asesoramiento y apoyo necesarios para que se dé esa confianza y comprensión en el proceso de determinación de la condición de refugiado. Según dicho estudio, las alternativas “funcionan” mejor en este sentido tanto para los particulares como para el sistema en su conjunto. Los solicitantes de asilo y los refugiados a los que entrevistamos tendían a reconocer la necesidad de que los países llevaran a cabo procesos

de determinación de la condición de refugiado para discernir quién necesitaba protección internacional y parecía haber una coherencia destacable en su concepto de ecuanimidad. Para ellos el concepto de ecuanimidad incluía (i) que se les proporcionara una audiencia adecuada; (ii) coherencia en la toma de decisiones; y (iii) que las decisiones se tomaran pronto. Sin embargo, el único y más importante factor institucional que favorecía la confianza era (iv) el acceso a asesoramiento y a asistencia jurídica fiable en primera instancia.

De las entrevistas con los solicitantes de asilo rechazados en Toronto pueden desprenderse interesantes percepciones sobre la importancia del asesoramiento jurídico y en general. Nos encontramos con que algunos solicitantes de asilo cuyas solicitudes habían sido denegadas sentían que el proceso de determinación de la condición de refugiado no había llegado a un fallo correcto en sus casos aunque no consideraban que todo el sistema fuese injusto, y seguían manteniendo una actitud cooperativa con las autoridades. Por contra, en Ginebra la falta de información y de asesoramiento parecía contribuir en gran medida a una devastadora percepción por parte de los entrevistados de que el proceso de determinación de la condición de refugiado era básicamente injusto.

La asistencia jurídica en Toronto: Los solicitantes de asilo que residían en el Toronto Shelter

octubre 2013

System o sistema de refugio de Toronto (que consideramos una alternativa a la detención) declararon haber recibido desde el principio listados de abogados con experiencia en casos de refugiados. Aunque no todos los solicitantes de asilo acceden a asistencia jurídica, la mayoría de los entrevistados sí que la habían recibido. Los refugios a menudo ofrecen orientación jurídica e información legal general sobre el proceso pero dejan en manos de abogados privados la representación de sus clientes. Esta división de tareas parecía beneficiosa en cuanto a que el hecho de disponer de varias fuentes de información y asesoramiento parecía reforzar la confianza en el sistema. Los entrevistados por lo general recibieron asesoramiento en etapas tempranas, además de información sobre cómo completar su "formulario de información personal", bien por parte de su propio abogado o de los trabajadores sociales del refugio. Parecía que entendían bien la importancia de explicar completamente las razones de su exilio en el "formulario de información personal" y que las decisiones que se tomaran en su primera audiencia resultarían cruciales.

"Es una locura, sí, pero confío en el sistema porque lo entiendo". (Solicitante de asilo del este de África en Toronto)

La asistencia jurídica en Ginebra: Nos dio la impresión de que los entrevistados que seguían manteniendo una actitud cooperativa con el proceso de determinación de la condición de refugiado en Ginebra lo hacían porque tenían la sensación de que no les quedaba otra opción y de que simplemente se encontraban a merced de las autoridades suizas. En Suiza no hay asistencia jurídica oficial para atender las solicitudes de los refugiados, así que los solicitantes de asilo que carecen de recursos económicos privados tienen que dejar su representación jurídica en manos de las ONG, en caso de que lleguen a saber de alguna y de que consigan acceder a sus servicios. Con sólo una excepción, los entrevistados en Ginebra aseguraron que no habían recibido asesoramiento jurídico o incluso información legal ni antes de la entrevista para registrarse en el proceso ni durante la entrevista principal. En ausencia de un asesoramiento jurídico en condiciones, los solicitantes de asilo tuvieron que confiar en los trabajadores sociales y en el resto de solicitantes para enfrentarse al proceso de solicitud de asilo. Existía una creencia muy extendida entre ellos de que, como mucho, había que consultar a los abogados sólo durante la fase de apelación. Como consecuencia, los entrevistados con frecuencia malinterpretaban el proceso de

determinación de la condición de refugiado y no iban bien preparados para explicar sus peticiones.

De las entrevistas se desprendió que al principio de su proceso de solicitud de asilo los solicitantes parecían dispuestos generalmente a cooperar con el sistema de determinación de la condición de refugiado y otros procedimientos debido a cuatro factores clave:

- La difícil situación de los refugiados y el miedo a la repatriación.
- Su inclinación hacia el cumplimiento de las leyes.
- El deseo de evitar las dificultades y la vulnerabilidad de la residencia irregular.
- La confianza y la percepción de ecuanimidad producida por el Estado de acogida, en especial por su proceso de determinación de la condición de refugiado.

"Oí hablar de Suiza, especialmente de Ginebra. Es el país de los derechos humanos así que pensé que me tratarían como a un ser humano". (Solicitante de asilo asiático en Ginebra)

Sin embargo, que sigan manteniendo esa predisposición a cooperar depende del trato que reciban. Parece que existen pocos motivos que justifiquen la detención de los solicitantes de asilo dado que las condiciones de recepción son aptas, que el sistema de determinación de la condición de refugiado se percibe como justo y que se les ofrece apoyo general para enfrentarse a los procesos legales y a la vida en el país de acogida.

Cathryn Costello cathryn.costello@qeh.ox.ac.uk es profesora de universidad en Derechos Humanos Internacionales y Derecho de los Refugiados en el Centro de Estudios para los Refugiados. Esra Kaytaz esra.kaytaz@anthro.ox.ac.uk estudia un Doctorado en Antropología Social en la Universidad de Oxford.

Si desea más información, vea Costello, C. y Kaytaz, E. 'Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva' ("Creación de estudios empíricos sobre alternativas a la detención: percepciones de los solicitantes de asilo y refugiados en Toronto y Ginebra", Series de Investigación sobre Políticas Legales y de Protección de ACNUR, junio de 2013 www.refworld.org/docid/51a6fec84.html)

1. Investigación encargada por el ACNUR.

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 persuadirlos 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



Nuevos modelos de alternativas a la detención en Estados Unidos

Megan Bremer, Kimberly Haynes, Nicholas Kang, Michael D. Lynch y Kerri Socha

Aunque en Estados Unidos se reconoce cada vez más el valor de las alternativas a la detención basadas en la comunidad, la escasez de financiación y de voluntad política está entorpeciendo la implementación de unos servicios y prácticas que son mejores.

El sistema de aplicación de las leyes de inmigración en Estados Unidos ve la disuasión como el medio más sostenible para mantener el control de las poblaciones migratorias, independientemente de los factores de atracción y expulsión. Dentro de este marco, los migrantes forzados podrían enfrentarse a la persecución criminal federal, a penas de prisión y a la deportación si están en Estados Unidos sin autorización. Aunque el único propósito de la detención de inmigrantes es garantizar que se cumplan los procedimientos de los tribunales de inmigración y las órdenes judiciales, su abuso demuestra que la filosofía de la disuasión ha calado hondo en el sistema concretándose en mecanismos más restrictivos y aparentemente punitivos para hacer que se cumplan las leyes. A pesar de que la disuasión tiene poco valor en el contexto de los migrantes forzados que huyen de sus países de origen por supervivencia o que ansían reunificarse a sus familias, el Gobierno estadounidense no distingue entre los forzados y el resto de migrantes a la hora de decidir sobre su detención.

La detención de menores

Desde 2002, la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos ha sido la responsable de cuidar y custodiar a los menores no acompañados detenidos por las agencias encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes de inmigración. Esos menores habían permanecido previamente detenidos en centros de detención para adultos y no se les había tratado según los estándares de bienestar social que les correspondían. Ahora se les aloja en centros de detención de inmigrantes específicos para menores en donde se evalúa su riesgo de fuga o de daños a la comunidad si se les dejara libres, así como su necesidad de protección. Estas evaluaciones guían las decisiones de la ORR de mantener a los menores detenidos o derivarlos a una alternativa basada en la comunidad –como hacen con la mayoría de los menores–, que puede consistir en dejarlos con una familia de acogida o entregárselos a un mecenas, normalmente un familiar. Se estima que el 70% son entregados a un familiar u otra persona que se haga cargo, como un amigo de la

familia, y alrededor del 20% entran en un sistema de acogida gestionado por una red de ONG.

Aunque el trato de los menores custodiados por la ORR ha contribuido enormemente hacia un mayor reconocimiento de las alternativas a la detención basadas en la comunidad, los nuevos modelos omiten la necesidad de crear competencias para los servicios basados en la comunidad. El programa de “Servicios posteriores a la liberación”, financiado por la ORR e implementado por las ONG pretende facilitar al menor y a su cuidador –entre otros– el acceso a servicios jurídicos, médicos, de salud mental y educativos. Por desgracia, sólo al 20% de los menores que son entregados a un familiar u otro tutor se les asigna un trabajador social para que facilite el acceso a estos servicios “transversales”, y también carecen de servicios y asesoramiento legal gratuito o a bajo coste. Muchos menores luchan por adaptarse a su nuevo estilo de vida y a sus circunstancias familiares en Estados Unidos; sus consecuencias tienen un coste a largo plazo –como los abusos, la mendicidad o la delincuencia– que suele exceder el que las comunidades pagarían por adelantado por los servicios transversales y las alternativas a la detención que promovieran la protección y la unidad familiar y mejoraran los resultados de cumplimiento e integración.

Con escasa financiación, las nuevas políticas implementadas desde abril de 2013 permiten la entrega inmediata de menores a un padre o tutor legal sin necesidad de comprobar las huellas dactilares de la persona o verificar que disponga de unos ingresos estables, un domicilio o esté capacitada y dispuesta a cuidar del menor. Este mismo impulso a entregar a los menores también implica una presión adicional para el personal encargado de la detención y de la gestión de los casos, al reducir el tiempo disponible para llevar a cabo recomendaciones de vital importancia para el cuidado del menor.

La detención de adultos

El Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) –el organismo encargado de gestionar la custodia de los adultos–

octubre 2013

informó de un aumento histórico que ascendía a 429.000 individuos detenidos con propósitos migratorios en 2011, con un coste de casi 166 dólares estadounidenses por persona y día. El Gobierno mantiene 34.000 camas para la detención de adultos por días. Esta confianza excesiva en la detención ha avivado una industria de las prisiones privadas con ánimo de lucro, que ahora presiona a los legisladores para que mantengan estrictas leyes de inmigración con que poder llenar más camas de detenidos.

Las evaluaciones individuales resultan críticas para determinar a quién se le debería aplicar la detención, a quién se le debería aplicar una alternativa a la detención y qué asistencia necesita un particular cuando se encuentra detenido o tiene que cumplir con las condiciones de su puesta en libertad. Estados Unidos nunca ha llevado a cabo dichas evaluaciones pero a principios de 2013, el Gobierno lanzó una nueva herramienta nacional para la evaluación y clasificación de los riesgos que, por primera vez, exigirá al ICE realizar evaluaciones individuales basadas en diversos factores, entre ellos un historial de traumas. Sin embargo, esa evaluación y clasificación se ha diseñado sólo para recomendar la detención o la puesta en libertad, pero no para determinar el tipo y nivel de servicios que un adulto necesita para moverse por los tribunales, cumplir con las condiciones de su puesta en libertad (en especial, la obligación de presentarse ante las autoridades) e integrarse en la comunidad. Esta falta de información seguirá menoscabando los resultados entre los migrantes forzados que no estén lo suficientemente conectados con los servicios transversales adecuados tras su puesta en libertad. Al igual que para los menores, las alternativas a la detención para adultos no están creando competencias para los servicios basados en la comunidad.

Alternativas basadas en la comunidad

Desde la década de los noventa, las ONG estadounidenses han defendido y puesto a prueba alternativas a la detención basadas en la comunidad. El modelo más reciente lo coordina el Servicio Luterano para Inmigrantes y Refugiados¹ y lo han implementado más de 20 ONG locales en siete comunidades de todo el país. Su objetivo es crear unas infraestructuras de intervenciones basadas en la comunidad disponibles, accesibles, aceptables y de gran calidad para ayudarles a cumplir con las condiciones de la puesta en libertad (por ejemplo, la comparecencia en las vistas para su expulsión) de manera que resulten más rentables que la detención, a la vez que



Centro de detención de Eloy, Arizona, EEUU.

respetan los derechos humanos y mejora la integración, la salud y el bienestar de sus clientes.

Ha habido tres grandes retos en ello: realizar tanto recaudaciones como campañas de divulgación entre la comunidad para conseguir fondos y voluntarios que ayuden a prestar los servicios; recopilar datos para medir la repercusión de este enfoque basado en la comunidad que justifiquen las recomendaciones; y finalmente poner en contacto a los clientes con los escasos servicios jurídicos, médicos, de salud mental, de visita a familiares, vivienda, educación y empleo. Estos retos pudieron ser superados gracias al aumento de la financiación, en especial a la que provino del Gobierno estadounidense, quien actualmente no financia alternativas llevadas a cabo por la sociedad civil. Sin embargo, la voluntad política para cambiar hacia recursos alternativos a la detención se está debilitando por los esfuerzos en disuadir futuras migraciones, una increíble barrera para unas alternativas a la detención basadas en la comunidad que son efectivas, humanas y que están en pleno proceso de expansión.

Megan Bremer MBremer@lirs.org es directora interina del departamento de Acceso a la Justicia, Kimberly Haynes KHaynes@lirs.org es directora de servicios a menores, Nicholas Kang Nick_Kang@hks15.harvard.edu fue becario de investigación de programa (ahora en la Harvard Kennedy School), Michael D. Lynch MLynch@lirs.org es especialista en menores y Kerri Socha KSocha@lirs.org es coordinador del servicio de asignación de menores, todos en el Servicio Luterano para Inmigrantes y Refugiados de Estados Unidos. www.lirs.org

1. Véase Servicio Luterano para Inmigrantes y Refugiados Unlocking Liberty: A Way Forward for U.S. Immigration Detention Policy (El desbloqueo de la libertad: un camino hacia delante para la política de detención de inmigrantes de Estados Unidos), Octubre de 2011. <http://tinyurl.com/LIRS-unlocking-liberty-2011>

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 movimiento¹ 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 Dublín², 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.³ 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 concierta 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 posible⁴, 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 regularizadas⁵, 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)⁶.

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 Occidental⁷. 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 es oficial jurídico asociado de la Representación Regional de ACNUR para Europa Occidental. 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>

octubre 2013

La detención comunitaria en Australia

Catherine Marshall, Suma Pillai y Louise Stack

Movidos por la apremiante situación de los vulnerables solicitantes de asilo menores de edad que se encontraban en centros de internamiento, un grupo de defensores australianos de los derechos humanos consiguió presionar para que se implementara la detención comunitaria como una alternativa viable y humana que ofrecía a los solicitantes de asilo una oportunidad de vivir una existencia más plena mientras que esperaban los resultados de sus solicitudes de asilo.

La experiencia de permanecer en un centro de internamiento – o de “permanecer detenido”– tiene consecuencias negativas y duraderas para la salud mental y el bienestar de muchos de los hombres, mujeres y niños que solicitan asilo en Australia. Factores como la privación de libertad, el sentimiento de injusticia, el aislamiento de la comunidad, los crecientes sentimientos de desmoralización y desesperanza, el aumento de la duración del proceso de determinación de la condición de refugiado, el riesgo de deportación y los desconcertantes procedimientos legales han contribuido a crear problemas de salud mental a los detenidos y a que aumente su ansiedad y depresión¹. Estas condiciones han provocado suicidios, autolesiones, protestas y desórdenes en el comportamiento.

También se ha descubierto que la detención tiene un efecto adverso concreto sobre la salud mental al exacerbar el impacto de traumas anteriores y constituye un trauma constante en sí misma, y que los menores no acompañados son especialmente susceptibles de sufrir problemas de salud mental o que afecten a su bienestar.

A principios de 2010, un grupo de defensores de los derechos humanos comenzó a buscar modelos adecuados de detención comunitaria para los menores no acompañados que solicitaban asilo. Se llevaron a cabo consultas con muchos de los principales interesados en acciones humanitarias y proveedores de servicios de juventud. Una vez que se llegó a un acuerdo sobre el modelo a aplicar y que se determinaron el alojamiento y los proveedores



Concentración organizada por el Refugee Acción Colective (Victoria) en el exterior del centro de alojamiento de inmigrantes en tránsito Broadmeadows de Melbourne, abril 2013.

de servicios, se presentó una propuesta ante el Departamento de Inmigración y Ciudadanía (DIAC, por sus siglas en inglés) para que se cambiase el régimen de detenciones de los menores no acompañados. El Gobierno australiano se mostró receptivo ante las propuestas y ha transferido a un número importante de menores no acompañados y familias fuera de centros de internamiento cerrados desde que se hizo la primera declaración política en 2010. A los menores no acompañados se les traslada a casas de cuatro o cinco habitaciones, que pueden contener una zona de despacho y una habitación libre para que un trabajador social especializado en juventud pueda quedarse a pasar la noche.

Las urgentes y cada vez peores crisis de salud mental que se producen en los lugares de detención de inmigrantes llevaron al Departamento de Inmigración y Ciudadanía a aumentar el número de contratos con agencias seleccionadas para ofrecer alojamiento y apoyo a hombres adultos vulnerables que también se encontrasen detenidos. Desde marzo de 2012, el Servicio Jesuita a Refugiados y el Marist Youth Care han implementado un programa de detención comunitaria para hombres adultos vulnerables (el Vulnerable Adult Men Residence Determination Project o Proyecto de Determinación de la Residencia para Hombres Adultos Vulnerables). En un principio el proyecto incorporó un hostal y cinco viviendas que acogían a 40 hombres adultos con múltiples y complejas necesidades, entre ellas problemas de salud física y mental. Este servicio se extendió más tarde a familias y actualmente ofrece servicios de salud, prestaciones sociales, residencia y asistencia social intensiva a los solicitantes de asilo que quedan al cuidado de la comunidad. En agosto de 2013, el alojamiento disponible consistía en un hostal y ocho viviendas, y se les había proporcionado estos servicios a 83 clientes (hombres adultos vulnerables y familias).

A mediados de 2010 el Gobierno australiano cambió su política optando por un procesamiento fuera de las costas australianas en terceros países. Sin embargo, esta política fracasó a la vista de la negativa del Gobierno de Timor Oriental a cooperar y a un dictamen del Tribunal Superior que no permitía la transferencia de solicitantes de asilo a Malasia. Por eso, en octubre de 2011 se anunció que todos los solicitantes de asilo estarían sujetos a ser procesados dentro del territorio australiano. Tras un período de detención inicial para comprobar su identidad y su estado de salud, y por razones de seguridad, a la mayoría se les liberaba, se les permitía vivir entre la comunidad australiana

y les eran entregados visados con permiso de trabajo. A aquellos que tras la evaluación eran considerados demasiado vulnerables como para vivir por su cuenta se les sometía a la detención comunitaria, lo que no les daba derecho al trabajo.

¿Por qué la detención comunitaria?

En Australia se han contratado organizaciones surgidas de la comunidad o en torno a la iglesia para que proporcionen servicios de detención comunitaria. Tras su liberación, a los solicitantes de asilo vulnerables, los menores no acompañados y las familias se les asignan estos servicios y se les proporcionan otros como vivienda, sanidad y prestaciones sociales así como ayuda intensiva por parte de trabajadores sociales. Aunque la detención comunitaria sea también una forma de detención, a los solicitantes de asilo no les controlan guardias como si se encontraran internados en centros. Tienen la oportunidad de moverse entre la comunidad, de participar en sus actividades y eventos sociales, y de experimentar algo de normalidad en sus vidas. Los clientes hablan sobre el aumento de su nivel de independencia que han experimentado a raíz de poder ir a hacer la compra ellos mismos, planificar y cocinar sus propios menús y organizar su propio transporte cuando acuden a una cita. Esto les da la posibilidad de mantener un contacto más estrecho con amigos, familiares y redes de apoyo. Las familias han declarado que a sus hijos les va mucho mejor desde que viven entre la comunidad respecto a cuando se encontraban internados.

La detención comunitaria cuesta menos que la gestión de centros de internamiento de alta seguridad (que incurren en grandes costes monetarios y de construcción así como en más costes intangibles provocados por problemas como el deterioro de la salud mental). Por contra, la detención comunitaria reduce los costes a todos estos niveles². El procesamiento comunitario también reduce futuros problemas de financiación de los sistemas de salud y seguridad social, sistemas que los solicitantes de asilo que se encuentran en una situación de detención prolongada requerirán de forma inevitable.

“La detención comunitaria es diferente. Agradezco que no estemos escoltados por... guardias las 24 horas del día durante toda la semana. Tenemos más libertad”.

La detención comunitaria permite a la gente entender mejor cómo funciona la vida en Australia y disponer de mejores oportunidades para aprender

octubre 2013

inglés y hacer contactos dentro de la comunidad, aumentado las posibilidades de que durante el asentamiento se les acabe concediendo un visado permanente. Cuando no se les ha concedido el estatus de refugiado, aquellos que vivían en el seno de la comunidad se han mostrado más predisuestos a regresar a sus países de origen. Las tasas de suicidio y autolesiones son más bajas y las de evasión de la justicia son mínimas entre quienes residen entre la comunidad.

Retos

Con fecha de 31 de mayo de 2013, 2.820 solicitantes de asilo se habían puesto en situación de detención comunitaria y 8.521 habían sido internados en centros de detención de inmigrantes y en lugares de detención alternativos.³ Aunque el programa de detención comunitaria ha sido extremadamente exitoso, no ha estado exento de complicaciones. Pese a que el programa está totalmente financiado por el Gobierno, siguen siendo escasos los servicios a los que las personas que se hallan bajo detención comunitaria les gustaría acceder y no pueden, como servicios para discapacitados y concesiones para viajar. Los solicitantes de asilo bajo detención comunitaria disponen de una asignación económica muy básica que deben utilizar para pagarse la comida, los viajes, los útiles y los gastos cotidianos. No se les permite trabajar y por eso dependen únicamente de esta pequeña asignación económica.

“Sí, no hay alambradas a nuestro alrededor y podemos movernos por la comunidad pero seguimos teniendo muchas restricciones de movimiento. Todavía tenemos toque de queda. El dinero es muy limitado y la espera para que se procese nuestro visado parece eterna. Nuestras vidas siguen estando en el limbo”. (Solicitante de asilo haza que lleva un año bajo detención comunitaria).

Sin embargo, los clientes tienen permiso para realizar trabajos no remunerados en forma de voluntariado como medio de interacción con la comunidad autóctona, de establecer relaciones, de mejorar su capacidad de comunicarse en inglés y de obtener nuevas destrezas. Esto, en combinación con su experiencia en la detención comunitaria, puede ayudar a facilitarles una entrada más rápida en el mundo laboral una vez que se les conceda el visado.

Suele resultar difícil para organizaciones como el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) conseguir un alojamiento apropiado y proporcionar a esta gente

la oferta de servicios necesaria. Además, los fallos en la comunicación pueden implicar, por ejemplo, que el flujo de solicitantes de asilo procedentes de la detención dentro de la comunidad no siempre sea constante y que los solicitantes de asilo deban permanecer detenidos más tiempo del necesario.

Recientemente el programa se ha complicado debido a un Nuevo Modelo de Cuidados introducido por el Gobierno a través de su Política de No Ventaja de 2012. Según esta política, los solicitantes de asilo que llegaron después del 13 de agosto de 2012 recibirán una asignación económica menor para poder vivir, no tienen derecho al trabajo, se enfrentan a un tiempo de espera de su solicitud de hasta cinco años y podrían llegar a ser trasladados sin previo aviso a cualquiera de los centros regionales de procesamiento en cualquier momento de su detención comunitaria.

Las agrupaciones basadas en los derechos humanos y la Iglesia necesitan seguir defendiendo en gran medida la mejora de los programas de detención comunitaria. Al contrario que la gente que se encuentra en centros de detención cerrados, los solicitantes de asilo y los refugiados que se hallan bajo detención comunitaria pueden vivir en un entorno relativamente normal a pesar de sus circunstancias anormales y personalizar el espacio en el que residen. Las detenciones comunitarias parecen ayudar a las personas a lidiar con el estrés asociado a los procesos de evaluación de la condición de refugiado, que suelen ser largos y a veces traumáticos. Cuando se cuenta con las oportunidades y el apoyo adecuado, constituyen un modelo mucho más humano y efectivo que la detención en centros cerrados.

Louise Stack louise.stack@jrs.org.au, Suma Pillai suma.pillai@jrs.org.au y Catherine Marshall catherine.marshall@jesuit.org.au trabajan para el Servicio Jesuita a Refugiados en Australia. www.jrs.org.au

1. Silove D., McIntosh P., Becker R. 'Risk of retraumatization of asylum-seekers in Australia' ("El peligro de volver a traumatizar a los solicitantes de asilo en Australia"), *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry* (Revista de Psiquiatría de Australia y Nueva Zelanda), 1993, Vol. 27, Nº 4, pp606-612 <http://informahealthcare.com/doi/full/10.3109/00048679309075823>

<http://tinyurl.com/Silove-McIntosh-Becker-1993>

2. Presupuestos del Senado, Asuntos Legales y Constitucionales (13 de febrero de 2012)

3. Un centro de detención de inmigrantes (IDF, por sus siglas en inglés) se ha construido para tal fin. Un lugar alternativo de detención (APOD, por sus siglas en inglés) puede ser similar a un hotel o un hospital y se emplea como centro de internamiento en el que los detenidos se encuentran custodiados.

Un proceso de evaluación deficiente conduce a la infrutilización de las alternativas en Suecia

Maite Zamacona

A menudo se toma a Suecia como ejemplo de un país con “las mejores prácticas” legislativas respecto a la detención y sus alternativas, pero investigaciones realizadas por Cruz Roja Sueca señalan la existencia de numerosos fallos.

Los detenidos en centros de detención de Suecia a menudo expresan una falta de comprensión de por qué están detenidos. En vista de ello, la Cruz Roja Sueca examinó recientemente la aplicación de la legislación de detención, centrándose en la justificación de los motivos de la detención y la preferencia por la detención antes que por la supervisión.

La mayoría de las decisiones analizadas por Cruz Roja Sueca tienen que ver con la detención mientras que se está a la espera de que se ejecute la deportación. En el estudio se hace evidente que la evaluación del riesgo de evasión por parte de la justicia ha sido el elemento principal para determinar si existen fundamentos para la detención, pero los hallazgos realizados demuestran que a menudo falta una evaluación global de diversos criterios que influyen en el riesgo.

A los individuos que en su comportamiento¹ hayan mostrado claramente que no tienen intención de acatar una denegación de entrada al país o la ejecución de una orden de expulsión, se les detiene. Pero además existe un importante número de ejemplos de decisiones y resoluciones en las que el mero hecho de que los solicitantes de asilo manifestaran su reticencia a regresar a sus países de origen en las “entrevistas de retorno” (entrevistas de deportación) ante la policía o la Junta de Migración suecas constituye un factor determinante en la evaluación. En la entrevista de retorno se les informa acerca de las diversas alternativas disponibles con respecto al retorno —tanto voluntario como forzado— pero por norma general no se avisa al particular de que una respuesta negativa a la pregunta sobre su predisposición a regresar a su lugar de origen podría hacer que acabara detenido.

Existen muchas razones por las que los individuos expresan su reticencia a regresar a sus países de origen en estas entrevistas. Muchos solicitantes de asilo viven bajo una tremenda presión psicológica y una orden de expulsión puede desencadenar sentimientos de ansiedad, conmoción o impotencia.

Esto no implica automáticamente que la persona no vaya a estar dispuesta a acatar la ejecución de la orden de expulsión. No parece razonable que unas declaraciones realizadas bajo estrés emocional puedan acabar dando lugar a una privación de libertad cuando la información proporcionada ha sido insuficiente. Además, en muchas de las decisiones analizadas por Cruz Roja Sueca, el individuo en cuestión había remitido una nueva solicitud dado que habían surgido nuevas circunstancias que podían considerarse “impedimentos para la ejecución” de la orden de expulsión. En esos casos, habría resultado muy contradictorio que éste/a manifestase su voluntad de regresar a su país de origen y acatase la ejecución de la orden de expulsión.

La supervisión como una alternativa viable

El estudio también se fijó en si los adjudicadores consideraban por sistema otras alternativas antes de ordenar la detención. La alternativa a la detención preferida en Suecia es la supervisión que, según la Ley de Extranjería sueca, puede utilizarse en lugar de la detención cuando se considere que es suficiente para alcanzar el propósito manifestado. Sin embargo, se expiden muchas más órdenes de detención que de supervisión.

La Ley de Extranjería establece que aquella se aplicará de tal modo que no se restrinja la libertad de las personas más de lo necesario en cada caso particular, y que siempre debería llevarse a cabo una evaluación para determinar si puede utilizarse la medida más blanda, es decir, la supervisión en vez de la detención. Sin embargo, aunque la Junta de Migración Sueca y los tribunales de migración a menudo tienden en sus decisiones y resoluciones hacia la supervisión frente a la detención, las pruebas demuestran que a menudo no se realiza ninguna evaluación individual para determinar si con la supervisión se puede alcanzar el mismo propósito que con la detención. Las autoridades policiales no hacen referencia a la supervisión en ninguna de sus decisiones, lo que sugiere que no la tienen en consideración en absoluto. La ley no se está aplicando como se pretendía.

octubre 2013

Debería haber requisitos rigurosos durante los juicios para que la toma de decisiones que afecten a la privación o limitación de la libertad se hagan con justicia. No debería ser suficiente con decir que hay razones para presumir que el extranjero evadirá la justicia; y la detención tampoco debería prevalecer automáticamente sobre la supervisión. Las bases jurídicas y fácticas para que una autoridad prive de libertad a una persona deberían estar cuidadosamente justificadas y claramente detalladas en su decisión.

Maite Zamacona Aguirre trabaja para Cruz Roja Sueca. www.redcross.se
Maite.Zamacona@redcross.se

Véase *Detention Under Scrutiny: A study of the due-process for detained asylum-seekers* (La detención a examen: estudio del debido proceso para los solicitantes de asilo detenidos), mayo de 2012. Resumen en inglés disponible en <http://tinyurl.com/SRC-detention-Eng-2012>

1. Por ejemplo, en caso de que se haya escondido, remitido información falsa, violado previamente una prohibición de volver a entrar en el país, declarado su intención de no marcharse, etc.

Cuestiones sobre alternativas a los programas de detenciones

Stephanie J. Silverman

Generalmente se entiende por alternativa a los programas de detenciones como los medios de los organismos gubernamentales de monitorizar a los no ciudadanos sin incurrir en los costes y violación de derechos asociados a la detención de inmigrantes. Estos programas son mucho menos caros que la custodia oficial en los centros de detención de inmigrantes. La gente inscrita en estos programas puede disfrutar de mayores derechos y libertades y al mismo tiempo se satisface el interés primordial del Estado de garantizar que los no ciudadanos están localizables por si se les hubiera que entregar órdenes de expulsión.

La detención oficial puede ser sustituida por el arresto domiciliario en combinación con sistemas de vigilancia electrónica, obligación de presentarse ante las autoridades y toque de queda.¹ A los individuos se les puede colocar ("etiquetar") una tobillera electrónica conectada a un sistema de vigilancia por satélite. Aunque el sistema no rastrea los movimientos del portador con la misma precisión que un dispositivo de seguimiento, puede determinar si el portador realmente se encuentra en casa. Si no está oculta, la tobillera puede estigmatizar socialmente a la persona. Pero aunque lo esté, puede ocasionar daños físicos como rozaduras y también daños emocionales, por su asociación continua con la prisión y la potencial deportación.

La supervisión comunitaria es un programa mucho más discreto que la detención o que el arresto domiciliario y seguimiento. Dichos programas normalmente incluyen elementos clave como ofrecer asesoramiento jurídico profesional, una gestión de su caso más cercana y poder conocer (las personas apuntadas a estos programas) las consecuencias del incumplimiento de los mismos. A la gente adscrita a programas de supervisión comunitaria se le permite vivir con sus familiares y con miembros de su comunidad religiosa o de la organización comunitaria;

a veces se le permite trabajar y sus hijos normalmente pueden ir a la escuela y recibir cita médica. Como tal, se hace uso de la confianza de la comunidad y las redes familiares y religiosas, al contrario de lo que ocurre con quienes llevan tobilleras y tienen que cumplir con la obligación de presentarse ante las autoridades.

La mayoría de los observadores consideran que el asesoramiento jurídico profesional que reciben resulta clave para las reducidas tasas de evasión a la justicia asociadas, por lo general, a las "alternativas a la detención", porque los adscritos a estos programas pueden llegar a confiar en el sistema de adjudicación de asilo e inmigración. El papel esencial del asesoramiento jurídico profesional hace que resulte complicado evaluar el papel de otros aspectos del arresto domiciliario o de la supervisión comunitaria. Dicho de otro modo, ¿la gente no evade la justicia porque se ha resignado a ser monitorizada? ¿o porque su monitorización evita la evasión de la justicia? ¿o tal vez porque se siente vigilada aun en la comunidad? ¿o porque una comprensión más profunda de su situación jurídica le ofrece una garantía de que la adjudicación será justa y un incentivo para esperar a ver cómo se resuelve su caso?

Stephanie J. Silverman sj.silverman@gmail.com es investigadora postdoctoral en el Centro Nathanson sobre Derechos Humanos Transnacionales, Delincuencia y Seguridad <http://nathanson.osgoode.yorku.ca/> y coordinadora del grupo de debate sobre detención "Detention Workshop Discussion Group", un foro abierto a investigadores, profesionales y políticos interesados en cuestiones relacionadas con la detención.

1. Crawley, H.: 'Ending the detention of children: developing an alternative approach to family returns' ("Acabar con la detención de menores: el desarrollo de un enfoque alternativo para los retornos familiares"), 2011 <http://tinyurl.com/Crawley-familyreturns-2010>

La reticencia del Estado a emplear alternativas a la detención

Clément de Senarclens

Los Estados siguen mostrando una marcada reticencia a implementar alternativas a la detención de inmigrantes. Y la razón podría ser que dichas alternativas omiten la función disciplinaria de la detención con la que éstos coaccionan a la gente para que coopere.

En los últimos años han proliferado los informes que destacan la necesidad de que la detención de inmigrantes se utilice sólo como último recurso y que hacen hincapié en las ventajas que las alternativas a la detención presentan para los Estados en lo que se refiere al respeto por los derechos fundamentales de las personas y también respecto a los costes de las expulsiones. Entonces, ¿por qué muestran tan poco interés en las alternativas a la detención a pesar de las incuestionables ventajas que parecen ofrecer? La respuesta a esta pregunta parece encontrarse en el hecho de que las alternativas propuestas ignoran la función disciplinaria de la detención de inmigrantes.

La detención de inmigrantes se considera normalmente un medio que facilita la expulsión de los ciudadanos extranjeros que se hallan en el país en situación irregular.¹ Sin embargo, yo matizaría que cabe distinguir entre dos tipos de sistemas diferentes mediante los cuales los Estados tratan de alcanzar dicho objetivo. El primero –por lo general, más reconocido– es lo que yo llamo la “función administrativa” de la detención de inmigrantes: un mero medio de garantizar que los individuos se hallen presentes en el momento de su expulsión. Pero los Estados confían cada vez más en un segundo modo de empleo de la detención de inmigrantes, por el que ésta se considera un instrumento de coacción diseñado para obligar a la gente a cooperar en su propia expulsión. Es lo que yo llamo “función disciplinaria” de la detención.

Esta evolución de la función administrativa a la disciplinaria resulta especialmente evidente en el caso de Suiza. La Ley de Extranjería de 1986 permitía en Suiza la detención previa a la expulsión durante un período máximo de 30 días, a partir de que la decisión de llevar a cabo la expulsión se tomara y se pusiera en marcha, al mismo tiempo que existía una clara presunción de que el individuo intentaría evitar la expulsión. Sin embargo, en 1995 la Ley de Extranjería se modificó para ofrecer las bases de una detención basada en la falta de cooperación (por ejemplo, negarse

a confirmar la propia identidad, a obedecer una orden de comparecencia sin razones válidas, etc.). A partir de entonces, no sólo fue posible ordenar su detención después de que se hubiese dictado una sentencia definitiva que hubiese que ejecutar sino también tras una decisión en primera instancia y a pesar de que el procedimiento de asilo siguiese estando en marcha. El período máximo de detención se aumentó a un año. Esto sugiere claramente que la detención ya no sólo pretendía evitar que los individuos evadiesen la justicia cuando su expulsión fuese inminente sino también obligar a los ciudadanos extranjeros cuya expulsión no fuese directamente ejecutable, a cooperar bajo la amenaza de un período de detención más largo.

Esta función disciplinaria de la detención se expresó de forma explícita en la nueva Ley de Extranjería (Loi sur les étrangers) de 2005, que incluía un nuevo artículo titulado “detención coactiva”, destinado específicamente a cualquier tipo de falta de cooperación. La detención podría ordenarse basándose en el argumento de que la expulsión no podría ejecutarse por culpa del comportamiento del individuo, y el período máximo de detención se amplió de nuevo, esta vez a 24 meses². El incremento del período máximo de detención se justificó de forma explícita en el parlamento por su supuesta efectividad a la hora de obligar incluso a los individuos más recalcitrantes a someterse a las normas dictadas por las autoridades.

¿Un fenómeno suizo o una tendencia europea?

Diversos factores sugieren que la función disciplinaria de la detención de inmigrantes no es sólo un fenómeno exclusivo de Suiza sino que está más que establecida a nivel europeo. En primer lugar porque, como país firmante del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos (CEDH) y miembro del espacio Schengen, Suiza no pudo expresar en términos explícitos ningún objetivo que fuera incompatible con el marco legal europeo. Varias sentencias del Tribunal Federal Suizo que confirmaban la compatibilidad de la “detención coactiva” con el

octubre 2013

CEDH parecen demostrar la creencia del Tribunal de que la función disciplinaria de la detención de inmigrantes no contradice el Derecho Europeo.

El segundo factor es la amplia interpretación del Artículo 5.1(f) del CEDH por parte del propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). El subpárrafo f) del párrafo 1 estipula que no se debería privar a nadie de su libertad, excepto en el caso de la detención de una persona “contra la que esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición”. Varios comentaristas jurídicos llegaron a la conclusión de que el uso de la detención de inmigrantes debería limitarse a su “función administrativa”⁷³. Sin embargo, en 1996, en el caso de Chahal contra Gran Bretaña el TEDH dictaminó que: “Esta provisión [Artículo 5.1(f)] no exige que la detención de una persona contra la que se hayan emprendido acciones con vistas a su deportación sea considerada razonablemente necesaria, por ejemplo, para evitar que cometa un delito o que huya...”⁷⁴. Al declarar de forma explícita que la detención de inmigrantes no necesariamente debía limitarse a prevenir que éstos evadan la justicia, y al no delimitar de qué otro modo podría utilizarse, el Tribunal posibilitó que se empleara con fines disciplinarios.

En tercer lugar, es en la Directiva de 2008 de la UE sobre el Retorno⁷⁵ donde encontramos la confirmación más explícita del uso de la detención desde un enfoque disciplinario. El Artículo 15.1(b) en combinación con el Artículo 15.5, establecen que deberá ordenarse una detención de seis meses en caso de que el individuo en cuestión obstruya el proceso. Además, el Artículo 15.6 estipula que en caso de que la persona no coopere, el período de detención podría ampliarse hasta 12 meses más. En otras palabras, tanto las bases para la detención como el período máximo de detención que proporciona la Directiva sobre el Retorno corroboran su uso con fines disciplinarios, como en el caso de la legislación suiza.

Diálogo, no coacción

Si reconocemos la dimensión disciplinaria de la detención de inmigrantes, deberíamos cuestionarnos la legitimidad de una práctica administrativa que ha adoptado una lógica normalmente restringida al sistema de justicia penal. Sin embargo, la función disciplinaria de la detención nos ayuda a entender una de las razones fundamentales de la falta de interés por parte de los Gobiernos en la implementación de alternativas a la detención. Todas las alternativas a la detención previas a la expulsión pretenden

únicamente garantizar –por diversos medios– que la persona se presente cuando se deba ejecutar la decisión de expulsarla. Estas medidas van desde ponerla en libertad bajo fianza al uso de placas de identificación electrónicas, el arresto domiciliario o la obligación de presentarse ante las autoridades en intervalos regulares. Estos son medios menos restrictivos y también más económicos de garantizar la presencia de la persona en el momento de su expulsión. Pero los partidarios del enfoque disciplinario creen que es la naturaleza disciplinaria de la detención lo más importante a la hora de que la expulsión se realice con éxito. Desde su punto de vista, las medidas menos restrictivas y más liberales son también menos efectivas para conseguir el resultado deseado. La prevalencia del enfoque disciplinario en el uso de la detención ayuda, por tanto, a explicar las reticencias de los Estados a optar por otras alternativas.

El objetivo del presente artículo no es rechazar las alternativas a la detención sino, por el contrario, sacar a la luz y cuestionar el enfoque disciplinario en el que aparentemente se basan ahora las políticas de retorno de los Estados. Este enfoque debería cuestionarse no sólo desde el punto de vista de su cumplimiento del derecho internacional sino también teniendo en cuenta su supuesto efecto sobre la aplicación de las sentencias de expulsión. Numerosos estudios han cuestionado la efectividad del uso de la coacción como medio para promover que la gente acate las órdenes de las autoridades. Al contrario de lo que los Gobiernos actualmente presuponen mientras se centran cada vez más en la represión y la coacción, las evidencias sugieren que la implementación de una política transparente que satisficiera la necesidad de dignidad de las personas sería más propensa a garantizar que éstas acatasen las decisiones tomadas por el Gobierno.

Un debate abierto sobre la detención administrativa ayudaría a permitir que los Gobiernos no basasen sus políticas en presuposiciones infundadas y moralmente cuestionables, sino más bien en los resultados de un estudio empírico. Desde este punto de vista, el papel de las organizaciones de derechos humanos consistirá en presionar para que se implante una política de retorno basada en el diálogo y en el apoyo a las personas que se han visto obligadas a abandonar su territorio, más que en una simple represión. Esto iría en pos de los intereses de las personas interesadas y también de los Estados que desean hallar una solución a las dificultades asociadas con la ejecución de las expulsiones.

Clément de Senarclens es estudiante de doctorado en el Centro de Derecho Migratorio (Centre de droit des migrations), Universidad de Neuchâtel.

clement.desenarclens@unine.ch
www2.unine.ch/ius-migration

1. Me estoy centrando aquí en la cuestión de la detención previa a la expulsión y he ignorado la de la detención previa a la llegada, que pretende evitar la llegada ilegal de extranjeros.

2. Éste se redujo dos años más tarde a 18 meses de acuerdo con la integración de la Directiva sobre el Retorno (Directiva 2008/115/CE) en la legislación nacional.

3. Por ejemplo, véase Noll, G 'Rejected Asylum Seekers: The Problems of Return' ("Solicitantes de asilo rechazados: los problemas del retorno"), *International Migration*, 37(1): 281. 1999. <http://tinyurl.com/IM-Noll-1999>

4. Caso de Chahal contra el Reino Unido, 15 de noviembre de 1996, Solicitud nº 70/1995/576/662, párrafo 112.

5. <http://tinyurl.com/directiva-retorno-2008>

Ya no es un niño: del Reino Unido a Afganistán

Catherine Gladwell

Los jóvenes afganos obligados a regresar a Kabul tras haber pasado sus años de formación en el Reino Unido encuentran riesgos particulares y carecen de apoyo personalizado a su regreso.

Muhibullah llegó al Reino Unido como un menor no acompañado de 15 años solicitante de asilo, enviado por su familia al Reino Unido cuando apenas tenía 13 años, esperando que pudiera tener un futuro mejor lejos del conflicto y la pobreza de Afganistán.¹ Después de un viaje de dieciocho meses llegó al Reino Unido, hizo amigos y comenzó a construir un futuro. Pero cuando cumplió 18 años, a Muhibullah le dijeron que no se le permitiría quedarse, y fue devuelto a Afganistán.

A su llegada a Kabul, Muhibullah contactó con uno de nuestros funcionarios que lo había apoyado en el Reino Unido, enviándole un texto que decía: "Estoy en Kabul. No sé dónde ir. ¿Hay alguien como tú aquí? ¿Aún puedes ayudarme?" Así comenzó la investigación de Refugee Support Network sobre lo que sucede después de la expulsión de jóvenes que han pasado sus años de formación en el sistema de atención del Reino Unido como menores no acompañados solicitantes de asilo.²

En 2012, 1168 menores no acompañados solicitaron asilo en el Reino Unido, siendo Afganistán el país de origen más común. En virtud del derecho internacional y nacional, el Reino Unido tiene prohibido devolver a los menores a sus países de origen a menos que existan adecuadas instalaciones de recepción para que ellos puedan retornar. El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que un niño no debe ser devuelto a su país de origen cuando exista un "riesgo razonable" de que el retorno se traduzca en la violación de los derechos humanos fundamentales del menor.

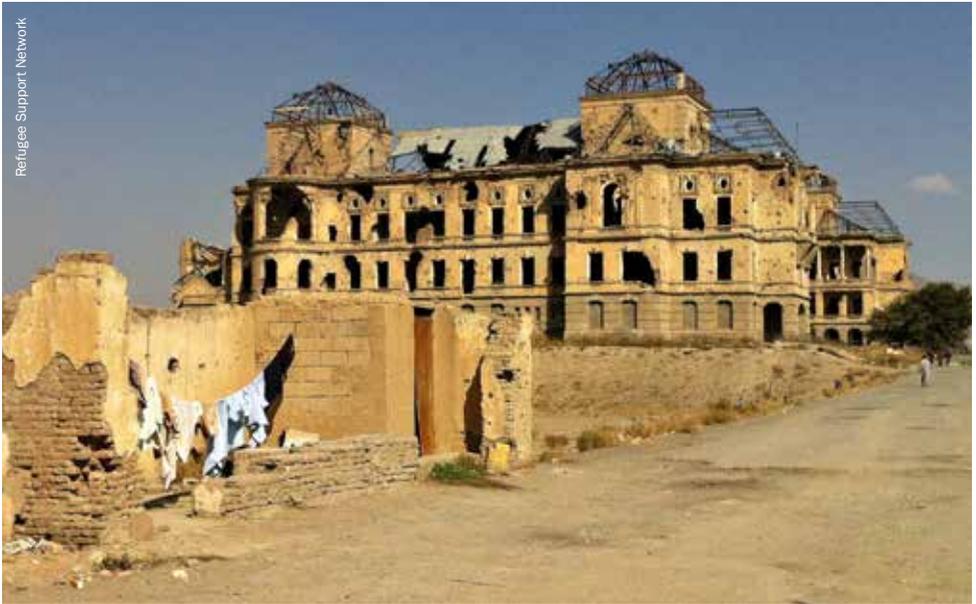
A los menores no acompañados se les pueden conceder un Permiso Discrecional de Permanencia (DLR, por su sigla en inglés) durante tres años,

o hasta que el joven tenga 17,5 años, el plazo que resulte más breve. Al término de su DLR, tienen el derecho de solicitar una extensión de su permiso de permanencia, pero pocas de esas solicitudes tienen éxito, lo que significa que la abrumadora mayoría se enfrenta a la posibilidad de detención y retorno forzado a sus países de origen cuando llegan a los 18 años y ya no son considerados menores.

Durante los últimos dieciocho meses, hemos hecho seguimiento a los jóvenes retornados contra su voluntad a Kabul, entrevistamos a profesionales que trabajan con jóvenes retornados en Kabul, y apoyamos a jóvenes en el Reino Unido que se enfrentan a la posibilidad del retorno forzado a Afganistán. Surgieron diversas dificultades fundamentales para los jóvenes retornados forzosamente, incluyendo:

Dificultades para reconectarse con las redes familiares: Todos los jóvenes retornados a Afganistán a quienes hicimos seguimiento tenían deudas. Sus familias habían pagado a traficantes de personas un promedio de USD 10000 por joven, y los jóvenes expresaban el temor de regresar con las manos vacías, y la vergüenza de no poder pagar esta deuda. Un profesional afgano explicó: "Conozco a un chico afgano que llegó al Reino Unido siendo menor de edad, que fue devuelto. Antes de partir su padre vendió la casa para que pudiera irse, y ahora vuelve sin nada. Es importante entender que representa esto en Afganistán. En mi país, si un padre tiene una casa y muere, la casa se divide entre los hijos. Así que cuando este padre vendió la casa sólo por un hijo para que pudiera irse a Londres, los otros hermanos y hermanas estaban a la espera de que devolviera el dinero desde Londres para sus matrimonios,

octubre 2013



Refugee Support Network

Kabul

etc. Si vuelve sin nada, ellos estarán muy enojados ya que él no ha hecho nada por su familia”.

Impacto psicosocial de la inseguridad y la pobreza en Afganistán: La inseguridad general y la aguda pobreza endémicas en Afganistán están bien documentadas; se ha investigado menos el impacto de ser retornado repentinamente a tales condiciones después de haber pasado los años de formación en una sociedad pacífica y próspera. Todos los chicos a quienes realizamos el seguimiento sufrían de ansiedad y depresión. Un muchacho sufrió ataques de pánico y otro había amenazado con suicidarse.

Ausencia de oportunidades de educación y empleo: Los jóvenes solicitantes de asilo en el Reino Unido suelen describir la educación como una de las cosas más positivas e importantes en sus vidas, y les preocupaba la falta de oportunidades que tendrían para continuar sus estudios y encontrar un empleo si son obligados a regresar a Afganistán. En un contexto de alto desempleo y pocas oportunidades, los retornados enfrentan dos problemas específicos adicionales: la falta de expedientes escolares apropiados, y las bajas tasas de alfabetización en darí o pastún. Un profesional afgano dijo: “[los chicos] vuelven con algo de inglés (con frecuencia bastante básico y con mucha jerga) pero sin saber escribir bien en darí o pastún –¿cómo pueden trabajar en un buen lugar?”

“Occidentalización” de los repatriados - real y percibida: Una cuarta parte de los niños a quienes se hizo seguimiento había sufrido agresiones o dificultades debido a que eran vistos como “extranjeros occidentalizados”. Algunos fueron asaltados por la percepción de que regresar de Europa significaba regresar con dinero. Un chico fue secuestrado y retenido como rehén hasta que su familia vendió terrenos adicionales para financiar su liberación. Varios chicos tuvieron dificultades debido a que se pensaba que habían abandonado su práctica del Islam.

Re-migración: Más de la mitad de los jóvenes a quienes se hizo seguimiento habían intentado irse de nuevo, con frecuencia por medios cada vez más arriesgados, y algunos habían llegado a Grecia o Turquía, y luego habían sido forzados a regresar a Afganistán una vez más.

Estos problemas parecen ser exacerbados por dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, en el Reino Unido los menores no acompañados son considerados, un día, como niños que deben ser cuidados y, al siguiente día, como adultos solicitantes de asilo rechazados con derechos muy limitados. Esta brusca transición tiene un impacto negativo en la salud mental de los jóvenes, dejándolos con poco apoyo en una de las etapas más inciertas y aterradoras de su viaje migratorio.

En segundo lugar, es cada vez más evidente que no existen suficientes conexiones funcionales entre el sector de apoyo a los refugiados y al asilo enfocado en el Reino Unido, y el sector internacional de desarrollo. Esto significa que la mayoría del personal con quien los jóvenes retornados permanecen en contacto en el Reino Unido tiene poco conocimiento de los contextos en los que se encuentran ahora los jóvenes o de las organizaciones que podrían ayudarles. Como resultado, se presta muy poco apoyo a los retornados forzados una vez que han salido del Reino Unido, y son esencialmente abandonados a su suerte.

En respuesta a estas cuestiones y a las continuas peticiones de los jóvenes retornados a Kabul, en febrero de 2013 pusimos en marcha un nuevo programa, Juventud en movimiento³. Estamos aprovechando la experiencia de nuestro personal tanto en el sector de desarrollo internacional/ respuesta a emergencias como en el sector de apoyo a los refugiados para garantizar que los jóvenes que enfrentan la deportación ya no estén a la deriva. Estamos trabajando para ayudarles a explorar todos los medios posibles para permanecer en el Reino Unido, y proporcionarles una red de apoyo segura para la posible eventualidad del retorno forzado.

También reconocemos que es necesaria una mejor y más fiable información sobre lo que ocurre con los jóvenes retornados contra su voluntad. En el transcurso de los próximos años, estamos comprometidos a documentar resultados reales y minuciosos para todos los jóvenes con quienes trabajamos, incluso examinando en qué medida los jóvenes intentan migrar de nuevo. Esperamos que esta información contribuya a la creación de un conjunto de pruebas cada vez más sólido que mejore la comprensión colectiva sobre los verdaderos riesgos y oportunidades que enfrentan los jóvenes si son retornados, y así ayudar a informar la toma de decisiones y la "determinación del interés superior" para los jóvenes que solicitan la extensión de su Permiso Discrecional de permanencia a los 17,5 años.

Catherine Gladwell es Directora de Refugee Support Network www.refugeesupportnetwork.org y consultora sobre educación en situaciones de emergencia y migración forzada en Jigsaw Consult. cgladwell@refugeesupportnetwork.org

1. No es su nombre real.

2. Ver Catherine Gladwell y Hannah Elwyn 'Futuros interrumpidos: Jóvenes afganos en el Reino Unido y de regreso a su país de origen' <http://tinyurl.com/RSN-Broken-Futures-2012>

3. www.refugeesupportnetwork.org/content/youth-on-the-move

Fallos en la asistencia a los jóvenes afganos deportados

Nassim Majidi

Desde 2008, el gobierno británico ha venido deportando a jóvenes afganos a Afganistán, sustentando su programa de retorno forzado con un programa de asistencia destinado a facilitar la reintegración sostenible. Sin embargo, las entrevistas realizadas a 50 deportados en 2008 y de nuevo en 2011¹ indicaron una falta de comprensión de los antecedentes de estos jóvenes, del contexto de la vida en Afganistán, y de los traumas económicos y psicosociales del retorno en los jóvenes. La incapacidad de incorporar los perfiles socioeconómicos reales de los jóvenes y la experiencia del retorno (ya sea forzado o voluntario) en el diseño y la planificación del programa llevó a altas tasas de abandono y, en la práctica, perjudicó el impacto de la asistencia brindada a los repatriados.

En particular, los programas de asistencia abordaban solamente la vida material de los deportados. Los beneficiarios podían inscribirse en programas de capacitación para obtener un título, formación profesional, o para la creación de empresas, sin embargo, no se consideraron los desafíos sociales del retorno, y

las soluciones económicas han sido, en el mejor de los casos, temporales. La corta duración de los cursos de formación profesional no permitió realmente aprender o mejorar habilidades y, por lo tanto, no produjo empleos remunerados. El 16% de los entrevistados escogió la opción de la formación para obtener un título, pero los encuestados no pudieron seguir pagando después de los seis meses iniciales. Con respecto a la creación de empresas, el 40% fracasó en los primeros seis meses.

De los jóvenes retornados forzosamente entrevistados en 2008, sólo un tercio todavía se encontraba en Afganistán en 2011. Los demás se habían ido del país, algunos al cabo de un año y otros en dos o tres años a partir su retorno. Los programas de reintegración no impidieron que se repitiera el mismo ciclo de deudas y migración; en la mejor de las hipótesis, sólo lo retrasaron.

Recomendaciones²

Reducir la carencia de competencias en el momento del retorno proporcionando un salario más un subsidio

octubre 2013

para transporte, alimentación y alojamiento durante un año para permitir al menos un año de formación.

Aumentar el nivel de control y supervisión de la formación impartida para garantizar que los programas alcancen de forma efectiva y apropiada sus objetivos vocacionales y educativos; e ir más allá del apoyo financiero de corto plazo. Para ello es necesario invertir tiempo en la comprensión de las habilidades de los retornados, sus niveles de educación y sus intereses laborales; y vincular a los jóvenes al mercado del trabajo local a través de respuestas personalizadas y orientadas a la juventud.

Crear una red informal para que los deportados puedan mantenerse en contacto y compartir sus

experiencias. Las oportunidades para establecer redes entre los retornados podrían ayudar a proporcionar una fuente de solidaridad y conocimiento local que suele faltar en las vidas de los jóvenes retornados.

Nassim Majidi nassim.majidi@samuelhall.org es candidato a doctorado en el Instituto de Estudios Políticos de París, Francia, y Director de Samuel Hall Consulting www.samuelhall.org

1. Majidi, N. 'Comprendiendo el proceso de retorno y reintegración de los retornados afganos desde el Reino Unido' <http://tinyurl.com/Majidi-2009>

2. Samuel Hall (próximamente en 2013), *Los jóvenes desplazados urbanos en Kabul*, una encuesta representativa a 2.000 jóvenes desplazados y repatriados.

Programas de repatriación voluntaria asistida

Anne Koch

Los programas de "repatriación voluntaria asistida" (RVA) o "repatriación voluntaria asistida y reintegración" (AVRR, por sus siglas en inglés) se han extendido a lo largo y ancho de Europa y de los países industrializados de Occidente durante los últimos años, pasando de cinco en 1995 a treinta y cinco en 2011. Estos programas, la mayoría gestionados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), facilitan el retorno de los solicitantes de asilo rechazados (y en algunos países también de los migrantes irregulares) a sus países de origen. Normalmente les proporcionan los vuelos de vuelta, les ofrecen una prestación en efectivo y en algunos casos también asistencia para que se reintegren a su regreso a casa. Estos programas también conllevan a menudo una prohibición temporal de volver a entrar en el país del que se han repatriado. Dichos programas permitirían un "regreso pacífico" de migrantes no deseados en cuanto a que previenen totalmente el uso de la coacción.

Aunque está claro que la RVA es preferible a la deportación, las ONG y los académicos han criticado en el pasado estos programas por engañar en su etiquetado y porque carecían realmente de voluntariedad. La OIM reconoce que para muchos individuos la única alternativa a la RVA sería la repatriación forzada, mientras que algunos Gobiernos reconocen abiertamente que amenazan con la deportación para aumentar la participación en los programas de RVA.

El Reino Unido estableció por primera vez un programa de RVA en 1999. La responsabilidad por las "expulsiones forzadas" y las "expulsiones voluntarias" recae ahora sobre el Departamento de Repatriaciones de la Unidad de Inmigración de la Agencia de Fronteras del Reino Unido, y ambos canales se utilizan para incrementar

el número total de repatriaciones por año. A pesar de que es otro actor humanitario quien implementa la RVA (en la actualidad, la ONG Refugee Action), la supervisión central de ambos tipos de repatriación queda amparada por un único marco institucional.

Cuando se comparan los programas de repatriación voluntaria de los diferentes países de Europa y del mundo, se hace evidente que el diseño institucional escogido por el Reino Unido está más desarrollado. Mientras que en los países en los que se establecieron programas de RVA durante los años 70 y 80 (por ejemplo, Alemania y Bélgica) las repatriaciones voluntarias asistidas y las repatriaciones forzadas se gestionan en distintos departamentos gubernamentales, los países que implementaron programas similares más recientemente (por ejemplo, Canadá, Australia y la mayoría de los países de Europa del Este) tienden a seguir el ejemplo británico y asignar la supervisión de las responsabilidades de ambas vías a la misma autoridad nacional.

La RVA puede tener buena acogida entre los migrantes que desean regresar a sus hogares, pero cuando se tratan al mismo tiempo las repatriaciones "forzadas" y las "voluntarias", el concepto de voluntariedad es discutible. La única forma de salvaguardar de esto a la RVA y de conseguir que alcance todo su potencial beneficioso es mantenerla separada a nivel institucional de las repatriaciones forzadas. Los Gobiernos comprometidos con la protección de los refugiados contra la repatriación forzada harían bien en tener esto en cuenta a la hora de establecer nuevos programas de RVA.

Anne Koch koch@transnationalstudies.eu es doctoranda en la Escuela Superior de Estudios Transnacionales de Berlín.

Deportación de sursudaneses desde Israel

Laurie Lijnders

La agresiva campaña de Israel de detención y deportación de solicitantes de asilo de Sudán del Sur contraviene el principio de no devolución y las normas internacionales sobre el retorno voluntario y digno.

El 17 de junio de 2012, un avión que llevaba a más de 120 ciudadanos de Sudán del Sur partió de Tel Aviv hacia Juba, la capital del nuevo Estado de Sudán del Sur. Este fue el primer vuelo de lo que el gobierno israelí llamó “Operación Retornar a Casa”. En los meses que siguieron, otros seis vuelos habrían transportado a un total de 1038 sursudaneses a Juba.¹

Israel considera a Sudán como un Estado hostil. A su llegada a Israel, todos los ciudadanos sudaneses, incluyendo aquellos de Sudán del Sur, eran calificados como ciudadanos hostiles hasta el momento en que Sudán del Sur se convirtió en un Estado independiente. Sin embargo, hasta junio de 2012 las personas de cualquier parte de Sudán estaban amparadas por la política de “no expulsión”, que les permitía residir temporalmente en Israel. Su residencia era legal, pero sus solicitudes de asilo individuales no eran examinadas de conformidad con la Convención de 1951 de la cual Israel es signatario. Por tanto, aunque muchos sursudaneses llegaban a Israel con una tarjeta de registro como refugiados del ACNUR expedida en Egipto, Israel no los reconocía como refugiados, y su necesidad de protección en virtud de la Convención nunca fue reconocida oficialmente.

El 31 de enero de 2012, la Autoridad de Población, Migración y Fronteras publicó “Un llamado para las personas de Sudán del Sur que indicaba que “[A]hora que Sudán del Sur se ha convertido en un Estado independiente, es el momento que ustedes retornen a su tierra natal. [...] El Estado de Israel se compromete a ayudar a quienes deseen retornar voluntariamente en un futuro próximo.” Los repatriados voluntarios recibirían cada uno 1000 € como pago único, mientras que quienes no abandonarían voluntariamente Israel el 31 de marzo de 2012 serían arrestados y deportados.² También se anunció que los empleadores israelíes de personas de Sudán del Sur podrían ser sancionados; lo que resultó en el despido inmediato de muchos, dejando sin empleo a casi la totalidad de las comunidades de sursudaneses en Eilat y Arad y con cada vez menos posibilidades de pagar el alquiler y las facturas de servicios públicos.

A los ciudadanos de Sudán del Sur les quedaron tres opciones. Podían solicitar asilo, pero sin una posibilidad real de que sus solicitudes fueran procesadas; podían registrarse para el “retorno voluntario”; o podrían ser detenidos. Quienes ya se encontraban detenidos podían o bien inscribirse para el “retorno voluntario” o permanecer detenidos. Cada “opción” contravenía la noción de retorno voluntario. Los ciudadanos sursudaneses perdieron su estatus en Israel; también perdieron sus empleos y no pudieron encontrar una alternativa laboral. La incertidumbre y el temor de ser detenidos empujaron a muchos a inscribirse para el “retorno voluntario”.

Arresto y detención

El 7 de junio de 2012, sólo dos días después de anunciar que los ciudadanos de Sudán del Sur tenían una semana para inscribirse al retorno voluntario, la policía de inmigración del área de Eilat arrestó a once sursudaneses y a un ciudadano de Sudán del Norte que iban a su trabajo. Al día siguiente, 105 sursudaneses, la mayoría de ellos vivía en Eilat, fueron arrestados. El tercer día la PIBA (Autoridad de Población, Inmigración y Fronteras de Israel) arrestó a 73 solicitantes de asilo africanos – no todos sursudaneses – en Tel Aviv, Eilat y otras ciudades. En las tres semanas siguientes, muchos sursudaneses fueron arrestados y detenidos.

Las familias fueron separadas, las mujeres y los niños fueron detenidos en Saharonim y Ketsiot y los hombres en Givon, un centro penitenciario de alto riesgo con una sección de detención para solicitantes de asilo. No estaba claro si los miembros de la familia irían en el mismo vuelo fuera del país. Dos mujeres manifestaron que les arrebataron a sus hijos, ambos menores de edad, y habían sido detenidos separados de sus familias. Incluso aquellos que se habían inscrito para el retorno voluntario antes de ser detenidos no se salvaron de detención: algunos fueron escoltados a sus casas por funcionarios de la PIBA el tiempo suficiente para empacar sus pertenencias, pero a la mayoría no se le dio tiempo para recoger los bienes personales. Una vez detenidos, no pudieron retirar dinero de sus cuentas bancarias ni cerrarlas,

octubre 2013

y no pudieron cobrar sus sueldos y beneficios finales en los lugares de trabajo donde algunos habían trabajado durante años.

La deportación “voluntaria” de los ciudadanos de Sudán del Sur fue parte de una política más amplia de disuasión y expulsión. En agosto de 2012, un mes después de que el séptimo avión hubiera trasladado a ciudadanos sursudaneses fuera de Israel, el Ministro del Interior, Eli Yishai, dijo que desde el 15 de octubre de 2012 también se llevaría a cabo la detención masiva de los ciudadanos de Sudán del Norte que se encontraran en Israel.

En los meses posteriores a las deportaciones, hubo informes de repatriados sursudaneses que alegaban que numerosas personas murieron poco después de su retorno a Sudán del Sur; los repatriados sudaneses afirmaron que habían sido detenidos tras su regreso y que sus pertenencias fueron confiscadas. Es difícil confirmar estos informes, pero su persistencia y frecuencia sugieren la necesidad de una investigación más a fondo de la situación de los retornados. En el primer semestre de 2013, las políticas de Israel de “retorno voluntario” y detención fueron recibidas con crecientes críticas. En febrero de 2013, el ACNUR solicitó una explicación al Estado de Israel por la política de deportación que violaba el principio de no devolución. La respuesta del gobierno llegó mediante un nuevo “Procedimiento de Retornos Voluntarios” para eritreos, en virtud del cual en julio de 2013 catorce eritreos fueron devueltos a Eritrea después de haberse inscrito – bajo presión – para el “retorno voluntario” mientras estaban detenidos. El retorno voluntario no se puede considerar voluntario si tiene lugar durante la detención y cuando no se tiene acceso a una justa política de asilo y, sobre todo, no se debe aplicar en el caso de países como Eritrea y Sudán donde los retornados enfrentan a un grave riesgo de persecución, o sin indagar si la situación en el recién independizado país de Sudán del Sur permite un retorno seguro. El actual ambiente político sugiere que el interés



Activistas israelíes bloquean un autobús que lleva a refugiados sudaneses del sur al aeropuerto de Ben Gurion para ser deportados a Sudán del Sur.

nacional está impulsando la agenda de políticas con respecto a los solicitantes de asilo, en lugar de dar cumplimiento a las normas internacionales.

Laurie Lijnders laurielijnders@gmail.com es antropóloga y activista de los derechos de los refugiados.

Esta investigación³ se basa en el trabajo de Centro de Desarrollo para Refugiados Africanos www.ardc-israel.org y la Línea Directa de Asistencia a Trabajadores Migrantes www.hotline.org.il en Tel Aviv, además de entrevistas con ciudadanos de Sudán del Sur, abogados y activistas de derechos humanos en Israel, y repatriados a Sudán del Sur. El informe completo se encuentra en línea en www.ardc-israel.org/sites/default/files/do_not_send_us.pdf (No está disponible en español).

1. ONG y organismos gubernamentales estimaron que el número de sursudaneses era de 700 a 3000. Los representantes de la comunidad de sursudaneses afirmaron que eran en torno a 1100.
2. Fueron interpuestos varios recursos pero finalmente el 7 de junio de 2012 la Corte falló a favor de la política y a los sursudaneses se les dio una semana para inscribirse al retorno voluntario.
3. Financiada por la UE y la Embajada de los Países Bajos en Israel. La investigación fue llevada a cabo con la colaboración de Yael Aberdam, Sigal Rozen, Asaf Weitzen y Hadas Yaron-Mesgena y con la asistencia de Marie Kienast, Anna Maslyanskaya, Ben Wilson y David Jacobus.

El seguimiento tras la deportación: por qué, cómo y por quién

Leana Podeszfa y Friederike Vetter

Llevar a cabo un seguimiento de los solicitantes de asilo rechazados después de su deportación resulta de vital importancia para protegerles de forma efectiva.

Un estudio de la Comisión Europea realizado en 2011 demuestra que, aunque la mayoría de los Estados miembro de la UE que participaron en dicho estudio realizan un seguimiento de las fases previas a la deportación, sólo el 13% realiza un seguimiento de lo que ocurre después.¹ El seguimiento tras la deportación puede proteger a los individuos y revelar fallos en los sistemas de asilo nacionales. En el estudio Safe Return (Retorno Seguro) realizado en 2008 por la Comisión Independiente de Asilo (IAC, por sus siglas en inglés), la Agencia de Fronteras del Reino Unido (UKBA, por sus siglas en inglés) declaró que: "No realizamos un seguimiento activo o rutinario de los individuos retornados tras su expulsión: creemos que el mejor modo de evitar el maltrato es asegurarnos de no retornar a aquellos que de verdad están en peligro, no realizando un seguimiento después de que hayan sido retornados". Sin embargo, el estudio demuestra que una cuarta parte de los fallos negativos relativos a solicitudes de asilo son anulados cuando se apela contra ellos².

El seguimiento tras la deportación sacaría a la luz aquellos casos en los que solicitantes con un temor fundado a ser perseguidos hubiesen sido rechazados y retornados por error. Además, los informes publicados acerca de la violación de los derechos humanos tras la deportación también podrían ser utilizados por los abogados para litigios estratégicos con el fin de sentar precedentes y por los activistas y organizaciones que presionan para que se mejoren los procedimientos de asilo. Y lo que es más importante, las organizaciones de los países receptores que realizasen un seguimiento de los solicitantes de asilo rechazados podrían ofrecerles una mejor asistencia y tal vez salvar vidas.

Según las recomendaciones del estudio de la UE, los encargados de realizar el seguimiento deberían:

- observar las interacciones entre los funcionarios y los retornados.
- tener permitido comunicarse con los deportados.
- comprobar las condiciones del lugar de detención y de las zonas de espera.
- comprobar los expedientes de los retornados.

- comunicar sus hallazgos y sacar a la luz cualquier tipo de maltrato.

El estudio estipuló que el 61% de los Estados miembro que participaron en él disponían de un sistema establecido o estaban planeando poner en marcha y que muchos de ellos "contienen elementos equivalentes en gran medida con los estándares [las recomendaciones definidas anteriormente]".

Sin embargo, en ausencia de mecanismos sistemáticos de seguimiento tras la deportación respaldados por el Estado, las organizaciones civiles de carácter social de los países que deportan y de los que son receptores han asumido esa responsabilidad. El Grupo de Apoyo a los Detenidos de la Escuela de Estudios Orientales y Africanos es una de esas organizaciones, creada en 2006 para visitar y dar apoyo a los detenidos y con el fin de presionar para que se aboliera el uso de la detención de inmigrantes³. Un ejemplo de su trabajo para mantener el contacto con los solicitantes de asilo deportados fue el de un cliente deportado en un vuelo chárter desde el Reino Unido hasta el sudeste asiático. El cliente pertenecía a una minoría religiosa y había sufrido ataques en su país de origen en repetidas ocasiones. Solicitó asilo en el Reino Unido pero se le denegó. Dado que durante el proceso de apelación se encontraba detenido y no contaba con representación legal alguna, no pudo aportar los documentos ni las pruebas que corroboraran su demanda. Al cliente se le denegó por tanto el asilo y se procedió a su expulsión del país. Cuando llegó a su país de origen volvió a ser atacado y vivía con miedo de que atacaran también a su familia. Se vio obligado a abandonar su país de nuevo.

Aunque el Grupo de Apoyo a los Detenidos pudo seguir en contacto con el cliente por esta vez, no siempre es el caso. Como explica su portavoz, seguir en contacto con la persona puede resultar complicado: "Los teléfonos que [los deportados] tenían cuando estaban detenidos les habían sido confiscados o no disponían de saldo o crédito para telefonar una vez en su país de origen. Muchos no están adecuadamente preparados para su deportación ya que no se esperan que realmente suceda. Las notas con números de teléfono y direcciones de correo electrónico garabateadas se pierden y nunca volvemos a saber de ellos, ni tenemos forma de retomar el contacto".

octubre 2013

Catherine Ramos, de Justice First, viajó hasta la República Democrática del Congo para averiguar qué había sido de los solicitantes de asilo rechazados que habían sido deportados desde el Reino Unido. Su informe, *Unsafe Return: Refoulement of Congolese Asylum Seekers*, (Un retorno inseguro: la devolución de los solicitantes de asilo congoleños) documenta cómo los solicitantes de asilo congoleños que habían sido rechazados eran arrestados y torturados a su retorno. A menudo era el mero hecho de haber solicitado asilo lo que ponía a los deportados en peligro. A uno de ellos, los agentes de seguridad le dijeron que tenían que arrestarle “por principios” porque se había ido a otro país y supuestamente “había dicho que aquí [en la República Democrática del Congo] no respetamos los derechos humanos”⁴.

Algunas organizaciones de los países receptores intentan llevar a cabo un seguimiento de los solicitantes de asilo rechazados tras su deportación. El Refugee Law Project en Kampala acoge un programa para recibir y dar apoyo a los solicitantes de asilo rechazados y deportados. En Camerún, Rights for All intenta proporcionarles dicha asistencia pero ha tenido que hacer frente a dificultades. Su portavoz declaró que los últimos cuatro intentos de recoger a los deportados en el aeropuerto habían sido frustrados, ya que las autoridades camerunesas sencillamente habían negado que los deportados viajaran en los vuelos indicados por las organizaciones de los países que los habían deportado⁵.

La Red de Seguimiento tras la Deportación

La Red de Seguimiento tras la Deportación (PDMN, por sus siglas en inglés) fue creada en 2012 por el Programa de Refugiados Fahamu para permitir a las organizaciones de los países que deportan y de los receptores mantenerse en contacto, y para mejorar el modo de compartir la información y de recopilar datos sobre las infracciones de los derechos humanos que se cometen tras la deportación.⁶

La Red de Seguimiento tras la Deportación se ha empleado recientemente para alertar al Refugee Law Project de Kampala de qué deportados llegaban al aeropuerto de Entebbe, lo que permitió a sus empleados ir al aeropuerto a recogerlos y ofrecerles asesoramiento jurídico y atención psicosocial. No obstante, la información sobre las deportaciones inminentes a menudo se comunica en el último minuto, lo que dificulta a las organizaciones de los países receptores el poder reaccionar a tiempo. Además, asistir a los solicitantes de asilo deportados en los países receptores puede conllevar riesgos para la seguridad de los miembros locales de la red.

Pero las pruebas recopiladas mediante el proceso de seguimiento pueden marcar una diferencia. La información sobre los abusos tras la deportación que se llevan a cabo en Eritrea hecha pública en 2009 a través de el informe de Amnistía Internacional “Eritrea: enviados a casa para ser detenidos y torturados” contribuyó a que todos los países europeos suspendieran las deportaciones a este Estado⁷. Y más recientemente el informe de Catherine Ramos motivó una misión de investigación por parte del servicio de información del país de origen de la Agencia de Fronteras del Reino Unido y sus resultados fueron utilizados por abogados que buscaban alegaciones contra las deportaciones.

“Cuando llegamos a Kinshasa fuimos detenidos por la policía y los funcionarios de inmigración. Nos encontramos en un estado precario tras un largo viaje lleno de sufrimiento. Nos llevaron a un lugar que se utilizaba para las detenciones. Los niños realmente no podían soportarlo, estaban deshidratados y se encontraban conmocionados”.
(Retornado congoleño)

El Proyecto Post-Deportación de Derechos Humanos llevado a cabo en el Boston College (Estados Unidos) está desarrollando una Convención sobre los Derechos de los Deportados, que contribuirá a la protección de todos los inmigrantes deportados, incluidos los solicitantes de asilo rechazados.⁸ Se necesita un sistema de seguimiento independiente y sistemático para garantizar la protección de los refugiados en un sistema de adjudicación fallido y con menos personal y financiación del necesario. El seguimiento tras la deportación sigue dependiendo mientras tanto de particulares comprometidos y de pequeñas organizaciones civiles de carácter social.

Leana Podeszfa y Friederike Vetter son gestores de la Red de Seguimiento tras la Deportación y puede contactar con ellos a través de la dirección de correo electrónico failedasylumseekersdeportation@gmail.com

1. Comisión Europea, Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad. “Un estudio comparativo de las mejores prácticas en materia de vigilancia de los retornos forzados”, noviembre de 2011 <http://tinyurl.com/EC-forced-return-monitoring>

2. Consejo de Refugiados, ‘Between a rock and a hard place: the dilemma facing refused asylum seekers’ (“Entre una roca y un lugar duro: el dilema al que se enfrentan los solicitantes de asilo rechazados”), diciembre de 2012 <http://tinyurl.com/RC-2012-rock-and-hard-place>

3. <http://soasdetaineesupport.wordpress.com>

4. <http://tinyurl.com/JusticeFirst-Ramos-Dec2011>

5. www.irinnews.org/Report/97637/New-network-monitors-deportee-abuses

6. www.refugeelegalaidinformation.org/post-deportation-monitoring-network

7. <http://tinyurl.com/AI-2009-Eritrea>

8. www.bc.edu/centers/humanrights/projects/deportation.html

Los retos humanitarios y médicos de asistir a los nuevos refugiados en el Líbano e Irak

Caroline Abu Sa'Da y Micaela Serafini

Los masivos y continuos flujos de refugiados sirios y palestinos hacia los países vecinos de Siria demuestran las limitaciones de las prácticas humanitarias y presentan nuevos retos para las intervenciones médicas y humanitarias.

A medida que la crisis en Siria continúa, las necesidades humanitarias dentro y fuera del país se intensifican rápidamente. Desde el estallido de la crisis en marzo de 2011, la capacidad de las organizaciones internacionales de proporcionar ayuda dentro de Siria se ha visto gravemente restringida. La mayoría de los organismos de ayuda internacionales han centrado su atención entonces en la situación de aquellos refugiados que han cruzado la frontera hasta Turquía, el Líbano, Jordania e Irak. ACNUR estima que el número total de refugiados –incluyendo los que se hallan más lejos, en Egipto y otros lugares– ascendía a finales de agosto de 2013¹ a dos millones de personas.

La comunidad internacional no ha abordado adecuadamente el gran impacto que estos dos años de afluencia masiva de gente ha tenido en los países vecinos. La mayoría de las prioridades y prácticas actuales para la provisión de servicios sanitarios en entornos en conflicto siguen estando basadas, por desgracia, en las de aquellas décadas en las que el conflicto era normalmente sinónimo de campos de refugiados hacinados que albergaban a poblaciones de jóvenes procedentes de países en desarrollo. La mayoría de las guerras contemporáneas, sin embargo, se están produciendo en entornos donde los ingresos y los indicadores básicos de salud son mayores, y duran mucho más. Estos hechos están cambiando en profundidad el perfil demográfico y de enfermedades de las poblaciones afectadas por conflictos.

El norte de Irak

Durante 2012, muchos kurdos sirios se exiliaron a su vecino Irak, a la región del norte gobernada por el Gobierno Regional Kurdo (KRG, por sus siglas en inglés). El campo de Domiz –cerca de la ciudad iraquí de Dohuk– se abrió en abril de 2012 aunque el Gobierno central de Bagdad abrió otros dos campos en el sudoeste de Irak. Ocho meses después, la asistencia humanitaria que se ofrece en el campo de Domiz está lejos de ser aceptable. La inversión en agua y sistemas de saneamiento nunca ha sido suficiente, las diferentes fases del campo no fueron planificadas adecuadamente, muy pocos actores

internacionales se encuentran presentes allí y existe una increíble falta de visión a medio-largo plazo a la hora de anticipar nuevas llegadas al campo. Aunque al principio las autoridades kurdas llevaron una política de acogida hacia los refugiados, la falta de apoyo por parte de la comunidad internacional ha acabado por empujarles a restringir la asistencia humanitaria de diversas maneras entre las que destaca, por ejemplo, un cierre de fronteras en mayo de 2013. El Gobierno Regional Kurdo ha permitido a los refugiados acceder a los servicios públicos de forma gratuita pero están empezando a saturarse.

Las últimas confrontaciones violentas en Siria provocaron que el Gobierno Regional Kurdo reabriera las fronteras el 15 de agosto de 2013. Más de 30.000 personas llegaron en masa al Kurdistán iraquí en pocos días y colmaron los campos recién abiertos en Kawargost, en Erbil. Está pendiente la apertura de otros dos campos pero sólo dispondrán de capacidad para absorber el nuevo flujo, sin poder ofrecer nada a la mayoría de los refugiados desperdigados por las zonas urbanas.

Líbano

El flujo de refugiados hacia el Líbano se ha producido en varias fases. En mayo de 2012 había 20.000 refugiados sirios sobre todo en el norte del Líbano, pero a principios de agosto de 2013 la cifra ascendía a 570.000 según ACNUR y a 1,3 millones según el Gobierno. De los 425.000 refugiados palestinos registrados en el Líbano antes de la guerra, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) estima que han llegado otros 50.000 procedentes de campos de refugiados palestinos en Siria desde el inicio de la guerra. Con un total de población libanesa estimado en 4,2 millones, los refugiados en el Líbano representan ahora casi el 25% del total de la población. El Gobierno libanés –siguiendo la política oficial de “disociación” del conflicto sirio– ha dejado las fronteras abiertas y se ha negado a abrir campos para acoger a los refugiados. Como consecuencia la gente se encuentra dispersa por todo el país, principalmente por zonas empobrecidas en las que los servicios

octubre 2013

ya sufren una grave saturación. La respuesta a sus necesidades no cuenta con la suficiente financiación.

Los sistemas sanitarios

Aunque sus hospitales han sido destruidos y la industria farmacéutica dañada, Siria poseía uno de los mejores sistemas sanitarios de la región antes de la crisis. El perfil epidemiológico de la población y sus necesidades, por tanto, difieren sustancialmente de las de los entornos para los refugiados, más familiares para los actores humanitarios.

El sistema de salud de Irak mermó gravemente por culpa de los años de embargo que el país sufrió tras la ocupación liderada por Estados Unidos y la guerra civil. El sistema de salud libanés se basa en la práctica privada y, por tanto, a las personas más vulnerables les cuesta acceder a él. Por ejemplo, una encuesta realizada por MSF reveló que casi el 15% de los refugiados entrevistados no pudo acceder a hospitales porque no podía pagar las tasas (hasta el 25% de los costes, siendo el resto cubierto por ACNUR). Nueve de cada diez entrevistados declaró que el precio de los medicamentos prescritos era la principal barrera para su acceso a cuidados médicos². La continua afluencia de refugiados ha saturado gravemente ambos sistemas sanitarios. La capacidad de las estructuras sanitarias se ha forzado al máximo posible y no se puede atender a más pacientes. Estas dificultades crean tensiones entre las comunidades de acogida y las poblaciones refugiadas, por lo que es necesario solucionarlas urgentemente y de manera eficaz.

La “carga de la enfermedad” para las personas de ingresos medios

Los refugiados procedentes de países donde la población tiene ingresos medios presentan un perfil demográfico diferente y una carga de enfermedades distinta del clásico perfil del refugiado con el que los trabajadores humanitarios de todo el mundo están acostumbrados a tratar. En el pasado, en las situaciones de afluencia masiva la tasa de mortalidad era alta durante la etapa más grave de la emergencia, debido principalmente a las epidemias, a la exacerbación de las enfermedades infecciosas endémicas y a la grave malnutrición que sufrían. Hoy en día gran parte del exceso de morbilidad y mortalidad en esas situaciones resulta de la exacerbación de enfermedades crónicas previas (como patologías cardiovasculares, hipertensión, diabetes, tuberculosis y VIH). Aquí la continuidad del tratamiento resulta esencial. La complejidad y la duración a largo plazo de las enfermedades crónicas exigen una manera de pensar diferente y nuevas estrategias.

La mayoría de las consultas de atención primaria que MSF atendió en el Líbano e Irak desde principios de 2012 se pueden atribuir a enfermedades crónicas. La continuidad del tratamiento –ya no sólo su acceso al mismo– se hace esencial. Pero cuando entrevistamos a los refugiados sirios en el valle de la Becá y en Saida, en el Líbano, más de la mitad de los encuestados (el 52%) aseguraron que no podían permitirse el tratamiento para enfermedades crónicas y casi un tercio (30%) lo había tenido que suspender porque era demasiado caro. En Irak, el acceso al tratamiento es supuestamente gratuito pero por culpa de los frecuentes cortes de suministro, los refugiados tienen que comprar sus medicamentos al final en farmacias privadas.

También las enfermedades repentinas siguen siendo una amenaza para las poblaciones afectadas por conflictos en países de ingresos medios. Irak ha experimentado un brote repentino de sarampión que tuvo que ser controlado mediante la vacunación masiva en el campo de refugiados. El Líbano también sufre brotes repentinos que, aunque sean de menor magnitud, resultan mucho más difíciles de controlar por culpa de la gran dispersión de la población refugiada. La incidencia de las enfermedades infecciosas, aunque menor que en otros entornos, sigue siendo considerable. A la vista de estas realidades, es necesario que se desarrollen en gran medida respuestas preventivas y curativas que no sólo impliquen atención primaria, sino también secundaria y terciaria y que se ofrezcan de manera gratuita.

Los retos sanitarios en los entornos abiertos y en los campos

Una de las principales cuestiones que surgen es la relación entre el registro de personas y el acceso a los servicios, incluidos los de salud.³ El 41% de los entrevistados reconoció que no se encontraba inscrito en ningún registro, principalmente por la falta de información acerca de cómo o dónde se realizaba, bien porque los puntos de registro estaban lejos, por los retrasos en los centros de registro o porque le preocupaba el no disponer de la documentación legal adecuada y que, como consecuencia, le enviarán de vuelta a Siria.

En el Líbano –y en especial en el valle de la Becá– los refugiados están tan dispersos que el acceso a los hospitales les resulta extremadamente difícil. Además, aun en el caso de que ACNUR cubra algunos de los gastos hospitalarios de los refugiados, no los cubre todos. La mayoría de los refugiados acabarían teniendo que pagar para acceder a la atención secundaria o terciaria.

El hecho de que la mayor proporción de refugiados sirios resida actualmente en entornos urbanos en lugar de en campos supone grandes retos para las intervenciones sanitarias. Según ACNUR, el 65% de los refugiados de la región reside fuera de los campos. Aunque los refugiados sirios en el Líbano se encuentran desperdigados por más de 1.000 municipios —la mayoría en zonas empobrecidas— en Irak residen tanto en campos como en ciudades. La diversidad de entornos supone un reto para las intervenciones médicas y de salud.

En un campo puede diseñarse un sistema global y centralizado para garantizar el acceso a la sanidad, y bastaría con un sencillo sistema de vigilancia por si se produjeran brotes repentinos. Por desgracia, los brotes repentinos se están produciendo entre los refugiados que se encuentran desperdigados por el Líbano y el sistema de vigilancia vigente no puede predecirlos con la suficiente antelación. Los refugiados que se encuentran en entornos urbanos se enfrentan igualmente a un acceso intermitente a la sanidad debido a la saturación de los sistemas públicos de salud de los países de acogida, que no pueden atender las demandas de su propia población. Los refugiados urbanos viven de forma extraoficial entre los residentes. El que las necesidades y las vulnerabilidades de ambos colectivos sean similares y que compartan un mismo sistema de salud cuyos recursos son menores de lo necesario, tendrá inevitablemente consecuencias sobre la actitud

de los residentes autóctonos hacia los refugiados, lo que a su vez desembocará en la exclusión y la desigualdad en la provisión de servicios.

La mayoría de los refugiados en Irak residen en entornos urbanos. El acceso a servicios de salud de atención primaria y secundaria suele ser gratuito pero el sistema estaría enfrentándose a un flujo de consultas que satura su capacidad. Tanto en el Líbano como en Irak la impredecible distribución de la ayuda a los refugiados sirios está provocando una competición cada vez mayor por los escasos recursos. La disparidad económica creada por esta distribución desigual está generando resentimiento y ambivalencia hacia los refugiados sirios. Las condiciones de vida de los refugiados en entornos abiertos sigue siendo inapropiada. El pago del alquiler representa una carga adicional sobre su presupuesto y la mayoría de ellos viven en refugios inapropiados como escuelas, mezquitas y edificios en ruinas. La asistencia a los refugiados sirios sigue quedándose corta respecto a sus necesidades.

Conclusiones

Las políticas de sanidad y las intervenciones no se han mantenido al día respecto a los profundos cambios globales en los entornos en conflicto, y el de Siria no ha sido una excepción. Los actores humanitarios necesitan adaptar sus estrategias a la realidad de los refugiados de hoy en día y a sus problemas de salud específicos. Dado que los problemas de salud han cambiado hacia

“¿Cuál es el objeto más importante que trajiste de tu hogar?”



Ahmed sostiene su bastón sin el cual dice que no podría haber hecho la travesía de dos horas a pie hasta la frontera iraquí. (Campamento de refugiados de Domiz en el Kurdistan Iraquí)



Tamara trajo su diploma para poder continuar con sus estudios. (Adiyaman, Turquía)

octubre 2013

enfermedades crónicas, también son necesarias intervenciones que tengan en consideración la continuidad del tratamiento. No obstante, los brotes repentinos de enfermedades siguen estando presentes y eso exige unos buenos servicios de vigilancia que puedan anticiparse a estos brotes y emprender acciones.

Las barreras para acceder a la atención médica secundaria y terciaria, como el coste de los servicios, los reducidos horarios de apertura al público y las largas distancias se deben tener en cuenta a la hora de proporcionar asistencia a los refugiados sirios. Es necesaria la integración sistemática en el sistema sanitario de tratamientos asequibles para enfermedades no contagiosas. Además, todos los refugiados vulnerables que padezcan enfermedades graves deberían poder acceder a cuidados médicos integrales y sin demora.

Los refugiados urbanos que se encuentran repartidos por todo el territorio kurdo de Irak y el Líbano se enfrentan a grandes dificultades para acceder a la ayuda. Esto vuelve a plantear la cuestión acerca de cuál es el mejor modo de abordar las necesidades de las personas desplazadas en entornos abiertos.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, António Guterres, habló en agosto de 2013 sobre la urgente necesidad de adoptar un enfoque más generoso y consistente para los sirios

que buscan refugio y asilo en Europa. Alemania y Suecia han aceptado a casi dos tercios de los sirios que solicitaron protección en la UE: hacen falta más países que ayuden a los vecinos de Siria a llevar el peso de ofrecer asilo o reasentamiento. La crisis en Siria ha mostrado un gran vacío entre la ayuda necesitada y la respuesta real. Este tipo de crisis a largo plazo también requiere una planificación y un compromiso similar por parte de los donantes, los Estados y las agencias. La mayor parte del tiempo, los vecinos de Siria han recibido, acogido y asistido a los refugiados. Si las autoridades locales no cuentan con el apoyo y las estructuras adecuadas, el flujo masivo de refugiados acabará por provocar su rechazo cuando las capacidades locales no den más de sí y dejen de funcionar.

Caroline Abu Sa'Da es jefa de la Unidad de Investigación de Médicos Sin Fronteras Suiza. Micaela Serafini es oficial de operaciones sanitarias, Médicos Sin Fronteras Suiza.
www.msf.ch
caroline.abu-sada@geneva.msf.org
micaela.serafini@geneva.msf.org

1. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.
2. Encuesta de MSF realizada en el Líbano en diciembre de 2012 www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=6627
3. Encuestas aleatorias realizadas en hogares de Saida, el campo del Ein Al Hilweh, el valle de la Becá y Tripoli por MSF en mayo de 2012, diciembre de 2012 y junio de 2013.

[Les noms ont été changés pour protéger les personnes.] UNHCR/Brian Sokol



on su educación. (Campamento de refugiados de



Abdul sostiene las llaves de su casa en Damasco. «Si Dios quiere, te veré el año que viene en Damasco», le dijo al fotógrafo. (Valle de la Bekaa, Líbano)

La ayuda en Jordania y el Líbano: falta de adaptación

Jon Bennett

Muchos organismos de ayuda en el Líbano y Jordania se encuentran estancados en un paradigma de asistencia humanitaria totalmente inapropiado del que no pueden librarse.

Mientras toda la estructura de maquinaria de ayuda se desplegaba en la última emergencia mundial, se hacía evidente que no estaba diseñada para abordar las necesidades de una población desplazada procedente de un país en el que disponían de unos ingresos medios.

Aunque la mayoría de los refugiados se encuentran alojados en casas de acogida y en alojamientos de alquiler, en el campo de Za'atari en Jordania (actualmente el mayor campo de refugiados del mundo) es donde se ve más claramente que se "controla" a la población siria. Reúne todo lo malo de los campos. El Gobierno jordano confina a la población, toma posesión de sus documentos de identidad, y no les permite libertad de movimiento para trasladarse a otras zonas del país. Los organismos de ayuda colaboran para contener la crisis por medio de la provisión de ayuda. Tanto unos como otros se quedan perplejos cuando los frustrados residentes de los campos les tiran piedras. Hablamos de una población con recursos en la que predominan las personas con estudios y con un historial de migración regional y vinculaciones a lo largo de Oriente Medio. Les está costando ser "agradecidos" por tener que hacer hacer cola para recibir una rebanada de pan y un paquete de comida mientras se encuentran atrapados en un campo polvoriento entre Siria y Jordania.

Hay unos pocos ejemplos de organizaciones con soluciones que buscan problemas que resolver. En el Líbano, la mayor carga para la población es el aumento exponencial de los alquileres, lo que empeora su situación al reducir sus oportunidades laborales. Por lo general, no hay problemas a la hora de conseguir alimentos pero aun así reciben vales de compra (27 dólares al mes) del PMA que cubren sólo una parte del consumo real de alimentos de unas personas que están acostumbradas a gastar al mes mucho más sólo en productos básicos. Lejos de ser una intervención vital, el vale es sólo una de tantas otras "estrategias de resolución de problemas" –recursos que pueden aprovechar– y no es de extrañar que hasta el 40% de estos vales se vendan en vez de canjearse. La disminución de los recursos de los hogares en esta etapa de la crisis no constituye una crisis nutricional o de alimentos, sino financiera. Decir que el vale mensual de 27 dólares compensa otros costes es un tópico que no justifica una empresa tan costosa, cuya administración consume recursos humanos y financieros.

La gente hace cola al menos dos veces al mes para conseguir sus vales en los almacenes o estadios de fútbol de los centros urbanos, donde se reparte una combinación de "artículos no alimenticios" (procedentes de ACNUR), vales para canjear por comida (del PMA) y otros obsequios de los Estados del Golfo y de particulares filántropos. El proceso de registro se diseña de forma meticulosa para evitar fraudes, lo que conlleva un enorme coste de tiempo y dinero. El receptor lleva entonces el vale a una tienda designada para tal efecto en la que el personal de la agencia "monitoriza" el mostrador para asegurarse de que el vale se gasta sólo en alimentos nutricionales, no en pasta de dientes, champú o chocolate. Si la tienda contraviene con demasiada frecuencia las normas, recibe una penalización o es retirada de lo que los comerciantes reconocen que es un programa bastante lucrativo.

Inevitablemente los vales en papel han atraído su propia microeconomía. Las cuentas son sencillas: el receptor vende el vale por 20 dólares al ciudadano medio (normalmente nada más salir del lugar de distribución), éste se lo vende a un comerciante por 23 dólares, quien a su vez lo canjea por su valor original de 27 dólares. Éste es



ACNUR/ Saleh Maikawi

Refugiados sirios haciendo cola para recibir artículos de primera necesidad en el campamento Za'atari, en Jordania.

octubre 2013

un gran negocio que representa un movimiento de unos 20 millones de dólares al mes que van cambiando de manos. En un intento de reducir este tipo de transacciones perniciosas, el vale se reemplazará en breve por una tarjeta electrónica que incluirá una partida proporcional para artículos no alimenticios. Todavía no sabemos cómo el ciudadano medio conseguirá capitalizar esta ayuda en forma de tarjeta de crédito, pero lo hará.

Mientras tanto, la ONU se está preparando para pasar de una distribución generalizada a una específica en la que se identificará a las familias "más vulnerables". Pero son un objetivo en constante movimiento, que cambia a diario a medida que cada vez más personas son expulsadas del alojamiento en el que viven de alquiler y en el que no previeron quedarse más que un par de meses antes de regresar a sus hogares. Las familias de clase media que llegaron en cómodos

coches se encuentran con que sus ahorros van disminuyendo rápidamente; de ahí, la aparente paradoja de una familia que llega en un Mercedes a recoger una caja de alimentos o un vale.

Seguramente no sea necesario pasar al caro y lioso método de diseñar vales específicos, paquetes de alimentos y de artículos no alimenticios, y establecer una logística de distribución en un país en el que abundan los suministros. Parece existir una ceguera dolosa por parte de los donantes y los organismos de ayuda atrapados en un estereotipo repetitivo de la asistencia a los refugiados. Sin las superfluas modalidades de la "industria" de la ayuda sobre el terreno, es muy probable que los refugiados sirios pudieran haber recibido al menos el doble de dinero con una sencilla entrega en efectivo en mano.

Jon Bennett *Jon.Bennett@dsl.pipex.com* es consultor independiente.

Los aspectos de la violencia de género contra las refugiadas sirias en el Líbano

Ghida Anani

Las evaluaciones sobre el impacto de la crisis siria indican altos niveles de violencia sexual y de género, siendo al parecer cada vez más comunes las violaciones, agresiones, la violencia sobre la pareja y el sexo por supervivencia. Es urgente que las agencias humanitarias trabajen juntas para abordar esta tendencia.

En época de conflicto a todo el mundo le afecta la violencia. Sin embargo, las mujeres y las niñas corren un mayor riesgo de ser víctimas de diferentes tipos de violencia, como la sexual y de género, debido a la falta de protección por parte de la sociedad y de la ausencia de un acceso seguro a los servicios. La violencia sexual como arma de guerra está ampliamente reconocida, pero también existen otras formas de violencia contra las mujeres durante el conflicto como la violencia doméstica, la explotación sexual y los matrimonios a edades tempranas.

ACNUR estima que a principios de septiembre de 2013 el número de refugiados sirios en Líbano era de 720.003 y la cifra de desplazados va en aumento. Varias organizaciones locales e internacionales han llevado a cabo evaluaciones rápidas para entender mejor la magnitud y el impacto de la crisis sobre los desplazados sirios en el Líbano. Algunas de las cuestiones principales detectadas mediante estas evaluaciones son el hacinamiento,

el acceso inadecuado a los servicios básicos, el aumento de los alquileres y del precio de los alimentos, y la competencia por las limitadas oportunidades laborales. Las evaluaciones también ayudaron a identificar a las mujeres y los niños como las personas que se encontraban entre los grupos más vulnerables, por el mero hecho de pertenecer a un sexo concreto, a un grupo de edad o a un estatus social determinado. Esto a su vez desveló el aumento de la violencia sexual y de género entre los refugiados y la necesidad de que las agencias humanitarias desarrollen urgentemente una respuesta a medida para reducir esta forma de violencia.

No se dispone de datos cuantitativos con respecto a la violencia contra las mujeres pero muchas mujeres y niñas desplazadas sirias declararon haber sufrido algún tipo de violencia, en especial, violaciones. Una evaluación rápida realizada en 2012 por el Comité Internacional de Rescate en colaboración el ABAAD-Centro de Recursos para la Igualdad

de Género determinó que las vulnerabilidades de las mujeres y niñas sirias aumentaban su exposición a la violencia de género antes de cruzar las fronteras y también en sus nuevas comunidades de acogida, y llegó a la siguiente conclusión:

- Los grupos de muestra y los informantes clave señalaron que mujeres y niñas se enfrentaban a violaciones y violencia sexual así como otras formas de violencia más amplias durante su estancia en Siria.
- Las mujeres adultas y las adolescentes destacaron la violencia de pareja, los matrimonios a edades tempranas y el sexo por supervivencia así como otras formas de violencia experimentadas desde su llegada al Líbano. Algunas mujeres adultas que participaron en varios grupos de muestra denunciaron que la violencia de pareja se había incrementado desde su llegada al Líbano mientras que las adolescentes declararon que habían aumentado los matrimonios a edades tempranas, la mayoría de las veces como un esfuerzo por parte de las familias para “proteger” a las niñas contra violaciones o para asegurarse de que estuvieran “bajo la protección de un hombre”. El sexo por supervivencia, típicamente relacionado con la necesidad desesperada de mujeres y niñas de ganar dinero para costearse la vida desde su llegada al Líbano, también se señaló como un tipo de violencia frecuentemente experimentado por mujeres y niñas sirias.
- Muchas mujeres y niñas recién llegadas viven en asentamientos para refugiados sin planificar, con la mínima intimidad y con su seguridad comprometida, en especial entre aquellas poblaciones de refugiados que viven en edificios públicos abandonados.
- Las supervivientes son reacias a denunciar la violencia sexual y de género o a buscar ayuda por culpa de la vergüenza, el miedo y la “deshonra” de sus familias. Las mujeres corren el riesgo de sufrir más violencia física y sexual, incluida la muerte, a manos de sus propias familias cuando denuncian un caso de violencia de género, un patrón que existe en muchos contextos.
- La coordinación, que es mínima, y la falta de adherencia a las normas internacionales de la asistencia humanitaria han menoscabado la capacidad de las mujeres y las niñas de acceder a los servicios. La discriminación y el maltrato constituyen barreras clave para el acceso a los servicios.

- A las mujeres y niñas se les ha restringido el acceso a la información acerca de la disponibilidad de servicios y apoyo, en especial a aquellos que son relevantes para las supervivientes de la violencia de género. Los informantes clave estuvieron muy de acuerdo en que actualmente hay pocos servicios específicamente diseñados para cubrir las necesidades de la violencia de género o que sean accesibles para las refugiadas sirias¹.

La explotación sexual o el sexo “por supervivencia” no consensuado tiene lugar cuando las mujeres y las niñas ofrecen favores sexuales a cambio de alimentos y otros bienes, o de dinero para pagar el alquiler, especialmente en el Líbano. *“Y si quieres que otras ONG te ayuden debes mandar a tu hija, tu hermana o a veces a tu esposa... y que ‘sea amable con ellos’ para poder conseguir algo... No sé si me entiendes”* (participante en un debate de un grupo de muestra).

Aunque el matrimonio a edades tempranas de las hijas era una práctica común en Siria antes de que estallara el conflicto, cabe denunciar que se está haciendo cada vez más frecuente como nueva estrategia de resolución de problemas, ya sea para proteger a las mujeres jóvenes o para reducir la presión de las cargas económicas familiares.

La baja autoestima entre los hombres por lo que implica ser un refugiado lleva, en algunos casos, a una expresión negativa de su masculinidad. La violencia hacia las mujeres y niños ha aumentado puesto que algunos hombres desahogan sus frustraciones y abusan de su poder dentro del hogar. *“No me siento como un hombre de verdad después de lo que me ha pasado y, para ser sincero, ya no lo puedo soportar”. “Cuando mi mujer me pide verduras o carne para preparar la comida, le pego. Ella no sabe por qué la golpeo y yo tampoco”*.

Fuera del hogar también hay ejemplos de mujeres y niñas que son vulnerables ante el acoso físico y verbal, incluido el acoso sexual, y en algunas zonas tienen miedo de que las secuestran, les roben o las atacuen. Las viudas u otras mujeres que se encuentran solas son especialmente vulnerables, por lo que algunas ocultan el hecho de que a sus maridos los hayan asesinado o secuestrado e incluso fingen recibir llamadas telefónicas de ellos para protegerse del acoso de otros hombres.

Carecemos en gran medida de información sobre la prevalencia de la violencia de género entre los hombres y los niños –y sobre su impacto– pero un reciente estudio llevado a cabo por ABAAD con

octubre 2013

ayuda de UNICEF² confirma que ellos también se han enfrentado a la violencia de género y a la violencia sexual en Siria o en sus comunidades de acogida. Durante una serie de entrevistas con jóvenes y niños desplazados descubrimos que desconocían el término violencia de género pero casi todos los entrevistados señalaron diferentes formas de este tipo de violencia (incluida la doméstica y el acoso por razones de género, que estaban presentes dentro de sus comunidades tras haberse exiliado de Siria, y habían sido testigos o supervivientes de ella. El 10,8% habían sido expuestos al acoso/daños durante los tres meses anteriores pero tendían a asociar las formas de violencia de género a las que estaban expuestos con el hecho de ser sirios o palestinos/sirios. El racismo y la discriminación dificultaban su capacidad para identificar la violencia de género.

Cuando a los entrevistados se les preguntaba concretamente por el impacto de los daños/acoso que sufrían, la mayoría aseguraba que no lo sabía y que intentaba olvidarlo. Algunos pensaban que la culpa de que les hubiese pasado esto era suya. Además, los pocos que se lo habían contado a alguien declararon que no se había hecho nada al respecto. Estaba claro que el comportamiento de la mayoría de los encuestados había cambiado de forma drástica por culpa del desplazamiento y de lo que habían presenciado, lo que provocaba constantes conflictos en los hogares. Manifestaron que sentían inseguridad, tristeza, dudas, rabia y soledad y a veces ellos mismos actuaban de forma violenta. Su acceso a los recursos y el apoyo social necesario para ayudarles era limitado.

Los hombres jóvenes y los niños en especial son también muy susceptibles de ser capturados para realizar trabajos forzados y desde edades tempranas porque desde pequeños se les considera los encargados de mantener económicamente a la familia, constituyendo en sí una forma de violencia de género.

Respuesta

Muchas organizaciones nacionales e internacionales trabajan para reducir la violencia de género contra las refugiadas sirias a través de programas de prevención y protección que utilizan un enfoque multisectorial alternativo. Este enfoque incorpora diversos servicios como asesoramiento jurídico, información y concienciación, servicios sanitarios y psicológicos, etc. pero los programas están descentralizados y desperdigados por diferentes regiones y son diferentes sus proveedores. El tener que acudir a diversos

lugares para obtener servicios menoscaba – por culpa de las restricciones económicas o culturales– la capacidad de estas personas para acceder a todos los servicios que necesitan.

Algunas nuevas iniciativas están abordando el problema de la dispersión de los puntos de provisión de servicios creando un sistema de referenciación claro de los proveedores con el fin de facilitar a los beneficiarios el acceso. Un ejemplo es la apertura (realizada por ABAAD en colaboración con ACNUR, UNICEF y el Consejo Danés para los Refugiados) de tres Refugios Seguros en tres zonas diferentes del Líbano en las que se concentran grandes cifras de refugiados sirios. Estas viviendas ofrecen un lugar seguro y confidencial para las refugiadas sirias que han sobrevivido a la violencia de género o que corren un gran riesgo de ser víctimas de ella, y también para sus hijos. Además de ofrecer alojamiento durante un período de hasta 60 días, los centros también ofrecen –en el mismo lugar– asistencia individualizada y asesoramiento para situaciones de crisis, apoyo jurídico y psicosocial, servicios médicos y forenses e información sobre la provisión de servicios sociales (oportunidades económicas, refugio a largo plazo, servicios sanitarios, etcétera).

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones se extraen de nuestro reciente estudio publicado con Oxfam que evalúa el impacto de la crisis siria desde una perspectiva de género e incluye un examen de la prevalencia y el impacto de la violencia de género³:

- Aumentar el número de espacios seguros para mujeres, hombres, niños y niñas.
- Organizar la distribución masiva de mensajes educativos para la protección de las mujeres y los hombres.
- Aumentar las competencias de los proveedores de cuidados clínicos de los/as supervivientes de agresiones sexuales, la asistencia individualizada en los casos de violencia de género y el cuidado de los niños supervivientes.
- Realizar auditorías sobre la seguridad en la comunidad con el fin de evaluar su situación en zonas relevantes. Establecer mecanismos de protección comunitarios basados en auditorías regulares sobre la seguridad en la comunidad, como el apoyo a los colectivos de mujeres y el fomento de la capacidad de los programas de protección para mujeres.

- Sensibilizar a los principales interesados en acciones humanitarias de la comunidad y hacer que se impliquen en la seguridad para implantar las medidas adecuadas que sean sensibles con las cuestiones de género, incluidos mecanismos para controlar la proliferación de armas cortas.
- Trabajar para garantizar que todos los actores que participan en la entrega de la ayuda reciban formación sobre la igualdad de género, la eliminación de la violencia contra las mujeres y unas normas éticas mínimas para la entrega de la ayuda, y que tengan como objetivo el cumplir con los principios operativos estándar. Todos los actores deberían realizar un seguimiento sistemático de la violencia sexual en los conflictos, y crear su propio sistema de documentación sobre la violencia de género.
- Garantizar que todos los organismos de ayuda se adhieran al principio de tolerancia cero con la violencia y la explotación sexual, establecer mecanismos para denunciar dichos incidentes y actuar en consecuencia cuando se observen o denuncien tales incidentes.
- Establecer mecanismos confidenciales y de confianza para rastrear y denunciar los incidentes de explotación sexual y los abusos durante la entrega de la ayuda, e informar a las mujeres

y niñas sirias sobre la existencia de dichos mecanismos.

- Organizar sesiones de concienciación sobre la violencia de género que afecta a los chicos jóvenes para el personal de las organizaciones de ayuda e iniciar un grupo de apoyo para hombres jóvenes y niños.

Ghida Anani ghida.anani@abaadmena.org es fundadora y directora del ABAAD-Centro de Recursos para la Igualdad de Género, Beirut, el Líbano. www.abaadmena.org

Este artículo también se desprende de los dos informes señalados en las notas a pie de página número 1 y 3. Las citas de los participantes de los grupos de muestra han sido extraídas del informe Arenas movedizas.

1. Véase el resumen, *Syrian Women & Girls: Fleeing death, facing ongoing threats and humiliation* (Mujeres y niñas sirias: huir de la muerte, enfrentarse a amenazas constantes y a la humillación), Comité Internacional de Rescate, agosto de 2012. <http://tinyurl.com/IRC-Lebanon-August2012>
2. *Evaluación del impacto de la violencia de género en los hombres jóvenes y niños entre los refugiados sirios y sirios/palestinos en el Líbano*, ABAAD-UNICEF, próxima publicación en septiembre de 2013.
3. Roula El Masri, Clare Harvey and Rosa Garwood, *Arenas movedizas: cambios en los roles de género de las personas refugiadas en Líbano*, ABAAD-Centro de Recursos para la Igualdad de Género OXFAM, septiembre de 2013. <http://tinyurl.com/Oxfam-ABAAD-ShiftingSands-2013>

Evaluación en tiempo real de la respuesta del ACNUR a la emergencia de los refugiados sirios

A principios de 2013 el ACNUR encargó una revisión en tiempo real de su respuesta a la emergencia, centrándose en Jordania, el Líbano y el norte de Irak. El informe fue publicado en julio y señala:

- la necesidad de abordar la situación de los refugiados en zonas urbanas y en zonas fuera de los campamentos, mientras que al mismo tiempo poner de relieve los riesgos asociados con las respuestas de campamentos convencionales
- una enorme brecha en las medidas de respuesta de emergencia en materia de apoyo a las comunidades de acogida
- que la respuesta de emergencia en los países de ingresos medios es cara y compleja
- la aparición de muchos nuevos actores, que trabajan fuera del marco establecido de coordinación humanitaria.
- que el régimen internacional de protección de los refugiados sigue funcionando, incluso en países que no se han adherido formalmente a los instrumentos básicos del derecho internacional de los refugiados.

Ver 'From slow boil to breaking point: A real-time evaluation of UNHCR's response to the Syrian refugee emergency' ("Del fuego lento hasta el punto de ruptura: Una evaluación en tiempo real de la respuesta del ACNUR a la emergencia de refugiados sirios") disponible en línea en <http://tinyurl.com/UNHCR-SyriaRTE-2013>

octubre 2013

El conflicto en Siria agrava la vulnerabilidad de los refugiados palestinos

Gavin David White

Los refugiados palestinos en Siria se encuentran de nuevo envueltos en un ciclo de conflictos y desplazamiento que exagera su vulnerabilidad subyacente y destaca la continua necesidad de encontrar soluciones duraderas.

Antes de que estallara el conflicto, se consideraba que Siria era, de entre todas las naciones de Oriente Medio, la que ofrecía las mejores condiciones a los refugiados palestinos. Éstos disfrutaban de ciertas libertades, como la posibilidad de acceder a los servicios sociales que les proporcionaba el Gobierno. Sin embargo, los indicadores de desarrollo reflejan su debilidad socioeconómica en comparación con la población Siria, más numerosa.

De los doce campos de refugiados palestinos establecidos a largo plazo en Siria que reciben el apoyo del OOPS (el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente), siete de ellos –la mayoría en Damasco y alrededores en el sur y en Alepo y alrededores en el norte– se encuentran ahora mismo atrapados en medio del conflicto. La inmensa mayoría de los aproximadamente 529.000 refugiados palestinos registrados en el país se han visto directamente afectados por la violencia que se está desatando. Las confrontaciones bélicas y el uso de armamento pesado en estos campos y sus alrededores han provocado daños extensos a hogares, escuelas, centros de salud e infraestructuras administrativas, y decenas de refugiados palestinos junto con ocho miembros del personal del OOPS han perdido la vida.

En respuesta a esta situación, el OOPS está proporcionando prestaciones en efectivo, ayuda alimentaria, bienes no alimenticios, agua y servicios de saneamiento, servicios sanitarios y educativos de emergencia, refugio y protección para los refugiados palestinos, seguridad y defensa para el personal del OOPS, y reparaciones de emergencia de las estructuras preexistentes. En su intento de garantizar la continuidad educativa de los 67.000 estudiantes matriculados en el sistema de escolarización del OOPS en Siria, la Agencia

ha determinado zonas seguras alternativas para el aprendizaje que incluye el uso temporal de escuelas estatales en un segundo turno por la tarde, el empleo de materiales de aprendizaje a distancia, el desarrollo de clases virtuales para su canal de televisión digital, e integrar a los estudiantes que se exilian de Siria dentro de sistemas escolares más amplios en los países vecinos. Dado el cierre temporal de algunos de sus 23 centros de salud especializados en atención primaria por su proximidad al conflicto, el OOPS



Refugiados desplazados internos palestinos, campamento de refugiados de Jaramana, distrito de Damasco, mayo de 2013.

ha establecido nuevos puntos donde proporcionar servicios de salud, trasladándolos a nuevas poblaciones de refugiados palestinos desplazados.

Otra vez desplazados

Los refugiados palestinos en Siria viven desplazados. Uno de los más graves incidentes aislados tuvo lugar a finales de abril de 2013 en el campo de Ein el Tal, en Alepo, donde se produjo el desplazamiento forzado de los 6.000 residentes en un sólo día tras meses de enfrentamientos armados esporádicos. La población del campo de Yarmuk, en el sur de Damasco, que una vez

llegó a ser de 160.000 habitantes, se ha reducido a una mera cifra de 30.000 tras los desplazamientos masivos que se produjeron en 2012.

Un total de 235.000 refugiados palestinos son ahora desplazados internos en Siria. De ellos, 18.000 han buscado refugio en otros campos de refugiados palestinos que de momento gozan de un mayor nivel de seguridad. Pero aquí, igual que en el resto del mundo, el OOPS y otras agencias como ACNUR no pueden proporcionar seguridad física a las personas y dependen del Estado (y de otros actores) para garantizar la seguridad de los campos de refugiados. El campo de Homs, en el centro de Siria, con una población original de 22.000 personas, y que alberga ahora mismo a 6.500 desplazados internos palestinos procedentes de Alepo, Damasco y las zonas rurales de Homs, se encuentra en el frente emergente entre el Gobierno y las fuerzas de la oposición, lo que probablemente hará que se produzcan más desplazamientos masivos. De aquellos que se han desplazado más allá de las fronteras sirias, de los 93.000 refugiados palestinos de Siria que se dieron a conocer al OOPS en el Líbano, más de 45.000 dependían principalmente de los servicios humanitarios que ofrecía esta agencia. Mientras tanto, otros 8.500 individuos han llegado a Jordania. Además, aproximadamente 1.000 refugiados palestinos llegaron a Gaza a través de Egipto mientras que un reducido número ha huido hasta Malasia, Indonesia y Tailandia.

La mayoría de los palestinos procedentes de Siria que se encuentran en el Líbano han buscado refugio en uno de los 12 campos de refugiados palestinos que existen. Masificados, con infraestructuras viejas y problemas de salud ambiental, se está extendiendo el uso de estos campos y de los servicios que ofrecen por encima de su capacidad, mientras que el OOPS sigue recibiendo de manera crónica menos financiación de la que necesita. Los nuevos refugiados compiten por las limitadas e inadecuadas opciones de alojamiento, y hay familias de hasta diez miembros compartiendo una única habitación por un coste mensual de 200-400 dólares estadounidenses. Con el comienzo del curso escolar 2013-14, a una población estudiantil de refugiados palestinos de 32.213 alumnos se le han sumado más de 5.000 nuevos estudiantes procedentes de Siria.

Los refugiados palestinos recién llegados se encuentran con que no sólo tienen que competir por las limitadas oportunidades de generar ingresos con la población palestina existente sino también con unos 677.000 refugiados recién llegados de

Siria. Al contrario que los ciudadanos sirios, los refugiados palestinos procedentes de Siria no tienen derecho al trabajo en el Líbano ni poseen décadas de experiencia trabajando como migrantes laborales como muchos de ellos. Con un 40% de la población palestina refugiada contratada bajo la categoría de obreros sin especialización en Siria, también carecen de habilidades transferibles.

La confirmación pública por parte del Gobierno de Jordania en enero de 2013 del cierre de las fronteras para los palestinos que huían de la violencia en Siria ha limitado el flujo de llegadas a unos 8.500 individuos. Unos cuantos miles de palestinos residen actualmente en comunidades en zonas fronterizas del sur de Siria, donde el conflicto todavía es intenso. Sus precarias condiciones legales implican que tienen dificultades para completar procesos civiles como el registro de nacimientos y para el acceso a servicios, o que no puedan trabajar y que queden extremadamente vulnerables ante el empleo de estrategias de alto riesgo para la supervivencia, y que se encuentren en constante riesgo de ser devueltos a su lugar de origen. Los palestinos tienen derecho a igualdad de trato y a la no discriminación si aplicamos el derecho internacional, incluida la protección contra dicha devolución. El OOPS sigue haciendo que los principales interesados en acciones humanitarias intercedan ante las autoridades en los casos particulares y que apelen al Gobierno para que se les proporcione la misma consideración humanitaria que a otros refugiados y para que no se les discrimine en el acceso a Jordania.

Este desplazamiento forzado secundario de los refugiados palestinos constituye un doloroso recordatorio de lo que llevan padeciendo durante 65 años. Éste está siendo su desplazamiento más prolongado, por lo que la vulnerabilidad de estos refugiados palestinos en un Oriente Medio cada vez más inestable clama ahora más que nunca a la comunidad internacional para que garantice su cuidado y protección, y con la responsabilidad de encontrar una solución duradera para su apremiante situación.

Gavin David White g.white@unrwa.org es Oficial en Relaciones Internacionales y Comunicación del OOPS www.unrwa.org. Las opiniones vertidas en el presente artículo son a título particular y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas y las del OOPS. Cifra de refugiados palestinos corregida con fecha de 1 de septiembre de 2013.

octubre 2013

ACNUR en Uganda: mejor de lo que se cree

Will Jones

La desconfianza y el temor abundan entre los refugiados ruandeses en Uganda. ACNUR necesita solucionar urgentemente la escasez de información disponible acerca de la cesación.

El asentamiento de refugiados Nakivale en la frontera de Uganda con Ruanda es uno de los campos de refugiados más antiguos de África. Los ruandeses se exiliaron allí por primera vez tras la “Revolución Hutu” de 1957 y actualmente alberga grosso modo a 60.000 ruandeses, congoleños y somalíes junto con gente de muchas otras nacionalidades (a algunos de sus residentes les gusta decir que viven en “la verdadera Organización de la Unidad Africana”). Pero no es el gueto abarrotado que los medios suelen reflejar. Nakivale consiste en una confederación de pueblos que disponen de suficiente agricultura y ganadería para alimentarse y producir además un excedente para la venta fuera del campo. Y aunque se encuentra en medio de la nada, no está en absoluto aislado de la actividad cultural, social y económica. Allí hay mercados, varios cines y una gran cantidad de smartphones, lo que prueba que se saca partido a la nueva antena de telefonía móvil erigida en el centro del asentamiento.

Los sucesivos levantamientos, masacres y, por supuesto, el genocidio de 1994 y el ulterior período contribuyeron al desplazamiento de grandes oleadas de ruandeses hacia Uganda. Tras el genocidio y la llegada al poder del Frente Patriótico Ruandés, la mayoría de los casos desatendidos de ruandeses retornaron y fueron sustituidos de forma gradual por un nuevo cuadro compuesto de oficiales militares enfadados, activistas por los derechos humanos, periodistas que se habían topado con las nuevas y rígidas normas periodísticas, y aquellos que simplemente se habían topado con la política de tierras en Ruanda tras el genocidio, donde el repentino retorno de viejos casos desatendidos provocó muchos conflictos violentos acerca de quién poseía qué, en los que aquellos que perdían las disputas a menudo tenían que abandonar el país rápidamente.

Cesación

El Gobierno ruandés vigente sostiene que la actual Ruanda es pacífica, que los refugiados de Nakivale pueden regresar a sus hogares de forma segura, y que los únicos ruandeses que tienen algo que temer son quienes perpetraron el genocidio, que deberán regresar para enfrentarse a la justicia en los tribunales. El hecho de que el Gobierno

de Uganda y ACNUR hayan acordado invocar la cláusula de cesación que establece, a grandes rasgos, que si las razones por las que la condición de refugiado le fue otorgada a una persona ya no son de aplicación, el refugiado “ya no podrá seguir negándose a ponerse a sí mismo bajo la protección del país cuya nacionalidad posee” ha provocado un debate bastante persuasivo.

Los ruandeses de los campos mismos han rechazado firmemente esta cláusula. Alegan que el Gobierno ruandés sigue siendo, entre otras cosas, dictatorial e intolerante con las opiniones divergentes a la suya. Durante la mayor parte de la última década han estado intentando convencer a los organismos internacionales, a los Gobiernos, a las ONG y a todo el mundo de que no se les debería obligar a regresar a casa. Creen que se enfrentan ahora a la deportación forzada, la violencia arbitraria, los asesinatos extrajudiciales o incluso a cosas peores.

Cuando entrevisté a estos ruandeses, hallé una enorme diferencia entre lo que el personal de ACNUR me había dicho en Kampala y Mbarara (la capital de la región) y lo que estos refugiados creían. El personal de ACNUR me había explicado pacientemente que el proceso se había retrasado hasta que dispusieran de la capacidad necesaria para llevar un control de los individuos con el fin de evitar errores, que los dispositivos de seguridad ya estaban en su lugar y que al Gobierno de Uganda no le interesaba llevar a cabo una serie de deportaciones forzadas políticamente embarazosas. Pero los ruandeses del campo no tenían ni idea de lo que ACNUR había hecho en su nombre, las garantías que había conseguido para ellos, o lo que estaba tratando de hacer, a pesar de sus smartphones y de su acceso a Internet. Alrededor del asentamiento se pueden encontrar numerosos carteles animando a la gente a usar el preservativo o una mosquitera para prevenir la malaria pero no anuncios de los servicios públicos relativos a la actual defensa que lleva a cabo ACNUR o a su trabajo intergubernamental.

Hay unas instalaciones de ACNUR detrás de la alambrada y los muros de hormigón pero, aunque uno consiguiera traspasarlos, el personal que podría darle una respuesta informada

se encuentra en Kampala o en Mbarara. En la web de ACNUR, no existe información alguna para los refugiados de Nakivale.

Las consecuencias del silencio

Esto acarrea cuatro problemas: el primero de ellos es que el silencio informativo de ACNUR es tierra fértil para que florezcan los rumores, la desinformación y la distorsión de los hechos. Por ejemplo, en las entrevistas me repetían que ACNUR había sido sobornado por el Gobierno de Ruanda para retrasar el reasentamiento de los refugiados en peligro en países seguros o para que ni siquiera los reasentaran. La verdad de todo esto es que se tarda más en reasentar a un refugiado ruandés porque muchos Estados exigen que la Corte Penal Internacional de Ruanda en Arusha (establecida para procesar a los organizadores del genocidio) aclare que ninguna de las personas a las que van a reasentar se encuentre en la lista de sospechosos. Esto tarda bastante. Pero a cualquier persona ruandesa que viva en un campo y trate de encontrar una explicación clara procedente de una fuente oficial sobre por qué sus vecinos congoleños están siendo reasentados en occidente y ella no, no le valdrá para nada. Así, en vez de buscar una explicación, este vacío se llena con debates sobre conspiración, con miedo, suspicacia y paranoias.

El segundo, que este silencio afecta considerablemente a los intereses de los refugiados legítimos que merecen ser reasentados fuera de Uganda. El proceso, que incluye identificar un caso para su reasentamiento, verificando los hechos y asistiendo a los individuos o a las familias mediante los a menudo idiosincrásicos procesos de países específicos, es largo y estresante. Muchos de los problemas con el proceso no son exclusivos para los ruandeses. El hecho de entrevistar repetidamente a las víctimas de experiencias traumáticas y pedirles que relaten los detalles de los abusos que sufrieron hace más de una década y el utilizar cualquier contradicción en sus relatos como base para rechazar su solicitud conlleva evidentemente unos cuantos problemas. Pero en este caso, al no tener razón alguna para confiar en ACNUR, los refugiados ruandeses a menudo omiten detalles de sus entrevistas con esta organización que posteriormente debatirán en sus entrevistas con sus supuestos Gobiernos de acogida. Esto hace que haya disparidad entre las entrevistas de reasentamiento iniciales realizadas por ACNUR y las entrevistas posteriores con el Gobierno. Y como consecuencia, hay casos legítimos que se desmoronan por culpa de la inconsistencia de las historias de los refugiados.

En tercer problema es que la tarea de ACNUR se hace más difícil. La capacidad de este organismo para actuar eficazmente y para ayudar a la gente a la que desea asistir se ve incrementada en gran medida cuando las comunidades en las que trabaja entienden su labor, confían y están dispuestas a trabajar con él. De hecho, la comunicación es el primer paso para ir más allá del pensamiento individualista y empezar a pensar en el conjunto de problemas en los que ACNUR y los refugiados puedan colaborar.

El último y más sencillo: si se priva a los individuos de una gran parte de la información básica sobre su destino, se alimentará un profundo y generalizado sentimiento de desesperanza, abandono y marginación. Muchos individuos elocuentes e inteligentes han escrito cartas, peticiones y testimonios dirigidos a ACNUR, Amnistía y Human Rights Watch. Nadie les ha respondido nunca. A menudo estos individuos están al límite al sentir que no son más que un cargamento humano. Mantener a las personas informadas sobre su futuro va más allá de la mera utilidad, trata también sobre la dignidad y el respeto.

Unos sencillos pasos para mejorar las comunicaciones

Superar el mordaz legado de la desconfianza que ahora invade a los Nakivale resultará complicado, pero ACNUR podría dar algunos pasos sencillos en la dirección adecuada.

Nakivale se encuentra en línea. La gente que dispone de acceso a Internet imprime artículos para quienes no tienen. Las noticias pueden circular –y de hecho lo hacen– por todo el asentamiento con bastante rapidez. ACNUR podría solucionar rápidamente parte del gran déficit informativo que existe en Nakivale si dispusiera de una plataforma de noticias sencilla, clara y autoritativa en las lenguas habladas por los habitantes de los campos para proporcionarles información básica sobre lo que está ocurriendo. Aun en el caso de que sólo se comunicara en inglés o francés, la traducción se difundiría por los campos con bastante rapidez, aunque a veces no fuera fiable. Por ejemplo: ¿Cómo funciona la cesación? ¿Quién está exento? En caso de estar exentos, ¿cómo deberían demostrarlo? ¿Qué derechos se les garantiza actualmente en Uganda? ¿Con quién deberían hablar para cada cuestión? En caso de que crean que se les va a deportar de forma ilegal, ¿a quién deberían llamar?

Los mismos refugiados poseen muchas infraestructuras de comunicación. Algonos

octubre 2013

son propietarios de emisoras de radio en los campos. Estos “enchufes” podrían y deberían ser utilizados por ACNUR para promover sus mensajes dentro de dichos asentamientos.

Y por último, muchas de las infraestructuras necesarias ya existen. Algunos socios locales como Refugee Law Project mantienen excelentes

relaciones con muchas comunidades de refugiados y podrían ejercer como un fácil y eficaz hilo conductor para difundir la información mediante el uso de los numerosos recursos que ya poseen.

Will Jones william.jones@qeh.ox.ac.uk trabaja como investigador en el Centro de Estudios para los Refugiados.

Cómo se percibe la respuesta humanitaria a los refugiados en Camerún

Angela Butel

La integración de refugiados centroafricanos en las comunidades camerunesas existentes ha tenido un amplio impacto sobre el desarrollo del conjunto de la región y del Estado; lo que nos lleva a reevaluar la importancia de otras crisis de refugiados a menor escala y menos llamativas.

Perdemos una valiosa oportunidad si ignoramos otras situaciones menores y menos prominentes a nivel geopolítico como la que se ha ido desarrollando en el este de Camerún desde 2005. Pese a que los medios de comunicación no le han prestado especial atención, nos ofrece información importante acerca de cómo se llevan a cabo hoy en día las respuestas humanitarias y sobre cómo se podría hacer que fueran más efectivas. Más que crear campos para contener la afluencia de refugiados, las organizaciones humanitarias les están ayudando a integrarse en las ciudades camerunesas. Los miembros de los pueblos Mbororo y Gbaya que huyen de la violencia en la República Centroafricana se establecen en las comunidades Mbororo y Gbaya camerunesas. Muchos refugiados ya tienen lazos familiares con cameruneses y otros comparten lengua y cultura con ellos. Los trabajadores humanitarios citan estos lazos sociales como el factor clave que se halla detrás del éxito del proceso de integración.

La asistencia humanitaria para cubrir las necesidades

más urgentes de los refugiados (distribución de emergencia de alimentos y productos higiénicos, agua y saneamiento, cuidados sanitarios y educación) se centra en la agricultura: distribución de semillas y útiles, y formación en técnicas agrícolas para las comunidades de refugiados. Sin embargo, este enfoque agrícola constituye unas de las desventajas potenciales para un modelo de integración de asistencia humanitaria a refugiados: la del conflicto de intereses entre



Amadou Hayatou era minero de diamantes en la República Centroafricana antes de huir de la violencia. Ahora trabaja en el campo que comparte con una cooperativa de otros refugiados en Camerún: «¡Ahora mis diamantes son mis patatas!»

ellos y sus comunidades de acogida. Camerún se caracteriza por un largo historial de enemistad y conflictos entre las comunidades agrícolas sedentarias y los grupos trashumantes nómadas, y son comunes las disputas por el uso de la tierra. A muchos refugiados que eran trashumantes en la República Centroafricana se les pide ahora que se conviertan en agricultores sedentarios en Camerún. Este cambio del medio de vida y la expectativa de que las comunidades camerunesas compartan las tierras cultivables con los recién llegados constituyen potenciales fuentes de conflicto que requieren un seguimiento.

Las ONG intentan mediar negociando con los líderes locales para conseguir el acceso a tierras que los refugiados puedan cultivar. No obstante, estas organizaciones descubrieron que el modo más efectivo de que los refugiados y las comunidades de acogida colaboren consiste en incluir a estas últimas en los programas de ayuda humanitaria. Por desgracia, a la región del Este se la conoce en Camerún como la "provincia olvidada", dado que ha recibido muy pocos recursos y menos asistencia para el desarrollo que otras zonas del país. Los alimentos, pozos, letrinas, centros de salud y aulas construidas por las ONG para beneficiar a refugiados y cameruneses por igual, ayudan a que las comunidades se abran a los desplazados centroafricanos.

La mejor prueba de hasta qué punto son efectivos estos esfuerzos para facilitar la integración puede verse en la frustración expresada por la delegación local del Ministerio de Seguridad Nacional. Para cumplir bien con su cometido, el personal de seguridad cree que es necesario llevar un estricto control de quién es refugiado y quién es ciudadano. Sin embargo, ahora tienen problemas para hacer esta distinción. Lo que a ojos del personal de seguridad constituye un obstáculo, para las organizaciones humanitarias supone un éxito: que los refugiados centroafricanos se hayan hecho autónomos, autosuficientes, miembros casi imposibles de distinguir de las comunidades de acogida camerunesas.

Aumento de las competencias y desarrollo

La afluencia de recursos internacionales también supone una gran oportunidad para Camerún de impulsar su propio desarrollo nacional. Aparte de la contribución en infraestructuras, hay otros impactos menos concretos. Aunque el desarrollo de las competencias de los profesionales cameruneses, por ejemplo, no constituye un resultado planificado de la respuesta humanitaria, las ONG que trabajan

en el Este contratan a empleados cameruneses y les ofrecen oportunidades de desarrollo profesional que van desde hacerse un currículum hasta realizar viajes regionales e internacionales.

Las ONG de ayuda humanitaria también crean capital humano más allá de sus organizaciones. Muchas trabajan de cerca con representantes del Gobierno local para compartir información sobre las actividades de la organización en su dominio de responsabilidad. Por el camino, aportan formación a funcionarios públicos en las técnicas que están trayendo a las comunidades (por ejemplo, técnicas para lavarse las manos o para realizar un buen mantenimiento) con el fin de preparar mejor a dichos funcionarios para que refuercen estas técnicas en sus propios programas. De modo similar, cuando se entregan fondos a un líder local tradicional para proyectos en la comunidad, las ONG le enseñan a gestionar el dinero. Las organizaciones internacionales también se asocian con ONG locales para hacer sus programas sostenibles en previsión de que la ONG internacional abandone la zona.

Además de beneficiar a los receptores a los que se dirigen explícitamente (los refugiados y sus comunidades de acogida), los recursos internacionales benefician a los cameruneses en muchos aspectos. Al evaluar la efectividad de un enfoque basado en la integración, deberíamos tener en cuenta estos impactos adicionales que se alcanzan y que no suelen reconocerse tanto.

Observar diferentes tipos de crisis puede hacer que cambiemos el enfoque de nuestras preguntas acerca de la respuesta humanitaria ante situaciones de crisis. ¿Qué tipo de enfoques está adoptando el régimen de refugiado en crisis a pequeña escala como la del este de Camerún? ¿Qué oportunidades existen allí para innovar en los modelos de asistencia a los refugiados? ¿Cómo podemos entender los impactos de los modelos de asistencia más allá del espacio humanitario? Al dar lugar a tales preguntas y nuevas perspectivas, el caso de Camerún puede contribuir a una nueva interpretación de las acciones humanitarias modernas. Merece la pena considerar en qué otros lugares podría funcionar un modelo semejante.

Angela Butel acbutel@gmail.com se ha graduado recientemente en Antropología en el Macalester College y actualmente es ayudante de investigación en el proyecto de 'Multifaith Engagement in the Public Sphere' de la Universidad de Minnesota.

octubre 2013

La libertad de movimiento de los refugiados afganos en Irán

Farshid Farzin y Safinaz Jadali

Aunque legalmente justificables, las crecientes restricciones de movimiento y de trabajo para los refugiados en Irán juegan en su contra.

Tras la revolución iraní de 1979 que dio paso a la República Islámica, el nuevo Gobierno mantuvo desde el principio una política de brazos abiertos hacia los refugiados afganos arraigada a los valores religiosos y los principios del Islam¹. Como resultado, millones de refugiados afganos cruzaron las fronteras y se asentaron en Irán sin ningún tipo de restricción. Los refugiados afganos se integraron con bastante facilidad ya que compartían lengua y cultura con los autóctonos.

Se introdujeron con éxito en el mercado laboral local aunque, debido a la naturaleza de los empleos que encontraban, una gran parte de ellos trabajaban en zonas alejadas mientras que sus familias residían en las ciudades. Resultaba inevitable, por tanto, que estos refugiados tuvieran que realizar trayectos para ir de su lugar de trabajo a su residencia y viceversa.

Los afganos en Irán no tenían dificultades para moverse con libertad de un lugar a otro hasta que en 2002 el Gobierno iraní decidió regularizar la situación de los afganos y lanzó un plan global conjunto con ACNUR para elaborar un registro². A este plan preliminar le siguieron otras medidas complementarias, incluida la emisión de tarjetas de residencia temporales para estos refugiados. Aunque esas tarjetas emitidas por el Gobierno iraní regularizaban y legalizaban la situación de los afganos en Irán, también supusieron importantes restricciones en cuanto a su capacidad de movimiento dentro del país.

En 1976 Irán accedió a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 pero puso reservas a cuatro artículos, entre ellos al Artículo 26 que otorga libertad de movimiento a los refugiados. Por consiguiente, el Gobierno iraní no se considera legalmente obligado por las provisiones de dicho artículo, cuya última parte exige que la parte contratante proporcione libertad

de movimiento a los refugiados de acuerdo con cualquier ley que fuese de aplicación a extranjeros en las mismas circunstancias.

Sólo cuando se expidieron las primeras series de tarjetas de residencia en 2003, a los afganos y otros refugiados se les autorizó a moverse libremente dentro de la provincia de residencia designada. No obstante, para viajar a otras provincias, a



Niñas refugiadas afganas en el asentamiento de Torbate-Jam, Irán.

los refugiados se les exigía que informasen a las autoridades y obtuvieran un Laissez-Passer (permiso de viaje) antes de viajar. Sin él, a los refugiados no se les permitiría salir de su provincia o ciudad de residencia. El incumplimiento de dicho requisito podría conducir a su arresto, detención e incluso deportación a discreción de las autoridades. Aunque la solicitud de un Laissez-Passer no constituye un obstáculo importante para los refugiados, podrían tener problemas debido al papeleo que conlleva y a las tasas de expedición.

A los refugiados afganos sólo se les permitía trabajar en sus zonas de residencia. No podían salir de las zonas de trabajo que se les había asignado

sin haber obtenido previamente un *Laissez-Passer*. Algunas zonas de residencia designadas estaban tan limitadas que los afganos tenían problemas para encontrar trabajo allí. Además, los refugiados afganos sólo estaban autorizados a ser contratados para ciertos trabajos, una provisión que limitaba claramente sus opciones laborales.

Zonas de interdicción

El Consejo Supremo de Seguridad Nacional de Irán declaró en 2007 algunas provincias –o algunas ciudades de provincias concretas– zonas de interdicción para los ciudadanos extranjeros, incluidos los refugiados. La base legal para esto fue el Artículo 13 de la Ley de Entrada y Residencia de Ciudadanos Extranjeros en Irán, que establecía que el Gobierno podía declarar zonas de interdicción por razones de “seguridad nacional”, “interés público” y “salud pública”³. En el momento en que se estaba implementando la nueva política, la mayoría de las zonas de interdicción se situaban en áreas fronterizas pero, con el paso del tiempo, se fueron expandiendo y ahora incluyen provincias y ciudades de todo el país.

De acuerdo con la política de zonas de interdicción, a los refugiados afganos no se les tiene permitido residir ni viajar por ellas. Tras la declaración y publicación de la lista de zonas de interdicción, a los refugiados se les dio una fecha límite para que decidieran si querían optar por la reubicación en otras zonas de Irán determinadas por el Gobierno o ser repatriados a Afganistán. Si los trasladaban a otra zona, seguirían disfrutando de algunos derechos básicos como educación, empleo, sanidad y vivienda en un entorno seguro. Sin embargo, la reubicación resultaba problemática para los refugiados afganos ya que solían llevar años viviendo en la misma zona y habían establecido lazos sociales y emocionales, y redes económicas⁴.

A aquellos refugiados que no cumplían los requisitos de la política de zonas de interdicción no se les permitió obtener nuevas tarjetas de residencia temporales y, como consecuencia, se les consideraba ciudadanos extranjeros en situación irregular dentro del país. Y las fuerzas policiales estaban autorizadas a arrestarlos y deportarlos a Afganistán.

Reflexiones humanitarias

Aunque el establecimiento y la implementación de la política de zonas de interdicción están legalmente bien fundamentados, resulta preocupante desde una perspectiva humanitaria. A los refugiados se les concede un período de tiempo considerable para prepararse para su traslado pero su impacto

sigue siendo grande. Y sobre todo teniendo en cuenta que dicha reubicación resulta costosa para los afganos, que se encuentran entre los más pobres y vulnerables de la sociedad iraní, y para los que la búsqueda de empleo en un nuevo entorno supone una dificultad más.

Con el fin de paliar el impacto socioeconómico de la reubicación de refugiados, deberían tenerse en consideración las siguientes medidas antes, durante y después de la misma:

Designar zonas para la reubicación que sean cercanas en distancia y factores socioculturales y ambientales al anterior lugar de residencia de los refugiados. Cuanto más cerca se halle el nuevo lugar de residencia, más bajos serán los costes de transporte y los gastos de traslado. El parecido sociocultural y ambiental facilitará la integración de los refugiados en su nueva zona de residencia, y eso resultará beneficioso para las comunidades de acogida y los refugiados.

Dados los importantes costes que la reubicación supone para los refugiados, el Gobierno iraní y las organizaciones internacionales podrían asistirles de manera conjunta en su traslado, ya sea mediante ayuda financiera directa u ofreciéndoles servicios logísticos.

No se debería subestimar la importancia de la reintegración en la nueva zona de residencia. Las ONG locales podrían ayudar a los refugiados en cuestiones como vivienda, empleo y la escolarización de los niños refugiados.

Farshid Farzin farzinfarshid@gmail.com y Safinaz Jadali safinaz.jadali@gmail.com son investigadores independientes y miembros de la plantilla de ACNUR en Irán. Las opiniones vertidas en el presente artículo reflejan el punto de vista de los autores y no necesariamente el de ACNUR.

1. Véase ‘Islam, human rights and displacement’ (“Islam, derechos humanos y desplazamiento”), suplemento de *Revista Migraciones Forzadas* en inglés www.fmreview.org/es/derechos-humanos

2. Bruce Koepke ‘The situation of Afghans in the Islamic Republic of Iran Nine Years After the overthrow of the Taliban Regime in Afghanistan’ (“La situación de los afganos en la República Islámica de Irán nueve años después de la caída del Régimen Talibán en Afganistán”), febrero de 2011. <http://tinyurl.com/Koepke-Afghans-in-Iran-2011>

3. Consejo Noruego para los Refugiados en Irán, *Refugee matters in Iran* (Los problemas de los refugiados en Irán), Vol. 1, Número 1, julio de 2012 www.nrc.no/arch_img/9659994.pdf

4. UN Dispatch, 6 de junio de 2012 <http://tinyurl.com/UNDDispatch-Shuja-060612>

octubre 2013

El rechazo de la comunidad tras sufrir una agresión sexual como forma de “migración forzada”

AJ Morgen

El destierro que sufren las mujeres cuando son rechazadas por sus comunidades tras sufrir una agresión sexual debería considerarse como un acto de migración forzada por los administradores de los programas de reparación de la comisión de la verdad.

En la República Democrática del Congo y desde mediados de los noventa, las violaciones y otras formas de agresión sexual se convirtieron en armas de guerra habituales y en actos comunes entre los no combatientes. La brutalidad de dichos actos puede causar la muerte o una invalidez permanente a la víctima. Una encuesta sobre mujeres que han sufrido agresiones sexuales llevada a cabo en la República Democrática del Congo por la Iniciativa Humanitaria de Harvard halló que aproximadamente una de cada quince (6%) fueron rechazadas por su comunidad como consecuencia de la agresión. Sin embargo, el 34% no quiso responder a la pregunta, por lo que es posible que los casos de rechazo por parte de la comunidad sean aún más comunes de lo que esta encuesta indica¹.

En la República Democrática del Congo, como en otros lugares, se suele percibir a la víctima como si hubiese sido ensuciada, enfermada y contaminada por el enemigo, más aún si ha sido fecundada por su violador. Las mujeres que se quedan embarazadas como resultado de una violación son cinco veces más propensas a ser rechazadas por sus comunidades que las que no. Con frecuencia estas mujeres adquieren discapacidades físicas por las brutales violaciones, por lo que se les ve como “bienes dañados”². Entonces estas mujeres suelen ser rechazadas por sus esposos, sus familias o sus comunidades como supuesta medida de protección contra enfermedades o porque su valor social o marital ha disminuido.

Está más que documentado que cuando la violación se utiliza como un acto de guerra no se pretende que sea un delito privado contra una persona en particular. El cuerpo de la mujer es una representación simbólica del hombre bajo cuya autoridad ella reside y “por tanto los perpetradores ven los cuerpos de las mujeres como parte de los botines de guerra, bienes que pueden ser dañados o tomados por la fuerza, y territorio a ocupar”³. Al mismo tiempo, a la mujer se la avergüenza por no ser capaz de defender su pureza/virtud/honor. Cuando las víctimas de una violación se quedan en sus comunidades de origen, constituyen

un recordatorio viviente de la incapacidad de los hombres del pueblo de protegerlas.

Estas supervivientes rechazadas y sus “hijos fruto de la violación” a menudo están relegados a una vida sin el apoyo económico ni social de sus esposos, familias y comunidades, y con frecuencia sin asistencia sanitaria, habilidades laborales o un lugar permanente en el que vivir.

¿El rechazo de la comunidad como una forma de desplazamiento forzado?

La Comisión para la Verdad, la Acogida y la Reconciliación en Timor Oriental definió el desplazamiento forzado simplemente como “una situación en la que las personas abandonan el lugar en el que viven por alguna forma de coacción o porque ellas mismas han decidido que las circunstancias son tales que sería peligroso no mudarse”. La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Liberia lo definió como un acto en el que “el perpetrador deporta, traslada de forma forzosa o desplaza, sin las bases que permite el derecho internacional, a una o más personas a otro Estado o ubicación, mediante expulsión u otros actos coactivos. Dicha persona o personas se encontraban legalmente en la zona de la que se les deportó o trasladó”. Las mujeres que han sufrido agresiones sexuales como es el caso de las del este de la República Democrática del Congo, son obligadas a abandonar sus comunidades tras haber sido agredidas sexualmente durante un período de conflicto. Este acto les es impuesto y su consecuencia es que son expulsadas de la comunidad. Además, las comisiones de la verdad citadas no realizaron estipulación alguna acerca de la distancia a la que una persona debe ser alejada de su hogar para que se la etiquete como “persona desplazada”. Cualquier mujer que haya abandonado su comunidad –o que incluso haya sido desterrada a sus fronteras– podría ajustarse a las definiciones anteriores. Si en el futuro las comisiones de la verdad emplearan una definición de “desplazamiento forzado” en la RDC o en cualquier otro lugar, las mujeres desterradas estarían en su derecho

de denunciar su caso ante dichas comisiones como víctimas de un desplazamiento forzado.

El reconocimiento del rechazo por la comunidad como una forma de desplazamiento forzado debería hacerse por cuatro razones principales. En primer lugar, los mecanismos de justicia de transición como las comisiones de la verdad y las políticas de reparación muchas veces no hacen distinción alguna entre las experiencias de los hombres y de las mujeres durante el conflicto o no explican que haya diferencias. Tradicionalmente, estos mecanismos posteriores al conflicto han considerado y aceptado las experiencias cotidianas de los hombres durante el mismo como representaciones certeras de las experiencias tanto de hombres como de mujeres. A menudo esto ha significado que las mujeres han sido las menos escuchadas y las últimas en recibir reparación alguna por las experiencias vividas. Cualquier medio para abordar mejor las experiencias y las necesidades de las mujeres durante el proceso de reparación supondría un paso adelante.

En segundo lugar, la misma actitud social que provoca el rechazo de las mujeres agredidas hace que les resulte difícil presentarse ante la policía y compartir sus experiencias con una comisión de la verdad o un comité de reparaciones, y existe una clara falta de representación de las denuncias de violencia sexual por parte de las mujeres. Poder registrar a las víctimas de agresiones sexuales rechazadas por sus comunidades bajo la categoría de “desplazamientos forzados” sin perjuicio de hacerlo o no en la de “agresiones sexuales” podría aumentar de manera significativa el número de mujeres dispuestas a presentarse ante la policía como testigos en una comisión de la verdad y a exigir las reparaciones que les correspondieran.

En tercer lugar, esta condición adicional y más neutra en lo que respecta al género, podría aumentar la accesibilidad de las reparaciones para las mujeres victimizadas así como la cantidad o el tipo de reparaciones a las que tendrían derecho. Los beneficios reparadores han sido en gran medida correlativos a las violaciones sufridas, lo que significa por ejemplo que además de compensaciones monetarias, a las víctimas de agresiones sexuales se les recomendaba a menudo que se sometieran a cuidados médicos físicos y a terapias psicológicas. Las mujeres de muchos de los países que han acogido a una comisión de la verdad, como Sierra Leona o Timor Oriental, por lo general no tienen derecho legal sobre las tierras (o rara vez lo tienen) y, como consecuencia, juegan

con desventaja en el proceso de restitución oficial. Dado que la reparación para los migrantes forzados generalmente se ha centrado en la necesidad de las víctimas de acceder a una vivienda o que se les restituyan sus propiedades, la inclusión de las mujeres desterradas en una población más general de víctimas desplazadas podría aumentar sus oportunidades de acceder a una vivienda o a una propiedad a modo de reparación y esto constituiría un paso adelante hacia una sociedad más igualitaria entre hombres y mujeres.

Por último, priorizar el daño al cuerpo con respecto a otros abusos puede provocar una explicación distorsionada de las experiencias de las mujeres durante el conflicto. Incluso las comisiones de la verdad que han tendido a preocuparse más por las mujeres y por las cuestiones de género, han equiparado la victimización basada en el sexo de la persona a la violencia sexual, presentando sólo una verdad parcial y reforzando así las desigualdades sociales. Que se reconozca en los programas de reparación que el destierro de la comunidad tras una agresión sexual es un modo de desplazamiento forzado resulta esencial para la mujer a título particular, quien ganará en capacidad de acceso a las reparaciones, al igual que lo hará la sociedad.

AJ Morgen ajmorgan@gmail.com es doctoranda en Relaciones Internacionales y Diplomacia en la American Graduate School de París, y coordinadora de defensa internacional para Friends of Orphans (Uganda).

Véase también Revista Migraciones Forzadas 36, La República Democrática del Congo: pasado, presente ¿futuro? www.fmreview.org/es/RDCongo y Revista Migraciones Forzadas 27, Violencia sexual: arma de guerra, obstáculo para la paz www.fmreview.org/es/violenciasexual

1. Iniciativa Humanitaria de Harvard. Characterizing Sexual Violence in the Democratic Republic of the Congo; Profiles of Violence, Community Responses, and Implications for the Protection of Women (Caracterización de la violencia sexual en la República Democrática del Congo: perfiles de la violencia, respuestas de la comunidad e implicaciones para la protección de las mujeres). Open Society Institute, <http://tinyurl.com/HHI-SexualViolenceinDRC>
2. Véase Jessica Keralis “Más allá del silencio: violencia sexual en el este de la RDC” en *Revista Migraciones Forzadas* 36 www.fmreview.org/es/RDCongo/keralis.htm y otros artículos del mismo número.
3. InterPares, “La lucha de las Mujeres por la Justicia: Mesa Redonda sobre la Lucha Contra la Violencia Sexual en el Conflicto Armado”, febrero 2009 <http://tinyurl.com/InterPares-SVinArmedConflict>

octubre 2013



Premio Nansen 2013 del ACNUR para la hermana Angélique Namaïka

El 17 de septiembre, el ACNUR anunció que la ganadora del Premio Nansen para los Refugiados 2013 es la hermana Angélique Namaïka, una monja congoleña que trabaja con mujeres y niñas desplazadas en la región nororiental de la República Democrática del Congo. Brutales ataques han obligado a cientos de miles de personas a huir de sus hogares y cientos de personas han sido secuestradas y abusadas. Además del trauma por lo que han sobrevivido, muchas mujeres y niñas desplazadas vulnerables son condenadas al ostracismo por sus propias familias y comunidades, debido a su experiencia. La hermana Angélica - quien también ha sido desplazada - ha dedicado su vida a ayudar a que vuelvan a ser aceptadas por sus comunidades y ser autosuficientes. Concediéndole el Premio Nansen para los Refugiados 2013, el ACNUR reconoce su destacado servicio a la causa de los desplazados.

La Revista Migraciones Forzadas número 46 (prevista para abril de 2014) tendrá como tema principal "Las organizaciones y las respuestas al desplazamiento basadas en la fe", reflejando una amplia gama de opiniones y puntos de vista sobre las actividades humanitarias basadas o inspiradas en la fe centrándose en las situaciones de desplazamiento forzado. Llamada de artículos disponible en www.fmreview.org/es/fe

Vales y efectivo: ¿son buenos para la protección de los beneficiarios?

Michelle Berg, Hanna Mattinen y Gina Pattugalan

El enfoque de la comunidad humanitaria internacional ha cambiado del tradicional, que consistía en proporcionar ayuda en especie, al uso de dinero en efectivo y vales. En situaciones de desplazamiento pueden ser una forma de asistencia digna y fácilmente accesible.

A finales de 2011 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) revisó la literatura producida por estudios anteriores acerca de las transferencias monetarias y los vales, y llevó a cabo también una limitada encuesta de sus propios programas para investigar si las transferencias monetarias y los vales mejorarían la protección de los beneficiarios o al menos no les perjudicarían. El PMA y ACNUR diseñaron entonces un estudio de campo que cubría diversos escenarios (urbanos, rurales, dentro y fuera de los campos, emergencia y desarrollo) en ocho países. En cinco de ellos se empleaban transferencias monetarias y vales en entornos de desplazamiento (Chad, Jordania, Ecuador, Darfur del Norte y Pakistán).

El estudio investigaba el efecto en cuanto a la protección potencial y al sexo de la persona teniendo en cuenta los siguientes factores: la dignidad y el empoderamiento de los beneficiarios, su seguridad, si accedían a la asistencia y cómo les afectaba a ellos así como a las relaciones entre hombres y mujeres y a la cohesión social de la comunidad, y las preferencias de los beneficiarios. Durante el estudio se halló que en la mayoría de los casos la influencia sobre la protección y las relaciones entre gente de distinto sexo detectadas fueron resultado del diseño del programa y de cómo abordaban (o no) estas cuestiones, más que como un resultado directo de las transferencias monetarias y los vales. La única excepción es que los receptores de vales y dinero en efectivo los percibían como una forma de asistencia más digna.

Promover la dignidad: En situaciones de desplazamiento los individuos que están acostumbrados a valerse por sí mismos y a mantener a sus familias pasan de repente a depender de la ayuda y la beneficencia. Aunque no se puede restaurar su dignidad fácil y completamente, el dinero en efectivo y los vales les ofrecen alguna elección y un mínimo grado de control en una situación en la que muchos se sienten carentes de ella. Como señaló un refugiado en Jordania, las transferencias monetarias sin requisitos le ofrecían "un pedacito de dignidad" en una difícil vida llena de incertidumbre. A los beneficiarios consultados en Sudán y Ecuador les gustaban los vales (para comida y otros artículos no alimenticios) porque les daban la oportunidad de elegir aunque fuera de forma limitada. En Sudán, además, los vales de alimentos permitían a los beneficiarios elegir los artículos locales o que culturalmente prefirieran y que se adecuaban a las dietas y prácticas autóctonas de preparación de alimentos.

Sin embargo, por su diseño, los vales limitaban las compras a artículos predefinidos que se vendieran en las tiendas preseleccionadas por la agencia de asistencia humanitaria. En algunos casos estas agencias ponían condiciones acerca de cuánto dinero en efectivo podía gastarse por temor a que los beneficiarios hicieran "malas elecciones" o elecciones que no se correspondieran con su mandato, o que pudieran emplearlo en "gastos

antisociales” (como por ejemplo alcohol, tabaco o visitas a salones de belleza). Sin embargo, el estudio reveló que existían muy pocas pruebas de que se hubiesen producido gastos antisociales (aunque hay que reconocer que son difíciles de rastrear) y que, cuando se había detectado alguno de esos casos, las comunidades disponían de mecanismos para abordarlos. Además, en determinadas circunstancias, lo que las agencias consideraban gastos antisociales tenían un efecto psicosocial positivo, como un aumento del sentimiento de pertenencia a la comunidad o el ganarse la benevolencia de los demás para futuras épocas de necesidad.

Con el fin de promover un cambio de comportamiento, las prestaciones en efectivo también llevaban implícitos unos requisitos. En Chad, las condiciones de ACNUR incluían que los receptores tenían que llevar a sus hijos a la escuela y a hacerles chequeos médicos. Aunque hubo resultados positivos, nos preocupa saber si esto sería sostenible a largo plazo. Algunos beneficiarios señalaron que estos comportamientos durarían hasta que se acabasen las prestaciones en efectivo. Además, una de las líderes comunitarias declaró que, aunque llevar a los niños a que les realizaran chequeos médicos era claramente algo bueno dadas las pobres condiciones sanitarias y de vivienda en el campo, ella no había notado ninguna mejora en el estado de salud de los niños. Esto sugiere que los requisitos aplicados a las transferencias monetarias –en ausencia de otros progresos que mejoren la salud de los niños– no tuvieron el efecto deseado o pretendido.

Resulta abrumador que el estudio indicara que los beneficiarios vinculaban el aumento de su dignidad al grado de elección que se les había otorgado, lo que nos lleva a la importante cuestión sobre si vincular las transferencias monetarias o los vales al cumplimiento de unos requisitos permitirá que se alcancen todos los beneficios potenciales, entre ellos el sentimiento de dignidad.

Empoderamiento: El estudio halló que los programas que utilizaban dinero en efectivo y vales a menudo decían empoderar a los beneficiarios sin definir su significado. En los casos en que la población entrevistada había sido desplazada, el uso de prestaciones en efectivo y vales ofrecía pocas pruebas o ninguna de empoderamiento. En Chad, los refugiados recibían limitadas cantidades de dinero en efectivo que conllevaban ciertas condiciones mientras sufrían grandes necesidades al haber perdido sus hogares, sus posesiones y sus medios de vida. En Pakistán, los entrevistados habían sufrido inundaciones

devastadoras y el recibir prestaciones les supuso poco empoderamiento, ya que las necesidades eran grandes y los programas eran a corto plazo.

En Sudán, uno de los objetivos declarados del programa de transferencias de vales era “empoderar a los beneficiarios, en especial a las mujeres, haciendo que tengan el control a la hora de cubrir sus necesidades alimentarias y la oportunidad de adquirir los productos que prefieran a nivel local”. A pesar de que darles a elegir entre 14 productos alimenticios mediante el programa de vales era preferible a no tener ninguna elección, no se descubrió que esto contribuyera a producir niveles significativos de control sobre la toma de decisiones y los recursos que determinan la calidad de vida, y la toma de decisiones de carácter económico, social y político (es decir, del empoderamiento). Dichos programas constituyen un recordatorio de que las agencias no debería ser excesivamente ambiciosas respecto a lo que se puede conseguir con una única intervención, puesto que hay muchos otros factores necesarios para alcanzar el empoderamiento. Además, las situaciones de desplazamiento a menudo pueden ser inherentemente desempoderadoras, y es poco probable que la asistencia a corto plazo del tipo que sea vaya a resolver una vulnerabilidad tan básica. Aunque es indudable que entregar prestaciones en efectivo y vales a las mujeres posee efectos positivos, no porque éstas hubieran recibido o ganado dinero en efectivo y vales cambiaron después las relaciones entre sexos, los roles o las percepciones, o se empoderó a las mujeres.

Las mujeres no necesitan ser las receptoras directas del dinero en efectivo para que éste tenga un impacto positivo en sus vidas. En Jordania, el dinero se entregó a los hombres porque era culturalmente más apropiado. Los entrevistados de allí declararon que si les hubieran dado el dinero a las mujeres, eso hubiera supuesto desempoderar a los hombres y, por tanto, se habría corrido el riesgo de causar resentimiento hacia las mujeres por asignarles el rol tradicionalmente masculino de proveer a la familia. Tanto hombres como mujeres declararon que, a nivel doméstico, las mujeres estaban muy implicadas en la toma de decisiones a la hora de gastar el dinero. Estos hallazgos desafían la creencia convencional de que a las mujeres se les debería entregar el subsidio para aumentar las posibilidades de que les beneficie a ellas y a toda la familia, o porque las empoderará o hará que cambien las dinámicas entre sexos.

Seguridad y acceso: Ninguno de los beneficiarios entrevistados expresó preocupación alguna acerca de la seguridad del dinero en efectivo o los vales, aunque

octubre 2013

vivieran en situaciones en las que la seguridad era precaria. En todos los casos, las agencias habían considerado una prioridad la seguridad de los beneficiarios mientras recogían o gastaban el dinero o los vales. Por ejemplo, en Darfur, los comerciantes pusieron mercados cerca de los campos para permitir a los beneficiarios gastar los vales sin miedo. En Chad y en Pakistán, la policía protegía el dinero en efectivo, aunque en ambos países los beneficiarios consideraban que no era necesaria allí. La tecnología ayudó también mucho en lo que respecta a las preocupaciones sobre la seguridad en Jordania, donde se instalaron cajeros automáticos en los que se utilizaban tarjetas bancarias o se escaneaba el iris del beneficiario, permitiéndole sacar dinero de forma discreta y en cantidades limitadas.

En Pakistán, por ejemplo, se exigía que el beneficiario se identificase ya que eran los bancos quienes se encargaban de distribuir el dinero en efectivo, lo que supuso una oportunidad para colaborar con el Gobierno con el fin de permitir que los usuarios obtuvieran documentación, y a su vez esto les permitió acceder a beneficios de protección a largo plazo y acceso a otros recursos.

Por desgracia, el dinero en efectivo y los vales no eliminaban todas las oportunidades de fraude o corrupción. Algunos individuos denunciaron que los comerciantes que participaban en los programas de vales cobraban más caro que en las tiendas, en el mercado o que otros comerciantes, o que algunos líderes locales exigían a las familias que se encontraban bajo su control que cambiaran sus vales sólo con ciertos comerciantes ya que recibían a cambio una "comisión". Sin embargo, con un fuerte control y mecanismos efectivos para plantear quejas, dichos problemas fueron solucionados en una primera etapa.

Las relaciones en la comunidad: Pese al hecho de que la adquisición de alimentos y artículos no alimenticios mediante dinero en efectivo y vales no se compartió tanto como la distribución en especie, en términos generales no se originaron tensiones en las comunidades desplazadas, ni en la comunidad en sí ni entre la comunidad desplazada y la de acogida. En algunos casos los efectos fueron positivos, como en Sudán, donde los vales hicieron que hubiera interacción entre diferentes colectivos étnicos (comerciantes y beneficiarios). Algunos de los entrevistados percibían que esto había traído más cohesión a la comunidad.

Las preferencias de los beneficiarios: Resulta abrumador que los beneficiarios declararan

que preferían las prestaciones en efectivo a otras formas de asistencia. La razón más común era que preferían la flexibilidad del dinero en efectivo y también que les permitía poder elegir y priorizar sus propias necesidades.

Conclusiones

Perder el control sobre las propias decisiones en una situación de crisis es una parte importante del sufrimiento que experimentan las poblaciones desplazadas, y las prestaciones en efectivo como modo de entrega de asistencia humanitaria pueden tener una repercusión especialmente positiva a la hora de restablecer el sentimiento de dignidad y de libertad de elección. El paso de las modalidades de ayuda desde la asistencia en especie a las prestaciones en efectivo y los vales ofrece una oportunidad a las agencias de incorporar cuestiones de protección y de relaciones entre gente de distinto sexo de una manera más plena en sus programas, y no sólo nos referimos a nuevas cuestiones relacionadas con esta materia sino también otras de este tipo que ya llevaban mucho tiempo vigentes.

Los organismos de ayuda con mandatos específicos del sector no deberían tener miedo de acoger las ventajas de las prestaciones en efectivo por temor a que el dinero proporcionado para cubrir necesidades en un sector pueda ser utilizado por los beneficiarios para cubrir necesidades en otro que les parezca más importante. Ver las transferencias monetarias y los vales como herramientas dentro de una estrategia de asistencia humanitaria más amplia podría favorecer su efecto protector.

Aunque los beneficiarios y otros entrevistados generalmente veían positivamente las prestaciones en efectivo y los vales, éstas no siempre son apropiadas. Como señala el manual *Good Practice Review, Cash Transfer Programmes in Emergencies* (Manual de buenas prácticas: programas de transferencias monetarias en emergencias), "las transferencias monetarias no son una panacea [...] Que las transferencias monetarias sean o no apropiadas depende de las necesidades, los mercados y otros factores clave que varían de un contexto a otro".¹

Michelle Berg michelleberg2@gmail.com es consultora independiente. Hanna Mattinen es oficial senior de seguridad alimentaria y oficial de enlace del PMA con ACNUR. Gina Pattugalan gina.pattugalan@wfp.org es oficial de políticas del PMA.

1. Harvey, P. y Bailey, S. 'Cash Transfer Programming in Emergencies', *Good Practice Review* (Programas de transferencias monetarias en emergencias, manual de buenas prácticas), Nº 11, junio de 2011 www.odihpn.org/download/gpr11.pdf

El derecho de los refugiados al trabajo

Emily E. Arnold-Fernández y Stewart Pollock

Las economías de las comunidades de acogida se benefician cuando los refugiados trabajan. Las naciones que deseen ver crecer su economía y su estabilidad política deberían permitir a los refugiados el acceso al empleo y a los derechos laborales.

Aunque la mayoría de los derechos relacionados con el empleo están articulados claramente en los instrumentos jurídicos internacionales, los esfuerzos por implementarlos en las leyes nacionales y las prácticas del Gobierno han sido mínimas en la mayoría de los países que acogen a un número relevante de población refugiada. Las pruebas recopiladas en las pocas naciones que han permitido a los refugiados acceder

al empleo de forma legal – así como en todos los contextos en los que los refugiados trabajan sin autorización legal– sugieren firmemente que permitir a los refugiados acceder al empleo y al autoempleo resulta beneficioso para las naciones de acogida. Estos beneficios los perciben las naciones de acogida independientemente de que los refugiados se integren en ellas, regresen a sus hogares (repatriación) o sean reasentados en un tercer país. Necesitamos seguir investigando para poder entender cuál es el modo más efectivo de pasar de los campos (u otros entornos que restrinjan el acceso al trabajo) a enfoques que posibiliten a los refugiados participar en la economía nacional.

Las ventajas de permitir a los refugiados trabajar

Aproximadamente el 50% de los refugiados del mundo se encuentra en edad laboral (de 18 a 59 años).¹ Si se permitiera el acceso de este sector de población a empleos de forma legal se llenarían vacíos en el mercado laboral del país de acogida. Si se les da la oportunidad, la mayoría de los refugiados trabajará en cualquier lugar geográfico y en cualquier sector que les proporcione un sustento.

Tailandia, por ejemplo, se ha beneficiado del empleo de refugiados birmanos como trabajadores migrantes en zonas rurales. Aunque los birmanos llevaban mucho tiempo trabajando en sectores no regulados en Tailandia, el Gobierno creó un programa regulado de trabajo para migrantes que

a día de hoy da empleo a alrededor de 1,3 millones de migrantes procedentes de Birmania, de los que un importante porcentaje cumple probablemente con la definición internacional de refugiado. Se estima que hay entre un millón y un millón y medio más de refugiados birmanos no registrados y otros migrantes que siguen trabajando sin permiso oficial. A consecuencia de esto se ha visto

reducido el nivel de pobreza local en las comunidades de la zona de Tailandia y una mejora del crecimiento a nivel regional. La parte negativa es que Tailandia no reconoce la condición de refugiado a los birmanos que son empleados en programas oficiales de trabajo para migrantes, lo que implica que las familias de los trabajadores carecerían de estatus jurídico y protección, y el del trabajador o trabajadora sólo duraría mientras que éste/a siguiera estando empleado/a.

El peso de la población birmana que llena estos vacíos en el mercado laboral se demostró por las malas en 1997 cuando

Tailandia deportó a grandes cifras de refugiados birmanos en respuesta a la crisis financiera en Asia. Después de las deportaciones aumentó drásticamente el número de bancarrotas que se produjeron en las zonas que habían perdido una cantidad importante de birmanos, prueba de que muchas industrias dependían de ellos.

También Ecuador se ha aprovechado de su población refugiada como un influxo de capital humano. Desde 2008 la Constitución de Ecuador permite a los refugiados acceder a un trabajo remunerado por cuenta ajena o al autoempleo en las mismas condiciones que los ciudadanos ecuatorianos. Ecuador ha venido experimentando un continuo crecimiento económico desde septiembre de 2008 hasta hoy.

Los refugiados vietnamitas que se exiliaron a Australia han tenido mucho que ver con el



Una refugiada trabajadora por cuenta propia en Ecuador.

octubre 2013

crecimiento del comercio entre Australia y Vietnam, del mismo modo que Tailandia se ha beneficiado del comercio transfronterizo realizado por los refugiados birmanos. Aunque las tasas de repatriación de refugiados varían según las circunstancias, la presencia de un lenguaje y una cultura comunes entre los refugiados que regresan a sus hogares y los que se quedan en el país de acogida promueven el comercio internacional entre ellos, con independencia de las relaciones gubernamentales de ambos lugares. Incluso pese a las relaciones hostiles entre Estados Unidos y Cuba, por ejemplo, el comercio entre ambos países ha sido posible a consecuencia de la interacción de los refugiados cubanos con sus compatriotas repatriados o que nunca emigraron.

Los refugiados también traen consigo conocimientos, destrezas y formación que puede incrementar los recursos disponibles en las economías de sus países de acogida. Por ejemplo, los refugiados han introducido en Guinea los arrozales de labrantío inundado, utilizando tierras que antes no se consideraban aptas para el cultivo. Los refugiados en Nepal introdujeron nuevas técnicas para cultivar cardamomo, un importante cultivo comercial de la zona. Aparte de la agricultura, muchos refugiados traen también conocimientos a nivel profesional o destrezas comerciales. Las políticas que prohíben emplear a los refugiados obligan a individuos capaces a vivir ociosos; las políticas que les permiten trabajar les posibilitan al mismo tiempo mantener sus destrezas y ofrecer los frutos de su formación a la nación que les acoge. Y como la nación de acogida no ha financiado la formación de dichos individuos, los beneficios sobrepasan sobradamente su inversión.

El capital humano “caído del cielo” que suponen los refugiados se maximiza cuando se les permite viajar hasta los núcleos urbanos donde hay más trabajo. Las comunidades de acogida cosechan los beneficios económicos en forma de nuevos trabajos y un aumento de los ingresos por impuestos que sobrepasan significativamente los costes de los servicios sociales adicionales y las medidas de protección medioambiental.² Los refugiados que trabajan consumen bienes y servicios, vuelven a poner el dinero en circulación y benefician a las economías de acogida al hacer que aumente la demanda local.

La resistencia abrumadora

Permitir a los refugiados trabajar y otorgarles la movilidad necesaria para que puedan garantizarse un empleo sigue siendo una cuestión controvertida.

Los Gobiernos de acogida pueden temer que el permitirles disponer de un empleo y movilidad hará que los refugiados se queden allí para siempre, y que eso acabe cambiando posiblemente la cultura del país de acogida o absorbiendo recursos. Los Gobiernos también se enfrentan a la presión por parte de los ciudadanos nacionales que temen que aumente la competencia por los trabajos disponibles, en especial en países en los que el desempleo ya es alto de por sí.

En la práctica los refugiados son más propensos a emprender nuevos negocios que los ciudadanos nacionales, aumentando en lugar de reducir el número de puestos de trabajo disponibles. Los refugiados que trabajan son más propensos también a querer regresar a su lugar de origen, a esforzarse para conseguir disponer de la capacidad financiera suficiente para regresar a su tierra en cuanto les sea posible y a hacerlo antes que si fuera por otros medios.³ Son menos propensos a depender de la ayuda económica de los Gobiernos de acogida o de las naciones donantes para repatriarse y suelen disponer de los medios para mantenerse a sí mismos mientras restablecen su vida en su lugar de origen. Y esto aumenta a su vez la capacidad de los países de origen de alojar a sus retornados.

Los argumentos jurídicos y morales en pos de los derechos de los refugiados no pueden ser más irrefutables. Frente al amplio despliegue de presiones sociales, económicas y políticas que se les oponen, los Gobiernos de acogida deben ser capaces de demostrar a sus ciudadanos que garantizar los derechos de los refugiados va en beneficio de la nación en vez de perjudicarla. En el caso de los derechos laborales de los refugiados, la prueba es la cantidad de beneficios percibidos cuando se les permite acceder de forma legal y segura al empleo.

Emily E. Arnold-Fernández emily@asylumaccess.org es directora ejecutiva de Asylum Access www.asylumaccess.org Stewart Pollock stewartpollock@gmail.com es estudiante en la escuela de derecho Hasting College of the Law de la Universidad de California www.uchastings.edu/

1. www.unhcr.org/statistics/populationdatabase

2. Consejo para los Refugiados de Australia, Contribuciones cívicas y sociales de los Refugiados y de los participantes humanitarios – revisión bibliográfica, pág. 9, disponible en <http://tinyurl.com/RefCouncilofAus-Contribution>

3. Véase por ejemplo Paulo Sérgio Pinheiro ‘The Return of Refugees’ or Displaced Persons’ Property’ (La devolución de las propiedades a los refugiados o a las personas desplazadas), 12 de junio de 2002, E/CN.4/Sub.2/2002/17, sobre la experiencia de los refugiados bosnios que intentaron repatriarse y la importancia de la propiedad. www.refworld.org/docid/3d52953e4.html

In memoriam: Belinda Allan

Belinda Allan, que jugó un importante papel en el establecimiento del predecesor de FMR, el RPN, falleció el 28 de junio de 2013.

Belinda fue la Primera Oficial de Desarrollo del Centro de Estudios sobre Refugiados (RSC) y trabajó estrechamente con la fundadora del RSC, Barbara Harrell-Bond, para obtener fondos para poner en marcha la Refugee Participation Network Newsletter (más tarde relanzado como Forced Migration Review) en 1987. Continuó buscando financiación para RPN y para brindar apoyo y asesoramiento al editor de RPN hasta, e incluso después de su retiro en 1999. Echaremos de menos su entusiasmo y humor inagotables, así como su apasionado compromiso con los derechos de los refugiados.

Marion Couldrey, editora de RPN/FMR



Refugee rights: beyond the 1951 Convention (Derechos de los refugiados: más allá de la Convención de 1951)

20 de noviembre de 2013, 17:00, Oxford

El profesor Yakin Ertürk, miembro del Comité del Consejo Europeo para la Prevención de la Tortura y ex Relator Especial de la ONU sobre la Violencia contra la Mujer, pronunciará la conferencia anual Harrell-Bond 2013. Más información en

www.rsc.ox.ac.uk/events/harrell-bond-2013

Refugee voices (Voces de los refugiados)

24-25 marzo de 2014, Oxford

Esta conferencia internacional analizará las voces y expresiones estéticas de los desposeídos, desplazados y marginados por la preeminencia del Estado-nación. La conferencia reunirá a expertos de todas las ciencias sociales e investigadores de estudios culturales, literatura y humanidades para mirar más allá del Estado-nación y las relaciones internacionales con el fin de dar una nueva atención a las voces y las aspiraciones de los refugiados y los propios migrantes forzados. Entre los temas que se explorarán están las fuentes históricas y culturales y el significado de la huida, el exilio y la migración forzada, así como la importancia de los campamentos, recintos y asentamientos forzados. Más información en

www.rsc.ox.ac.uk/events/rsc-international-conference-2014

Nuevo nombramiento - Profesora de Derecho Internacional Humanitario y Derecho de los Refugiados

La doctora Cathryn Costello ha sido designada como profesora de la Andrew W Mellon University en Derecho Internacional Humanitario y Derecho de los Refugiados en el Centro de Estudios sobre Refugiados, a partir de octubre de 2013. La doctora Costello ha sido miembro y tutora en EU y Derecho Público en el Worcester College de Oxford, durante los últimos diez años. Ha publicado extensamente sobre muchos aspectos de la UE y de los derechos humanos, incluyendo el derecho de asilo y de los refugiados, la inmigración, la ciudadanía europea y los miembros de la familia nacionales de terceros países, la reunificación familiar y la detención de inmigrantes. www.rsc.ox.ac.uk/people/academic-staff/cathryn-costello

Artículo: 'The fetishism of humanitarian objects and the management of malnutrition in emergencias' ('El fetichismo de los objetos humanitarios y la gestión de la desnutrición en situaciones de emergencia')

Artículo del investigador del RSC Tom Scott-Smith, publicado en el último número de Third World Quarterly, examina dos objetos comunes en la asistencia humanitaria: un alimento terapéutico llamado Plumpy nut y una cinta para medir la desnutrición conocida como la banda MUAC. Se argumenta que la ayuda humanitaria se ha convertido en un paquete normalizado dependiente de estos objetos, que reciben el compromiso excesivo de los trabajadores humanitarios y a los que se atribuye poderes casi mágicos. Disponible en línea en <http://tinyurl.com/TWQ-Scott-Smith-2013>

Nuevos documentos de trabajo

The two worlds of humanitarian innovation (Los dos mundos de la innovación humanitaria) (Working Paper 94)

Louise Bloom y el Dr Alexander Betts, agosto de 2013

Writing the 'Other' into humanitarian discourse: Framing theory and practice in South-South humanitarian responses to forced displacement (Redacción del "otro" en el discurso humanitario: enmarcando la teoría y la práctica en las respuestas humanitarias Sur-Sur para el desplazamiento forzado) (Working Paper 93)

Julia Pacitto y la Dra. Elena Fiddian-Qasimiyeh, agosto de 2013

Acceda a estos y otros documentos de trabajo del RSC en www.rsc.ox.ac.uk/publications/working-papers

Escuela Internacional de Verano de Migraciones Forzadas

7-25 julio de 2014, Oxford

La Escuela Internacional de Verano de la RSC, de tres semanas de duración, permite a las personas que trabajan con refugiados y otros migrantes forzados hacer una reflexión crítica sobre las fuerzas e instituciones que dominan el mundo de los desplazados. Dirigido a responsables políticos y profesionales a mitad de carrera o senior que participan en la asistencia y la formulación de políticas para los migrantes forzados, además de a investigadores de la migración forzada humanitaria. Más información en www.rsc.ox.ac.uk/study/international-summer-school

Suscríbese para recibir avisos de los eventos de RSC, alertas de publicaciones y las últimas noticias por correo electrónico en www.rsc.ox.ac.uk/resources/mailling-signup

octubre 2013

La investigación relacionada con la deportación en el RSC

El Dr. Matthew Gibney, Profesor de Política y Migración Forzada en la RSC, está llevando a cabo la investigación sobre los aspectos de la deportación centrándose en particular en la relación entre el poder de la deportación y el desarrollo de la ciudadanía moderna. Más información acerca de su investigación en www.rsc.ox.ac.uk/people/academic-staff/gibney

Vea también:

M J Gibney (2013) 'Is Deportation a Form of Forced Migration?' ('¿La deportación es una forma de migración forzada?') *Refugee Survey Quarterly*, Vol 32, No 2, pp116-129. <http://rsq.oxfordjournals.org/content/32/2/116.abstract>

M J Gibney (2013) 'Deportation, Crime and the Changing Character of Membership in the United Kingdom' ('La deportación, la delincuencia y el carácter cambiante de la membresía en el Reino Unido') in K Aas & M Bosworth (Eds) *The Borders of Punishment*, Oxford University Press.

M J Gibney (2013) 'Should citizenship be conditional? Denationalization and Liberal Principles' ('¿La ciudadanía debería estar condicionada? Desnaturalización y principios liberales'), *Journal of Politics*, Vol 75, No 3, pp646-658.

M J Gibney (2011) 'Citizenship, Deportation and the Boundaries of Belonging' ('Ciudadanía, Deportación y los límites de la Pertenencia'), *Citizenship Studies*, September 2011 (with Bridget Anderson and Emanuela Paoletti), Vol 15, No 5, pp547-563.

Próximas ediciones de RMF en 2014

Migración a causa de las crisis (RMF 45)

Fecha de publicación febrero de 2014.

Ver www.fmreview.org/es/crisis

Las organizaciones basadas en la fe y las respuestas al desplazamiento (RMF 46)

Ver www.fmreview.org/es/fe

Cambio climático, desplazamiento y la iniciativa Nansen

www.fmreview.org/es/proximas-ediciones

Edición 25 Aniversario

Los artículos publicados hasta el momento son una mirada atrás hacia los más de 25 años de debate sobre temas como el medio ambiente, la discapacidad, la salud reproductiva, la acción humanitaria, el desplazamiento interno, la rendición de cuentas y la logística. [Sólo en Inglés]

Ver:

www.fmreview.org/es/25-aniversario



Gracias a todos nuestros donantes en 2012-2013

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluyendo la dotación de personal. Estamos profundamente agradecidos a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración:

Arcus Foundation • Brookings-LSE Project on Internal Displacement • Dahabshiiil • Danish Refugee Council • DHL • Feinstein International Centre, Tufts University • Generalitat Valenciana/Consellería de Educación • Haiti Adolescent Girls Network/IPPF-WHR • IOM • International Rescue Committee • Invisible Children • Lex Justi • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • John D and Catherine T MacArthur Foundation • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre • Oak Foundation • Oxfam • Refugees International • Save the Children • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNDP Evaluation Office • UNICEF • UNHCR • UNOCHA • University of Queensland • US Dept of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration • Women's Refugee Commission

Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

Lina Abirafeh

UN Rapid Response Team

Guido Ambroso

ACNUR

Diana Avila

Diálogo Sudamericano

Nina M Birkeland

Consejo Noruego para los Refugiados

Dawn Chatty

Centro de Estudios sobre Refugiados

Jeff Crisp

Refugees International

Mark Cutts

OCHA

Eva Espinar

Universidad de Alicante

Elena Fiddian-Qasmieh

Centro de Estudios sobre Refugiados

Rachel Hastie

Oxfam GB

Lucy Kiama

Consorcio para los Refugiados de Kenia

Khalid Koser

Centro de Ginebra para Política de Seguridad

Amelia Kyazze

Save the Children Gran Bretaña

Erin Mooney

ProCap

Kathrine Starup

Consejo Danés para los Refugiados

Richard Williams

Consultor independiente

Directrices sobre Detención

Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención

- Directriz 1. El derecho a buscar asilo se debe respetar.
- Directriz 2. Los derechos a la libertad y a la seguridad de la persona y a la libertad de circulación se aplican a los solicitantes de asilo.
- Directriz 3. La detención debe ser acorde con la ley y autorizada por ella.
- Directriz 4. La detención no debe ser arbitraria y toda decisión de detener debe estar basada en una evaluación de las circunstancias particulares de la persona.
- 4.1 La detención es una medida excepcional y únicamente la puede justificar un fin legítimo.
 - 4.2 Únicamente se puede recurrir a la detención cuando se determina que es necesaria, razonable en todas las circunstancias y proporcionada para un fin legítimo.
 - 4.3 Se deben considerar las alternativas a la detención.
- Directriz 5. La detención no debe ser discriminatoria.
- Directriz 6. La detención indefinida es arbitraria y la ley debe establecer límites máximos al período de detención.
- Directriz 7. Las decisiones para detener o prolongar la detención deben estar sujetas a salvaguardas procesales mínimas.
- Directriz 8. Las condiciones de detención deben ser humanas y dignas.
- Directriz 9. Las circunstancias especiales y las necesidades de determinados solicitantes de asilo se deben tomar en cuenta.
- Directriz 10. La detención debe estar sujeta a vigilancia e inspección independiente.

ACNUR 2012

Las Directrices están disponibles en línea en:
www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html

