



JESUIT REFUGEE SERVICE
EUROPE



**COVID-19 E
INTERNAMIENTO
DE INMIGRANTES:
LECCIONES (NO)
APRENDIDAS**

Tabla de contenidos

1

Cartografía

Página 02

2

Políticas de internamiento durante la pandemia

Páginas 03-08

3

Alternativas al internamiento

Páginas 09-10

4

La vida en el CIE

Páginas 11-15



Esta publicación ha sido financiada por el Programa Europeo para la Integración y la Migración (EPIM), una iniciativa de colaboración de la Red de Fundaciones Europeas (NEF). La responsabilidad exclusiva de la publicación recae en el organizador o los organizadores y el contenido no refleja necesariamente las posiciones de EPIM, NEF o las fundaciones asociadas a EPIM.

PRESENTACIÓN DEL JRS

El Servicio Jesuita a Refugiados (JRS) es una organización católica internacional cuya misión es acompañar, servir y defender los derechos de los refugiados y otras personas desplazadas forzosamente.

El informe final del proyecto Aprender de la pandemia de Covid-19 para un Sistema Europeo Común de Asilo más protector El informe Covid-19 y la detención de inmigrantes: Lecciones (no) aprendidas presenta los resultados y las lecciones aprendidas de un estudio sobre el impacto de Covid-19 en el internamiento administrativo en siete países de la UE (Bélgica, Alemania, Italia, Malta, Rumanía, Portugal y España).

RECONOCIMIENTO

Redacción: Claudia Bonamini

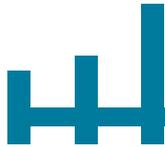
Edición: Chiara Leone-Ganado

Diseño: Pablo Rebaque

Traducción: Josep Buades Fuster

Maquetación: María Not





ENTRE finales de febrero y principios de marzo de 2020 quedó claro que el brote de Covid-19 había llegado a Europa. A mediados de marzo casi todos los Estados miembros de la UE habían adoptado una serie de medidas para limitar el contagio, entre las cuales formas de confinamiento que limitaban drásticamente los viajes interiores e internacionales. Además, en muchos países los gobiernos ordenaron a su población que no saliera de casa salvo para lo que no fuera esencial, y que practicara el distanciamiento físico cuando se encontraran con otras personas.

El JRS Europa y sus socios (entre los que se encuentra el SJM) comprendieron inmediatamente que tales medidas afectarían a la situación legal y a las condiciones de vida de las personas inmigrantes internadas. Desde nuestra perspectiva, al volverse el retorno prácticamente imposible por el cierre de las fronteras exteriores, el internamiento se había vuelto ilegal. Con la decisión oficial de España de poner en libertad a las personas internadas, y con situaciones similares en otros países, aun sin carácter oficial, el JRS tuvo la esperanza de que la pandemia pudiera tener como efecto secundario positivo obligar a los responsables políticos a pensar en un sistema de inmigración sin internamiento.

Junto con socios en **siete Estados miembros de la UE** (Bélgica, Alemania, Italia, Malta, Portugal, Rumanía y España) decidimos evaluar el impacto de las medidas adoptadas en relación con el brote de Covid-19 en las **políticas de internamiento**, las **alternativas al internamiento** y las **condiciones de vida en los centros de internamiento** (en adelante, CIE).

Recogimos y comparamos información relacionada con la situación en estos ámbitos **antes, durante y después del confinamiento inicial**, siguiendo los acontecimientos relevantes **hasta finales de noviembre de 2020**. En este informe, el confinamiento se refiere al periodo en el que se aplicaron las mayores restricciones (es decir, limitaciones de movimiento, disminución máxima de la vida social, actos públicos y reuniones, cierre de tiendas, bares y restaurantes) en la mayoría de los países. En la mayoría, el periodo de confinamiento inicial comenzó aproximadamente a mediados de marzo y duró hasta mayo/junio de 2020. A este le siguió un periodo en el que las restricciones por la Covid-19 se suavizaron sin llegar a eliminarse por completo. En el verano de 2020 algunos países reintrodujeron medidas más estrictas y a principios de noviembre de 2020 volvieron a aplicarse nuevas formas de confinamiento en la mayoría de los países contemplados en este informe.

Esta investigación se basa en la información recopilada gracias a la **experiencia directa de los socios del JRS** que visitan regularmente los CIE, dan seguimiento a los asuntos políticos y legislativos nacionales relevantes, y permanecen en contacto con las autoridades nacionales competentes. Dicha información ha sido contrastada y complementada con un **análisis documental** para corroborar nuestros hallazgos. En el caso de Italia, donde el trabajo directo del JRS en materia de internamiento es limitado, la información se recogió principalmente a través de la investigación documental¹. Nuestro trabajo se vio limitado por varios factores que escapan a nuestro control: la situación intrínsecamente volátil de la pandemia ocasiona constantes cambios en las medidas, que dificulta su seguimiento y evaluación, sobre todo teniendo en cuenta el corto periodo en el que elaboramos el mapa de situación. Además, la experiencia directa de nuestros socios no siempre ofrece una imagen completa de los problemas relacionados con el internamiento en un país dado, sobre todo porque su realidad puede variar enormemente de un CIE a otro. No obstante, confiamos en que los resultados que presentamos sean lo suficientemente representativos como para poder extraer las lecciones pertinentes y formular recomendaciones para el futuro, tanto en el contexto de una pandemia como, de forma más general, en aras de una política migratoria más humana.

¹ Las principales fuentes utilizadas son: Detenzione migrante ai tempi del Covid, CILD, julio de 2020, [Dossier MigrantiCovid.pdf](#) (cild.eu) [acceso más reciente el 09/02/2021]; No one is looking at us anymore - Migrant detention and Covid-19 in Italy, Francesca Esposito, Emilio Caja, Giacomo Mattiello, Border Criminologies, University of Oxford, noviembre de 2020, [no_one_is_looking_at_us_anymore.pdf](#) (ox.ac.uk) [acceso más reciente el 09/02/2021].

CONTEXTO

El internamiento en la normativa de la UE

La normativa de la UE establece motivos específicos para el internamiento de solicitantes de asilo y migrantes irregulares, y solo lo permite si no pueden aplicarse otras medidas menos coercitivas. Según la Directiva sobre las condiciones de acogida, los solicitantes de asilo pueden ser internados en situaciones específicas como, por ejemplo, para su identificación, decidir sobre su admisión en el territorio y ejecutar un traslado al Estado miembro de la UE responsable de tramitar su solicitud de protección².

Además, los migrantes pueden ser internados como medida cautelar para garantizar los retornos. La Directiva de Retorno establece que “los Estados miembros podrán mantener internados a los nacionales de terceros países que sean objeto de procedimientos de retorno, únicamente a fin de preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión³”. La Directiva también establece que “Cuando parezca haber desaparecido la perspectiva razonable de expulsión, bien por motivos jurídicos o por otras consideraciones, o que hayan dejado de cumplirse las condiciones descritas en el apartado 1, dejará de estar justificado el internamiento y la persona de que se trate será puesta en libertad inmediatamente”. La directiva no obliga a los Estados miembros a conceder a los inmigrantes un permiso de estancia si no existe una perspectiva razonable de expulsión, pero establece que aquellos pueden hacerlo en cualquier momento “por razones humanitarias o de otro tipo⁴”.

• Se mantuvo ampliamente el internamiento durante y después del confinamiento

Durante el periodo que va entre mediados de marzo y junio los viajes no esenciales dentro y fuera de Europa quedaron muy restringidos y se desaconsejaron, a la vez que escaseaban los vuelos. Imponer el retorno en tales circunstancias era no solo irresponsable en aras de contener el virus, sino imposible en muchas ocasiones.

En opinión del JRS, la aplicación de las disposiciones de la Directiva de Retorno de la UE debería haber propiciado la inmediata puesta en libertad de las personas internadas y la suspensión de nuevas autorizaciones de internamiento. Sin embargo, la Comisión Europea no formuló ninguna recomendación en este sentido. Por el contrario, según la Comisión, “las restricciones temporales introducidas por los Estados miembros y terceros países para prevenir y contener la propagación de Covid-19 no deben interpretarse como una conclusión automática de que ya no existe una perspectiva razonable de expulsión en todos los casos⁵”. Los países incluidos en nuestra cartografía siguieron en gran medida las orientaciones de la Comisión.

² Artículo 8 de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (Directiva sobre las condiciones de acogida). [Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional \(europa.eu\)](#) [Acceso más reciente el 10/02/2021].

³ Art. 15 de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (Directiva de retorno). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=ES> [Acceso más reciente el 10/02/2021].

⁴ Art. 6(4) de la Directiva de Retorno.

⁵ Comunicación de la Comisión. COVID-19: Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento (2020/C 126/02). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=ES) [acceso más reciente: 09/02/2021].

• Fin del internamiento: oficialmente solo en España

En realidad, un solo país europeo -España- puso en libertad a todas las personas internadas en CIE aplicando una decisión del Ministerio del Interior seguida de instrucciones específicas del Comisario General de Extranjería y Fronteras y de la Secretaría de Estado de Migraciones sobre el modo de llevarlas a cabo. A mediados de abril solo quedaban tres internos, que fueron puestos en libertad el 6 de mayo.

En tres de los otros seis países de nuestra investigación (BE, DE, IT), en la práctica muchos detenidos fueron puestos en libertad sin que hubiera ninguna decisión oficial o instrucción al respecto de las autoridades competentes. Los procedimientos y criterios que regían las liberaciones eran muy poco claros. En algunos casos, expiraron los plazos ordinarios de internamiento y no se prorrogaron por la imposibilidad fáctica del retorno (DE), mientras que en otros casos y por la misma razón, las personas fueron puestas en libertad antes de que finalizara el plazo (DE, BE). En Bélgica, la Dirección General de la Oficina de Inmigración decidía a quién liberar en cada caso y, conforme a sus propias declaraciones, daba prioridad a las personas vulnerables⁶. Según la información recopilada, las liberaciones estaban motivadas en su mayoría por la imposibilidad de ejecutar la expulsión. En Bélgica, sobre todo en los inicios del confinamiento, también se mencionó la preocupación por la salud pública como motivo de la puesta en libertad de algunas personas. Al parecer, en Italia algunos jueces utilizaron la emergencia sanitaria como motivo para ordenar la puesta en libertad. En Bélgica e Italia las liberaciones también se utilizaron para disminuir la población de los CIE, facilitando el respeto de las directrices básicas de prevención de la Covid-19. En Alemania sigue sin estar claro si disminuir la ocupación en los CIE fue o no motivo para la puesta en libertad de personas extranjeras internadas.

En los tres países restantes (MT, PT, RO) no se produjeron liberaciones ni siquiera cuando el retorno se demostró imposible. En Portugal y Rumanía las autoridades responsables parecieron interpretar la situación como temporal y acabaron ampliando los periodos de internamiento con la esperanza de reanudar pronto la ejecución de los retornos. Las únicas liberaciones que se produjeron en Rumanía fueron las de familias o personas vulnerables, cuyos periodos de internamiento no trataron de ampliar las autoridades, presumiblemente a sabiendas de que el tribunal nacional competente no lo autorizaría. En Portugal, la falta de vuelos para ejecutar los retornos alargó los periodos de internamiento más de lo que había antes de la pandemia.

Basándose en la información obtenida, al principio a distancia y presencialmente una vez reanudadas las visitas, los equipos CIE del JRS informaron sobre un aumento de la tensión y de la ansiedad entre las personas internadas por la falta de claridad sobre la incidencia en la duración del internamiento del confinamiento y la consiguiente imposibilidad de ejecutar los retornos. En Bélgica, por ejemplo, constan quejas de internos que no entendían por qué otros eran puestos en libertad y no ellos.

UN SOLO PAÍS europeo -España- puso en libertad a todas las personas internadas en CIE

EN TRES DE LOS otros seis países de nuestra investigación (BE, DE, IT), en la práctica muchos detenidos fueron puestos en libertad

⁶ Véase el informe del Centro Federal Belga de Migración (Myria) sobre sus visitas a los centros de internamiento, Visites de Myria dans les centres fermés de Merksplas, Bruges et Vottem entre le 10 avril et le 14 mai 2020 dans le cadre de la pandémie de COVID-19, julio de 2020, p.6, [Rapport visites aux centres fermés - COVID-19.pdf](#) (myria.be) [acceso más reciente el 28/01/2021].

•Suspensión de nuevas órdenes de internamiento: oficialmente solo en España; nuevos internamientos indefinidos en Malta

Una vez más, solo en España las autoridades competentes impartieron instrucciones oficiales a los actores pertinentes para que no autorizaran ni solicitaran autorización de internamiento de inmigrantes en situación irregular con fines de expulsión o devolución.

Además, de la información recabada en Bélgica y Alemania se desprende que hubo menos personas internadas durante confinamiento que lo que había sido habitual, lo que indica que, más allá del aumento de las puestas en libertad, hubo menos detenciones e internamientos. Sin embargo, se produjo sin comunicación pública oficial al respecto. En Bélgica, una instrucción interna no publicada de la Oficina de Inmigración⁷ disponía que no se detuviera a ninguna nueva persona en situación irregular en el territorio, pero que se continuara deteniendo a las personas que llegaban al aeropuerto y no estuviesen en posesión de los documentos de viaje y de entrada requeridos. Tampoco se adoptó ninguna estrategia nacional coordinada en Italia. Solo en el periodo posterior al confinamiento se han encontrado algunos autos judiciales denegando la autorización de internamiento, mientras que otros seguían autorizándolo.

En Malta, Portugal y Rumania el internamiento continuó como en circunstancias normales. En Rumanía las únicas excepciones fueron las personas vulnerables, que a su vez fueron remitidas al albergue del JRS Rumanía como alternativa al internamiento. En Malta la situación empeoró. Antes de la pandemia ya era legalmente posible internar hasta 70 días a las personas que llegaban en barco por motivos de salud pública, límite que se violaba regularmente. Sin embargo, se exceptuó el internamiento a algunos grupos vulnerables. Tras el brote de la Covid-19 la Superintendencia de Salud Pública tomó la decisión de poner en cuarentena a todas las personas que llegaran en barco hasta que se les practicaran las pruebas de Covid-19. De hecho, conforme se vio que continuaban las llegadas, las personas -incluidas las vulnerables- permanecieron y siguen permaneciendo internadas mucho más allá del límite de 70 días.

EN MALTA, PORTUGAL Y RUMANÍA el internamiento continuó como en circunstancias normales

EN RUMANÍA las únicas excepciones fueron las personas vulnerables

•Pasado el confinamiento = *business as usual*

A excepción de Bélgica -donde a finales de octubre todavía se seguía la política oficiosa de internar a menos personas-, se reanudaron los retornos en los demás países al volver a funcionar los vuelos. España anunció oficialmente que volvería a internar a personas el 23 de septiembre, y empezó a hacerlo efectivamente en los meses siguientes, inicialmente solo para los migrantes que llegaban de forma irregular por vía marítima.

La posibilidad de que vuelvan a ser detenidas las personas que habían sido dejadas en libertad durante el confinamiento es una realidad en todos los países estudiados..

LA POSIBILIDAD de que vuelvan a ser detenidas las personas que habían sido dejadas en libertad durante el confinamiento es una realidad en todos los países estudiados

⁷ Según el informe de Myria mencionado anteriormente.

•Tolerancia en el mejor de los casos

Durante el periodo examinado ninguno de los países regularizó formalmente a las personas en situación irregular -liberadas del internamiento, o detenidas y que habrían sido internadas en otras circunstancias-. Por regla general seguían vigentes sus órdenes de abandonar el país, así como los plazos concedidos para cumplir la salida obligatoria. En Rumanía, como las Administraciones cerraron la atención al público durante el confinamiento, el gobierno emitió instrucciones generales para ampliar automáticamente 90 días las fechas de caducidad de todas las resoluciones. Esta medida se aplicó también a las órdenes de retorno, aunque no estaba prevista específicamente para ellas. En algunos países se adoptaron medidas para regularizar temporalmente a las personas con solicitudes pendientes (PT) o para prorrogar la validez de los permisos de residencia que, de otro modo, habrían expirado durante el confinamiento y durante el periodo siguiente (IT). Sin embargo, esto no afectó a las personas a las que ya se había impuesto una orden de retorno o que se encontraban en situación irregular cuando comenzó el confinamiento⁸.

En el mejor de los casos, cuando los estatutos de *tolerancia* ya existían y se concedían regularmente antes de la Covid-19, la gente consiguió dicha *tolerancia* (DE, RO).

POR REGLA GENERAL seguían vigentes sus órdenes de abandonar el país y los plazos concedidos para cumplir la salida obligatoria

•Acogida humanitaria tras la puesta en libertad: solo donde había buenas prácticas antes de la Covid-19

Solo se proporcionó alojamiento a las personas puestas en libertad que carecían de un lugar donde vivir en los países en los que ya funcionaban estas prácticas. En España pudieron acceder a centros de acogida humanitaria financiados con fondos públicos y gestionados por organizaciones de la sociedad civil. En Alemania se las remitió al municipio responsable de proporcionarles alojamiento. En Rumanía fueron acogidas en el refugio para personas toleradas del JRS Rumanía, financiado por Fondo de Asilo, Migración e Integración nacional (AMIF, según las siglas en rumano), sin que se le concedieran recursos adicionales para hacer frente al aumento de personas acogidas, por lo que el JRS tuvo que asumir los costes.

En Bélgica no se facilitó alojamiento de ningún tipo a las personas puestas en libertad; país en el que solo los solicitantes de asilo liberados podían conseguir una plaza en los centros de acogida de refugiados. En Italia esto dependía mucho de la buena voluntad del director del CIE para comprobar si tenían un lugar al que ir y, en su caso, para contactar con los servicios sociales pertinentes y buscar una solución.

El contexto de la pandemia no propició ninguna iniciativa nueva en este sentido. La falta de vivienda y la indigencia entre las personas que salen de los centros de internamiento no es un fenómeno nuevo. Pero es especialmente problemático en el contexto de la pandemia de Covid-19: las dificultades sufridas aumentan por la menor disponibilidad de servicios (presenciales) y los mayores obstáculos para encontrar trabajos (informales). Además, las personas sin hogar también están más expuestas al riesgo de contraer el virus, por lo que dejar a alguien sin hogar durante la pandemia añade un riesgo adicional para la salud pública en general.

⁸ En mayo, el gobierno de Italia también aprobó un programa de regularización para trabajadores agrícolas, empleados domésticos y cuidadores. Es imposible evaluar en qué medida se tradujo este programa la disminución del número de personas internadas. Sin embargo, el hecho de que en agosto el número de solicitudes presentadas fuera muy inferior al que esperaba el gobierno italiano sugiere que el ínfimo impacto del programa en la reducción de la irregularidad y, por tanto, de los internamientos. Véase, PICUM, Non-exhaustive overview of European government measures impacting undocumented migrants taken in the context of COVID-19, March-August 2020, [Non-exhaustive-overview-of-European-government-measures-impacting-undocumented-migrants-taken-in-the-context-of-COVID-19.pdf](https://picum.org/wp-content/uploads/2021/02/Non-exhaustive-overview-of-European-government-measures-impacting-undocumented-migrants-taken-in-the-context-of-COVID-19.pdf) (picum.org) [acceso más reciente el 09/02/2021].

RECOMENDACIONES PARA LAS SITUACIONES DE (SEMI)CONFINAMIENTO

Durante el confinamiento casi no hubo vuelos dentro y fuera de Europa. Con el objetivo de reducir los contactos entre las personas y contener la propagación de la Covid-19 se prohibieron los viajes no esenciales y, con mayor o menor rigor, se siguieron desaconsejando una vez relajado el confinamiento. En opinión del JRS esto debería haber impedido la práctica del internamiento, ya que el traslado era prácticamente imposible (como lo sigue siendo en gran medida) y, en cualquier caso, irresponsable.

Mientras se sigan desaconsejando los viajes no esenciales y el contexto de la pandemia siga sin resolverse, así como en cualquier otro contexto que deba dar lugar a la paralización de los viajes internacionales durante un periodo de tiempo indeterminado, el **JRS RECOMIENDA:**

A LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES, QUE:

Suspendan oficialmente el internamiento de inmigrantes

Pongan en libertad a todas las personas internadas

Si esto tiene que escalonarse por razones organizativas, el orden de las liberaciones debe basarse en criterios objetivos y no discriminatorios (por ejemplo, vulnerabilidad, duración de la estancia en el CIE, disponibilidad de una plaza de acogida alternativa), dichos criterios deben ser transparentes y se deben comunicar claramente a las personas internadas.

Garanticen plazas de acogida a las personas liberadas

Si las autoridades buscan la cooperación de las ONG deben asegurarse de poner a su disposición la financiación adecuada.

Regularicen a las personas puestas en libertad

Garantizando el acceso a la asistencia sanitaria e incluyendo la posibilidad de acceder al mercado laboral o a algún tipo de prestación de subsistencia.

Dispongan alternativas al internamiento apoyadas en la comunidad

Para determinados casos específicos en los que los Estados miembros juzguen necesario ejecutar el retorno, de un modo que tome en consideración la emergencia de salud pública (véase *Alternative to Detention in Covid-19 times: missed opportunity*).

A LA COMISIÓN EUROPEA, QUE:

Envíe directrices claras a los Estados miembros para que no ejecuten retornos en tiempos de pandemia

Mande directrices claras

Sobre la necesidad de **suspender el internamiento** mientras sigan desaconsejándose los viajes no esenciales y la expulsión no sea factible en muchos casos.

RECOMENDACIONES MÁS ALLÁ DE LA PANDEMIA

A pesar de la armonización de la UE, la normativa y las prácticas en materia de internamiento varían mucho entre los Estados miembros, al igual que la duración máxima real del mismo. Además, el contexto de la pandemia ha mostrado cómo los Estados miembros pueden inclinarse por mantener internadas a las personas durante los plazos permitidos, incluso cuando la expulsión no es factible.

Por esta razón, y especialmente en el contexto de las negociaciones sobre la refundición de la Directiva de retorno, el **JRS RECOMIENDA:**

AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO EUROPEO, QUE:

Rechacen cualquier idea como la propuesta de la Comisión

De obligar a los Estados miembros a **establecer un periodo inicial de internamiento no inferior a tres meses**. Esta disposición es confusa, y aumentaría el período inicial de internamiento en varios países, así como podría dar lugar a que las personas queden automáticamente internadas durante tres meses por más que en un primer momento no se vean perspectivas de expulsión. El internamiento debería ser lo más breve posible y debe ponerse fin en cuanto dejan de cumplirse las condiciones que lo autorizan.

Incluir claramente

En la Directiva de Retorno una disposición que **obligue a los Estados miembros** a conceder a los inmigrantes al menos una **autorización de residencia temporal** cuando **no haya perspectivas razonables de expulsión**.

CONTEXTO

Alternativas al internamiento antes de la Covid-19

Tanto en la Directiva de Retorno de la UE como en la Directiva sobre Condiciones de Acogida de la UE los Estados miembros pueden recurrir al internamiento en determinadas circunstancias si no pueden aplicarse otras “medidas menos coercitivas”⁹.

El JRS define las alternativas a la detención como cualquier política, práctica o legislación que permita a los solicitantes de asilo e inmigrantes vivir en la comunidad con libertad de movimiento, respetando su derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, mientras se comprometen a resolver su estatus migratorio y/o mientras esperan ser expulsados del territorio. Para el JRS, las alternativas a la detención no deben ser tomadas como formas alternativas de detención, como son las pulseras telemáticas, que pueden restringir sustancialmente o privar completamente a una persona de su libertad de movimiento, y de su derecho a la libertad y a la seguridad personal.

Antes del comienzo de la pandemia de Covid-19 existían algunas alternativas a la detención en tres de los siete países examinados: Bélgica, Alemania y Rumanía. En Bélgica y Alemania, sin embargo, las prácticas actuales no se ajustan a la definición del JRS de alternativas a la detención basadas en la comunidad, ya sea porque no se orientan al tratamiento según el caso -sino que se centran exclusivamente en la ejecución de los retornos- o porque limitan considerablemente la libertad de movimiento de las personas.

En Rumanía el JRS gestiona un refugio para personas liberadas del CIE, en situación irregular o con estatus de tolerancia¹⁰. El gobierno lo reconoce formalmente como una alternativa al internamiento y lo financia el AMIF y por la propia financiación del JRS. El JRS Rumanía pone en marcha la gestión de casos y se esfuerza por resolver el estatus migratorio de las personas teniendo en cuenta todas las posibilidades, incluido el retorno.

• No se establecen nuevas alternativas al internamiento

El JRS considera que el internamiento durante el confinamiento, y en mayor medida también en el periodo posterior, fue ilegal por la imposibilidad fáctica de ejecutar los retornos. En este sentido, tampoco se habrían precisado alternativas al internamiento. Con todo, el internamiento se mantuvo activo en gran medida durante el confinamiento y los Estados miembros examinados reanudaron la ejecución de los retornos tan pronto como lo permitieron las menores restricciones de viaje y la circulación de los vuelos.

En este contexto el JRS había esperado que las circunstancias de la pandemia tuvieran al menos algunos efectos secundarios positivos y dar lugar al establecimiento de nuevas alternativas comunitarias al internamiento. Sin embargo, constatamos que no se estableció ninguna durante el periodo examinado, tanto durante como después del confinamiento.

De los países en los que existía algún tipo de alternativa al internamiento, solo en Rumanía el gobierno recurrió sistemáticamente al JRS para acoger a personas liberadas del CIE o a personas que de otro modo serían internadas. De hecho, eso no difiere de la práctica habitual; salvo que el número de personas puestas en libertad fue mayor por la imposibilidad de ejecutar los retornos. En Alemania las alternativas existentes -como son la presentación periódica ante la autoridad, el arresto domiciliario y la obligación de entregar los documentos de viaje- se utilizaron de forma esporádica en casos individuales, como suele ocurrir, ya que la legislación alemana todavía no ofrece una orientación clara sobre la alternativa que utilizar en cada situación. En Bélgica e Italia se pusieron en marcha o se debatieron algunos nuevos proyectos piloto tras el confinamiento, solo que basados en la reflexión y planificación previas a la Covid-19.

La falta de un mapa de impacto relevante del contexto de la Covid-19 sobre el desarrollo de alternativas al internamiento nos impide concretar lecciones aprendidas.

Sin embargo, sobre la base de la experiencia existente en Europa, podemos concluir que todas las razones por las que siempre se prefieren las alternativas al internamiento (es decir, el respeto de la dignidad humana y la libertad de circulación, la posibilidad de establecer relaciones de confianza, el aumento del compromiso de los inmigrantes con el proceso y la reducción de las fugas) adquieren mayor importancia en un contexto en el que la preparación de los procesos de expulsión puede durar más tiempo. Además, el contexto del brote de Covid-19 también refuerza los argumentos a favor de la adopción de alternativas al internamiento basadas en la comunidad que apliquen preferentemente la gestión de casos. La gestión de casos garantiza, en concreto, que se examinen adecuadamente todas las opciones posibles para la resolución de una situación dada, incluidas las salidas distintas al retorno, también en el contexto específico de la pandemia. Por último, permitir que las personas permanezcan en sus propias casas o que se les aloje en la comunidad facilita el respeto del distanciamiento físico, algo intrínsecamente difícil en los CIE.

Por consiguiente, el JRS RECOMIENDA:

QUE LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES:

Establezcan alternativas al internamiento

Y las apliquen sistemáticamente, de acuerdo con la Directiva de Retorno de la UE y la Directiva sobre Condiciones de Acogida de la UE. Las alternativas al internamiento deben **basarse en la comunidad** y aplicar la **gestión de casos**. La cooperación con la sociedad civil es importante en esta labor, y las actividades y los esfuerzos de las ONG deben recibir una financiación adecuada por parte de las autoridades competentes.

QUE LA COMISIÓN EUROPEA:

Supervise la aplicación de las alternativas al internamiento

En los Estados miembros, los **anime** a ensayar o a establecer programas de **alternativas comunitarias** y dé **orientaciones claras sobre la necesidad de aplicarlas sistemáticamente**, en particular al preparar la organización de las expulsiones en un contexto como el de la pandemia de Covid-19.

⁹ Art. 8 de la Directiva sobre las condiciones de acogida y el artículo 15 de la Directiva de retorno.

¹⁰ La *tolerancia* se reconoce tanto a personas puestas en libertad del CIE por diversos motivos como a las que se exime del internamiento por su vulnerabilidad. Las personas toleradas tienen que acreditar una residencia, ya que, de lo contrario, podrían ser detenidas (de nuevo). En este sentido, el refugio del JRS Rumanía se reconoce como una alternativa al internamiento.

CONTEXTO

Condiciones de internamiento y política de visitas externas antes de la Covid-19

Ya antes de la pandemia de Covid-19 variaban considerablemente las condiciones de internamiento, no solo de un país a otro, sino también entre distintos CIE de un mismo país. La causa principal -característica común en casi todos los países que se examinan en este estudio- se encuentra en los grandes márgenes de discrecionalidad concedidos a los directores de los CIE para organizarlos y regirlos.

Tenemos noticia de hacinamiento y, en general, condiciones de higiene y asistencia jurídica y médica entre malas y muy malas en Italia y Malta. En Bélgica los CIE habían alcanzado una ocupación casi plena antes de la pandemia y preocupaban las condiciones higiénicas en algunos, así como el acceso frecuentemente problemático a la asistencia jurídica. No consta ninguna preocupación especial sobre las condiciones de vida en los CIE de Alemania, pero se plantearon algunos problemas de acceso a la asistencia médica y, sobre todo, a la asistencia jurídica. En Portugal y España las condiciones de vida podrían considerarse suficientes, igual que el acceso a la asistencia sanitaria y jurídica.

Antes de la pandemia las visitas de las ONG estaban permitidas en todos los países examinados. Los visitantes del JRS entraban regularmente en los CIE de todos ellos. En Portugal, el JRS tiene una oficina dentro del CIE de Oporto, por lo que su personal está presente a diario.

• Suspensión o reducción significativa de las visitas externas

Una de las consecuencias casi inmediatas de las medidas adoptadas para evitar la propagación de la Covid-19 fue la prohibición de que entraran a visitar a los internos personas ajenas al personal de los CIE. En 6 de los 7 países examinados (BE, DE, ES, IT, MT, PT) no se permitió oficialmente la entrada de visitantes externos durante el confinamiento, por lo que se interrumpieron en todas partes por lo menos dos meses: entre marzo y junio¹¹. En algunos casos se permitió a los abogados que se reunieran con los internos durante el confinamiento, pero muchas veces desistieron al temer por su propia salud. En general se reanudaron lentamente las visitas conforme empezaron a remitir las medidas de confinamiento, si bien con algunas normas nuevas para los visitantes para prevenir contagios, como el uso de equipos de protección personal y el mantenimiento de la distancia física. En algunos lugares esto impidió que los visitantes accedieran a las salas comunes del CIE donde solían reunirse con los internos, porque ya no se les permitía. A principios de noviembre, cuando empezaron a entrar en vigor las nuevas restricciones, no estaba claro qué pasaría con las visitas. Sin embargo, parecía que había una voluntad general de mantenerlas siempre que se respetara el distanciamiento físico y el uso de equipos de protección individual (EPI).

¹¹ En Portugal tuvieron que cesar las visitas de los voluntarios, pero como el JRS tiene una oficina en el centro, mantuvieron su derecho de acceso. En España también tuvieron que suspender las visitas, lo que tuvo menos impacto en general, ya que poco después todos los internos quedaron en libertad. En Rumanía, los CIE permitían oficialmente las visitas, pero las suspendió el JRS Rumanía entre abril y junio, en parte por la imposibilidad de que llegaran los visitantes, en parte al restringirse a toda la ciudadanía la circulación entre municipios y en parte porque las medidas adoptadas entonces por el CIE no parecían suficientes para garantizar la seguridad del propio persona.

• **Contacto remoto extremadamente limitado con el mundo exterior**

A falta de visitas, en todos los países examinados los socios del JRS trataron de mantener el contacto con los internos por teléfono u otros medios a distancia¹². En general, esto supuso un gran reto por las limitaciones de acceso de los internos al teléfono o a los servicios de Internet. A excepción de Portugal y España -donde los internos pueden utilizar sus teléfonos (incluidos los smartphones) durante determinados periodos de tiempo- y Rumanía -donde los internos pueden utilizar teléfonos móviles sin cámara-, el uso de los móviles, incluso los más sencillos, suele estar muy limitado en los demás países (BE, DE, IT, MT). En los CIE de Bélgica se colocaron carteles con los números de teléfono de los visitantes, pero pocos llamaron. No sorprendió, ya que el presupuesto para llamar es muy limitado. En Malta los internos no pueden utilizar sus propios teléfonos y solo tienen acceso a un teléfono en algunas partes del CIE. En consecuencia, deben esperar horas o incluso días para poder llamar, y es muy difícil que las personas externas puedan llamar en caso de necesidad.

Se apuntaron algunas pequeñas buenas prácticas sobre el uso de teléfonos móviles e Internet, como la distribución semanal de tarjetas telefónicas de cinco euros, la mejora de la posibilidad de acceder a Internet o de utilizar excepcionalmente los smartphones personales dos veces por semana (BE), y la ampliación de la infraestructura informática en algunos centros para permitir el acceso a Internet (IT). Sin embargo, en la mayoría de los casos se trataba de iniciativas de directores de centros con buena voluntad.

**SE APUNTARON
ALGUNAS pequeñas
buenas prácticas
sobre el uso de
teléfonos móviles e
Internet**

**SIN EMBARGO, en
la mayoría de los
casos se trataba
de iniciativas de
directores de
centros con buena
voluntad**

• **Enormes diferencias en el suministro de información relacionada con la Covid-19**

En lo que respecta al suministro de información sobre la Covid-19 y las medidas de prevención, el mapa muestra una enorme variación, que depende tanto del país como de los distintos CIE. En al menos cinco países (BE, DE, IT, PT, RO) se proporcionó cierta información, sobre todo hojas informativas o carteles traducidos a varios idiomas. Sin embargo, en general, la información recogida por los visitantes del JRS a través de contactos a distancia cuando era posible o reanudadas las visitas, muestra una sensación general de ansiedad entre los internos al no sentirse suficientemente informados porque no podían seguir regularmente las noticias del mundo exterior ni ponerse en contacto con sus familiares, amigos o visitantes.

Además, en ninguno de los países examinados las personas parecían haber recibido información clara y suficiente sobre cómo la pandemia afectaría a su situación legal y a su internamiento. Esto aumentó la ansiedad, sobre todo en los países en los que se puso en libertad a algunas personas sin que hubiese una política clara y transparente al respecto, y en los lugares en los que se mantuvo el internamiento a pesar de la ausencia de vuelos para ejecutar los retornos en un futuro previsible.

¹² Salvo Portugal, donde los trabajadores del JRS Portugal siempre tuvieron acceso al CIE.

• Muchos obstáculos para respetar las normas básicas de prevención de la Covid-19

Durante la primera fase de confinamiento solo en tres países (BE, ES, IT) hubo autoridades o Administraciones centrales que dictasen algunas normas y directrices generales con medidas que adoptar para respetar las normas básicas de prevención de la Covid-19 en los CIE como: el distanciamiento físico, el lavado de manos y el suministro y uso de equipos de protección personal¹³. Sin embargo, incluso en estos casos, los detalles reales sobre la forma de aplicar dichas medidas se dejaron en manos de las autoridades locales y/o de los directores de los centros.

En consecuencia, y dadas las diferencias de condiciones existentes entre los centros, la forma de aplicar las medidas Covid-19 varió enormemente. En general, los regímenes colectivos de los CIE y las limitaciones de espacio físico generalizadas dificultan enormemente el cumplimiento de las normas de distanciamiento físico, por ejemplo, hacer cola para las comidas, o compartir dormitorios y servicios higiénicos con muchas otras personas. En algunos casos (BE, DE), la menor ocupación -por puestas en libertad y menos detenciones- fue algo más fácil mantener el distanciamiento físico. La provisión y el uso de EPP, como mascarillas y desinfectantes para las manos, también varía mucho, y los visitantes advierten una incoherencia generalizada en su uso, tanto entre los internos como entre el personal de servicio.

La investigación no muestra un especial empeoramiento de las condiciones reales de vida e higiene en los centros de internamiento debido a la Covid-19. Cuando esas condiciones ya eran problemáticas, siguieron siéndolo, y añadieron un obstáculo a los intentos de contener la propagación del virus. También hay que mencionar que la disminución de personas externas a los CIE puso más difícil evaluar sus condiciones reales. Lo que está claro es que en todas partes se hizo más difícil el acceso a los servicios jurídicos y médicos durante el confinamiento y el periodo posterior.

UNA SENSACIÓN GENERAL de ansiedad entre los internos al no sentirse suficientemente informados

LAS LIMITACIONES de espacio físico generalizadas dificultan enormemente el cumplimiento de las normas de distanciamiento social

¹³ En el caso de España esto es poco relevante, ya que el gobierno tomó la decisión de dejar en libertad a todos los internos poco después de decretar el confinamiento. En Alemania, la responsabilidad de la organización de los centros de detención recae en los Länder y no tenemos información sobre la elaboración de directrices.

RECOMENDACIONES APLICABLES A SITUACIONES DE (SEMI)CONFINAMIENTO

Si un Estado miembro mantiene el recurso al internamiento durante las situaciones de (semi) confinamiento, el JRS RECOMIENDA:

A LAS AUTORIDADES NACIONALES¹⁴ COMPETENTES, QUE:

Garanticen la continuidad del acompañamiento de los internos

- ◆ Incluida la asistencia jurídica y médica, estableciendo **protocolos nacionales con normas para el acceso seguro a los CIE de los visitantes externos**.
- ◆ Dichas normas deben ser de acceso público. Si un centro aplica normas específicas, por ejemplo, debido a su infraestructura específica, estas también deberían ser accesibles al público.
- ◆ Cualquier limitación de las visitas externas o del acceso a determinados lugares del CIE introducida con el fin de prevenir la Covid-19 debe ser proporcional a este objetivo y razonable, evaluarse periódicamente, y cesar tan pronto como lo permita la situación de salud pública.

Garantizar la posibilidad de que los internos mantengan el contacto con el mundo exterior

- ◆ Incluidas familia, amistades, abogados, visitantes de ONG, así como la posibilidad de seguir las noticias.
- ◆ Para ello deben adoptarse **directrices nacionales** que garanticen a los internos un acceso suficiente a los teléfonos móviles y a Internet, incluida la obligación de que los CIE cuenten con la infraestructura informática necesaria, y establezcan proactivamente el marco que permita a los internos mantener contactos a distancia con sus asesores y representantes legales y con los visitantes de las ONG.

Garantizar la posibilidad de respetar las normas básicas relacionadas con la Covid-19

Como el distanciamiento físico. Para ello, se necesitan estándares y directrices nacionales generales que garanticen el mismo trato a todos los internos. Dichas directrices deben ser detalladas y orientar sobre cuestiones como el número máximo de personas a las que se debe permitir compartir dormitorios y servicios higiénicos, la forma de organizar las salas comunes y los comedores, o la distribución y el uso de EPI entre internos y personal.

¹⁴ Si la estructura administrativa y el reparto de competencias en un país determinado (por ejemplo, la estructura federal alemana) no permite la existencia de protocolos nacionales, deberá organizarse la coordinación entre las distintas autoridades responsables para garantizar el mismo trato a todos los internos del país.

RECOMENDACIONES MÁS ALLÁ DE LA PANDEMIA

El JRS defiende el fin del internamiento administrativo y el establecimiento de alternativas. Por lo tanto, también nos oponemos a las iniciativas que podrían ampliar el uso del internamiento, como podrían ser las que apunta el nuevo Pacto de la UE sobre Asilo y Migración¹⁵, actualmente en debate.

Sin embargo, mientras la UE y sus Estados miembros mantengan el uso del internamiento administrativo, además de las recomendaciones sobre la necesidad de acabar con el hacinamiento y mejorar en general las condiciones de internamiento válidas antes de la Covid-19 y que siguen siéndolo, el **JRS PROPONE:**

QUE LAS AUTORIDADES NACIONALES¹⁶ COMPETENTES:

Se esfuercen por armonizar las condiciones del internamiento en sus respectivas jurisdicciones. En particular, deben dictar normas nacionales:

- ◆ Sobre el **acceso sin trabas de los visitantes externos a los CIE**, incluidos los lugares como los hotspots u otros centros de internamiento de facto, es decir, en los pasos fronterizos.
- ◆ Permitir a los internos el **uso de teléfonos móviles e Internet**.
- ◆ Incluir una **infraestructura de comunicación e informática adecuada** y accesible entre los servicios que deben estar disponibles en los CIE.

QUE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS:

Modifiquen la legislación común vigente, en particular el artículo 10 de la Directiva sobre las condiciones de acogida y el artículo 16 de la Directiva de retorno para incluir

- ◆ La obligación de los Estados miembros de publicar directrices nacionales sobre las **normas relativas al acceso a los CIE de las ONG y otros visitantes externos**.
- ◆ La obligación de los Estados miembros de **permitir el uso de teléfonos móviles e Internet**.
- ◆ La obligación de los Estados miembros de garantizar que los CIE cuenten con **infraestructura adecuada de comunicaciones e informática**.

¹⁵ All tTodas las propuestas legislativas del nuevo Pacto de la UE sobre Asilo y Migración están disponibles en [Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum documents adopted on 23 September 2020 | Comisión Europea \(europa.eu\)](#) [acceso más reciente el 10/02/2021].

¹⁶ Si la estructura administrativa y el reparto de competencias en un país determinado (por ejemplo, la estructura federal alemana) no permite la existencia de protocolos nacionales, deberá organizarse la coordinación entre las distintas autoridades responsables para garantizar el mismo trato a todos los internos del país.

Se abstengan de adoptar cualquier nueva legislación que introduzca o amplíe las posibilidades de internamiento

Como podría ser el caso tras la propuesta de Reglamento de control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores¹⁷ y la propuesta modificada de Reglamento sobre procedimiento común en materia de protección internacional¹⁸.

En caso de que se apruebe una nueva normativa que amplíe las posibilidades de recurrir al internamiento, garantizar que se incluya:

- ◆ La **obligación de los Estados miembros de permitir las visitas externas en los CIE**, incluidas las de las ONG, y de hacer públicos los correspondientes marcos reguladores.
- ◆ La **obligación de permitir el uso de teléfonos móviles e internet** a las personas internadas.
- ◆ La **obligación de que los Estados miembros garanticen una adecuada infraestructura de comunicaciones e informática** en los CIE.

Disponer que las normas mencionadas sean aplicables a lugares como los hotspots y otras instalaciones en las fronteras exteriores de la UE donde se pueda internar de facto a personas extranjeras

¹⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. [resource.html \(europa.eu\)](#) Y su anexo: [resource.html \(europa.eu\)](#) [Acceso más reciente el 10/02/2021].

¹⁸ Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0611&from=EN> [Acceso más reciente el 10/02/2021].



DIRECCIÓN

JRS Europe
Chaussée de Wavre 205
1050 Brussels
Belgium
jrseurope.org



[jrseurope](https://twitter.com/jrseurope)



[JRSEurope](https://www.facebook.com/JRSEurope)



[jrs-europe](https://www.linkedin.com/company/jrs-europe)



[JRS Europe](https://www.youtube.com/JRSEurope)



[JRSEurope](https://www.instagram.com/JRSEurope)