Que no se ahogue la esperanza

Reflexiones y propuestas del Servicio Jesuita a Migrantes España – SJM España ante las elecciones al Parlamento Europeo del 25-M, para garantizar los derechos humanos en las políticas de inmigración e integración.

SJM

Quiénes somos y desde dónde hablamos

El Servicio Jesuita a Migrantes España (SJM) forma parte del Apostolado Social Jesuita. Se dedica al estudio de las migraciones; a la acogida y formación de inmigrantes; y a la promoción de una sociedad inclusiva, integrada e intercultural. Trabaja principalmente en Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao; pero también en Burgos, Tudela y Valladolid. Se coordina con el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (Universidad Pontificia Comillas) en España, el Servicio Jesuita a Refugiados en Europa (JRS-Europe) y otros servicios jesuitas a migrantes en el mundo.

El SJM quiere aportar su reflexión y propuestas sobre políticas de inmigración e integración, en clave europea, de cara a la VIII legislatura del Parlamento Europeo (2014-2019), para la que han sido convocadas elecciones en mayo de 2014.

Ya lo hizo en 2009, pidiendo *Control democrático para la gestión de la Frontera Sur*[1]: analizando cómo los mecanismos europeos para el control de la Frontera Sur distorsionan la noción de frontera, y cómo impactan en las condiciones de vida de la población migrante en los entornos fronterizos; proponiendo un mayor control democrático que garantice en frontera el espacio de libertad, seguridad y justicia que deseamos para la Unión Europea (UE).

Antes de las elecciones municipales de 2011 invitó a *Superar Fronteras*[2]. Invitó a convertir la mirada sobre una sociedad española compleja, compuesta por todas las personas que conviven en ella con independencia del lugar donde hayan nacido y de la nacionalidad que ostenten. Llamó la atención sobre las fronteras invisibles que tratan de separar grupos sociales: arraigadas en el miedo, legitimadas mediante discursos mediáticos y políticos, consagradas mediante normas y cristalizadas en prácticas administrativas.

Antes de las elecciones generales de 2011, el SJM, con todo el Apostolado Social Jesuita, compartió sus reflexiones y propuestas en el documento *Crisis prolongada, solidaridad reforzada*[3]. Demandaba una política de inmigración que apueste por una sociedad integrada e integradora, que promueva la interculturalidad y el aprecio a lo diferente, y que garantice, real y efectivamente, el respeto a los derechos y a la dignidad de toda persona, más allá de su situación administrativa. Recordaba que no se puede olvidar el factor humano en la migración; que no se puede subordinar la política migratoria a la situación del mercado laboral. Instaba a asegurar el acceso efectivo a la educación, la salud y otros servicios sociales, a facilitar la reagrupación familiar y financiar adecuadamente los programas de atención a las personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad.

En 2014, el SJM llama la atención sobre las durísimas condiciones de vida de la población subsahariana migrante y refugiada en tránsito o bloqueada en Marruecos y Argelia como efecto de las políticas europeas de externalización del control migratorio. Las adversidades y los riesgos a los que se enfrentan rara vez se tienen en cuenta a la hora de diseñar políticas que les afectan directamente. El Informe *Vidas en tránsito* completa este documento con testimonios y reflexiones a partir de entrevistas a migrantes y asociaciones de apoyo en Marruecos (Casablanca, Rabat y Tánger) y Argelia (Orán, Argel y Tamanrasset)[4].

[1] Publicación online disponible en castellano, catalán e inglés, en: http://www.sjme.org/sjme/item/685-control-democratico-para-la-gestion-de-la-frontera-sur

[2] Publicación online disponible en castellano, catalán e inglés, en: http://www.sjme.org/sjme/item/684-superar-fronteras

[3] Publicación online disponible en castellano, en: http://www.sjme.org/sjme/item/740-crisis-prolongada-solidaridad-reforzada

[4] Publicación online disponible en castellano: http://www.sjme.org/sjme/item/753-vidas-en-transito

Índice

1.- Propuestas para la tarea legislativa sobre inmigración en la VIII legislatura del Parlamento Europeo 3
1.1.- El escenario 3
1.2.- Fronteras, Inmigración y Asilo 4
1.2.1.- Acceso de la Inmigración a la UE 4
1.2.2.- Integración de la inmigración en la UE 5
1.2.3.- Inmigración irregular 5
1.2.4.- Asilo 6
1.2.5.- Control de cumplimiento 7
2.- Cuestiones y propuestas para un debate más amplio 8
2.1.- Control democrático sobre la gestión de la Frontera Sur 8
2.2.- Apostar por las alternativas al internamiento de personas extranjeras 9
2.3.- Reforzar un sistema de salud inclusivo y no excluyente 10

1.- Propuestas para la tarea legislativa sobre inmigración en la VIII legislatura del Parlamento Europeo

1.1.- El escenario

Las Elecciones al Parlamento Europeo (PE) se van a celebrar cuando el Programa de Estocolmo (2009-2014) sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) está próximo a finalizar y, por tanto, en un momento en que ha de adoptarse un nuevo programa multianual para los próximos años[5]. Las Elecciones del próximo mes de mayo se seguirán de la correspondiente nueva formación de la Comisión Europea en noviembre de 2014, así como de un nuevo/a Presidente del Consejo Europeo y un nuevo/a Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en enero de 2015. Ante el escenario de cambios institucionales, una de las preguntas que la ciudadanía ha de plantearse antes de votar es:

¿Qué Programa, qué estrategia debe sustituir al actual Programa de Estocolmo en la política de fronteras, inmigración y asilo?

Es la primera vez que un **Programa sobre el ELSJ** se preparará sin que se estrene o prepare una modificación de los tratados fundacionales de la UE[6]. Esta situación significa que el **escenario constitucional** en la **UE** está **sosegado**, y que es buen momento para que la **UE** se emplee a fondo a la **consolidación del ELSJ** y, con ello, **de las políticas comunes de fronteras, inmigración y asilo.**

Pero: ¿Quién nos representará mejor, quiénes serán capaces de hacer valer nuestros valores y prioridades **en la única institución de la UE (el PE)** que elegimos directamente y **que, desde que el Tratado de Lisboa** entrara en vigor (2009)**, tiene la tarea de co-legislar en** prácticamente todas las cuestiones sobre **fronteras, inmigración y asilo?**

El Artículo 68 del TFUE (Tratado sobre el funcionamiento de la UE) encomienda al Consejo Europeo la definición de las líneas estratégicas sobre las que legislar y poner en práctica el

[5] El Programa de Estocolmo es el tercer programa multianual tras la creación del denominado ELSJ (Tampere, 1999; La Haya 2004 y Estocolmo, 2009).

[6] El Tratado de Ámsterdam en relación a Tampere '99, la fallida Constitución Europea en relación a La Haya '04 y Tratado de Lisboa en relación al vigente Programa de Estocolmo '09.

ELSJ; aunque la Comisión Europea continúe siendo el motor legislativo. Esta es la responsable de preparar las propuestas legislativas concretas y **el Consejo de la Unión y el Parlamento Europeo aprueben las normas de la UE sobre fronteras, inmigración y asilo en el procedimiento ordinario de codecisión.**

Tras la trágica muerte de 359 inmigrantes cerca de las costas de Lampedusa –una tragedia evitable- el Consejo Europeo de octubre de 2013 estableció que el Consejo Europeo de junio de 2014 definiría la estrategia del ELSJ para un nuevo periodo multianual. Sin embargo, con el fin de que el Consejo Europeo tome en consideración las posiciones del resto de las instituciones, de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, sería conveniente esperar a diciembre de 2014 o junio de 2015 para diseñar las directrices del nuevo Programa. En junio del 2014 el Parlamento estará recién elegido, la Comisión en funciones y el Consejo Europeo tendrá probablemente como prioridad la elección de nuevos Presidentes y cargos (del Consejo Europeo, la Comisión Europea, y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad).

Dentro del ELSJ -y sin desmerecer la importancia de otros asuntos como la cooperación policial y judicial en materia civil o penal- las áreas de control de fronteras, inmigración y asilo son asuntos de especial interés del SJM-España. Por ello, **quiere poner de manifiesto qué cuestiones han de constituir la clave de bóveda en la estrategia europea común de control de frontera externa, inmigración y asilo durante los próximos años**.

La **cuestión trasversal** en materia de fronteras, inmigración y asilo ha de ser la siguiente: **la debida protección de los derechos humanos** debe hacerse **prevalecer** sobre cualquier otro legítimo **interés estatal o comunitario** que se encuentre **aparentemente enfrentado con los DD.HH**. (véanse artículos 6 y 21 del TUE y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE).

1.2.- Fronteras, Inmigración y Asilo

1.2.1.- Acceso de la Inmigración a la UE

En 2015 comenzarán a sentirse con más potencia la crisis demográfica de la UE y la necesidad de fuerza de trabajo –tanto cualificada como no cualificada- en diversos sectores de actividad. Asimismo, se agudizarán la precarización y el empobrecimiento de las clases medias en Europa a la vez que seguirá emergiendo la urbanización de las sociedades a nivel mundial, la crisis alimentaria y los desastres naturales, con su consiguiente impacto en la movilidad humana. Las migraciones a Europa y en Europa seguirán siendo una realidad estructural, inevitable y necesaria para la región. Objetivamente las migraciones son y serán un hecho permanente en Europa, y han de tratarse de manera independiente de la crisis financiera, de sus orígenes y de sus soluciones. Como realidad transversal, en todo caso, habrían de incluirse en el análisis de las posibilidades ante la crisis y no como limitación ante la misma.

Por otro lado, la política europea de control de las fronteras ha transferido a los países fronterizos (p.ej. Marruecos y Argelia) la responsabilidad de proteger a las personas necesitadas, pero estos países muchas veces carecen de los medios o de la intención de proporcionar dicha protección.

Propuestas

- Reabrir las discusiones acerca de la **propuesta de Directiva de 2001 sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia**[7], negociaciones congeladas desde 2008;
- **Estudiar nuevos canales para la inmigración legal** (visados para búsqueda de empleo, *inter alia*) y **reabrir el debate sobre la política general de visados**, que debería sustituir el sistema por países por un sistema más individualizado.
- Establecer **mecanismos efectivos** en los países fronterizos con la UE (como Marruecos y Argelia) que **identifiquen personas con necesidad de protección** y garanticen la protección necesaria.

1.2.2.- Integración de la inmigración en la UE

Las Conclusiones de Tampere '99 establecen como objetivo de la UE para la población inmigrada (nacionales de terceros Estados) con carácter estable (titulares de permiso de larga duración), la creación de un estatuto de derechos y obligaciones comparable al que posean los ciudadanos de la UE.

Aunque el artículo 79 del TFUE recoge competencias limitadas de la UE en materia de integración de la inmigración (solo para coordinar las políticas nacionales), varias normas de la UE sobre inmigración legal (especialmente, la Directiva de reagrupación familiar y Directiva de residentes de larga duración) han establecido importantes obligaciones para los Estados miembros sobre acceso a la salud, trabajo, educación y otros derechos laborales y sociales.

Propuestas

- Avanzar decididamente hacia un **estatuto de la población inmigrada nacional de terceros Estados similar al de los ciudadanos de la UE**, incluyendo también un derecho comparable en materia de libre circulación;
- Orientar la integración a la inclusión social hacia la inclusión social cuando esta no quede garantizada, evitando cualquier medida que induzca a la exclusión. Por ello, la **UE** debería **impedir** que los **ordenamientos de los EM incluyan como requisitos para adquirir o renovar permisos de residencia el cumplimiento de determinados criterios denominados de "integración social**" que supongan pruebas excesivas, poco razonables y/o que no contribuyan a la inclusión social y a la unión en la diversidad.

1.2.3.- Inmigración irregular

La inmigración irregular se sigue de una deficiente gestión y organización de la legislación sobre inmigración y su aplicación práctica por los EM y la UE. Junto a un control ético y acorde a los derechos humanos de la frontera externa, la mejor fórmula para evitar la inmigración irregular es aplicar una correcta gestión de la inmigración legal.

Aunque la trata de seres humanos es un crimen contra nacionales, extranjeros o apátridas, la legislación anti-trata de la UE se vincula con la lucha contra la explotación de la inmigración irregular, un colectivo generalmente expuesto a condiciones de especial vulnerabilidad. **La**

[7] Ténganse especialmente presentes la exposición de motivos y los objetivos de la Propuesta, disponible online (el 20/03/2014) en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0386:FIN:ES:PDF

Directiva anti-trata (Directiva 2011/36/UE), cuyo periodo de transposición terminó el 6 de abril de 2013, está **orientada a la prevención y protección de las víctimas** (también a la persecución de los tratantes).

La detención e internamiento de migrantes en centros cerrados como medida cautelar en los procedimientos de expulsión es ampliamente utilizada por muchos Estados europeos como parte de su estrategia de gestión de la migración. El Servicio Jesuita a Migrantes reprueba que se prive de libertad a alguien por motivos administrativos, constata que el internamiento conlleva la pérdida de otros muchos derechos, y que pone en riesgo la salud y el bienestar de las personas detenidas.

La Directiva 2008/115/CE contempla que el internamiento solo procede **cuando no puedan aplicarse con eficacia otras medidas suficientes de carácter menos coactivo**, y **únicamente a fin de preparar el retorno o llevar a cabo la expulsión.** La legislación europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos establecen que la detención debe ser necesaria y proporcional en cada caso, que la persona inmigrada en cuestión tenga una orden de expulsión no constituye justificación suficiente. Se deben **tener en cuenta siempre las circunstancias individuales** de cada caso concreto. Es importantísimo evitar que se emplee un enfoque único para todo el mundo.

Propuestas

- Desarrollar y aplicar por parte de los Estados miembros **sistemas razonables y flexibles de regularización de personas inmigradas** en situación irregular, toda vez que la denominada Directiva de retorno de la UE no obliga a su expulsión. Obliga: bien a la expulsión, bien a su regularización;
- Priorizar y **asistir** el **retorno voluntario de personas inmigradas** y **asegurar** que, en su caso, el **retorno forzoso** se lleva a cabo **en condiciones acordes al respeto a los derechos humanos** y, en concreto, a la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea;
- Asegurar que los **acuerdos de readmisión y de cualquier otro tipo de cooperación** con terceros países, ya los firme la UE o cualquiera de sus Estados miembros, contengan una **cláusula de protección de los derechos humanos fundamentales** de todos las personas migrantes. Hacer un seguimiento de los retornos forzados a los países con los que se firman acuerdos de readmisión u otro tipo de cooperación, para asegurar que se protegen los derechos humanos de quienes regresan.
- **Paralizar** de manera inmediata los **procesos de retorno forzoso** a un **Estado que no sea miembro de la UE, si este no garantiza la protección** de los derechos humanos de las personas migrantes.
- **Desarrollar y aplicar alternativas a la detención de personas inmigradas en situación irregular tal y como establece el derecho vigente de la UE** (Directiva de retorno, Directiva sobre condiciones de acogida, nuevo Reglamento Dublín III). Cuando estas obligaciones no se cumplan, ha de exigirse que la Comisión Europea ejerza un correcto "monitoreo" y, en su caso, que se presenten cuantos recursos por infracción -ante el Tribunal de Justicia de la UE- fueran necesarios;
- **Lograr la plena y correcta aplicación** de la **Directiva contra la trata de seres humanos** por los Estados miembros.
- Impedir el uso arbitrario del **internamiento** y garantizar que las limitaciones a la libertad sean una **medida excepcional**;
- Desarrollar y buscar **alternativas al internamiento** basadas en buenas prácticas cuya eficacia ha sido constatada.
- Implantar una **política de retorno voluntario** basada en el **diálogo** y el **apoyo** a las

personas inmigradas en su **reintegración en el país de origen**, y no en represión y la coacción.

- **Garantizar** el ejercicio de los **derechos** de las **personas internadas**, cuya única limitación debe ser la falta de libertad ambulatoria.

1.2.4.- Asilo

En materia de asilo, es tiempo de aplicar y garantizar el buen cumplimiento de la legislación de la UE ya adoptada. La fase legislativa está finalizada, pero el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) aún no es una realidad.

La dimensión externa del asilo no puede externalizar la responsabilidad de protección: una cosa es colaborar en la mejora de la capacidad de gestión de las migraciones de países terceros y otra traspasar las responsabilidades de protección a países con sistemas de protección débiles.

Propuestas

- **Garantizar** la **identificación y el acceso a protección** de posibles solicitantes de asilo en las **fronteras de la UE**, **especialmente en Ceuta y Melilla**.
- Recurrir tanto como sea preciso al **sistema de alerta temprana** creado por el Reglamento de **Dublín III** para **detectar y subsanar** las **debilidades** de de los **procedimientos de asilo** y de **capacidades de recepción** de ciertos Estados miembros.
- Es importante lograr que el **estatuto otorgado por cada Estado miembro** sea **reconocido por los demás miembros** de la UE;
- La UE debe **disponer** la **no-criminalización de la asistencia humanitaria** brindada por **individuos u organizaciones** a los solicitantes de protección: por ello, debe modificarse la Directiva 2002/90/EC y sustituirse la actual disposición de aplicación optativa (*may not*) por otra de carácter obligatorio (*shall not);*
- Aunque las cuotas sobre "reasentamiento" de refugiados sean competencia de los Estados miembros**,** la **Comisión** debe encargarse de que se **aumenten los fondos** destinados al **reasentamiento de refugiados** y el **Parlamento Europeo** debe **movilizar a la opinión pública a favor del reasentamiento**;
- Proveer de **ayuda económica** y estratégica a **ACNUR** y a otras **organizaciones de protección a refugiados**, garantizando la adecuada financiación de sus proyectos.
- Especialmente, se han de aprobar normas de la UE claras sobre la obligatoria asistencia y rescate en el mar. Las normas de Derecho internacional sobre salvamento y rescate deben priorizarse (aclarando, en su caso, cualquiera de sus aspectos) respecto de cualquier otra norma estatal o comunitaria. La UE debe **rechazar** tanto el ***push back*** (devolución en la que no se garantizan mínimamente los DD.HH., ver la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Hirsi Jamaa contra Italia, 23 de febrero de 2012) como también el ***pull back*** (esto es, **colaborar con autoridades de terceros países para impedir que las personas puedan abandonar un país**);
- Los **visados humanitarios y entradas protegidas** deberían ser **herramientas cruciales** (el 56% de los refugiados de Siria son mujeres y niños), y el **código de visados** debería **permitir el acceso a las embajadas en países de persecución y tránsito;**
- Las Asociaciones para la movilidad (ya concluidas con Marruecos, Túnez) deben

garantizar que no se traspasen responsabilidades de protección por parte de la UE y/o los Estados miembros;

- Los **acuerdos de readmisión de inmigrantes en situación irregular** deben de **asegurar** el **cumplimiento** de las **obligaciones internacionales y de la UE** sobre **derecho de asilo** así como las obligaciones internacionales y de la UE **contra cualquier devolución que suponga sometimiento a tortura o trato inhumano o degradante**.

1.2.5.- Control de cumplimiento

El caso MSS contra Grecia y Bélgica (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 21 de enero de 2011) prueba que la Comisión no monitorea suficientemente, ya que no evitó que Grecia vulnerara los estándares mínimos en materia de asilo. Ello hizo que se agrietara gravemente el sistema de traspaso de responsabilidad para el examen de las solicitudes de asilo entre Estados miembros (Reglamento de Dublín II que ha sido ya sustituido por el reglamento de Dublín III).

Propuestas

- Mejorar la eficacia del **sistema de monitoreo** de la Comisión y, en su caso, recurrir siempre que sea necesario **el recurso por infracción ante el TJUE**.;
- Fomentar **los recursos de los jueces internos a la vía prejudicial** como herramienta útil para lograr la armonización en la práctica de las políticas comunes de fronteras, inmigración y asilo.

2.- Cuestiones y propuestas para un debate más amplio

Más allá del programa legislativo sobre migraciones previsible para la VIII legislatura del Parlamento Europeo y de las propuestas que hace el SJM a los futuros eurodiputados y eurodiputadas, hay algunas cuestiones presentes en el debate público español, que merece la pena considerar en perspectiva europea. A continuación viene la reflexión del SJM sobre la Frontera Sur, los Centros de Internamiento de Extranjeros y el derecho a la asistencia sanitaria.

2.1.- Control democrático sobre la gestión de la Frontera Sur

La política europea de control de las fronteras ha transferido la responsabilidad de proteger a las personas necesitadas exclusivamente sobre los países fronterizos, países que muchas veces carecen de los medios o de la intención de proporcionar dicha protección. Las autoridades y organizaciones que facilitan apoyo a las personas migrantes en Marruecos y Argelia afrontan muchos retos importantes por el incremento del número de personas bloqueadas allí durante un largo período de tiempo. Esta situación ha generado también dinámicas complicadas para las personas inmigrantes y las poblaciones de acogida, unas y otras todavía digiriendo que Marruecos y Argelia –cada vez más- se estén convirtiendo en países de larga estancia más que de tránsito. De hecho, las personas migrantes se encuentran con que tienen que afrontar la posibilidad de verse obligados a vivir bastantes años en un país en el que apenas tienen derechos y donde son mirados con desprecio por la población local. Por tanto, es evidente que ni Marruecos ni Argelia pueden considerarse lugares seguros para quienes se han visto forzados a migrar y necesitan protección. Por lo demás, la gente sigue arriesgando sus vidas a pesar de ser conscientes del peligro que supone la travesía a Europa y de la cantidad de vidas perdidas en el intento.

Lampedusa se ha convertido en un referente para nuestra conciencia moral, visibilizando un límite que debería haber sido infranqueable y que, lamentablemente, no lo fue. Ello exige

responsabilidades y una consecuente toma de decisiones políticas. El 8 de julio de 2013, el Papa Francisco apelaba a nuestras conciencias:

> Inmigrantes muertos en el mar, por esas barcas que, en lugar de haber sido una vía de esperanza, han sido una vía de muerte. Así decía el titular del periódico. Desde que, hace algunas semanas, supe esta noticia, desgraciadamente tantas veces repetida, mi pensamiento ha vuelto sobre ella continuamente, como a una espina en el corazón que causa dolor. Y entonces sentí que tenía que venir hoy aquí a rezar, a realizar un gesto de cercanía, pero también a despertar nuestras conciencias para que lo que ha sucedido no se repita.

Pero en septiembre se contaban más de 500 náufragos en las costas de Lampedusa, y 80 muertos. El Papa Francisco volvió a clamar "¡Vergüenza!". El Centro Astalli y todo el Servicio Jesuita a Refugiados en Europa (JRS-Europe) instaban 'a la Comisión Europea a activar un canal humanitario a Europa de modo que las víctimas de la guerra y los conflictos puedan conseguir la protección internacional'. Del mismo modo que recordaban que 'garantizar el derecho de asilo implica **permitir que las personas refugiadas y migrantes forzosos accedan en condiciones de seguridad a nuestros países, sin necesidad de arriesgar sus vidas, poniéndolas en manos de mafias y traficantes'**.

Lampedusa no es el único lugar al que arriban personas en busca de protección internacional. Malta, Grecia, Croacia, Bulgaria, Rumanía, Polonia… son otros países en los que las fronteras se cobran múltiples vidas; a pesar de los controles policiales reforzados por instituciones comunitarias como FRONTEX; controles que salvan vidas, también, pero que, en ocasiones, provocan tragedias.

Las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla también son piedras de toque para la conciencia moral de un modo que tiene implicaciones políticas. Las llamadas 'concertinas' revelan medios permanentes de prevención de cruces irregulares de la frontera que provocan serias lesiones y amenazan la vida. Los sucesos en la playa del Tarajal (Ceuta) han revelado un uso abusivo de herramientas de contención y mantenimiento del orden público, en circunstancias tales que han provocado tanto heridas de gravedad como muertes. Más aún, una propuesta como la de regular las 'devoluciones en caliente', supedita la garantía de los derechos fundamentales a la eficacia del control de fronteras y de la lucha contra la inmigración irregular.

A estas tragedias, la UE y sus países miembros responden cerrando aún más sus fronteras e intensificando la cooperación para gestionar la migración –evitando la emigración a Europa-. El SJM manifestaba el 12 de febrero que el control migratorio debe respetar escrupulosamente el marco legal y que no puede ejercerse sin el respeto debido a los derechos de las personas ni puede obstaculizar la identificación de personas con derecho a protección, como refugiados y menores. A la vez que hacía un llamamiento a toda la sociedad y al Estado para desarrollar la capacidad de acogida y la hospitalidad con las personas extranjeras.

2.2.- Apostar por las alternativas al internamiento de personas extranjeras

El SJM pide que se cierren los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Le asisten razones varias: son espacios poco transparentes en los que no se garantizan adecuadamente los derechos humanos; así como estigmatizan y criminalizan a la inmigración, cuando en ellos se interna a personas detenidas por infracciones administrativas.

El SJM pide que se cierren los CIE, sí, pero exige que, mientras existan, sean utilizados de un modo excepcional; garantizando en todo caso el ejercicio de los derechos de las personas internas.

El Tribunal Constitucional ha establecido que el internamiento de las personas extranjeras "debe regirse por el principio de excepcionalidad…", lo que supone que la libertad debe ser

respetada salvo que se estime indispensable la privación de libertad de la persona extranjera por razones de cautela o de prevención que habrán de ser valoradas por el órgano judicial.

El marco legal español, europeo e internacional configura las expulsiones coactivas como medidas excepcionales, una vez analizado y valorado el caso concreto. Si no es posible la regularización de la persona extranjera y se decide su expulsión, ha de facilitarse en primer lugar el retorno voluntario informado y asistido. Si fracasa este plan de retorno, la privación de libertad solo debe operar cuando hayan sido exploradas las alternativas al internamiento, y solo si existen razones de orden penal y no administrativo.

A pesar de la configuración legal del internamiento como último recurso y de sus elevados costes humanos y económicos, en España se ha configurado de facto el internamiento de extranjeros como la principal medida cautelar -por no decir la única- en el procedimiento de expulsión.

Es necesario un redimensionamiento de la medida de internamiento que conduzca, a medio plazo, a la reducción de la población en los CIE. Para ello, el SJM propone abordar las siguientes situaciones:

a) **Priorizar** el **retorno voluntario** frente a la expulsión forzada.
b) Explorar y **desarrollar alternativas** al internamiento con **medidas no privativas de libertad**.
c) **No internar a personas** con **perspectivas razonables** de obtener la **regularización** de su situación administrativa.
d) **No internar a personas** con **perspectivas razonables** de que se **estimen** los recursos que han interpuesto contra su expulsión.
e) **No internar a personas sin documentar** con bajas perspectivas de ser finalmente expulsadas.
f) **No internar** a personas por **mera estancia irregular**.
g) **No internar** a **personas** en situaciones de **vulnerabilidad**.
h) Reforzar la **identificación y protección de solicitantes de asilo, menores y mujeres víctimas de trata** de seres humanos en los CIE, llevando –en su caso- al cese inmediato de su privación de libertad.
i) Mejorar significativamente las **garantías de los derechos** de las personas internadas.

2.3.- Reforzar un sistema de salud inclusivo y no excluyente

Los últimos 15 años en Europa han supuesto un cambio de escenario especialmente importante en lo que se refiere a la gestión de los flujos migratorios y a los derechos reconocidos a la población migrante. Las fronteras comunitarias siguen marcando prioridad en la agenda de los 27 Estados-miembro y condicionando las políticas migratorias de toda la región.

Hablar del periodo 2000-2015 implica, necesariamente, reconocer la restricción en el ejercicio de derechos de las personas inmigradas en el territorio comunitario, y muy especialmente, de aquellas que se encuentran en situación irregular. Trabajo, salud, educación o libertad de movimiento son áreas en las que se han visto especialmente afectadas las condiciones de vida de la población inmigrada durante estos años. De este modo, la progresiva desprotección institucional se ha dejado ver en los diversos escenarios nacionales.

En materia de salud, este periodo obliga a **poner en el centro los determinantes de la salud**, **especialmente los determinantes sociales**, dado el impacto de la crisis económica en la calidad de vida de una gran parte de la población general y, en mayor medida, de la población inmigrada.

Los determinantes sociales de la salud no remiten solo a aquellos factores individuales relacionados con un **estilo de vida saludable**, sino a las **condiciones de vida** y las experiencias cotidianas que lo posibilitan o dificultan. Dichas condiciones están, a su vez, sujetas a otras más estructurales, como la **distribución de la riqueza, la coyuntura socioeconómica, la situación política, los factores ambientales y los culturales** (incluyendo el clima social que se genere en torno a la diversidad cultural). Estos **factores estructurales** son considerados por la OMS la **causa principal de las inequidades en salud**.

En esta línea, la Conferencia Mundial de la OMS en Río de Janeiro en octubre de 2011 señala como líneas estratégicas fundamentales: 1) **Reducir las inequidades** en los factores estructurales a través de una buena gobernanza; 2) Reforzar la promoción de la **participación a partir de la liderazgo de las comunidades**; y 3) La función del **sector salud como agente reductor de las inequidades** en salud. Más aún, se llega a establecer como medida urgente para la equidad en salud "mejorar la distribución desigual del poder entre las distintas clases y grupos dentro de la sociedad mediante el fomento de la participación de los grupos que antes estaban excluidos en el proceso de toma de decisiones" (OMS, 2011, p.42).

Pese a la claridad de las directrices internacionales y regionales, la práctica en materia de políticas sociales y de salud ha venido siendo bien otra. **La crisis económica se ha convertido, en muchos casos, en justificación para reducir los derechos sociales de la población en situación de mayor vulnerabilidad**.

En España, concretamente, la aprobación del RDL 16/2012, *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*, vincula el derecho a la asistencia sanitaria y la financiación pública de los medicamentos a la situación administrativa y de empleo de los ciudadanos. Se rompe, así, con el modelo de Sistema Nacional de Salud de asistencia universal hasta ahora existente, y se suspende la asistencia sanitaria a las personas en situación irregular (excepto en caso de urgencia, embarazo, parto y postparto, y a las personas menores de 18 años. No obstante, también en estos casos se vulnera el derecho de asistencia).

El RDL justifica su puesta en marcha por motivos económicos y por la sostenibilidad del sistema sanitario, cuando, sin embargo, en el análisis de los motivos de su puesta en vigor se comprueba cómo el verdadero problema no se encuentra en asistencia a la población en situación irregular sino en los acuerdos bilaterales entre los distintos Estados-miembro.

Además, el RDL choca de frente con un esfuerzo histórico por defender el acceso universal a la salud y por proteger la dignidad humana, obstaculiza el cumplimiento de los compromisos implícitos de los profesionales sanitario con las personas y la sociedad, implica un serio riesgo para la salud pública y pone seriamente en riesgo la cohesión social.

Sigue vigente el estudio que hizo el JRS-Europa sobre el acceso limitado a la asistencia sanitaria de las personas inmigradas en situación irregular y de las solicitantes de protección internacional en Europa (tratado como forma de destitución). En España, como en toda Europa, es preciso garantizar el acceso universal a la atención sanitaria primaria.