

# +social

innovación experiencia desarrollo equidad

## Un modelo irregular

Las distorsiones éticas y legales de la  
regulación migratoria en España

Con el apoyo de



## Resumen

Se calcula que en el mundo hay 30 millones de personas inmigrantes en situación irregular. Esta cifra refleja una realidad vital que desborda las políticas migratorias vigentes que, en su afán por dificultar la entrada legal de extranjeros acaban forzando un proyecto migratorio al margen de los cauces establecidos. Los acuerdos en materia de migración con terceros países y la externalización de las fronteras conllevan en numerosas ocasiones el no cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos de los migrantes. Lo que está ocurriendo en Melilla por ejemplo, es un microcosmos de una realidad mucho más amplia: los estados europeos, al tratar de someter los derechos de una persona a su situación administrativa, vulneran continuamente las leyes internacionales y los principios morales sobre los que se sostienen.

El fenómeno de la irregularidad es estructural, pero el perfil y el número de personas en esta situación en España es muy cambiante. En los últimos años la entrada de manera irregular no ha hecho más que disminuir, representando en 2012 solo un 8% del total de entradas; sin embargo, sigue muy presente la “irregularidad sobrevenida”, es decir las personas que pasan de un estado administrativo regular a irregular.

La situación de irregularidad moldea el día a día afectando a todos los ámbitos de la vida personal, familiar y laboral. Para dar respuesta a sus necesidades básicas estas personas están abocadas al trabajo sin ningún derecho laboral -se calcula que un 25% de los extranjeros en España trabaja en la economía sumergida-, a la ayuda de recursos sociales o a actividades al margen de la legalidad.

Las personas en situación irregular se enfrentan de manera cotidiana a la exclusión del sistema sanitario, a limitaciones en el acceso a la educación, al temor a una detención en el Centro de Internamiento de Extranjeros y a una posible expulsión. Todos estos elementos empujan imparablemente a la pobreza y a la exclusión social y ponen en evidencia un sistema de gestión migratoria injusto e ineficaz. Un sistema que además resulta muy costoso. Se calcula que España desembolsó 17.396.190 euros en 2012 para expulsar extranjeros de su territorio y el mantenimiento de los CIE tiene un coste mensual de 727 euros por persona.

+Social pone en cuestión la pertinencia de dichas políticas en un Estado que, supuestamente, se asienta sobre valores constitucionales que garantizan derechos y libertades fundamentales para todas las personas. El sufrimiento innecesario encarnado en la situación de irregularidad hace tambalear la base ética de la sociedad y de su sistema legal; y además como se apuntaba anteriormente, es insostenible desde un punto de vista meramente económico ya que el Estado pierde ingresos en la economía sumergida y multiplica el coste de intervención una vez se consolida la exclusión social y la inequidad.

En este informe +Social propone una agenda de mínimos en defensa de los derechos fundamentales de las personas inmigrantes. Estas medidas constituyen, en nuestra opinión, el punto de partida de cualquier reforma migratoria que quieran planetar España y otros países europeos:

- Considerar al colectivo de personas en situación irregular en el desarrollo de las políticas migratorias en coherencia con los estándares de derechos humanos.
- La ratificación por parte de España de los tratados internacionales que protegen los derechos de los migrantes y el debido cumplimiento de los estándares de protección internacional de los instrumentos internacionales.
- El establecimiento de vías legales como el reasentamiento y los visados humanitarios para que, conforme al principio de solidaridad, las personas que lo necesiten puedan acceder a protección internacional en España y en el resto de los Estados Miembros de la UE.
- A la vista de los últimos episodios en la frontera sur española, condicionar la cooperación en materia de migraciones con terceros países y la expulsión de personas a través de acuerdos de readmisión, a garantías de protección internacional efectiva y de respeto a los estándares internacionales de derechos humanos de los migrantes.
- La reforma del Código penal en España debe abstenerse de criminalizar conductas solidarias y prestaciones de servicios lícitas a personas en situación irregular.
- El revocamiento de las medidas legales regresivas que restringen el acceso al sistema nacional de salud y de la educación de las personas en situación irregular.
- España debería garantizar condiciones de detención administrativa dignas y con garantías reales de identificación y protección de personas víctimas de trata y en necesidad de protección internacional.
- Con el fin de evitar situaciones reiterativas por estancia irregular, se debería confirmar por escrito el aplazamiento o la imposibilidad de expulsión, facilitando el acceso a derechos y a un estatuto jurídico a las personas inexpulsables.
- Combatir activamente la discriminación, la xenofobia y la intolerancia, y fomentar la difusión de información de calidad, la transparencia en las actuaciones y la evaluación y seguimiento de políticas migratorias.

## 1. Introducción

Desde el año 2000 han muerto 23.000 personas tratando de llegar de manera irregular a Europa<sup>1</sup>. En la tragedia del pasado mes de octubre en Lampedusa, donde fallecieron más de 350 personas, se evidenciaron de forma dramática las contradicciones del sistema migratorio: el Gobierno italiano nacionalizaba a los muertos en el naufragio mientras abría un proceso penal contra los supervivientes<sup>2</sup>. En España, las “devoluciones en caliente” de personas a Marruecos son otra manifestación de la doble moral de nuestro Estado de derecho que por un lado se dice garante de los derechos humanos y por otro atenta contra sus principios básicos alentando directa e indirectamente su incumplimiento al otro lado de la frontera. Ante acontecimientos dramáticos como estos, la sociedad europea reacciona escandalosamente pero al mismo tiempo mira para otro lado ante lo que sucede en sus fronteras.

La migración es una constante a lo largo de la historia de la humanidad, parte consustancial de la globalización y una realidad indiscutible del Siglo XXI. Los seres humanos ante conflictos armados, persecución, catástrofes medioambientales, necesidad económica o aspiración de progreso cruzan fronteras internacionales buscando mejorar sus vidas y las de sus familias. En muchos casos, la migración es consecuencia de un orden internacional injusto y, aunque no resuelve la inequidad estructural, sí puede paliar sus efectos.

La imposibilidad de entrar o vivir de manera legal en Europa mueve a las personas a hacerlo de manera irregular. La consecuencia de esta realidad es la presencia de un colectivo en la sociedad al que se le excluye de determinados derechos y al que la visión migratoria actual impide normalizar. Los diferentes gobiernos en España han mantenido una política migratoria similar. Aunque es destacable el esfuerzo realizado por la sociedad española, al recibir sin grandes conflictos a 5 millones de extranjeros en 10 años, dicha experiencia no ha ido acompañada de suficientes análisis de impacto, innovación institucional o cuestionamientos de los mitos existentes en torno al fenómeno migratorio

+Social ha publicado recientemente el informe *Una vida de puntillas* en el que presenta distintas experiencias de inmigración irregular en España desde el punto de vista de las propias personas emigrantes. El presente documento complementa al anterior ofreciendo un análisis del sistema y de las políticas migratorias que rigen la migración en España. Comenzando con una aproximación a las cifras de la migración irregular, se identifican algunos de los grupos de personas que por razones muy heterogéneas resultan consideradas por el sistema como en situación de irregularidad administrativa. A continuación se describe la situación que viven estas personas en España y las limitaciones de derechos que la irregularidad conlleva. Por último, se ofrecen unas conclusiones generales y se recoge lo que +Social considera recomendaciones esenciales para que, de no cambiar el sistema actual, se den unas mínimas garantías de dignidad y humanidad.

## 2. Una fotografía de la inmigración irregular

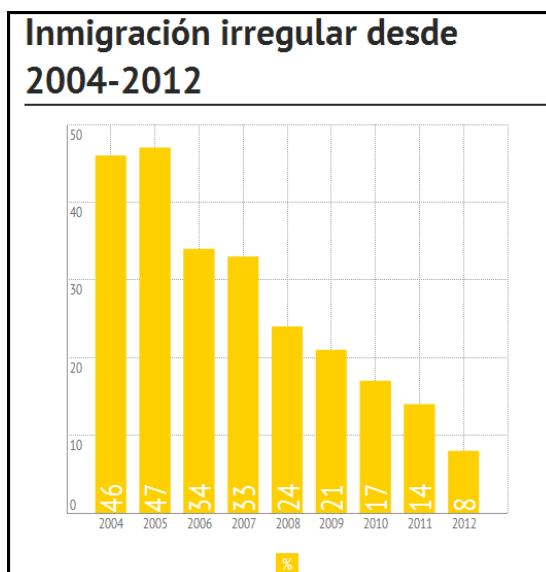
Las últimas cifras publicadas en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas en 2013 sobre la población migrante en el mundo, estiman en 232 millones las personas que se encuentran fuera de su país de nacimiento o nacionalidad, de las cuales el 48% son mujeres. En cuanto a su situación administrativa, se calcula que aproximadamente 30 millones de personas viven en situación irregular, aunque esta cifra es por definición difícil de establecer pues en general los inmigrantes irregulares no están registrados o contabilizados. La Organización Internacional del Trabajo estima que entre el 10 y el 15 % de los inmigrantes en el mundo se encuentra en situación irregular.

Sólo en ciertos países existen estimaciones más o menos aproximadas, por ejemplo, en Estados Unidos se calcula que había 11.7 millones de inmigrantes irregulares en 2012<sup>3</sup>. Otros países donde se estima que conviven más de 500.000 irregulares son Italia, Malasia, Tailandia y Reino Unido<sup>4</sup>.

En la Unión Europea el número de inmigrantes en situación regular o irregular ha estado directamente relacionado con la entrada de nuevos países en la Unión y, muy recientemente, con la plena incorporación de trabajadores búlgaros y rumanos.<sup>5</sup> El estudio de referencia a nivel europeo, el Proyecto CLANDESTINO, estimaba en 2009 entre 4.5 y 8 millones de irregulares en 2009 (entre el 11 y 23% del total de inmigrantes)<sup>6</sup>. En la actualidad las cifras que se utilizan son de 1,9 a 3,8 millones de personas en situación irregular de los 32 millones de extranjeros que viven en Europa.

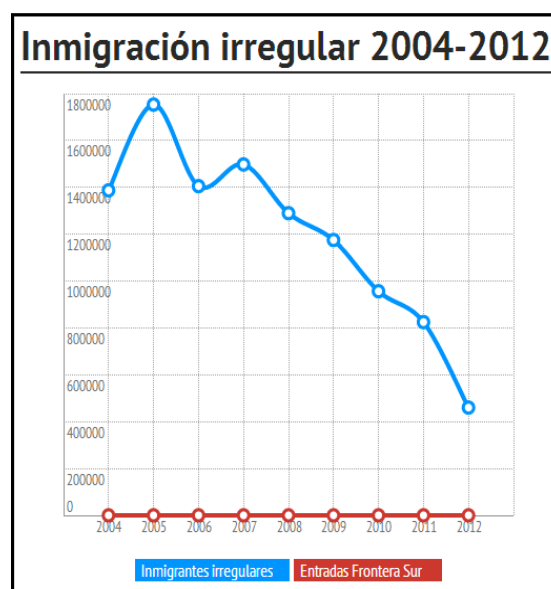
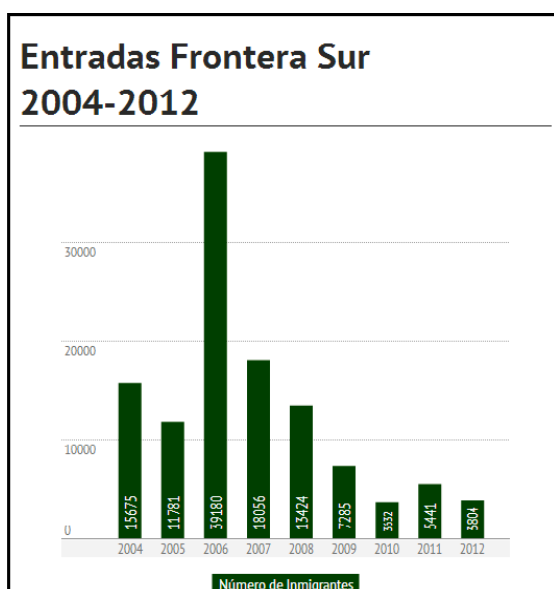
En España es posible realizar estimaciones del número de personas en situación irregular a partir de los datos del padrón municipal. La comparativa de estos datos -que incluyen personas en situación regular e irregular- con los permisos de residencia y trabajo en vigor permite obtener aproximaciones estadísticas, que difieren según la metodología utilizada. Estos cálculos son siempre aproximados ya que, por ejemplo, no contabilizan a las personas que carecen de documentación (pasaporte) o, en general, a las que no se pueden empadronar.

Recientes estimaciones de la irregularidad en España muestran un pico en el año 2006 a partir del cual el número de personas en situación administrativa irregular decrece de forma gradual.



Fuente: Cebolla Boado, H. y González-Ferrer, A. (Coords.) Inmigración ¿Integración sin modelo? Alianza Editorial, 2013

A pesar de la atención mediática que recibe y la consiguiente alarma social que genera, la escasa relevancia numérica de las entradas irregulares por la denominada “frontera sur” -en embarcaciones o a través de la valla de Ceuta y Melilla- en comparación con el número total de personas en situación administrativa irregular es evidente.



Fuente: Cebolla Boado, H. y González-Ferrer, A. (Coords.) Inmigración ¿Integración sin modelo? Alianza Editorial, 2013

Muchos factores influyen en las oscilaciones registradas. Entre otros, han contribuido a la disminución del número de personas en situación irregular, la recesión socio-económica que atraviesa España, pues cuando no hay incentivos económicos para venir, los flujos migratorios se reducen. También han influido las regularizaciones colectivas e individuales y las adquisiciones de nacionalidad española. Crucial para la disminución de la irregularidad han sido también las medidas erigidas para impedir la llegada al territorio español, como son la imposición de visado a nacionales de países de procedencia de inmigrantes, las sanciones a los transportistas, el fortalecimiento de las vallas de Ceuta y Melilla, y en general, todas las que se conocen bajo el término genérico de "externalización de fronteras".

La externalización de la frontera con el objetivo de reducir la llegada irregular de inmigrantes por las costas y luchar contra el tráfico de personas también se ha efectuado robusteciendo la vigilancia de fronteras españolas y cooperando con terceros países con equipos, capacitación y operaciones conjuntas. Asimismo, se han realizado un buen número de acuerdos de cooperación en materia de inmigración y de acuerdos de readmisión con terceros países, -entre otros con Argelia, Marruecos, Mauritania y Senegal<sup>7</sup>-

Los acuerdos de readmisión agilizan la devolución de personas nacionales de los Estados firmantes y también, muchos de ellos permiten la devolución de personas originarias de otros países para las que se puede acreditar que transitaron por el país firmante. Así, la devolución de 73 subsaharianos a Marruecos desde la Isla de Tierra el 4 de septiembre de 2012 y las "expulsiones en caliente" desde Ceuta el 6 de febrero de 2014, entre otras,<sup>8</sup> fueron posibles gracias al Acuerdo de Readmisión con Marruecos.

La colaboración con países no comunitarios para la vigilancia de costas y los acuerdos de readmisión son políticas promovidas y financiadas por la Unión Europea y ya consolidadas en los Estados Miembros. La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea -FRONTEX- más que cuadruplicó su presupuesto entre 2006 y 2010<sup>9</sup> y el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras "EUROSUR", operativo desde diciembre de 2013, cuenta con un presupuesto de 242 millones de euros para el periodo 2014-2020<sup>10</sup>. La Unión Europea ha concluido al menos 17 acuerdos específicos de readmisión<sup>11</sup> y, además, ha incluido cláusulas de readmisión en al menos otros 30 convenios. Asimismo, se está promoviendo la detención de estas personas en países con los que hay acuerdos -como Turquía, Libia, Albania, Ucrania o Mauritania- para asegurar su posterior expulsión al país de origen.<sup>12</sup>

Este tipo de medidas son cuestionables desde una perspectiva de derechos humanos, entre otros, por la falta de garantías del principio de no devolución<sup>13</sup>, por obstaculizar el derecho a salir de un país, por posibilitar expulsiones colectivas e irregulares y por protección de datos. La responsabilidad extraterritorial puede verse comprometida si hay ejercicio de jurisdicción y si

indirectamente se produce una devolución en cadena al país de origen donde exista un temor fundado de persecución o da lugar a torturas o tratos inhumanos o degradantes<sup>14</sup>.

Todas estas medidas de externalización de fronteras afectan a las personas en necesidad de protección internacional al igual que a los demás. La realidad por ejemplo de los refugiados sirios evidencia la necesidad de establecer mecanismos como visas humanitarias o reasentamientos que permitan obtener protección en Europa. Así, en 2013, el 12% de las solicitudes de asilo de los 28 Estados Miembros de la Unión Europea, más de 50.000 solicitudes, fueron realizadas por personas provenientes de Siria. De éstas, más de la mitad (el 58%) se realizaron en Suecia y Alemania<sup>15</sup>. Las cifras son minúsculas comparadas con los 2.4 millones de refugiados sirios registrados en países de Oriente Medio: 932.000 en Líbano, 574.000 en Jordania, 613.000 en Turquía, 223.000 en Irak y 134.000 en Egipto<sup>16</sup>.

## La diversidad de la irregularidad

Aún con ciertas matizaciones para determinados colectivos como los solicitantes de asilo, los Estados son soberanos para establecer los requisitos y procedimientos que permiten, restringen o impiden la entrada o estancia de extranjeros en su territorio. Las personas que no cumplen (o han dejado de cumplir) las condiciones de entrada, estancia o permanencia autorizadas legalmente son consideradas en "situación irregular".

En España existen diferentes permisos de residencia temporal para entrar o para permanecer de manera legal sin embargo, en la práctica, la mayoría de las personas con un proyecto migratorio hacia España utiliza las vías de hecho para después intentar regularizar su situación. Generalmente las personas en situación irregular intentan desde el inicio normalizar su situación administrativa para, una vez cumplidos los requisitos exigidos por la normativa, iniciar los trámites administrativos para su regularización.

Al tiempo necesario para cumplir los requisitos hay que sumar la lentitud de los trámites de extranjería, pudiendo alargarse durante años la situación de irregularidad. Además, en la práctica los trámites de extranjería, se interpretan y aplican con una discrecionalidad que permite que en muchas ocasiones casos similares sean resueltos de forma diferente. La necesidad de evitar la prolongación de la irregularidad deriva en falsas contrataciones y espejismos legales.

Hasta hace unos años se consideraba que existía un proceso lineal de migración en el que de un estado de irregularidad inicial se pasaba a una situación de regularidad posterior acogiéndose a alguno de los diferentes mecanismos de regularización (colectivo o individual). Sin embargo, la llamada "irregularidad sobrevenida", por la que una persona habiendo vivido durante años en situación regular pasa a estar de nuevo en la irregularidad, se ha agudizado debido a la



crisis económica. La irregularidad sobrevenida supone reiniciar el proyecto migratorio desde cero cuando se posee ya un proyecto vital en España. Se ven expulsados del sistema y obligados de nuevo a lo que +Social ha llamado “vivir de puntillas”<sup>17</sup>. Además, dicha irregularidad se transmite a su vez a los familiares si éstos no han obtenido un permiso independiente.

Los motivos que llevan a una situación de irregularidad son múltiples y a menudo se dan varios a la vez. A continuación se presentan algunas de las causas que pueden resultar en una situación de irregularidad.

- **Personas que entran legalmente en España y no prorrogan su autorización de estancia ni obtienen una autorización de residencia**

El grueso de las personas que se encuentran en situación irregular en España ha llegado en avión u otros medios de transporte pasando por puestos fronterizos con o sin visado y no ha vuelto a su país de origen cuando agotó el periodo de estancia legal previsto (generalmente los tres meses como turista).

- **Personas que debido a la situación socioeconómica no consiguen acceder a la renovación de una autorización previa**

Las personas que han trabajado de forma regular se encuentran a la hora de renovar su permiso con la necesidad de acreditar un tiempo mínimo de cotización y presentar un contrato laboral. Estos requisitos son inalcanzables para muchas personas en el contexto actual, con un índice de desempleo que sobrepasa el 25% en la población general y que llega al 37% en el caso de los extranjeros<sup>18</sup>.

- **Personas cuya solicitud de protección internacional o de apatridia es denegada**

Las personas a las que se les notifica la inadmisión o denegación de su solicitud de asilo, protección internacional o apatridia pasan a estar en situación irregular. En los últimos años se vienen rechazando en torno al 70-80 % de las solicitudes de protección<sup>19</sup>. Comparativamente, el número de solicitantes de asilo en España son muy inferiores a las de otros países de la Unión Europea<sup>20</sup>.

- **Personas, que habiendo residido en España como menores de edad, cumplen la mayoría de edad**

Tanto el menor acompañado cuyos progenitores o tutores legales no sean residentes legales (y/o carezcan de recursos suficientes) como el joven no acompañado tutelado por una Comunidad Autónoma que no pueda acreditar medios o contar con una oferta de trabajo (en un contexto de 50% de paro juvenil) permanecerán o pasarán a situación de irregularidad al alcanzar la mayoría de edad salvo que se reúnan los requisitos legales para obtener la residencia por otros motivos (por adquisición de nacionalidad o residencia de larga duración por ejemplo).

- **Extranjeros sujetos al Régimen Comunitario que no acreditan trabajar o contar con medios económicos suficientes**

A partir de 2012, siguiendo la literalidad de la Directiva europea 2004/38/CE, los extranjeros comunitarios o del Espacio Económico Europeo y los familiares de terceros países a los que les es de aplicación este régimen (alrededor de 400.000 personas), han de acreditar medios económicos suficientes y contar con un seguro médico para ser considerados regulares a partir de los tres meses de estancia. Curiosamente, en España no se habla de estos casos mientras que las consecuencias para ciudadanos españoles en esta situación en Bélgica o Alemania ha suscitado escándalo en la prensa española de los últimos meses<sup>21</sup>.

- **Personas que entran en territorio español sin visado o autorización a través de puestos fronterizos no habilitados al efecto**

Las personas que entran de forma irregular en España bien por vía marítima en embarcaciones precarias o saltando la valla de Ceuta y Melilla y las personas que vienen de otros países de Europa por vía terrestre obviamente se encuentran en España en situación irregular. A pesar de la alarma social que genera, el número de entradas por la frontera sur alcanzó un máximo de 39.180 en el año 2006 reduciéndose considerablemente los años posteriores hasta alcanzar un mínimo histórico de 3.237 entradas en 2013.

- **Personas sin pasaporte válido**

Las personas que por cualquier motivo de hecho carecen de pasaporte se encuentran en situación de irregularidad, ya que este documento es indispensable para la realización de cualquier trámite administrativo. La figura de la cédula de inscripción sirve para suplir esa carencia, sin embargo, en la práctica es difícil de obtener y algunas personas se convierten en “indocumentados crónicos” por causas ajenas a su voluntad (por inexistencia de Embajada o Consulado en España, porque el país de origen no expide pasaportes en el extranjero o requiere de su presencia para la gestión, por la fragilidad de dicho Estado, etc.).

- **Personas con antecedentes penales en país de origen o en España**

Las personas con antecedentes penales sin cancelar ven imposibilitada la obtención de un permiso inicial así como dificultada la renovación de un permiso anterior. En el caso de que esta persona continúe en el país, la reinserción social se complica y su supervivencia y la de sus familiares se convierte en un desafío cotidiano. Entre las personas extranjeras con antecedentes penales en España se incluyen casos de delitos asociados a la pobreza o a la imposibilidad de trabajar legalmente, siendo el ejemplo más claro el llamado “top manta”, cuya caracterización como delito se sigue discutiendo<sup>22</sup>.

### 3. Una carrera de obstáculos legal, económica y social

El desafío cotidiano que representa la situación de irregularidad se proyecta en todas las facetas de la vida, desde la posibilidad de encontrar un empleo formal, a recibir un tratamiento médico, la libertad de movimiento o la posibilidad real de acudir a la Justicia sin temor a ser expulsado del país.

#### Un trabajo en la sombra

Ante la imposibilidad de obtener un trabajo en la economía formal, las personas en situación irregular se ven abocadas a trabajar en la economía sumergida sin derechos laborales, recurrir a las ayudas sociales y la solidaridad ciudadana, o realizar actividades ilegales o delictivas, incluidos el "top manta" y los "delitos de pobreza" que antes se apuntaban.

Por definición el trabajo de personas en situación irregular está vinculado a la economía sumergida, que según estudios en España se estima alrededor del 20-25 % del PIB<sup>23</sup>. El empleo irregular afecta de forma desproporcionada a los extranjeros en general: el Colectivo IOE estimaba en 2011 que el 25% de la población extranjera (en situación administrativa regular o irregular) trabaja en economía sumergida, mientras que la misma estimación para la población española es del 3%<sup>24</sup>. Entre los sectores que tradicionalmente han atraído la contratación irregular están la agricultura, la construcción, la hostelería, la manufactura y los servicios. El empleo informal facilita el incumplimiento de derechos laborales y abona el terreno para la explotación laboral.

La legislación laboral ampara al trabajador independientemente de su situación administrativa y garantiza la protección de los derechos laborales llegando incluso a ofrecer la regularización a través del llamado "arraigo laboral". En la práctica, esta figura de normalización apenas se utiliza por la extrema dificultad de demostrar la relación laboral y por el temor del trabajador a la pérdida del empleo o a una posible expulsión.<sup>25</sup>

Un ámbito profesional en el que tradicionalmente se han visto representadas las personas en situación irregular es el trabajo doméstico. En este sector convergen varios factores de discriminación: ser mujer, de determinada clase social, pertenecer a una minoría étnica y carecer de permiso de trabajo. La importante vulnerabilidad a nivel mundial de las trabajadoras del sector<sup>26</sup> motivó la aprobación en 2011 del Convenio N<sup>o</sup> 189 y la Recomendación 201 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En Europa la creciente demanda de trabajadores domésticos ha sido cubierta en gran parte por extranjeros en situación irregular<sup>27</sup>. España en los últimos años ha hecho un esfuerzo para la reducción del empleo informal a través de distintas medidas, como fueron la regularización extraordinaria de 2005 -en la que casi la tercera parte de las personas que la solicitaron lo hicieron para este sector- y la

adopción en 2011 de medidas acordes a las disposiciones del mencionado Convenio 189 de la OIT<sup>28</sup>. Estas medidas contribuyeron a la reducción de la tasa de informalidad en el sector doméstico, estimada en un 70% en 2004 y en el 40% en 2012<sup>29</sup>. La ratificación formal de este Convenio por España sería deseable puesto que, entre otros, ello garantizaría la plena conformidad de la normativa española con las disposiciones del mismo e impediría retrocesos legislativos.

El extremo de la vulneración de derechos laborales y humanos se manifiesta en la trata de personas<sup>30</sup>. La trata de seres humanos se utiliza con fines de explotación laboral, explotación sexual, tráfico de órganos, mendicidad, etc. Se calcula que alrededor de 880.000 personas podrían ser explotadas laboralmente en la Unión Europea<sup>31</sup>. En España, en los últimos años la explotación sexual ha adquirido una mayor atención institucional, comparada con la explotación laboral. No en vano, España sería el segundo país de la UE después de Italia con más casos de víctimas de trata registrados. En 2010 se identificaron 1.641 víctimas frente a 15.075 personas detectadas en situación de riesgo y en 2011, 1.082 frente a 14.730 personas detectadas en dicha situación<sup>32</sup>. Más llamativa y alarmante, es la comparación de estas cifras con el número de mujeres a las que en la práctica se les concede algún tipo de permiso para la regularización de su estancia en España, contadas en decenas<sup>33</sup>, bien por la normativa de extranjería o por la de asilo.

El reducido número de víctimas que obtienen algún tipo de permiso o protección se explica por los problemas que encuentran las ONG especializadas para participar en la identificación de víctimas, la dificultad de obtener cédula de inscripción para las personas indocumentadas, la amenaza latente de los traficantes y la brevedad de los plazos para las personas pendientes de una expulsión, entre otros. Además, la identificación y protección de víctimas menores de edad y de personas tratadas con fines de explotación laboral presentan dificultades específicas que requieren actuaciones especializadas y que sólo recientemente se están empezando a promover. Son excepcionales las solicitudes de protección internacional que prosperan<sup>34</sup>. De hecho, las concesiones en 2013 y 2014 de los dos únicos estatutos de asilo a una mujer víctima de trata nigeriana y otra mexicana respectivamente consiguieron titulares en los medios de comunicación<sup>35</sup>.

## **El valor de las redes de apoyo**

En tanto que el sistema no permite trabajar de manera legal a las personas en situación irregular y que además, debido en gran medida a la situación de crisis que atraviesa el país, muchas de estas personas han perdido también su empleo irregular, estas personas se ven en muchos casos obligadas a acudir a recursos sociales públicos o privados. Además las personas en situación irregular generalmente carecen de una red familiar fuerte, lo que supone una mayor vulnerabilidad ante las dificultades.

La incipiente red de protección social del sector público se ha visto afectada por los recortes presupuestarios de los últimos años. En España existía desde 2004 un Fondo para la Integración Social de los Inmigrantes con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (ejecutado por las Comunidades Autónomas y entidades locales) que llegó a alcanzar los 200 millones de euros en 2009 y que desde 2012 no recibe dotaciones económicas. En consecuencia, programas como la acogida a pie de playa, el aprendizaje de la lengua o el refuerzo educativo de los inmigrantes han perdido su financiador principal<sup>36</sup>. Los servicios ofrecidos por Comunidades Autónomas pero gestionados por ONG, como por ejemplo los Centros de Atención Social al Inmigrante (CASI) y los de Participación e Integración (CEPI) en la Comunidad de Madrid también se han visto fuertemente reducidos. A pesar del adelgazamiento de los recursos específicos para la población inmigrante y de la imposibilidad de los “sin papeles” de acceder a prestaciones sociales públicas continúa circulando en el imaginario colectivo la creencia de que las personas extranjeras gozan de una hiperprotección por parte del Estado<sup>37</sup>.

Esta situación ha convertido a organizaciones del sector privado en referente asistencial, ofreciendo en muchos casos lo que ya no hacen los servicios públicos y brindando una red de apoyo incuestionable a los sectores más vulnerables de la sociedad, entre ellos, a los inmigrantes irregulares. Cáritas calcula que atiende en torno a 130.000 personas en situación irregular al año <sup>38</sup>.

La paradoja de este escenario es que a lo largo de 2013 se debatió en el anteproyecto de reforma del Código Penal la posibilidad de criminalizar la ayuda solidaria a personas en situación irregular, en línea con la evolución registrada en otros países de la Unión Europea<sup>39</sup>. La presión social ejercida, entre otros por la Plataforma “Salvemos la solidaridad”<sup>40</sup>, mejoró la redacción inicialmente propuesta. Sin embargo quedaba abierta la posibilidad de criminalizar, entre otros, la ayuda con fines lucrativos, lo cual podría tener el efecto de denegar servicios privados como la asesoría jurídica, el alquiler de una habitación, o el transporte a personas en situación administrativa irregular<sup>41</sup>.

## **El apartheid sanitario**

Las personas en situación irregular desde la entrada en vigor del Real Decreto 16/2012 sólo pueden acceder a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos si son menores de edad, para la asistencia al embarazo, parto y postparto o a través del servicio de urgencias. En la práctica, la desinformación por parte de usuarios y trabajadores sanitarios sobre el contenido de este decreto, la exigencia de tarjeta sanitaria y la expedición de “compromisos de pago” han dificultado que personas que sí estaban cubiertas por la nueva normativa hayan accedido al sistema de salud. Muchas personas inicialmente rechazadas en los centros sanitarios fueron atendidas a través del acompañamiento de personas o asociaciones sociales.

Casi un año después de la entrada en vigor de la reforma, se reguló la posibilidad de suscribir y pagar un convenio especial pero sólo para aquellas personas que puedan acreditar la residencia efectiva de al menos un año en España y que además puedan costearlo<sup>42</sup>.

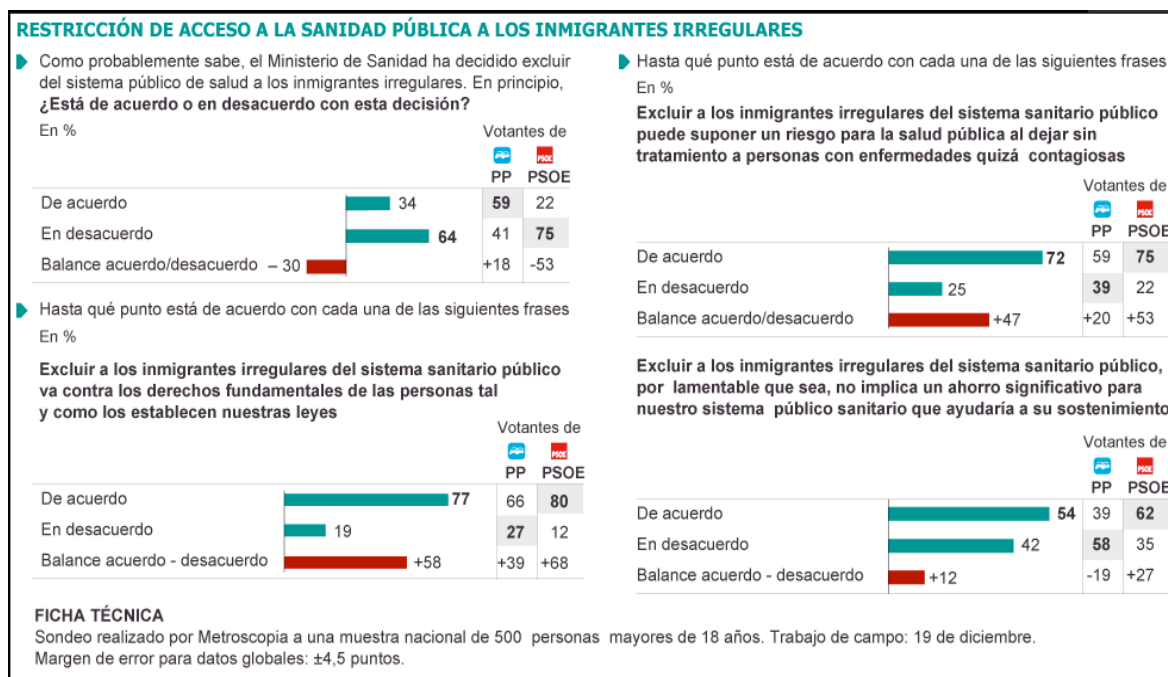
Legalmente esta reforma es considerada regresiva y, por lo tanto, contraria al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Desde el Gobierno fue presentada como una medida necesaria para la sostenibilidad del sistema nacional de salud. Sin embargo, los expertos señalan que esta medida acarrea un incremento de la atención en las urgencias así como un riesgo de salud pública que finalmente terminen con el supuesto ahorro perseguido por el Gobierno.

La motivación de la reforma indujo a equívocos en la opinión pública al vincular la asistencia sanitaria a las contribuciones en la Seguridad Social cuando la Sanidad se financia con cargo a los presupuestos generales del Estado desde 1998. Por otro lado, desde el Gobierno se vinculó la reforma al Informe del Tribunal de Cuentas<sup>43</sup> de 2012 que puso en evidencia que no se estaban aplicando los reglamentos comunitarios y convenios internacionales para hacer posible el reintegro de la asistencia prestada a 676.000 europeos que obtuvieron su tarjeta sin seguir los procedimientos previstos. Aunque la deficiente gestión afectaba a colectivos de extranjeros específicos - fundamentalmente comunitarios-, la nueva regulación afectó a todos los extranjeros en general<sup>44</sup>.

A diferencia de otras reformas que afectan a este colectivo, el *apartheid sanitario* ha producido una movilización activa y desde muy diversos sectores. La reforma ha generado una proliferación de preguntas parlamentarias y cinco recursos de Comunidades Autónomas admitidos por el Tribunal Constitucional<sup>45</sup>. Además, la aplicación ha sido diferente en las distintas comunidades autónomas. Un estudio de Médicos del Mundo concluye que Andalucía y Asturias han normalizado el acceso; Aragón, Extremadura, Euskadi, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Galicia y Navarra han creado programas especiales; Murcia, Baleares, Cantabria, La Rioja, Castilla y León y Madrid lo aplican ampliando la cobertura a determinados supuestos; y sólo Castilla-La Mancha lo aplica sin excepciones<sup>46</sup>.

Desde la sociedad civil, se ha promovido la insumisión del personal sanitario con iniciativas exitosas como la campaña "Yo SÍ, Sanidad Universal"<sup>47</sup>. Resulta reveladora una encuesta de Metroscopia de 2012 que recoge que una clara mayoría de los ciudadanos se opone a dejar fuera de la atención sanitaria a los inmigrantes en situación irregular, incluso entre votantes del partido en el Gobierno.





Fuente: Metroscopia.

## La irregularidad desde el pupitre

La situación de irregularidad condiciona el itinerario educativo y, por tanto, la proyección profesional, socio-económica y cultural en el país.

Tanto la normativa nacional como la internacional reconocen el derecho universal a la educación de todos los menores de 18 años independientemente de su situación administrativa. El derecho a la educación incluye el acceso a los establecimientos escolares, el reconocimiento de títulos y la dimensión prestacional de acceso a becas y ayudas públicas.

En la práctica, los menores de edad en situación de irregularidad empadronados acceden en igualdad de condiciones a las plazas escolares, aunque los adolescentes entre 16 y 18 años han registrando dificultades para la participación en las prácticas y la titulación en cursos ocupacionales de enseñanza secundaria postobligatoria<sup>48</sup>. Por otro lado, para beneficiarse de becas de comedores escolares, gratuidad de libros de texto, refuerzo escolar, actividades extraescolares y otro tipo de ayudas, se está exigiendo en algunas Comunidades Autónomas o Ayuntamientos requisitos o documentación que los menores o sus padres por su situación administrativa irregular no pueden aportar<sup>4950</sup>.

Para los mayores de edad, la legislación de extranjería solo reconoce el derecho a la educación en condiciones de igualdad con los españoles a los extranjeros residentes legalmente. Respecto de los que están en situación administrativa irregular se remite a la normativa educativa. Esta regulación fue recurrida por el

Parlamento Navarro ante el Tribunal Constitucional por entenderla contraria a la interpretación realizada por éste en su sentencia 237/2007. En la práctica, además de no tener garantizado legalmente el acceso al sistema de becas, los adultos en situación irregular indirectamente ven de facto impedido el acceso a la educación por carecer de la documentación exigida para el pago de tasas y la obtención de la titulación.

La marginalización en el empleo, la salud y la educación resulta casi de forma inevitable en pobreza y exclusión social. Los efectos de la irregularidad administrativa también se manifiestan en el acceso a la justicia, ya que ante un abuso laboral, un incumplimiento contractual, un ataque xenófobo, etc, en el ámbito público o en el privado, las personas prefieren no denunciar antes de ponerse en evidencia y arriesgarse a una posible expulsión. Esta vulnerabilidad motivó cambios legislativos específicos para fomentar las denuncias y proteger a las víctimas de violencia de género y de trata. A partir de la Directiva Europea de Víctimas, se está discutiendo la posibilidad de protección específica para víctimas de delitos de odio en situación irregular<sup>51</sup>.

Las políticas que permiten esta marginalización además son ineficientes desde el punto de vista económico, ya que supondría un menor gasto la prevención que la posterior intervención una vez la exclusión se materializa. La inequidad además pasa factura a toda la sociedad en costes de cohesión social, salud física y mental, violencia e inseguridad, detención penitenciaria, crecimiento económico insostenible, etc<sup>52</sup>.

## 4. Vivir bajo la espada de Damocles

En el ámbito de la inmigración irregular, las políticas públicas de España y de la UE han primado el control de fronteras y la expulsión, frente a la integración. Esta preocupación se refleja en la desproporción entre los gastos de integración y los gastos para el control de fronteras y la expulsión. Un estudio reciente realizado en Italia, estimaba que del presupuesto de inmigración el 95% se asigna al control de fronteras y el 5% a integración<sup>53</sup>.

El control de fronteras ha superado la frontera geográfica y se ha extendido multiplicándose en fronteras invisibles que se activan en todo el territorio. La identificación policial con fines de control migratorio es una realidad cotidiana en lugares públicos con una importante presencia de población migrante como locutorios, transporte público o centros de atención social. Estos controles afectan específicamente a las personas en situación irregular y condicionan su vida cotidiana, ya que además de la sensación de discriminación y rechazo que alimentan, para estas personas en situación irregular pueden desembocar en una posible detención y posterior expulsión del país.

Si bien las redadas son legítimas, no lo es el uso de perfiles raciales por considerarse discriminatorios. La utilización de perfiles raciales en España ha sido ampliamente documentada y denunciada por distintas asociaciones y



organismos de derechos humanos -nacionales e internacionales-, incluido el propio Defensor del Pueblo<sup>54</sup>.

La Ley de Seguridad Ciudadana permite que si un ciudadano (nacional o extranjero) no acredita su identidad, pueda ser conducido a comisaría. No obstante, amparándose en la Circular de la Dirección General de la Policía 2/2012, la policía realiza detenciones de personas en situación irregular que acreditan su identidad pero no el domicilio contraviniendo así las garantías legales. Esta circular supuso una mejora respecto de la anterior (1/2010), que alentaba “detenciones preventivas” por estancia irregular.

## **Una existencia bajo amenaza**

La situación de irregularidad constituye una infracción administrativa grave - sancionada con multa o expulsión del territorio nacional- pero no delito. España, Portugal y Malta, son los últimos países de la Unión Europea que no criminalizan la irregularidad<sup>55</sup>.

Los estándares internacionales de derechos humanos contemplan la detención administrativa de migrantes irregulares como medida excepcional y en tanto que se justifique su necesidad, proporcionalidad y razonabilidad para el objetivo previsto. Se permite la detención para evitar una entrada irregular y para ejecutar la expulsión.

En la Unión Europea, la Directiva de Retorno 2008/115 estipula que la detención previa a la expulsión debe ser la última opción. Sin embargo, la normativa española introduce el internamiento preventivo como una alternativa más. Como consecuencia se ha producido un uso abusivo de la detención, que la jurisprudencia ha intentado corregir<sup>56</sup>.

El Relator Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Migrantes ha denunciado que la Directiva de Retorno y en general el desarrollo de normativa europea en migración ha servido en la práctica para legitimar la detención sistemática como un instrumento más en la gestión de migraciones<sup>57</sup>. Además, el Relator ha defendido el uso de alternativas a la detención que, más allá de evitar las consecuencias negativas para la salud psíquica e incluso física de las personas, tienen menos costes económicos directos e indirectos de integración y cohesión social<sup>58</sup>. Así, en España el coste mensual por persona en el CIE es de 727 euros y el costo total de los CIE en 2011 supuso 8.300.000 euros sin contar sueldos y salarios policiales<sup>59</sup>.

De producirse la detención para la expulsión, el límite máximo de estancia en los CIE españoles es de 60 días, siendo 18 meses el límite máximo permitido excepcionalmente por la Directiva Europea de Retorno. Estos centros se asemejan sin serlo a centros penitenciarios pero carecen de las garantías y facilidades de éstos. Los CIE alojan al mismo tiempo a personas detenidas

únicamente por estancia irregular para su expulsión y a personas que además han cometido delitos (como sustitución de pena privativa de libertad, etc).

Las condiciones de detención en los CIE han sido denunciadas durante años por el Defensor del Pueblo, la Fiscalía General del Estado y organizaciones de derechos humanos<sup>60</sup>. Estas denuncias motivaron, entre otros por ejemplo, el cierre definitivo del CIE de Málaga en 2012. La inexistencia de una normativa específica hasta el 2014 ha facilitado las arbitrariedades y diferencias entre los siete centros abiertos en España<sup>61</sup>.

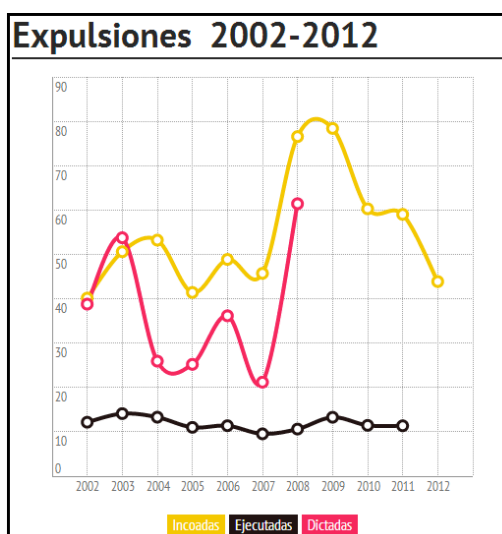
La inexistencia de una reglamentación específica hasta 2014 ha facilitado las arbitrariedades y diferencias entre los siete centros abiertos en España. La nueva regulación que no es aplicable a la salas de inadmisión de los aeropuertos, introduce solo algunas de las mejoras reclamadas por expertos pero también introduce cambios inexplicables como es la vigilancia con armas de fuego. Más allá de las condiciones específicas, desde la plataforma de la Campaña Estatal por el cierre de los CIE se está demandando el cierre inmediato y definitivo de estos centros.

Además de las condiciones precarias de los CIE, otra preocupación primordial sobre la que han alertado diferentes estudios es la presencia de personas que podrían necesitar protección internacional y, en especial, de mujeres víctimas de trata que no son identificadas como tales<sup>62</sup>. La legislación vigente garantiza la posibilidad de solicitar protección y la asistencia letrada en el CIE. Sin embargo, en la práctica estas garantías se dificultan por la urgencia de los plazos, la difícil comunicación con el abogado, la ausencia de diligencia debida por parte de los funcionarios intervinientes, la desconfianza, el desconocimiento, la intimidad de las historias personales, la angustia de las personas detenidas, etc.

Se calcula que solamente algo más de la mitad de las personas que ingresan en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) son finalmente expulsadas del país<sup>63</sup>.

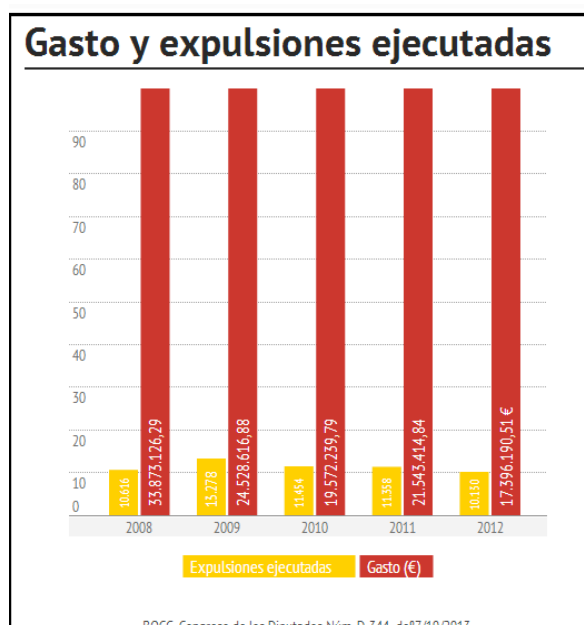
## **La ruleta rusa**

Las personas con orden de expulsión están en una situación de especial vulnerabilidad debido a la posibilidad real de que esta se ejecute en cualquier momento. Un cálculo aproximado a partir de cifras del Ministerio del Interior y de Eurostat indica que se expulsa un tercio de las expulsiones dictadas<sup>64</sup>.



Fuente: Boletín Oficial del Congreso de Diputados, D- N°362 noviembre 2013. Cifras de expulsiones dictadas no disponibles para 2009-2012.

El coste económico estimado para el 2012 se calculó en 17.396.190 euros, habiendo alcanzado en 2008 los 33.873.126 (euros)<sup>65</sup>. A través del Fondo Europeo para el Retorno, España obtiene apoyo financiero de la Unión Europea para las expulsiones y el retorno voluntario<sup>66</sup>.



La materialización de la expulsión por estancia irregular termina siendo el resultado aleatorio de un cúmulo de circunstancias como son, por ejemplo, que haya plazas en el CIE, que existan vuelos con destino al país de origen, que las autoridades del país de procedencia documenten a sus nacionales, de la calidad de la asistencia letrada, de la interpretación del juez de conceptos jurídicos indeterminados, acuerdos de readmisión con el país de destino, etc.

Las personas que finalmente por razones prácticas o legales no son expulsadas se encuentran en un limbo jurídico. Para evitar estas situaciones, la Agencia Europea de Derechos Humanos ha recordado que los Estados han de cumplir con la Directiva de Retorno que exige la confirmación por escrito del aplazamiento o la imposibilidad de la expulsión y la garantía de unos derechos mínimos. Otros países de la UE sí expiden la suspensión formal de expulsión evitando así detenciones y facilitando después de un tiempo la obtención de residencia legal.<sup>67</sup>

El nuevo reglamento de extranjería supuso un avance importante al introducir la posibilidad de cancelar de oficio una orden de expulsión, cuando éste fuera el único impedimento para la regularización por circunstancias excepcionales<sup>68</sup>. No obstante, en tanto que su situación administrativa no cambie, estas personas siguen estando en situación irregular y, por lo tanto, continúan viviendo las situaciones descritas a lo largo de este informe. Continúan con lo que +Social ha llamado una "vida de puntillas"

## 5. Conclusión y Recomendaciones

En España y en Europa para evitar la inmigración irregular se está recurriendo al control fronterizo, la externalización de las fronteras y la expulsión sin importar el incumplimiento directo o indirecto de los derechos humanos. Estas políticas han sido útiles para reducir la inmigración, pero no para eliminarla en un mundo globalizado con factores de empuje y atracción que son independientes de estas políticas.

Una vez en España, estas personas viven en la precariedad, sin posibilidades de trabajar legalmente, sin acceso al sistema público de salud, con temor de acudir a la justicia o de ser expulsado en cualquier momento. Además de los costes económicos y sociales que su exclusión conlleva, conviven en Europa como paradigma de las personas que no tienen derecho a tener derechos y cuestionan los valores en los que se asienta nuestra sociedad permitiendo una ciudadanía de segunda clase. ¿Cuál es la ventaja de mantener este sistema?

El Estado puede optar por perpetuar el sistema migratorio actual o atreverse a innovar. +Social propone en primer lugar una "agenda defensiva" que garantice los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación irregular y mejore sus condiciones sociales. Las recomendaciones que se hacen a continuación se enmarcan dentro de esta agenda defensiva. Estas medidas constituyen, en nuestra opinión, el punto de partida de cualquier reforma migratoria que quieran plantear España y otros países europeos. En un próximo trabajo, se profundizará en la otra posibilidad, la opción de innovar, y de crear nuevas vías para la inmigración legal, lo que +Social denomina "agenda ofensiva".

Una agenda de mínimos en defensa de los derechos fundamentales de los inmigrantes relevante en el contexto español actual respondería a las siguientes recomendaciones genéricas:

- Considerar al colectivo de personas en situación irregular en el desarrollo de las políticas migratorias en coherencia con los estándares de derechos humanos.
- Ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes para la protección de los derechos de los migrantes, en particular la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (1990), la Convención para reducir los casos de Apatridia (1961) y otros que afectan especialmente a este colectivo como es el Convenio 189 de la OIT sobre Trabajo Domestico (2011).
- Utilizar los estándares de protección internacional de los instrumentos internacionales y las recomendaciones de organismos especializados, en particular del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, relativas al acceso y determinación del estatuto de refugiado, apatridia y en general de protección internacional y la no devolución.
- Establecer vías legales tales como el reasentamiento y los visados humanitarios para que conforme al principio de solidaridad, las personas que lo necesiten pueden acceder a protección internacional en España y en el resto de los Estados Miembros de la UE.
- Condicionar la cooperación en materia de migraciones con terceros países y la expulsión de personas a través de acuerdos de readmisión a garantías de protección internacional efectiva y de respeto a los estándares internacionales de derechos humanos de los migrantes<sup>69</sup>.
- Impulsar medidas para prevenir y subsanar situaciones de irregularidad especialmente, la sobrevenida debida a la crisis económica y la de transición a la mayoría edad de personas con arraigo en España, y la de aquellas personas que de hecho o de derecho resultan inexpulsables.
- Evitar la criminalización de la migración irregular a la que tiende el entorno europeo. La reforma del Código penal debe abstenerse de criminalizar conductas solidarias y prestaciones de servicios lícitas a personas en situación irregular. Asimismo, excluir sanciones que afectan desproporcionalmente o discriminan a personas en situación irregular para comportamientos de escasa gravedad o carentes de desvalor social.
- Revocar las medidas legales regresivas que restringen el acceso al sistema nacional de salud de las personas en situación irregular.
- Garantizar legalmente el acceso a la Educación en la práctica a las personas entre 16 y 18 años al igual que el acceso al sistema de becas.

- Permitir que los adultos en situación irregular puedan acceder a la educación.
- Terminar con el uso abusivo de los perfiles raciales en las identificaciones policiales.
- Utilizar la detención administrativa de migrantes irregulares de manera excepcional y respetando el principio proporcionalidad y considerando su necesidad y racionalidad, con el fin evitar detenciones innecesarias o injustas.
- Garantizar condiciones de detención administrativa dignas y con garantías reales de identificación y protección de personas víctimas de trata y en necesidad de protección internacional.
- Confirmar por escrito el aplazamiento o la imposibilidad de expulsión de tal forma que se eviten situaciones reiterativas por estancia irregular, y se facilite el acceso a derechos y a un estatuto jurídico a las personas inexpulsables.<sup>70</sup>
- Combatir activamente la discriminación, la xenofobia y la intolerancia, y fomentar la difusión de información de calidad, la transparencia en las actuaciones y la evaluación y seguimiento de políticas migratorias.

## Nota

---

<sup>1</sup> The Migrant Files, 2013 Disponible en <http://www.detective.io/detective/the-migrants-files>

<sup>2</sup> El País, *Solo los muertos pueden quedarse*, 2013 Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/05/actualidad/1380999528\\_613934.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/05/actualidad/1380999528_613934.html)

<sup>3</sup> PASSEL J., COHN D y GONZALEZ-BARRERA A, *Population Decline of Unauthorized Immigrants Stalls, May Have Reversed*, Pew Research Hispanic trends project, 2013.

<sup>4</sup> Secretario General de la ONU, 25 de julio 2013 A/68/190

<sup>5</sup> A partir del 1 de enero de 2014 a los ciudadanos rumanos les es de aplicación a todos los efectos el régimen comunitario (suspendido por moratoria autorizada por la Comisión Europea a petición de España el 12 de Agosto de distorsión de sus verdaderas consecuencias para los inmigrantes y para las sociedades de origen y destino. 2011).

<sup>6</sup> Clandestino Project Final Report, 2007 Disponible en <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/126625701EN6.pdf>

<sup>7</sup> Red Europea de Migraciones (Punto de Contacto Nacional de España, Carmen Gonzalez Enríquez y María Miyar), *Medidas prácticas para la Reducción de la Inmigración Irregular*, 2011; Agencia Europea de los Derechos Fundamentales, *Fundamental Rights at Europe's Southern Sea Borders*, 2013; Respuesta escrita al Congreso de los Diputados 6 julio 2012 (184/007588).

<sup>8</sup> Véase entre otros, 50 organizaciones, *Playa de "Tarajal", Dossier Ceuta, 6 Febrero 2014*, 21 Feb. 2014.

<sup>9</sup> Relator Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, A/HCR/23/46, 2013.

<sup>10</sup> Comisión Europea, *Infographics: European Border Surveillance System (EUROSUR)*, 29 noviembre 2013.

<sup>10</sup> Con Armenia, Antigua Republica Yugoslava de Macedonia, Albania, Bosnia-Herzegovina, Cabo Verde, Georgia, Hong Kong, Macao, Moldavia, Montenegro, Pakistán, Rusia, Serbia, Sri Lanka, Ucrania, Turquía y Azerbayian. Los acuerdos más recientes están a la fecha pendientes de finalizar el proceso de ratificación interno y/o de entrar en vigor. Todos los acuerdos de readmisión de la Unión Europea incluyen la readmisión de nacionales de terceros países. *Fundamental Rights at Europe's Southern Sea borders*, 2013.

<sup>11</sup> El principio de no devolución o *non-refoulement* prohíbe la expulsión de personas a países donde pueden sufrir persecución, tortura u otro daño grave.



---

<sup>12</sup>A/HRC/23/46 Anexo; Global Detention Project “*Ukrainedetentionprofile*”; Amnistía Internacional “*Mauritania, Nadie quiere tener nada que ver con nosotros*”, 2008.

<sup>13</sup> El principio de no devolución o *non-refoulement* prohíbe la expulsión de personas a países donde pueden sufrir persecución, tortura u otro daño grave.

<sup>14</sup> Caso Hirsi y otros contra Italia, 27765/09, Sentencia Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 23.2.2012

<sup>15</sup> Eurostat, Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013- Issue number 3/2014, 2014

Disponible en

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-QA-14-003](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-QA-14-003)

<sup>16</sup> UNHCR Briefing Notes, newcall for resettlement or other forms of admission for 100,000 Syrians, 21 Febrero 2014; ACNUR, Tendencias de Asilo 2013, 2014.

<sup>17</sup> +Social, Una Vida de Puntillas, experiencias desde la migración irregular, 2014.

<sup>18</sup> Encuesta de Población Activa, Primer trimestre de 2014, Instituto Nacional de Estadística

Disponible en

<http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0113.pdf>

<sup>19</sup> Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Asilo (Oficina de Asilo y Refugio), Asilo en cifras 2012 y 2011.

<sup>20</sup> Alemania fue el mayor receptor con 126.705 nuevas solicitudes de asilo, seguido de Francia con 64.750 y Suecia con 54.270 en 2013. BITOULAS A, Asylum applicants and first instance decisions on

asylum applications: 2013, Eurostat, 2013.

Disponible en

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-14-003/EN/KS-QA-14-003-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-14-003/EN/KS-QA-14-003-EN.PDF)

<sup>21</sup> El Confidencial, Bélgica expulsa a los españoles que no encuentren trabajo en tres meses, 2014. Disponible en

[http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-02-12/belgica-expulsa-a-los-espanoles-que-no-encuentren-trabajo-en-tres-meses\\_88487/](http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-02-12/belgica-expulsa-a-los-espanoles-que-no-encuentren-trabajo-en-tres-meses_88487/); Público, *Más de 6.000 españoles están en paro en Alemania*, 2014. Disponible en

<http://www.publico.es/internacional/510702/mas-de-6-000-espanoles-estan-en-paro-en-alemania;>



---

<sup>22</sup> Escamilla M. y Plataforma Otro Derecho Penal es Posible, *La manta y la Solidaridad en el Código Penal con el que nos amenazan*, 2014 y *La Manta y la Hospitalidad en el Código Penal que nos amenaza*, 2013.

<sup>23</sup> Jiménez A. y Martínez R., *La Economía sumergida en España*, 2013; Ruesga S. y Carbajo D., *Tax Gap en España, definición, estimaciones y medidas dinámicas para su reducción 2013*; Sarda J. en colaboración con Gestha, *La economía sumergida pasa factura, El avance del fraude en España durante la crisis*, 2014.

<sup>24</sup>Colectivo IOE, *Impacto de la crisis sobre la población inmigrante*, 2012.

<sup>25</sup>Foro para la integración Social de los Inmigrantes, *Informe sobre el estado de la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España 2013*, 2013.

<sup>26</sup>Se estima que existen 53 millones de trabajadores domésticos en el mundo (sin incluir los niños), de los cuales el 83 % son mujeres. OIT, *Domestic workers across the world:Global and regional statistics*

*and the extent of legal protection*, 2013

<sup>27</sup>Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, 2011.

<sup>28</sup>RD 1620/2011 y Ley 27/2011. La normativa aplicable fue posteriormente modificada por el RD 29/2012.

<sup>29</sup> Arango J., DiazGorfinkiel M. y Moualhi D., Organización Internacional del Trabajo, Fundación Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, *Estudio Sobre Migraciones Internacionales 114, Promover la integración de las trabajadoras y los trabajadores migrantes en España*, 2013.Otras estimaciones también para la Organización Internacional del Trabajo situaban en 53 % el trabajo doméstico informal en el 2013, ACTRAV/ITC-ILO Report*DecentWorkforDomesticWorkers, TheState of LabourRights, Social Protection and TradeUnionInitiatives in Europe*. Organización Internacional del Trabajo, *ForcedLabour, the EU Dimension*, 2012.

<sup>30</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global ReportonTrafficking in Persons 2012*, 2012.Un informe de la ONG ACCEM estima que el 50 % y el 32.5% de las víctimas registradas en 2009 y 2010 en España estaban en situación irregular. De Gasperis M., *InformeNacional: España, Safer Path, System Action for the Empowerment of Refugees and Protection against Trafficking in Human Beings*, HOME/2009/ERFX/CA/1044, 2012

<sup>31</sup> OIT, *the Forced labour: the EU dimension*, 2012.

Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/genericdocument/wcms\\_184976.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/genericdocument/wcms_184976.pdf)

<sup>32</sup>Eurostat, *Trafficking in human beings*, Comisión Europea, 2013. Disponible en

---

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-13-005/EN/KS-RA-13-005-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-13-005/EN/KS-RA-13-005-EN.PDF); Defensor del Pueblo, *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, 2013. Disponible en [https://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/resumen\\_trata\\_de\\_serres.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/resumen_trata_de_serres.pdf)

<sup>33</sup> Según datos oficiales, se concedieron 21, 63 y 61 permisos de recuperación y reflexión en 2010, 2011 y 2012 respectivamente. También se otorgaron 28 y 51 permisos de residencia temporal en 2010 y 2011 por colaboración con las autoridades, y 1 permiso en 2011 y 2 en 2012 por la situación personal de la víctima. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), *Informe de Monitoreo de la Convenio del Consejo de Europa de Lucha contra la Trata, España, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain*, 2013.

<sup>34</sup> Red Española contra la Trata (RECTP), *Aportaciones para la elaboración del Nuevo Plan contra la Trata*, 2013; Defensor del Pueblo, *Seguimiento del informe presentado en septiembre 2012: La Trata de Seres Humanos en España: Víctimas Invisibles*, 2013; Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain*, 2013; CEAR, *La situación de las personas refugiadas en España, Informe 2013*; De Gasperis M., *Informe Nacional: España, Safer Path, System Action for the Empowerment of Refugees and Protection against Trafficking in Human Beings*, HOME/2009/ERFX/CA/1044, 2012.

<sup>35</sup> Cadena Ser, *España concede asilo por segunda vez*, 2014 Disponible en [http://www.cadenaser.com/sociedad/articulo/espana-concede-asilo-segunda-vez-victima-trata/csrsrpor/20140505csrsrsoc\\_8/Tes](http://www.cadenaser.com/sociedad/articulo/espana-concede-asilo-segunda-vez-victima-trata/csrsrpor/20140505csrsrsoc_8/Tes) ; Cadena Ser, *España otorga el por primera vez a una víctima de trata*, 2013 Disponible en [http://www.cadenaser.com/espana/articulo/espana-otorga-asilo-primera-vez-victima-trata/csrsrpor/20131021csrsrnac\\_2/Tes](http://www.cadenaser.com/espana/articulo/espana-otorga-asilo-primera-vez-victima-trata/csrsrpor/20131021csrsrnac_2/Tes); El Confidencial, *CEAR alerta de denegación asilo en frontera a potenciales víctimas de trata*, 2014. Disponible en [http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2013-10-22/cear-alerta-de-denegacion-asilo-en-frontera-a-potenciales-victimas-de-trata\\_76034/](http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2013-10-22/cear-alerta-de-denegacion-asilo-en-frontera-a-potenciales-victimas-de-trata_76034/)

<sup>36</sup> Europa Press, *Suspendido un año más el Fondo para la Integración de Inmigrantes*, 2013. Disponible en

<http://www.europapress.es/epsocial/inmigracion-00329/noticia-pge-gobierno-suspende-ano-mas-fondo-integracion-inmigrantes-20131015140205.html>

<sup>37</sup> D'Ancona C., M.A. y Vallés Martínez, M. (2011) *Evolución del racismo y la xenofobia en España*. Disponible en

---

[http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/inicio\\_descargaFichero.action?bibliotecaDatoId=216](http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/inicio_descargaFichero.action?bibliotecaDatoId=216)

<sup>38</sup> Cáritas, *La red de acogida de cáritas constata un aumento de la pobreza, la desigualdad y la injusticia social*, 2012 Disponible en [http://www.caritas.es/noticias\\_tags\\_noticialInfo.aspx?Id=6017](http://www.caritas.es/noticias_tags_noticialInfo.aspx?Id=6017)

<sup>39</sup> Directiva 2002/90/CE

<sup>40</sup> Salvemos la hospitalidad, [www.salvemoslahospitalidad.org](http://www.salvemoslahospitalidad.org)

<sup>41</sup> Escamilla M. y Plataforma Otro Derecho Penal es Posible, *La manta y la Solidaridad*, 2014

<sup>42</sup> RD 576/2013

<sup>43</sup> Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización de la gestión de las prestaciones de asistencia sanitaria derivadas de la aplicación de los Reglamentos comunitarios y de los Convenios internacionales de la Seguridad Social*, 2012

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Dictamen 826/2012 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.

<sup>45</sup> SOS Racismo, *Informe Anual 2013*, 2013.

<sup>46</sup> Médicos del Mundo, *Dos años de reforma sanitaria: más vidas humanas en riesgo*, 2014 [http://www.medicosdelmundo.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos\\_Impacto-Reforma-Sanitaria-Medicos-del-Mundo\\_3ec0bdf9%232E%23pdf](http://www.medicosdelmundo.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_Impacto-Reforma-Sanitaria-Medicos-del-Mundo_3ec0bdf9%232E%23pdf)

<sup>47</sup> Yo Sí, Sanidad Universal, <http://yosisanidaduniversal.net/portada.php>

<sup>48</sup> Perazzo C., PUCAFREU, *Menores Extranjeros No Acompañados y Sin Protección en Europa, Resumen del Informe Comparativo e Informe de Investigación en España*, 2013; Quiroga V. y Alonso A., *Abriendo Ventanas: Infancia, Adolescencia y familias inmigradas en situaciones de riesgo social*, UNICEF- Fundacio Pere Tarres, 2011.

<sup>49</sup> Foro para la Integración, *sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España*, 2013 Disponible en

[http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/INFORME\\_ESTADO\\_SITUACION\\_2013\\_6\\_noviembre\\_2013.pdf](http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/INFORME_ESTADO_SITUACION_2013_6_noviembre_2013.pdf)

<sup>50</sup> Así por ejemplo, los boletines oficiales de Galicia, Aragón, Murcia y Valencia exigen la solicitud de declaración de la renta o justificación del domicilio fiscal para las becas de libros, mientras otras comunidades como las Islas Baleares y La Rioja permiten otros métodos acreditativos.

---

<sup>51</sup> Directiva 2012/29/EU

<sup>52</sup> Oxfam, *Gobernar para las élites*, 2014. Disponible en <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf>

<sup>53</sup> Lunaria, *Informe An Inhuman Cost*, 2013

<sup>54</sup> García J., Bradford, B., García J. A., Gascón A., & Llorente A., *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*, 2013; Amnistía Internacional, *Parad el Racismo, no a las Personas*, 2011; Brigadas Vecinales, *Informes 2011-2012 y 2010-2011*; Relator de la ONU contra el Racismo, la Discriminación Racial y la Xenofobia A/HRC/23/56/Add.2 2013; Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa, Tercer (2006) y Cuarto (2011) Informe sobre España; Comité de Derechos Humanos, Williams R. y Lecraft c. España, Comunicación 1493/2006; y Comité para la Eliminación Racial, Observaciones finales sobre España 2011; Defensor del Pueblo, Informe Anual 2012 y 2013.

<sup>55</sup> FRA 2014

<sup>56</sup> STS 1536/2007

<sup>57</sup> A/HCR/20/24, 24 Abril 2013.

<sup>58</sup> A/HCR/20

<sup>59</sup> Pueblos Unidos, Informe Anual, 2014.

<sup>60</sup> Defensor del Pueblo, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Informe Anual 2012, 2011 y 2010; Pueblos Unidos, Informe Anual 2014 y 2013; Relator Especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 2013 A/HRC/23/56/Add.2; Women's Link Worldwide, *Mujeres en los Centros de Internamiento, Realidades entre rejas*, 2012; Defensor del Pueblo, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Informe Anual 2012, 2011 y 2010; CEAR, *Situación de los centros de internamiento para extranjeros en España*, 2009; Comisario del Consejo de Europa para los Derechos Humanos, Informe sobre su visita a España, CommDH(2005)8, 2005, entre otros.

<sup>61</sup> Existen actualmente ocho CIE: Algeciras, Barcelona, Gran Canaria, Madrid, Murcia, Tenerife, Valencia y Fuerteventura (este último clausurado temporalmente).

<sup>62</sup> Pueblos Unidos, *Informe Anual 2013*; Martínez M. (Dir.) *Mujeres en el CIE. Género, Inmigración e Internamiento*, 2013; Women's Link Worldwide, *Mujeres en los centros de internamiento de extranjeros, Realidades entre rejas*, 2012; CEAR, *La situación de las personas refugiadas en España*, CEAR, 2013, 2012, 2012, entre otros.

---

<sup>63</sup>Las cifras oficiales no son claras. REVISAR las cifras que dan otras cosas esta es de Pueblos Unidos que dice que “poco mas de la mitad”p.5. Esta misma cifra es la que usa el Relator contra la discriminación Racial que dice haberla tomado del Defensor. According to the Spanish Bar Association, of the 16,590 people detained on expulsion orders in 2009, only 8,935 were expelled (Abogacía Española 2012). Añadiremos cifra Margarita mujeres en el CIE. Y lo del Ministro del otro día en Barcelona

<sup>64</sup> En el periodo 2008-2011, el 20% del gasto de las expulsiones, se habría financiado con cargo a estos fondos. Gonzalez C. y Miyar M., *Medidas prácticas para la Reducción de la Inmigración Irregular*, Red Europea de Migraciones, 2011

<sup>65</sup> Fuente: BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-344, de 07/10/2013

<sup>66</sup> En el periodo 2008-2011, el 20% del gasto de las expulsiones, se habría financiado con cargo a estos fondos. Carmen Gonzalez Enrique y Maria Miyar, *Medidas prácticas para la Reducción de la Inmigración Irregular*, Red Europea de Migraciones, 2011.

<sup>67</sup>Fundamental Rights Agency, *Fundamental Rights of Migrants in an irregular situation in the European Union, Comparative Report*, 2011.

<sup>68</sup> Artículo 241, Real Decreto 557/2011

<sup>69</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Evaluación de los acuerdos de readmisión de la UE, COM (2011) 76*, 2011; Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Francois Crepeau, A/HCR/23/46, 2013

<sup>70</sup> Recomendación de la Agencia Europea de Derechos Humanos, artículo 14.2 de la Directiva de Retorno 2008/115/CE, *Fundamental Rights of Migrants in an irregular situation in Europe*, 2011.

**+Social.** Junio de 2014.

Este documento ha sido escrito por los investigadores de +Social Ángela Fanjul, Gonzalo Fanjul, Sonia Garrido y Marcela Zuleta. Los autores agradecen la colaboración y asesoría de Isabel de las Casas.

La información de este trabajo era correcta en el momento de su publicación. Su contenido puede ser utilizado parcialmente siempre que la fuente esté adecuadamente citada.

**+Social** es una asociación registrada en España. Pueden visitar nuestra web en [www.masocial.org](http://www.masocial.org) y seguir nuestras actividades en @masocialorg.