



Asociación Española
para el Derecho Internacional
de los Derechos Humanos

Société Espagnole pour le Droit International des Droits Humains
Spanish Society for the International Human Rights Law

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

EXAMEN DE LOS INFORMES PERIÓDICOS XVIII A XX DE ESPAÑA

Ginebra, febrero de 2011

DICTAMEN

LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

Cristina de la Serna (abogada colaboradora)

y Carlos Villán Durán (Presidente de la AEDIDH)

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN
- II. CONDICIONES DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS
 - a) Régimen jurídico
 - b) Colectivo de personas extranjeras afectadas
 - c) Deficiencias e irregularidades denunciadas por el Defensor del Pueblo, la Fiscalía General del Estado y las organizaciones de la sociedad civil
 - i. Condiciones de las instalaciones
 - ii. Acceso a prestaciones sanitarias y sociales
 - iii. Irregularidades en materia de procedimiento y tutela judicial efectiva de las personas internadas
 - iv. Denuncias de torturas, malos tratos y otros delitos cometidos por los agentes de seguridad del centro
- III. LOS CIE Y LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL
- IV. CONCLUSIONES



Asociación Española
para el Derecho Internacional
de los Derechos Humanos

Société Espagnole pour le Droit International des Droits Humains
Spanish Society for the International Human Rights Law

I. INTRODUCCIÓN

La Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante AEDIDH) lamenta que el Gobierno español, para la elaboración de los Informes Periódicos XVIII a XX presentados conjuntamente ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante, el Informe Periódico; y el CEDR o el Comité), no haya consultado con el Defensor del Pueblo u otras instituciones regionales de derechos humanos, ni con la Fiscalía General del Estado, ni con las distintas organizaciones de la sociedad civil, a pesar de que así se lo había recomendado el propio Comité en sus últimas observaciones finales¹.

También lamentamos que el Informe Periódico no se refiera a la situación de las personas que se encuentran en Centros de Internamiento de Extranjeros (en lo sucesivo, CIE), pese a la existencia de informes del Defensor del Pueblo, de la Fiscalía General del Estado y de organizaciones de la sociedad civil, que evidencian serias deficiencias que equivalen a violaciones de los derechos humanos de las personas extranjeras internadas.

En el presente informe la AEDIDH expone (II) las condiciones de internamiento de las personas extranjeras en los CIE, a la luz de los informes publicados por el Defensor del Pueblo español, la Fiscalía General del Estado y otras organizaciones de la sociedad civil. A continuación se analizan (III) las vulneraciones a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial que supone el actual régimen de los CIE. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones (IV).

II. CONDICIONES DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

a) Régimen jurídico

El ingreso de personas extranjeras en los CIE se regula en los artículos 62, 62 bis y 63 de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, la “Ley Orgánica 4/2000”); en los artículos 153 a 155 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica

¹ Cfr Observaciones finales (OF) del CERD relativas a los informes periódicos 16º y 17º de España, CERD/C/64/CO/6, pár. 18, p. 5.



Asociación Española
para el Derecho Internacional
de los Derechos Humanos

Société Espagnole pour le Droit International des Droits Humains
Spanish Society for the International Human Rights Law

4/2000; y en la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1999, sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los CIE.

Los CIE son gestionados directamente por el Ministerio del Interior. En ellos son internadas, previo informe del Ministerio Fiscal y autorización del Juez de Instrucción, las personas extranjeras a las que se haya incoado un expediente administrativo sancionador de expulsión, fundamentalmente por encontrarse irregularmente en territorio español. Ello puede ser debido a no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia, o tener caducada por más de tres meses la mencionada autorización. En ningún caso se trata de personas que hayan cometido delitos conforme al D. interno español.

Según la Ley Orgánica 4/2000, la finalidad del ingreso es evitar la incomparecencia del extranjero mientras se tramita su expediente de expulsión. Se trata, por tanto, de una medida privativa de libertad preventiva, que se adopta en el marco de un procedimiento sancionador administrativo. Debe destacarse que el internamiento en un CIE es la única medida cautelar de aseguramiento que prevé la normativa aplicable para este tipo de procedimientos administrativos. La estancia de una persona extranjera en estos centros puede durar hasta sesenta días². Una vez agotado ese plazo, y con independencia del estado en el que se encuentre el procedimiento administrativo sancionador, la persona extranjera internada debe ser necesariamente puesta en libertad.

En el artículo 62 bis de la Ley Orgánica 4/2000 se establece que “*los centros de internamiento de extranjeros son establecimientos públicos de carácter no penitenciario*” y reconoce a los extranjeros privados de libertad los siguientes derechos:

- a. Ser informado de su situación.
- b. El respeto a la vida, integridad física y salud, sin que puedan en ningún caso ser sometidos a tratos degradantes o a malos tratos de palabra o de obra y a que sea preservada su dignidad y su intimidad.

² En la redacción original de la Ley Orgánica 4/2000 el período máximo durante el que podían estar internadas las personas extranjeras en estas dependencias era de 40 días (el legislador tomó dicho límite del artículo 16.4 del Convenio Europeo de Extradición, de 12 de diciembre de 1957). El aumento hasta 60 días fue introducido por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Mediante esta reforma se transpuso al ordenamiento jurídico español, entre otras, la Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008 (conocida como “directiva de la vergüenza”), que faculta a los Estados miembros de la UE a internar a las personas extranjeras en situación administrativa irregular durante un plazo de seis meses, prorrogable por otros doce (lo que supone un total de dieciocho meses).



Asociación Española
para el Derecho Internacional
de los Derechos Humanos

Société Espagnole pour le Droit International des Droits Humains
Spanish Society for the International Human Rights Law

- c. El ejercicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las derivadas de su situación de internamiento.
- d. Recibir asistencia médica y sanitaria adecuada y ser asistidos por los servicios de asistencia social del centro.
- e. Comunicar inmediatamente a la persona que designe en España y a su abogado el ingreso en el centro, así como a la oficina consular del país del que sea nacional.
- f. Ser asistido por abogado, que se proporcionará de oficio en su caso, y comunicarse reservadamente con él, incluso fuera del horario general del centro, cuando la urgencia del caso lo justifique.
- g. Comunicarse en el horario establecido por el centro con sus familiares, funcionarios consulares de su país u otras personas; derecho que sólo podrá restringirse por resolución judicial.
- h. Ser asistido por intérprete si no comprende o no habla castellano, de forma gratuita si careciese de medios económicos.
- i. Tener en su compañía a sus hijos menores, siempre que el Ministerio Fiscal informe favorablemente tal medida y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar.
- j. Entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales y organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales de protección de inmigrantes.

En la última reforma de la Ley Orgánica 4/2000, introducida por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, se estableció que *“las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes y los organismos internacionales pertinentes”* podrán visitar los CIE (artículo 62bis.2). No obstante, este precepto todavía no se aplica, al estar pendiente de ser desarrollado reglamentariamente, por lo que sigue existiendo un vacío legal que impide o limita las condiciones de visita de estas organizaciones a los CIE.



Asociación Española
para el Derecho Internacional
de los Derechos Humanos

Société Espagnole pour le Droit International des Droits Humains
Spanish Society for the International Human Rights Law

b) Colectivo de personas extranjeras afectadas

Lamentamos la falta de transparencia del Gobierno español en a la publicación de datos oficiales sobre los CIE. El Ministerio del Interior, responsable de los mismos, no ha publicado ninguna cifra oficial acerca del número de personas afectadas. En efecto, en el último Anuario Estadístico publicado por dicho Ministerio (esto es, el correspondiente al año 2009³) no aparece ningún dato relativo a los CIE.

Solamente se han ofrecido datos oficiales por parte del Ministerio del Interior en una ocasión: la comparecencia del Secretario de Estado de Seguridad de ese Ministerio ante el Congreso de los Diputados, en respuesta a la pregunta de una diputada, un año después de haber sido formulada. No obstante, la información ofrecida en esa ocasión se limitó a la ocupación media de los tres CIE que existen en la Comunidad Autónoma de Andalucía⁴. La falta de transparencia del Ministerio del Interior en relación a esta materia es evidente, por lo que no respeta el derecho de las personas a acceder a información pública.

Los únicos datos conocidos sobre el número de personas extranjeras internadas anualmente en CIE son los que publica la Fiscalía General del Estado en su Memoria Anual del año 2010, que contiene los datos relativos al año 2009. Según esta fuente⁵, la situación se resume en el cuadro siguiente:

³ El Anuario estadístico del Ministerio del Interior correspondiente al año 2009 puede consultarse en el siguiente enlace:

<http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/anuarios/anuario2009/Anuario2009.pdf>

⁴ Cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión de 12 de noviembre de 2009, pp. 23 y 24.

⁵ Cfr. Memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2010 (puede consultarse en http://www.fiscal.es/ficheros/memorias/484/1022/MEMFIS10_completo_con_botones.PDF), p. 889.

CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS⁶ (año 2009)

	INGRESOS			SALIDAS		
	Hombres	Mujeres	Total	Expulsión	Plazo	Otras
CIES						
Algeciras e Isla de las Palomas	3.702	270	3.972	1.746	110	2.116
Barcelona	1.873	72	1.945	1.013	76	856
Barranco Seco (Las Palmas)	713	49	762	251	21	490 ⁷
El Matorral (Fuerteventura)	1.005	18	1.025	584	27	414 ⁸
Hoya Fría (Tenerife)	1.307	23	1.330	659	37	634 ⁹
Madrid	3.564	710	4.274	2.331	226	1.717
Málaga	1.108	215	1.323	896	3	424
Valencia	1.769	190	1.959	1.455	7	497
TOTAL	15.041	1.547	16.590	8.935	507	7.148

Por tanto, durante el año 2009 fueron internadas en los nueve CIE existentes en España un total de 16.590 personas extranjeras, de la cuales solamente **8.935** fueron expulsadas del territorio español.

Puesto que el internamiento en los CIE se concibe como una medida cautelar de aseguramiento personal durante la tramitación de un procedimiento administrativo de expulsión, resulta contradictorio que en casi la mitad de los casos el procedimiento no haya culminado con el efecto

⁶ Datos suministrados por la Comisaría General de Extranjería y Documentación

⁷ Seis traslados a CIE Madrid

⁸ 220 traslados (197 a CIE Madrid y 23 a CIE Málaga)

⁹ 402 traslados (332 a CIE Madrid y 70 a CIE Málaga)



Asociación Española
para el Derecho Internacional
de los Derechos Humanos

Société Espagnole pour le Droit International des Droits Humains
Spanish Society for the International Human Rights Law

que se pretendía asegurar con la medida. De lo que se infiere que la privación del derecho a la libertad de las personas no estuvo justificada en la mitad de los casos.

c) Deficiencias e irregularidades denunciadas por el Defensor del Pueblo, la Fiscalía General del Estado y las organizaciones de la sociedad civil

Ya se ha indicado que la Ley Orgánica 4/2000 reconoce una serie de derechos a las personas extranjeras internadas en CIE. Sin embargo, es necesario conocer el modo en que se desarrollan los ingresos y estancias en estas dependencias, a fin de valorar su impacto en materia de derechos humanos. Pues bien, tanto el Defensor del Pueblo como la Fiscalía General del Estado y distintas organizaciones de la sociedad civil, han publicado informes después de visitar estos centros, poniendo de manifiesto serias deficiencias en las condiciones de internamiento.

En concreto, para la elaboración del presente informe han sido consultados los siguientes documentos:

- Los informes anuales del Defensor del Pueblo español correspondientes a los años 2007, 2008 y 2009 (el correspondiente al año 2010 aún no ha sido publicado)¹⁰;
- La última Memoria publicada por la Fiscalía General del Estado, esto es, la correspondiente al año 2010 (en la que se contienen los datos relativos al año 2009)¹¹;
- El informe realizado por la organización de la sociedad civil Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en el marco del Estudio Europeo DEVAS (*Civil Society Report on the Administrative Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Illegally Staying Third-Country Nationals*) iniciado por el Servicio Jesuita a Refugiados en el año 2008 con financiación del Fondo Europeo para los

¹⁰ Los Informes Anuales del Defensor del Pueblo pueden ser consultados en <http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/index.html>. En concreto, la situación de los CIE aparece reflejada en las pp. 500 a 511 del Informe Anual del año 2007, en las pp. 280 a 285 del Informe Anual del año 2008 y en las pp. 441 a 453 del Informe Anual del año 2009.

¹¹ *Cit. supra.* Cfr. en concreto, Capítulo VII, La Medida Cautelar de Internamiento pp. 883 a 892, donde se recogen las conclusiones de los Fiscales de Extranjería relativas a todos los CIE existentes en España.

Refugiados de la Comisión Europea. Dicho estudio, que fue publicado en diciembre de 2009, lleva como título *Situación de los centros de internamiento para extranjeros en España*, y estudia la situación en tres de los nueve CIE existentes en España: Aluche (Madrid), Zapadores (Valencia) y Capuchinos (Málaga)¹².

- El informe realizado conjuntamente por las organizaciones de la sociedad civil Ferrocarril Clandestino, SOS Racismo Madrid y Médicos del Mundo Madrid, con el título *Voces desde y contra los Centros de Internamiento de Extranjeros*, publicado en octubre de 2009. Se refiere a la situación del CIE de Aluche (Madrid), el mayor existente en España¹³.

Las irregularidades detectadas por todos estos informes se refieren a los siguientes aspectos: (i) condiciones de las instalaciones; (ii) acceso a prestaciones sanitarias y sociales; (iii) irregularidades en materia de procedimiento y tutela judicial efectiva de las personas internadas; y (iv) denuncias de torturas, malos tratos y otros abusos cometidos por los agentes de seguridad del Centro.

Exponemos a continuación, sin ánimo de ser exhaustivos, las deficiencias más llamativas.

i) Condiciones de las instalaciones

El marcado carácter penitenciario de muchos CIE se pone de manifiesto en todos los informes consultados. La Fiscalía General del Estado afirma que el CIE de Algeciras tiene apariencia “*de una prisión orientada al castigo y de rehabilitación del delincuente*”, pese a que en la normativa que regula los CIE se insiste en que “*los centros de internamiento de extranjeros son establecimientos públicos de carácter no penitenciario*” (artículo 62 bis de la Ley Orgánica 4/2000).

En efecto, tal y como se indica en el Informe *Voces desde y contra los Centros de Internamiento de Extranjeros*, seis de los nueve CIE existentes eran centros penitenciarios o campamentos militares antes de ser reconvertidos en CIE¹⁴. A esto se añade el hecho de que la regulación de los CIE es mucho menos exhaustiva (y en algunas materias inexistente) que las normas por las que se rigen los centros de régimen penitenciario en lo relativo a régimen de visitas, prestaciones sociales y

¹² Disponible en <http://www.cear.es/informes/Informe-CEAR-situacion-CIE.pdf>.

¹³ Disponible en http://www.icam.es/docs/ficheros/200912110006_6_0.pdf. Recoge testimonios de personas internadas en el CIE de Aluche (Madrid) y las conclusiones extraídas de los mismos.

¹⁴ Cit. *supra*. pp. 36 y 37.



Asociación Española
para el Derecho Internacional
de los Derechos Humanos

Société Espagnole pour le Droit International des Droits Humains
Spanish Society for the International Human Rights Law

sanitarias, instalaciones y ocio. Los dos informes realizados por organizaciones de la sociedad civil coinciden en afirmar que las condiciones en los CIE son peores en casi todos los sentidos que en los centros de régimen penitenciario.

En cualquier caso, el origen carcelario de los locales donde se asientan los CIE conlleva una clara falta de adecuación de los CIE a los fines legalmente establecidos, esto es, limitar la libertad ambulatoria de personas como medida cautelar mientras se dilucida un procedimiento administrativo.

El Defensor del Pueblo viene denunciando en sus últimos informes anuales¹⁵, en relación con muchos de los CIE visitados: (i) la falta de intimidad de los internados en los dormitorios (divididos por rejas y no por muros) y en los baños; (ii) la división por sexos de las dependencias (lo cual impide que las familias puedan permanecer juntas); (iii) deficiencias en cuanto a la limpieza e higiene de las instalaciones; (iv) el hacinamiento de los internados (entre 6 y 8 personas por dormitorio); (v) la falta de cámaras en lugares comunes; (vi) y la insuficiencia de zonas de ocio para los internados.

CEAR resalta además que tanto en el CIE de Aluche (Madrid) como en el CIE de Zapadores (Valencia) no hay inodoros en las celdas donde duermen encerradas las personas internadas, siendo por tanto imposible acceder a ellos durante toda la noche.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado afirma, en relación con el CIE de Capuchinos (Málaga), que *“sus instalaciones son sencillamente deplorables a tal punto que califique como una inversión a fondo perdido toda la que se encamine a la rehabilitación de una estructura irreparable”*¹⁶. En este sentido, debe ponerse de manifiesto que todavía no se han iniciado obras de construcción de un nuevo CIE en Málaga que lo sustituya. El Ministerio Público también denuncia en su Memoria del año 2009 la carencia de un plan de seguridad y emergencia integral contra incendios en el CIE de Barranco Seco¹⁷.

ii) Acceso a prestaciones sanitarias y sociales

Otra constante en todos los informes consultados es la deficiencia en las prestaciones sanitarias y sociales que perciben las personas internadas en los CIE. La Fiscalía General del Estado resalta

¹⁵ Cit. *supra*.

¹⁶ Cit. *supra*. p. 890.

¹⁷ Cit. *supra*.. p. 891.

en su Memoria *“la generalizada ausencia de asistentes sociales en los Centros, que ha tenido que ser suplida en no pocas ocasiones por Cruz Roja o la colaboración de Organizaciones No Gubernamentales”* y *“las [deficiencias] relativas a la asistencia sanitaria”*¹⁸.

El Defensor del Pueblo incide en sus informes¹⁹ en señalar la falta de asignación de personal sanitario para cada CIE, la infrecuencia con la que acuden los médicos a asistir a las personas internadas (solamente dos veces por semana en algunos CIE), la ausencia de instrumental médico básico para el servicio médico, y la falta de trabajadores sociales asignados a cada Centro.

CEAR pone de manifiesto además la falta de atención médica especializada para los internados con necesidades específicas, como los que tienen síndrome de abstinencia o enfermedades psiquiátricas²⁰. Asimismo, destaca en su informe que alrededor del 30% de las personas internadas entrevistadas en los CIE de Madrid, Málaga y Valencia *“refieren tener síntomas de adelgazamiento o debilidad, hambre o malestar físico o emocional que atribuyen a mala alimentación”*²¹ y que *“cerca del 75% presentan en algún momento tristeza y ganas de llorar y alrededor del 10% afirman tener en algún momento ideas de suicidio”*²².

En relación con el CIE de Aluche (Madrid) el Informe *Voces desde y contra los Centros de Internamiento de Extranjeros*, pone de manifiesto que *“la atención básica de salud es muy deficiente”*, incidiendo en que el *“personal sanitario es escaso y no asegura la consulta a quienes la precisan, tampoco se garantiza el tratamiento continuado”*, *“la prescripción farmacológica es insuficiente”* y que *“se interna, en condiciones infrahumanas, a pacientes que deben mantener un aislamiento respiratorio por padecer tuberculosis o varicela y la administración del tratamiento, cuando se llega a realizar, no se hace de forma correcta”*. Estas organizaciones de la sociedad civil aseguran igualmente que *“las personas internadas no tienen acceso a servicios de atención social, habida cuenta que el centro carece de los recursos necesarios para prestar estos servicios”*²³.

¹⁸ Cit. *supra.* p. 891.

¹⁹ Cit. *supra.*

²⁰ Cit. *supra.* pp 176 y 177.

²¹ Cit. *supra.* p. 171.

²² Cit. *supra.* p. 177.

²³ Cit. *supra.* pp 176 y 177.

iii) Irregularidades en materia de procedimiento y tutela judicial efectiva de las personas internadas.

Tanto el Fiscal General del Estado como el Defensor del Pueblo han señalado en sus respectivos informes deficiencias en las comunicaciones entre los responsables de los CIE y la autoridad judicial durante la estancia de personas extranjeras en estas dependencias. Así, se indica que no se comunican las medidas de aislamiento a las personas internadas por parte de los directores de los centros²⁴; y que se producen *“muchas disfunciones en el seguimiento de los internamientos acordados [que] son debidas a la falta de comunicación fluida entre juzgado y autoridad administrativa que, como han denunciado algunos FDE [Fiscales de Extranjería] en el caso de la puesta en libertad del extranjero cuya repatriación no pudiera efectuarse por circunstancias sobrevenidas al momento de su internamiento, podría afectar gravemente al derecho a la libertad del afectado”*²⁵.

Se denuncia también tanto por el Defensor del Pueblo como por parte de las organizaciones de la sociedad civil la falta de intérpretes a algunas lenguas, y el modo en que se delega en los propios internos para que realicen labores de traducción con los que no hablan el castellano.

CEAR indica también que en determinados CIE ni siquiera se informa a las personas extranjeras de sus derechos a solicitar asilo y de comunicarse con el Juez o con el Fiscal en cualquier momento durante su estancia para hacerles llegar sus quejas²⁶. Se indica igualmente que un 20% de las personas internas tienen *“temores fundados de que su vida corra peligro si son repatriadas”*. Tales temores de carácter político deberían tenerse en cuenta para calificar a la persona internada como candidata a la condición de refugiada, conforme a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (ratificada por España)²⁷.

Todas las organizaciones de la sociedad civil cuyos informes han sido consultados, ponen además en evidencia las dificultades que encuentran los abogados a la hora de acceder a los CIE para reunirse con sus representados debido a las limitaciones del régimen de visitas.

²⁴ Cfr. Informe Anual del Defensor del Pueblo del año 2007 cit. *supra*, p. 511.

²⁵ Cfr. Memoria Anual del año 2010 de la Fiscalía General del Estado, cit. *supra*, p. 887.

²⁶ Cit. *supra*, p. 175

²⁷ Cit. *supra*, p. 173



Asociación Española
para el Derecho Internacional
de los Derechos Humanos

Société Espagnole pour le Droit International des Droits Humains
Spanish Society for the International Human Rights Law

iv) **Denuncias de torturas, malos tratos y otros delitos cometidos por los agentes de seguridad del centro.**

En los informes de las organizaciones de la sociedad civil consultados se hace referencia a numerosos casos de torturas, malos tratos y otros delitos que habrían sido cometidos por los agentes de policía encargados de la seguridad del centro, de los que han resultado víctimas las personas extranjeras internadas.

El Defensor del Pueblo hace alusión en sus Informes a quejas recibidas por estos motivos, si bien indica que la institución se abstuvo de investigarlas toda vez que estas mismas quejas se habían puesto también en conocimiento de las autoridades judiciales²⁸. No se tiene noticias de las actividades de prevención de la tortura en los CIE que el Defensor del Pueblo debiera emprender en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura previsto en el Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura.

Por su parte, CEAR asegura que *“algunos de los testimonios ...permiten afirmar que han existido en las fechas inmediatas a la visita actos calificables como de tortura a internos, en los CIE de Madrid y Valencia”*. No obstante, CEAR expresa que *“se carece de la voz de las víctimas directas (expulsadas al día siguiente o en los días inmediatos) y no ha podido [...] disponer de informes o la posibilidad de hacer una exploración médica de secuelas”*. En otras palabras, las víctimas de torturas y malos tratos habrían sido expulsadas del país sin haber podido denunciar estos hechos y sin haberse procedido por tanto a una investigación de los mismos.

El informe *Voces desde y contra los Centros de Internamiento de Extranjeros* también se hace eco de casos de tortura, malos tratos y otros delitos cometidos por el personal responsable de la seguridad del CIE de Aluche (Madrid), afirmando lo siguiente en sus conclusiones:

“Según distinta jurisprudencia de orden internacional y nacional, el ser humano tiene el derecho a la integridad frente a la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes. Sin embargo, según los testimonios obtenidos para este informe, gran parte de las conductas detectadas en el CIE de Aluche podrían tipificarse como torturas, ya que las personas que cometerían los supuestos delitos son funcionarios públicos, abusando de su cargo y, en la mayoría de los casos, por razones basadas en algún tipo de discriminación.

²⁸ El artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo establece que “el defensor del pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional.

En otras ocasiones, se trataría de otro tipo de conductas delictivas, como la omisión del deber de perseguir delitos, o de delitos generales, en el caso de que se convenga que por su naturaleza no son constitutivas de tortura sino de lesiones, amenazas, etcétera.

[...]

Además, pese a que entre los principios básicos de actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado se supone que se encuentran los de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance, siempre que sea para evitar un daño grave, inmediato e irreparable, de los testimonios recogidos se deduce que el uso de la fuerza en el CIE es una práctica que no responde a estos principios, sino a un modo común de operar de algunas personas pertenecientes a dichos cuerpos. Conductas que se repiten durante todo el proceso, tanto en las fases de detención como en las de internamiento y de expulsión.

Por otra parte, dentro de los abusos de autoridad se han descrito conductas que podrían ser constitutivas de delitos contra la libertad sexual, con el agravante de que serían cometidos abusando de sus funciones.

[...]

Asimismo, los insultos y vejaciones podrían ser constitutivos de un delito contra la integridad moral o, en su caso, una falta de vejaciones injustas. También están sometidas a este maltrato psicológico las familias de las personas retenidas, a causa de la desinformación sobre el internamiento, la escasa duración de las visitas y el trato que reciben cuando acuden al centro²⁹.

III. LOS CIE Y LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

El artículo 1.1. de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (en lo sucesivo, la Convención) define el término discriminación racial como *“toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”*.

El Art. 1.2 establece que la Convención *“no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la presente Convención entre ciudadanos y no*

²⁹ Cit. supra. pp. 174 y 175. Las negritas y el subrayado son nuestros.



Asociación Española
para el Derecho Internacional
de los Derechos Humanos

Société Espagnole pour le Droit International des Droits Humains
Spanish Society for the International Human Rights Law

ciudadanos”. Sin embargo, como precisó el CEDR en su Recomendación general (RG) núm. XXX sobre discriminación contra los no ciudadanos, el Art. 1.2 “*no debe interpretarse que redunde en modo alguno en detrimento de los derechos y libertades reconocidos y enunciados en particular en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*”³⁰.

Por tanto, la prohibición general de discriminación racial que establece el Art. 5 de la Convención también se aplica a los no ciudadanos (incluidos los extranjeros en situación administrativa irregular). En particular, el Art. 5 dispone que los Estados “deben garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico”, en lo relativo al disfrute de la mayoría de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales y que se recogen expresamente en el propio Art. 5, tales como: (a) el derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia; (b) el derecho a la seguridad personal y a la integridad física; (c) los derechos políticos; (d.i) el derecho a circular libremente; (e) los derechos económicos, sociales y culturales, en particular (iv) el derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales.

El CEDR también afirmó que “la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia... no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo”³¹.

Tratándose del derecho a la libertad de las personas, Los Estados están obligados a “*garantizar la seguridad de los no ciudadanos, en particular por lo que respecta a la detención arbitraria...*”³² y a garantizar el disfrute de sus derechos humanos. En lo que respecta a España, el CEDR instó en su últimas observaciones finales a “*que vele por que todos los extranjeros en el país, dispongan o no de documentación y se hallen en situación regular o irregular, puedan gozar de sus derechos humanos*”³³.

Por tanto, el internamiento generalizado de las personas extranjeras indocumentadas en los CIE es una medida legislativa discriminatoria, contraria al derecho a la libertad y a la seguridad jurídica de esas

³⁰ RG XXX de 5 de agosto de 2004. Doc. HRI/GEN/1 Rev. 9 (Vol. II), de 27 de mayo de 2008, pp. 44-49, párrafo 2.

³¹ RG XXX, cit., pár. 4.

³² *Ibidem*, pár. 19.

³³ OF de 2004, pár.12.

personas, contemplado en Art. 5 de la Convención, ya que es absolutamente desproporcionada al logro del objetivo (legítimo) del Estado de regular las migraciones. También es contrario al principio general de no discriminación que inspira a todo el Derecho internacional de los derechos humanos.

Por lo mismo, es contraria a la Convención tanto la legislación de extranjería española como la de la Unión Europea (Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008), puesto que ambas disponen la privación de libertad sistemática respecto a personas extranjeras que no han cometido ilícito penal alguno, pero que incurren en una situación administrativa irregular. Tales internamientos son desproporcionados al objetivo (legítimo) de la Directiva, para cuya consecución se debieran valorar otras medidas alternativas que se ajusten a la Convención y a los demás instrumentos internacionales de derechos humanos.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos humanos de los migrantes:

“Los Estados no deberían privar a los inmigrantes de su derecho a la libertad en razón de su situación de inmigración [...] Los Estados deberían considerar y utilizar alternativas a la detención de inmigrantes de conformidad con el derecho internacional y las normas internacionales de derechos humanos. La detención no debe considerarse necesaria o proporcionada si no se han considerado y evaluado otras medidas menos restrictivas para lograr el mismo objetivo legítimo³⁴.” (la negrita es nuestra).

Entre las medidas alternativas al internamiento propuestas por el Relator Especial, se encuentran: llevar un registro de las personas extranjeras en situación irregular; asegurar su comparecencia a través de medidas de vigilancia; el depósito de una garantía financiera; y la obligación de permanecer en un domicilio designado, un centro abierto u otro tipo de vivienda especial³⁵. Además, tales medidas alternativas deben estar previstas en la ley, no ser discriminatorias y estar sujetas a examen judicial³⁶. En todo caso, debieran ser desarrolladas en consulta con las ONG locales con experiencia³⁷.

El Consejo de Derechos Humanos también abogó por la adopción de “medidas sustitutorias de la detención” y condenó los “actos de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de

³⁴ *Cfr.* Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, doc. A/65/222, de 3 de agosto de 2010, párrafos 85 y 90.

³⁵ *Ibidem*, pág. 94.

³⁶ *Ibidem id.*, pág. 95.

³⁷ *Ibidem id.*, pág. 96.

intolerancia contra los migrantes y los estereotipos que se les suelen aplicar, incluidos los basados en la religión o en las creencias”³⁸.

Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria expresó su opinión sobre los regímenes de internamiento de extranjeros, como los que se practican en España y en otros Estados miembros de la Unión Europea:

“El Grupo de Trabajo ha expresado también públicamente su preocupación ante una iniciativa legislativa adoptada por una organización regional integrada principalmente por países receptores, consistente en autorizar a los Estados interesados a detener a los inmigrantes en situación irregular durante un período de hasta 18 meses en espera de su expulsión. Se permitiría asimismo la detención de los niños no acompañados, de las víctimas de la trata de seres humanos y de personas pertenecientes a otros grupos vulnerables.

[...]

El Grupo es del todo consciente del derecho soberano de los Estados a reglamentar la migración. Sin embargo, considera que la detención de inmigrantes debería suprimirse gradualmente. Los migrantes en situación irregular no han cometido ningún delito. La penalización de la migración irregular sobrepasa el interés legítimo de todo Estado de proteger su territorio y reglamentar la corriente regular de migrantes.^{39”}

Por tanto, el Grupo de Trabajo señaló que la detención administrativa de las personas extranjeras en situación de irregularidad debiera ser el último recurso, y de acuerdo con el principio de proporcionalidad⁴⁰. En todo caso, es aplicable la garantía establecida en el Art. 9.4 del PIDCP, según la cual toda persona detenida tiene el derecho a impugnar ante un tribunal la legalidad de su privación de libertad; el derecho a conocer las razones de su detención en un idioma que comprenda; y a tener acceso a un abogado⁴¹.

Invocando el principio de proporcionalidad, el Grupo de Trabajo insistió en que la detención deberá perseguir siempre un objetivo legítimo, “que no existiría a partir del momento en que ya no hubiera ninguna perspectiva real y tangible de expulsión”⁴².

³⁸ Resolución 15/16, de 30 de septiembre de 2010, párs. 8 y 12.

³⁹ Cfr. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, doc. A/HRC/13/30, de 18 de enero de 2010, párrafos 56 y 58. El subrayado y la negrita son nuestros.

⁴⁰ A/HRC/13/30, cit., pág. 59.

⁴¹ *Ibidem*, pág. 61.

⁴² *Ibidem id.*, pág. 64.



Asociación Española
para el Derecho Internacional
de los Derechos Humanos

Société Espagnole pour le Droit International des Droits Humains
Spanish Society for the International Human Rights Law

Sobre las medidas alternativas a la privación de libertad, el Grupo de Trabajo también abogó por “la notificación periódica a las autoridades, la libertad bajo fianza o la permanencia en centros abiertos o en un lugar asignado”⁴³.

Por lo que se refiere a España, el régimen de internamiento infligido a las personas extranjeras no documentadas no respeta la propia legislación española de extranjería, como lo han puesto de manifiesto los informes citados del Defensor del Pueblo, de la Fiscalía General del Estado y de varias organizaciones de la sociedad civil. En efecto, se han descrito condiciones inhumanas de internamiento en todos los CIE; frecuentes abusos y malos tratos; dificultades y trabas para acceder al Juez, al Fiscal, a sus abogados, familiares, asistencia médica y a las OSC. Todo ello documenta otras violaciones de derechos humanos no derogables, tales como el derecho a la integridad física y moral, así como el derecho a un recurso efectivo. En definitiva, las personas internadas en los CIE sufren una discriminación múltiple que es incompatible con los Arts. 5 y 6 de la Convención.

Tampoco se respetan en los CIE los derechos económicos sociales y culturales de las personas internadas, en particular el derecho de acceso en condiciones de igualdad a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales a que tiene derecho toda persona privada de libertad. Lo que supone una situación discriminatoria que es contraria al Art. 5 de la Convención.

IV. CONCLUSIONES

1. El internamiento preventivo y sistemático de toda persona extranjera en situación administrativa irregular que no haya cometido ningún delito en CIE, es contrario al derecho a la libertad y a la seguridad personales proclamado en el Art. 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esta situación afectó durante el año 2009 a 16.590 personas

⁴³ *Ibidem id.*, pár. 65.

extranjeras, que fueron internadas en los nueve CIE existentes. De ellas, solamente 8.935 fueron expulsadas del territorio español.

2. Además, por tratarse de una medida legislativa desproporcionada en relación al objetivo (legítimo) del Estado de regular las migraciones, es discriminatoria y por tanto incompatible con el Art. 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Por lo tanto, debería abolirse el internamiento en CIE y ser sustituido por otras medidas cautelares que sean compatibles con el derecho a la libertad y seguridad de todas las personas y no discriminatorias, tales como: la notificación periódica a las autoridades, el depósito de una garantía financiera, o la obligación de permanecer en un domicilio designado, un centro abierto u otro tipo de vivienda especial.
3. La normativa de extranjería española ha sido frecuentemente vulnerada en lo que se refiere a las condiciones reales de internamiento en los CIE. Como lo demuestran informes de la máxima solvencia, las personas internadas en los CIE sufren condiciones materiales inhumanas; abusos y malos tratos frecuentes por parte de los responsables de su custodia; se les impone dificultades para acceder al Juez, al Fiscal, a sus abogados, a sus familiares y a las OSC. Todo ello documenta violaciones a derechos humanos no derogables, tales como el derecho a la integridad física y moral y el derecho a un recurso efectivo. En definitiva, las personas internadas en los CIE sufren una discriminación múltiple que es incompatible con los Arts. 5 y 6 de la Convención.
4. Tampoco se respetan en los CIE los derechos económicos sociales y culturales de las personas internadas, en particular el derecho de acceso en condiciones de igualdad a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales a que tiene derecho toda persona privada de libertad. Lo que supone una situación discriminatoria que es contraria al Art. 5 de la Convención.
5. Por último, insistimos con el conjunto de la sociedad civil española, lo mismo que el CEDR⁴⁴ y otros órganos internacionales de protección de los derechos humanos, en que España debe firmar y ratificar urgentemente la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

⁴⁴ OF de 2004, cit., pág. 12.

aEDIDH

Asociación Española
para el Derecho Internacional
de los Derechos Humanos

Société Espagnole pour le Droit International des Droits Humains
Spanish Society for the International Human Rights Law

aEDIDH