



Artículo 5/2017, septiembre (n.º 172)

Centros de Internamiento de Extranjeros: Motivos para su desaparición

Elisa García España (Universidad de Málaga)

Resumen: Presentamos en este trabajo un resumen de un informe donde se desarrollan las razones para la abolición de esta privación de libertad. Se parte de la idea de que estos centros no son más que una muestra de la actitud hostil que Europa tiene hacia las personas inmigrantes más desfavorecidas. La petición está basada en razones muy diversas, tales como que el internamiento en estos CIE es una medida indigna, desproporcionada, opaca e ineficiente, con una ocupación por debajo de su capacidad, con un alto coste económico y, especialmente, un insufrible coste personal. Se demuestra que son centros donde se invisibilizan situaciones de vulnerabilidad y que estamos ante una medida ilegítima e inconstitucional.

Palabras clave: Centros de internamiento de extranjeros, abolición, control de la inmigración.

Title: "Immigration removal centres: grounds for disappearance"

Abstract: We present in this work a summary of a report about the reasons for the abolition of this Immigration Removal Centres. The authors consider that these centers are just a sample of the hostile attitude that Europe has towards the most disadvantaged immigrants. The request for its abolition is based on very different reasons, such as that internment in these centres is an unworthy, disproportionate, opaque and inefficient measure, with an occupation below capacity, with a high economic cost and especially an insufferable personal cost. It is shown that they are centres where situations of vulnerability are invisible and that we are facing an illegitimate and unconstitutional measure.

Key words: Immigration Removal Centres, abolition, control of immigration.

Recepción del original: 21 de julio 2017

Fecha de aceptación: 4 de septiembre 2017

Sumario: 1. Introducción. 2. ¿Qué son los CIE? 3. Razones para su cierre. 4. ¿Hay alternativa al cierre de los CIE? 5. Conclusión. 6. Agradecimientos

1. Introducción

En julio de 2017 se cumplieron 30 años desde la famosa sentencia 115/1987, de 7 de julio, del Tribunal Constitucional, en donde se daba encaje en el ordenamiento jurídico español a estos centros de internamiento para extranjeros. Este mismo año, en abril de 2017, el Ministro del Interior, Juan Ignacio Zoido, anunció en el Pleno del Senado la intención de construir tres nuevos Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) en Algeciras, Madrid y Málaga. El Ministro argumentaba que la creación de esos tres nuevos CIE no es un capricho del Gobierno, sino una necesidad de cara a sustituir el CIE de Algeciras, actualmente en condiciones calamitosas, y reponer el que se cerró en Málaga tras una fuerte presión social por las condiciones de inhabilitabilidad en las que se encontraba el antiguo edificio en el que se ubicaba. Resulta interesante recordar en este momento que la presión de la sociedad civil malagueña organizada consiguió no solo el cierre del CIE situado en el barrio de Capuchinos, sino que, además, derivó en que el pleno del Ayuntamiento con el alcalde Francisco de la Torre del Partido Popular a la cabeza, proclamara Málaga como «ciudad libre de CIE».

La propuesta del Ministro, lejos de ir en la línea por la que apuesta la ciudad de Málaga, se posiciona, por el contrario, en una corriente reformista que considera necesario mantener y enmendar los actuales CIE por ser, en su opinión, «una herramienta para controlar la política migratoria que tiene la UE». Esta propuesta del Ministro Zoido ha provocado que desde el Observatorio criminológico del sistema penal ante la inmigración (OCSPI) haya coordinado un informe («Razones para el cierre de los CIE: Del reformismo a la abolición») realizado por profesores de siete universidades españolas con un marcado interés académico que surge de la convicción de que la función social de la Universidad no es solo la aspiración a la calidad académica, sino también la generación y difusión de conocimiento. Estamos convencidos de que la Universidad debe ser un agente activo de transformación social basado en el conocimiento como labor creativa y crítica, que solo es posible desde nuestra autonomía académica y financiera.

El propósito de este informe no es rebatir la necesidad de construir nuevos CIE, sino aportar argumentos desde el ámbito académico sobre la necesidad urgente de proceder al cierre definitivo de los mismos y acabar

con esa medida cautelar dolorosa para quienes la padecen, ineficiente para los que la usan como medio para controlar la inmigración irregular y costosa para todos. Por ello, frente a propuestas reformistas, este informe se posiciona en una postura abolicionista, convencidos de que la desaparición de los CIE no producirá ningún efecto negativo en la actual política de control de la inmigración irregular, al tiempo que se constituirá en un hito histórico de transformación social y triunfo de los derechos humanos al desaparecer una de las medidas más calamitosas de las democracias de Occidente.

2. ¿Qué son los CIE?

Los CIE son centros de internamiento en los que se encierra a personas extranjeras que se encuentran en España sin autorización administrativa de estancia y permanencia con el objetivo de tramitar o ejecutar su expulsión o devolución a sus países de origen. Su regulación se encuentra en la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008. La conocida como «Directiva de la vergüenza», permite a los Estados mantener encerradas a hasta un año y medio (en España hasta 60 días) a personas que carecen de autorización administrativa para residir en el país correspondiente.

El régimen interno de estos CIE se regula por el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, cuya exposición de motivos define los CIE como «espacios de internamiento» con un carácter «no penitenciario». Estamos ante una privación del derecho fundamental a la libertad sin que medie un comportamiento delictivo. Consiste, en última instancia, en una prolongación de las 72 horas permitidas legalmente de detención policial con autorización judicial.

Los CIE son además una realidad vedada y velada a miradas externas. Las personas allí internadas quedan ocultas no solo tras los muros de sus instalaciones, sino también tras los prejuicios creados en torno a ellas, fruto del miedo y la categorización de los inmigrantes más desfavorecidos como «los otros». Ello trae como consecuencia la necesidad de dotarnos de acciones defensivas innecesarias frente a las personas extranjeras. Por eso insistimos en la importancia de despojar de prejuicios los términos inmigración irregular, expulsión y centros de internamiento y realizar una aproximación a esta realidad pensando en la persona y no en su origen (nacional o social). La finalidad es intentar comprender que no se está actuando con racionalidad, igualdad y justicia manteniendo los CIE.

3. Razones para su cierre

Son dos los tipos de argumentos que sostienen la propuesta abolicionista de los CIE. En primer lugar, los más frecuentemente utilizados y conocidos, que se podrían agrupar bajo un concepto utilitario o funcional por estar relacionados con el funcionamiento de los CIE, son los siguientes:

- Estos establecimientos son opacos y lesionan la dignidad de los reclusos. Durante 27 años los CIE han estado completamente en manos de las autoridades policiales. Su Reglamento de funcionamiento y régimen interior no fue aprobado hasta 2014. Esto ha motivado que estos centros se configuren como contextos cerrados, ajenos a las miradas del exterior, en los que la gestión policial no se siente cuestionada ni por las recomendaciones del Defensor del Pueblo ni por los autos judiciales con competencias específicas en el control de este tipo de internamientos. Todo ello hace que se tenga una imagen de los CIE como pozos ciegos, opacos y sin transparencia, señalándose como lugares de riesgo para cualquier persona allí internada. Esto ha propiciado que estos centros presenten una larga historia de lesión y vulneración de derechos. Por una parte, esa opacidad aleja la mirada pública de la continua afrenta a la dignidad humana que se produce como consecuencia de las calamitosas condiciones de habitabilidad y la ausencia de atención socio-sanitaria adecuada en los CIE, lo que ha derivado en ocasiones en graves daños para la salud e incluso pérdida de la vida. Indigno resulta también que tras los muros queden escondidas víctimas de graves naufragios sin que se les dispense una asistencia psicológica especializada según los protocolos de emergencia, ni se pongan en marcha los mecanismos necesarios para avisar a sus familiares de la situación en la que se encuentran. La falta de transparencia de estos centros coloca en una situación de riesgo a las personas allí internadas, como en ocasiones algún sindicato policial ha denunciado. En democracia no podemos permitir instituciones opacas como los CIE.

- No se garantizan unas mínimas condiciones de habitabilidad y seguridad, pues estos centros suelen ubicarse en antiguas prisiones y cuarteles que habían quedado obsoletos y en desuso. Son edificios que no estaban en condiciones de ser habitados, sin embargo sí se consideraron aptos para encerrar a personas inmigrantes por el simple hecho de no tener papeles en regla. Estos antiguos edificios presentan evidentemente problemas de habitabilidad, higiene, salubridad y seguridad. Tampoco el personal es suficiente ni está cualificado para las necesidades de una persona

durante un largo encierro. Fundamentalmente es la policía nacional la que se encarga de los CIE, y no solo despliega sus propias funciones de control y supervisión del internamiento, sino que también se ve obligada a desempeñar otras actividades que no son de su competencia y para las cuales no está formada: facilitar información, realizar labores de traducción e interpretación, de asistencia social e, incluso, de asistencia médica y sanitaria. Los CIE no cumplen las necesidades básicas para privar a personas de libertad durante un máximo de 60 días.

- Es un instrumento ineficiente para ejecutar la expulsión (solo 3 de cada 10 internados en CIE son expulsados). En los CIE se interna a un número superior de personas de las que se expulsan. En 2016 solo un 29% de las personas que fueron encerradas en un CIE fueron finalmente expulsadas. Es más llamativo si le damos la vuelta a esta cifra: el 71% de las personas encerradas no fueron expulsadas. Cada año que pasa la eficiencia de los CIE es menor. A pesar de que en 2014 una Circular de la Dirección General de la Policía estableció criterios claros para que el internamiento en CIE fuera más eficiente, teniéndose que valorar la viabilidad para llevar a término la expulsión en cada solicitud de un internamiento en CIE, lo cierto es que el número de internos entre 2014 y 2016 se ha mantenido en cifras similares, disminuyendo sin embargo su eficiencia en 18 puntos porcentuales (de un 47,50% en 2014 a un 29% en 2016). Esto nos indica que la falta de eficiencia difícilmente puede mejorarse en los CIE.

- Tiene un alto coste económico. Los CIE cuestan ocho millones de euros al año. Según el Gobierno, cada interno cuesta al día 17€ sin incluir gastos de los agentes policiales que gestionan y custodian los CIE, y sin tener en cuenta, por supuesto, el gasto de los vuelos de las expulsiones que se ejecutan. Más llamativo resulta, según estimaciones aproximadas, que cada persona encerrada en un CIE que no ha sido expulsada cueste 1.000 € a las arcas del Estado. El coste debería ser mucho mayor si la atención sanitaria, social y jurídica fuera la adecuada, si las instalaciones fueran habitables, si se contara con las mínimas condiciones para una estancia digna, si la policía solo se encargara de la custodia de los CIE y hubiera personal con formación específica que los gestionara. En ese caso, los CIE costarían mucho más.

- Se usa inadecuadamente para ejecutar la expulsión penal. La exigencia del Tribunal Constitucional de que los CIE no tengan carácter penitenciario debe-

ría bastar para entender que las expulsiones sustitutivas de las penas de prisión deberían ser ejecutadas desde la propia prisión. Por otro lado, el uso de los CIE para llevar a cabo expulsiones que devienen del ámbito penal implica el encierro en unas dependencias que no tiene posibilidades de separar a personas condenadas de personas, en la mayoría de los casos, recién llegadas. Además, el tiempo que los extranjeros condenados están en un CIE es un tiempo perdido de cara a su reinserción pues obviamente en los CIE no se realiza ninguna tarea de prevención en este sentido. Abundando en este tema, en el supuesto de que el extranjero condenado no pudiera ser expulsado no quedaría en libertad, sino que tendría que reingresar en prisión ¿No sería más lógico materializar la expulsión desde la propia cárcel? Los CIE no pueden ser una extensión de la prisión, por lo que rechazamos su uso para albergar a extranjeros cuya expulsión tiene su origen en motivos penales.

- Son frecuentes los fallos judiciales en su función de control. Menores de edad solos, víctimas de trata de explotación sexual y solicitantes de protección internacional son con cierta frecuencia localizados en los CIE. Esta realidad es admitida por las autoridades del Estado y denunciadas por las organizaciones civiles. Son personas sometidas a una especial protección que no deberían ser internadas en un CIE, bien porque lo prohíbe la ley (menores de edad), bien porque no cabe la expulsión respecto de la que el internamiento se supone que es meramente instrumental (víctimas de trata, solicitantes de protección internacional, víctimas de violencia de género, etc.). El hecho de que se detecte a estas personas en estos centros solo puede deberse a dos motivos: el primero de ellos, es que estos casos lleguen a los CIE por fallos del sistema que se solucionarían reforzando los mecanismos de detección previos a la entrada en el centro. Esta es la interpretación más extendida. Una explicación de la llegada de esas personas en especiales situaciones de vulnerabilidad a los CIE se basa en la pasividad de las autoridades públicas, que parecen asumir estos casos como daños colaterales en la lucha contra la inmigración irregular. Esta postura se apoya en el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los CIE, donde se reconoce que tendrá que dispensarse una «atención especializada a personas vulnerables», cuando en realidad dichas personas no deberían estar allí. La intención de estas políticas públicas parece ser la invisibilización de las personas vulnerables a través de su encierro en un CIE para evitar que entorpezcan el normal desarrollo

del control de la migración irregular. Nos inclinamos por una explicación o por otra, lo cierto es que el cierre de los centros de internamiento de extranjeros es la mejor solución. Así es, con independencia de que se deba a un fallo reiterado del sistema, o sea una situación provocada por el propio sistema, lo cierto es que la desaparición de estos centros evitaría que a la falta de protección de estas personas se sume una ilegítima privación de libertad.

- El peso de este tipo de argumentos es evidente, aunque aun permitiría movernos en un debate reformista. Es decir, ante este tipo de razonamientos aún cabría esgrimir la posibilidad de mejorar el sistema, los edificios y el control sobre los mismos para que tales argumentos dejaran de tener relevancia. Sin embargo, llevamos tres décadas conociendo el mal funcionamiento de estos CIE; asistiendo a la interposición de recursos en los tribunales por los abusos en ellos cometidos; aplaudiendo las recomendaciones del Defensor del Pueblo para la mejora de los mismos, en pocos casos atendidas; observando cómo algunos jueces y fiscales han tratado de llevar a cabo su función de control de estos internamientos con ciertas dificultades; siendo testigos de las inagotables peticiones de asociaciones para que se regulara el interior de estos centros, consiguiéndose al fin más de dos décadas después de la creación de estos CIE; aprendiendo de la realidad mostrada por los pocos voluntarios que, sorteando enormes obstáculos, se preocupan de forma continuada por la suerte que los extranjeros corren intramuros. Han sido tres décadas de lucha por mejorar y reformar una situación que parece inamovible. Ha habido tiempo de sobra para mejorarlo y no se ha hecho.

El otro tipo de argumentos es el que agrupamos bajo el término constitutivos, que se refiere a la razón de ser y a los fundamentos de la medida. Estos argumentos solo pueden tener como respuesta la abolición de los CIE y son los siguientes:

- Es una medida desproporcionada. La privación de libertad se identifica en las democracias de Occidente con la sanción penal más grave impuesta por el ordenamiento jurídico a los comportamientos más dañosos para los bienes jurídicos más esenciales. La privación de libertad, por tanto, no es cualquier cosa, porque además de afectar a la libertad ambulatoria, conlleva lo que en Criminología se conoce como los costes indirectos de dicha privación que tienen que ver con la merma, entre otras, de las relaciones sociales y de las oportunidades vitales, del trauma del encierro que en el caso de los CIE se acumula al trauma de la trayectoria, y con el estigma

que conlleva la propia privación de libertad. Concebida la privación de libertad de esta manera, difícilmente se entiende que pueda ser usada con personas que están buscando una vida mejor para ellos y sus familiares, que huyen de conflictos y padecen travesías insoportables hasta llegar a nosotros; o con personas que llevan años conviviendo entre nosotros y no han podido renovar su documentación. Tampoco se entiende que se use la privación de libertad como medio para intentar proceder a una expulsión que en la mayoría de los casos no llega a ejecutarse. Es decir, no hay juicio de proporcionalidad que permita sostener la privación de libertad de una persona como medida para intentar conseguir un fin que probablemente no se alcance. Le demos las vueltas que le demos, la privación de libertad no queda justificada en estos casos y, por tanto, es desproporcionada.

- El internamiento en CIE es inconstitucional. De la desproporcionalidad de la medida de internamiento se deriva su inconstitucionalidad en tanto que se vulnera el derecho fundamental a la libertad. A mayor abundamiento, nos cuestionamos también su encaje en el marco constitucional español a partir de las condiciones impuestas por el Tribunal Constitucional en la famosa sentencia 115/1987, de 7 de julio. Fue el Defensor del Pueblo quien planteó una cuestión de inconstitucionalidad al internamiento en CIE por considerar es contrario al art. 25.3 de la Constitución en donde se establece que «la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad». El Tribunal Constitucional se acogió a que no estamos ante una sanción, sino ante una medida cautelar consistente en la prolongación de la detención policial más allá de las 72 horas permitidas, e impuso como condiciones a este internamiento que fuese (1) excepcional; (2) en centros que no tengan carácter penitenciario; (3) previa resolución judicial motivada; y (4) sometida la pérdida de libertad al control judicial. Si revisamos el cumplimiento de las condiciones impuestas entonces por el alto tribunal es fácil llegar a la conclusión de que, si para ser constitucional esta medida tiene que cumplir tales requisitos, la medida es inconstitucional. El internamiento en CIE no ha sido excepcional, todo lo contrario, su uso ha sido bastante frecuente y en situaciones que no lo requerían; los CIE son auténticas cárceles y sus condiciones no cumplen las exigencias mínimas que la legislación penitenciaria prevé para las prisiones; y el control judicial está fallando a la vista de las muchas situaciones de vulnerabilidad y riesgo detectadas en el interior de los CIE. Es hora, por tanto, de revisar esta postura a la luz de las tres décadas de experiencia con los

CIE. Ha llegado el momento de darnos cuenta de que no somos capaces de cumplir las condiciones que impuso el Tribunal Constitucional. Es el momento de aceptar que los CIE son un fracaso y que deben desaparecer definitivamente.

- Son éticamente ilegítimos. Los CIE son una pieza más del engranaje de la desmemoriada e ilegítima política migratoria europea. El inmigrante es querido en la medida en que sea un trabajador necesario para determinados nichos laborales y su presencia sea beneficiosa. Estos centros de internamiento son una herramienta de disuasión de la inmigración irregular. Es una fallida forma de luchar contra el conocido efecto llamada, como si la existencia de los CIE impidiera a los pobres buscar una vida mejor. Su función es mostrarnos que estos pobres son una amenaza o un peligro para nuestra seguridad. El internamiento de las personas inmigrantes en estos centros intenta mandar un mensaje intimidatorio a los potenciales inmigrantes, pero tan solo consigue sembrar el miedo entre los que ya llegaron y se asentaron entre nosotros. Los CIE han fracasado como medio para expulsar a los inmigrantes, pero se mantienen en la medida en que el ejercicio del poder sobre las personas desfavorecidas tiene un efecto simbólico frente a la población a la que intenta transmitir que algo se está haciendo frente a los otros. La privación de libertad del extranjero por el mero hecho de ser pobre supone una de las mayores aberraciones del siglo XXI, y un elemento más de la ilegitimidad ética en la que está sumida Europa frente a los inmigrantes. Su acogida por nuestro ordenamiento jurídico solo puede provocar rechazo y vergüenza.

4. ¿Hay alternativa al cierre de los CIE?

El cierre de los CIE hace plantearnos a corto plazo posibles medidas alternativas que no impliquen una restricción tan gravosa de derechos fundamentales como la que supone la privación de libertad.

Una práctica policial que se está ya llevando a cabo son las repatriaciones conocidas como «expulsiones exprés», término referido a retornos forzosos ejecutados directamente desde las comisarías de policía en menos de 72 horas, evitándose el internamiento en CIE por tener disponible un transporte colectivo (normalmente vuelos FRONTEX) con destino a un determinado país. Estas prácticas no pueden considerarse una alternativa legítima a los internamientos pues en muchas ocasiones se impide la tutela judicial efectiva de las personas extranjeras al verse impedidas de una defensa adecua-

da en dicho momento, como así requiere la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al hacer referencia a la necesidad de valorar el arraigo de la persona extranjera no solo en el momento de dictarse la orden de expulsión, sino también en el momento de su ejecución, dado que esta suele demorarse en el tiempo de forma considerable. Todo ello sin tener en cuenta el terror al que quedan sometidas las personas no nacionales con orden de expulsión en vigor ante la posibilidad de que en cualquier momento y de forma sorpresiva se ejecute la expulsión, o frente a la ruptura repentina que se produce con respecto a sus vidas en España (parejas, hijos, amigos, trabajo, etc.). Téngase en cuenta que la irregularidad no es una característica del sujeto inmigrante, sino una circunstancia administrativa temporal que surge no solo por entrar de forma irregular al país (irregularidad originaria), sino también por no poder renovar un permiso por falta de cotización suficiente a la Seguridad social al estar en situación de paro, aun cuando lleve tiempo en el país (irregularidad sobrevenida).

Por ello apostamos, en primer lugar, por potenciar la posibilidad de retorno voluntario asistido recogido en la propia ley de extranjería. También está ya prevista en la propia ley de extranjería la posibilidad de que el juez que debe autorizar el ingreso en un CIE adopte cualquier otra medida cautelar que estime adecuada y suficiente, quedando así la puerta abierta a la reflexión de otras alternativas viables. En este sentido consideramos deseable que, a través de convenios, las entidades sociales o municipios pudieran hacerse cargo de las personas rescatadas en el mar, que necesitan más una atención humana y especializada, que una privación de libertad en un CIE.

La desaparición de los CIE no producirá ningún efecto negativo en la actual política de control de la inmigración irregular, dada la baja tasa de ocupación de los mismos y la puesta en libertad de la mayoría de los que ingresan. Sin embargo, sí produciría efectos muy positivos al constituirse en un hito histórico de transformación social. Cerrar los CIE es un triunfo de los derechos humanos y marca una tendencia hacia el uso de medidas menos severas en el control de la inmigración. Acabar con los CIE es un paso ineludible para la construcción de unas políticas migratorias más humanas.

5. Conclusión

La privación de libertad en un CIE es una medida que se ha mostrado fracasada durante sus 30 años de vigencia tanto en la ejecución de la expulsión como en el respeto

a los derechos humanos. Las razones resumidamente expuestas a lo largo de estas páginas marcan una clara posición a favor de la clausura definitiva de los CIE.

El informe original que hemos tratado aquí de resumir pretende ser un documento de fácil manejo y trabajo para los interesados en el tema. Aspira además a ser una herramienta desde la que poder hacer propuestas políticas serias y de calado. No se descarta su uso docente, abriendo así paso entre los estudiantes universitarios a un debate sereno y pausado sobre la cuestión.

El deseo de los autores de dicho informe es que sirva para dar a conocer una realidad invisible, desde perspectivas no siempre consideradas, y provocar reflexión y diálogo que derive en un futuro próximo en el cierre de los CIE.

6. Agradecimientos

Desde el Observatorio del sistema penal ante la inmigración (OCSPI) queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a nuestra red de colaboradores que han posibilitado que este informe sea una realidad, especialmente a Margarita Martínez Escamilla (Catedrática de Derecho penal de la Universidad Complutense de Madrid) por lanzar la idea, y al resto de autores por prestarse de forma inmediata a contribuir en el mismo. Gracias, por tanto, a Julián Ríos (Profesor de Derecho Penal de la Universidad Pontificia de Comillas), José Ángel Brandariz (Profesor Titular de Derecho Penal de la Universidad de A Coruña), Javier de Lucas (Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política y director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia), Alberto Daunis (Profesor de Derecho Penal de la Universidad de Málaga), José Miguel Sánchez Tomás (Profesor Titular de Derecho Penal de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid), y Diego Boza (Profesor de Derecho Penal de la Universidad de Cádiz).

Contacto con la autora: elisa@uma.es

Cómo citar este artículo: GARCÍA ESPAÑA, Elisa, «Centros de Internamiento de Extranjeros: Motivos para su desaparición», en Boletín Criminológico, artículo 5/2017, septiembre (n.º 172), disponible en <http://www.boletincriminologico.uma.es/boletines/172.pdf>