

Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), entre la transformación y la supresión

RESUMEN: Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) siguen siendo desconocidos para el conjunto de la sociedad española, a pesar de que en los últimos meses han tenido cierta notoriedad pública. No por casualidad, la falta de transparencia ha sido una de las constantes críticas y reclamaciones que la sociedad civil demanda al gobierno, hasta el punto de hablar de «agujeros negros» de nuestro Estado de Derecho. Este comentario editorial busca ofrecer algo de luz ante esta dramática realidad, proporcionando también algunos criterios, valoraciones y propuestas orientados a mejorar la situación de los CIE.

Alien Internment Centers (CIEs), between the processing and the lifting

ABSTRACT: The Alien Internment Centers (CIEs) remain unknown to the whole Spanish society, even though they have joined certain public outreach over recent months. It was no by accident that the lack of transparency has been one of the consistent criticisms and complaints that civil society calls on the government to the point of talking about «the black holes» of our rule of law. This editorial aims to offer some light facing this awful situation, also providing some criteria, assessments and proposals focused on improving the situation of the Alien Internment Centers.

¿Qué son los CIE?

Según la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, conocida como Ley de Extranjería, los CIE son «establecimientos cerrados de carácter no penitenciario» en los que se retiene a personas extranjeras que se encuentran en nuestro país sin la necesaria autorización administrativa de residencia. Dicho de manera directa, se trata de cárceles para inmigrantes sin papeles: espacios en los que se priva de libertad a personas que, en principio, no han cometido delito alguno.

Tras el cierre del CIE de Málaga en el mes de junio de 2012 (después de múltiples denuncias de muy diversas instancias sociales, políticas e institucionales), actualmente en España hay ocho Centros de Internamiento: en Barcelona, Madrid, Valencia, Murcia, Algeciras, Las Palmas, Fuerteventura y Tenerife. En conjunto tienen una capacidad de unas 2.500 plazas simultáneas y, a lo largo del año 2012, han pasado por ellos unas 12.000 personas.

El internamiento de extranjeros es una medida cautelar, destinada exclusivamente a garantizar que se ejecuta la expulsión de nuestro país, que previamente ha decretado un juez. Sin embargo, la realidad es muy distinta: según datos oficiales, sólo un 53% de las personas internadas son finalmente expulsadas. En los CIE, el único derecho que está limitado es el de la «libertad ambulatoria», si bien lo cierto es que hay numerosas dificultades prácticas para ejercer los derechos más básicos. Y, aunque la ley dice que el internamiento siempre debe producirse por el tiempo mínimo imprescindible, un buen número de las personas internadas agotan el plazo máximo de internamiento, fijado en sesenta días. El sistema muestra así su rostro más desconcertante: arbitrario, ineficaz y demoledor, generando un sufrimiento gratuito e innecesario.

La mera existencia de los CIE es muy discutida, pues supone aplicar la privación de libertad ante una falta administrativa, siendo así que la Constitución española afirma que «la Administración civil no podrá imponer sanciones que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad» (art. 25.3). A pesar de ello, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 115/1987, declaró que, sin perjuicio del carácter administrativo de la expulsión, la decisión acerca del internamiento es de carácter judicial y que, por tanto, no vulneraría la Constitución. Numerosos juristas cuestionan esta interpretación. Hay, pues, un marco legal para los CIE, pero resulta frágil y dudoso.

En todo caso, hay que reconocer que los centros de detención son habituales (y de manera creciente) en otros países de nuestro entorno. Se estima que en Europa hay unos 420 centros de detención para inmigrantes irregulares con capacidad de albergar de manera simultánea a unas 37.000 personas, según datos oficiales.

En Estados Unidos, los centros de detención superan los 250 y tienen una capacidad total de 33.400 plazas; en el año 2011 se produjeron más de 429.000 internamientos.

¿Cómo se llega a un CIE?

La legislación vigente en España indica que el internamiento (privación de libertad) es una medida extrema, que sólo puede aplicarse de manera excepcional, como último recurso y siempre durante el tiempo mínimo imprescindible. Sin embargo, la realidad es otra. Aunque la directiva europea de retorno indica que, antes de la expulsión, debe analizarse cada caso de cara a una posible regularización, tal medida no se aplica en España. Aunque la sanción general para la estancia irregular debería ser una multa, se utiliza ampliamente la expulsión. Aunque la tramitación de las sanciones debe seguir como norma general el procedimiento ordinario, se recurre frecuentemente al preferente. Y aunque la privación de libertad en un centro de internamiento debería ser el último recurso, se emplea sin atender a las circunstancias particulares de cada caso, provocando con ello graves dramas humanos. Los funcionarios del Cuerpo Nacional de la Policía solicitan a menudo el ingreso en el CIE «si hay plaza libre», aunque se trate de personas con mera estancia irregular, sin antecedentes penales, debidamente identificadas con su pasaporte, con domicilio conocido y con familia —frecuentemente menores— en España. Y muchos jueces de instrucción lo autorizan.

Con la ley en la mano, no procede nunca la expulsión cuando se trata de personas que han tenido residencia de larga duración, personas que están percibiendo una prestación social o por desempleo, mujeres embarazadas cuando la ejecución de la expulsión pondría en riesgo su salud o la del niño, personas enfermas cuando la expulsión pueda suponer un riesgo para su salud y personas extranjeras con menores españoles a su cargo. Sin embargo, esto no siempre se cumple. El reciente informe *Atrapados tras las rejas*, de la ONG ‘Pueblos Unidos’ y el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)-España, basado en el acompañamiento cercano a 328 personas internadas, ha encontrado que 56 de ellas tenían hijos menores a su cargo (once de ellos de nacionalidad española), mientras que al menos 24 personas fueron internadas con una enfermedad física o mental claramente diagnosticada. Al menos el 18% de las personas que ingresaron en el CIE de Madrid procedían de Ceuta, Melilla o Canarias, siendo, por tanto, muy recién llegadas a nuestro país; pero casi un tercio de los internos llevaban viviendo entre nosotros más de siete años.

Desde hace algún tiempo, las declaraciones del Ministerio de Interior hablan de un alto porcentaje de «expulsiones cualificadas», llegando al 87%

en las últimas estadísticas del *Balance 2012 de lucha contra la inmigración irregular*. Este dato parece apuntar, a veces también explícitamente, a que la mayoría de las personas internadas en los CIE son peligrosos delincuentes. Pero esto no es así. Por un lado, hay que distinguir entre expulsiones, devoluciones e internamientos. Por otro lado, el término expulsión cualificada es muy amplio, difuso y poco preciso: incluye condena por delitos graves junto con meras faltas leves o incluso meros expedientes policiales. Según el informe de 'Pueblos Unidos', un 27% de los internos visitados tenían antecedentes penales. Necesitamos crecer en transparencia y evitar la criminalización de la población migrante y de las personas internadas en los CIE, para lo cual es imprescindible que el Ministerio de Interior publique una memoria detallada y desglosada de los datos sobre los CIE, como ocurre con normalidad en otros países de nuestro entorno. De paso, conviene notar que la convivencia cotidiana entre rejas de personas con muy distintos perfiles y trayectorias es una fuente de tensión, sufrimiento e inseguridad.

¿Cuáles son las condiciones dentro de los CIE?

Desde que empezaron a funcionar en 1985, los CIE han recibido multitud de críticas, tanto por parte de la sociedad civil y de las organizaciones de Iglesia, como por parte de organismos oficiales de ámbito nacional o internacional, tales como el Defensor del Pueblo, el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa o el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes.

Sin exageración alguna, se constata que las condiciones de internamiento en los CIE son peores que las de una cárcel, a pesar de que las personas no están allí retenidas por haber cometido delito alguno. La vida de las personas internadas ha quedado bloqueada; las relaciones familiares o con amigos se reducen a niveles mínimos; el ambiente es muy tenso; el trato es, con frecuencia, incorrecto, pudiéndose hablar de un mal trato generalizado; las actividades educativas o recreativas son prácticamente inexistentes; la información es claramente insuficiente; la mayoría de las personas no entienden por qué están internadas, ni saben qué futuro les depara. Sin entrar en cuestiones de tratos degradantes o de violencia física (que constituyen un delito grave real, aunque resulte muy difícil probarlo judicialmente), se puede afirmar que los CIE configuran un contexto de violencia sistemática.

Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)

Según las entidades sociales y judiciales que mejor conocen los CIE, un elenco sintético y condensado proporcionaría este decálogo de quejas: (1) acusada tendencia a priorizar las medidas de seguridad y control policial de los centros, en claro detrimento de las condiciones de vida de los internos y del mantenimiento de sus derechos; (2) inadecuación del modelo, basado en la custodia directa por parte del Cuerpo Nacional de Policía en un período dilatado de tiempo de personas de muy diversa procedencia; (3) ausencia de información clara, comprensible y en su idioma a todos los internos sobre su situación; (4) ausencia de servicios de asistencia social dentro de los centros; (5) deficiencias en el régimen de comunicaciones y visitas; (6) ausencia de mecanismos efectivos de prevención de tratos degradantes y racistas por parte de la policía hacia los internos y falta de control de la actuación policial, tanto dentro de los centros como durante los traslados al aeropuerto; (7) ausencia de un procedimiento efectivo de quejas con garantías de intimidad y celeridad; (8) incumplimiento del derecho de acceso y visita de entidades sociales; (9) ausencia de transparencia e información pública; (10) dificultad para el ejercicio de la libertad religiosa.

¿Puede cambiar algo dentro de los CIE?

Aunque resulta llamativo que una cuestión tan seria como la privación de libertad quede regulada por una norma de rango muy bajo, el hecho es que en España los CIE se rigen por la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1999, sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los CIE. La Ley de Extranjería, en su reforma de diciembre de 2009, indicó que en el plazo de seis meses se debía elaborar un Reglamento específico sobre los CIE. Cuando se cumplen tres años desde ese plazo, el Reglamento aún no se ha aprobado.

La elaboración del Reglamento de los CIE es la ocasión propicia para modificar y mejorar esta sangrante realidad. En ese sentido apuntaron las declaraciones de los responsables políticos a lo largo de 2012 (Ministro de Interior, Secretario de Estado de Seguridad, Director General de la Policía) que, sin embargo, no se han visto reflejadas en los borradores presentados. Tres son, en nuestra opinión, las cuestiones básicas que el Reglamento debería abordar con claridad y reformar con firmeza.

En primer lugar, hace falta un cambio de modelo. Hasta ahora, los CIE se han gestionado de manera exclusivamente policial, lo cual ha llevado a primar las cuestiones de seguridad y control. Es necesario establecer un modelo mixto de gestión de los CIE, en el que la Policía Nacional pueda mantener las funciones de seguridad, pero en el que otro órgano público, del ámbito social y de las migraciones, pueda encargarse de los asuntos relativos a la información jurídica, gestiones sociales, atención psicológica, contactos con familiares y amigos, preparación del retorno, etc., sabiendo que se trata de un contexto muy traumático para la persona internada. Diversos estudios internacionales indican que, cuando se facilita la información adecuada y se acompaña el proceso personal, el extranjero internado puede asumir su expulsión de una manera más pacífica y constructiva. Lo contrario significa afincarse en un sistema gratuitamente violento y deshumanizador.

En segundo lugar, es esencial asegurar un uso muy limitado y restringido del internamiento. Esto implica que se debe modificar la práctica administrativa que sanciona a los inmigrantes irregulares, para adecuarla mejor al marco legal español y comunitario: apostando en primer lugar por las vías que buscan regularizar a la persona inmigrante; tramitando las sanciones por el procedimiento ordinario, con carácter general, en vez de utilizar el procedimiento preferente; proponiendo la multa como sanción general a la estancia irregular; analizando las circunstancias particulares de cada caso, rechazando la expulsión y el internamiento en los CIE en base a la mera estancia irregular; y promoviendo el retorno voluntario de los inmigrantes irregulares con preferencia a su expulsión forzosa. De manera particular, es imprescindible poner en marcha mecanismos efectivos para identificar a las personas extranjeras con necesidad de protección y para asegurar que se les garantiza dicha protección (refugiados, solicitantes de asilo, víctimas de trata, menores, enfermos...).

En tercer lugar, hay que mejorar de manera significativa las condiciones de internamiento. Confluyen aquí argumentos y propuestas de tipo práctico, junto con otros de carácter jurídico. Dado que el único derecho limitado en los CIE es la libertad deambulatoria, el Estado se convierte en garante del ejercicio efectivo del resto de los derechos de las personas internas, que siguen plenamente en vigor. Algunas medidas tienen que ver con la prevención de malos tratos (por ejemplo, asegurar la presencia de cámaras en todas las estancias del CIE, salvo baños y dormitorios; y garantizar que la policía de los CIE vaya siempre identificada de manera

clara). Otras tienen que ver con la humanización del proceso de expulsión, por ejemplo estableciendo un procedimiento de gestión de equipajes y enseres personales durante la expulsión de personas extranjeras que garantice el derecho de las personas internas a recuperar sus equipajes en caso de que la expulsión finalmente no se materialice; o asegurando que, en caso de ser puesta en libertad, la persona sea devuelta a la localidad donde fue detenida; o notificando la expulsión a las personas internas en el CIE con un preaviso de al menos 24 horas. Un tercer grupo de medidas se refieren a las condiciones de vida en el CIE: servicio de intérpretes en los CIE, para garantizar el derecho a la información y para evitar indefensiones; acceso de los internos a sus teléfonos móviles con normalidad y regularidad; ropa necesaria y productos de higiene personal, en cantidad y calidad, durante el período que la persona permanezca encerrada; régimen de visitas para familiares y amigos; acceso de las ONGs y entidades de derechos humanos para atender a los internos y fiscalizar las condiciones de internamiento.

Conclusión

Los CIE constituyen una herramienta de la política de control migratoria que emplea España, como otros estados de Europa; son, quizá, la parte más restrictiva y represiva de esa política fronteriza. Su marco jurídico es frágil, las denuncias por violación de derechos humanos son frecuentes y su legitimación global es muy cuestionable; por ello, numerosas voces (tanto desde el punto de vista jurídico como desde la visión ética) se alzan contra su mera existencia. Sin entrar ahora en el fondo de ese debate, es razonable tender hacia un horizonte en el que los CIE desaparezcan. Entre tanto, este editorial ha aportado algunas sugerencias concretas, exigibles dentro del actual marco normativo.

Como ha demandado una reciente campaña de 'Amnistía Internacional', 'Pueblos Unidos' y otras entidades sociales, es necesario seguir impulsando alternativas al internamiento, explorando experiencias exitosas en otros países, aplicando las posibilidades que ofrece nuestro marco normativo y poniendo los medios concretos para llevarlas a la práctica. Ya hemos dicho que es imprescindible reducir el uso y mejorar las condiciones de internamiento en los CIE. Transformar la realidad actual de los CIE es un mínimo exigible desde el punto de vista ético y político, mientras se avanza hacia el horizonte de la supresión definitiva de los mismos.

Por ello, y para terminar, conviene recordar algunos principios básicos de la doctrina social de la Iglesia respecto al fenómeno migratorio, que ayudan a enmarcar esta cuestión de manera adecuada. Primero, el derecho a no tener que migrar, a que cada persona pueda desarrollar plenamente su vida con su familia y en su territorio. Segundo, cuando lo anterior no se cumple, la Iglesia afirma el derecho a migrar, precisamente para poder vivir en plenitud, en un mundo que Dios quiere para todos sin distinción, de acuerdo con el destino universal de los bienes. Sólo después de estos dos principios, y de manera subordinada, se reconoce la legitimidad de los estados a controlar razonablemente sus fronteras, siempre en un escrupuloso respeto de los derechos humanos individuales de toda persona, independientemente de su situación administrativa. ■