

**RAZONES
PARA EL CIERRE
DE LOS CIE:
DEL REFORMISMO A LA
ABOLICIÓN**

Edita

Observatorio del sistema penal ante la inmigración (OCSPI)
Instituto andaluz interuniversitario de Criminología. Sección Málaga
Universidad de Málaga
Mail: ocspi.info@gmail.com
Web: <https://ocspi.wordpress.com>
Facebook: @crimmigracion
Twitter: @OCSPInmigracion

Coordinación

Elisa García España

Copyright

© Elisa García España
© Julián Ríos Marín
© Alberto Daunis
© Javier De Lucas
© José Ángel Brandariz
© José Miguel Sánchez Tomás
© Margarita Martínez Escamilla
© Diego Boza

Diseño y maquetación: esloqueves.es

ISBN: 978-84-697-4395-9

Depósito legal: MA 957-2017

RAZONES PARA EL CIERRE DE LOS CIE: DEL REFORMISMO A LA ABOLICIÓN



Observatorio Criminológico del
Sistema Penal ante la Inmigración



Instituto Andaluz interuniversitario
de Criminología
SECCIÓN DE MÁLAGA



7

PRESENTACIÓN

ELISA GARCÍA ESPAÑA

11



¿Qué son los Centros de Internamiento de Extranjeros –CIE–?

DR. JULIÁN RÍOS MARTÍN. Profesor de Derecho penal y Penología en la Universidad de Comillas (Madrid). Sus principales líneas de investigación en Derecho penitenciario y menores. Está vinculado a colectivos sociales de apoyo a personas excluidas. Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

15



Los CIE, emblema de la industria del desecho humano

DR. JAVIER DE LUCAS. Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política. Director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia.

25



Los CIE en España: Una historia de dolor y lesión de derechos

DR. ALBERTO DAUNIS. Profesor de Derecho penal en la Universidad de Málaga y miembro del grupo de investigación “Colectivos en los márgenes del Derecho”.

29



El uso de los CIE como extensión de la prisión

DR. JOSÉ ÁNGEL BRANDARIZ GARCÍA. Profesor titular de Derecho Penal y Criminología de la Universidad de A Coruña. Miembro del Grupo de Investigación en Criminología, Psicología Jurídica y Justicia Penal en el siglo XXI (ECRIM).



Situaciones de especial vulnerabilidad en los CIE: menores, víctimas de trata y protección internacional

33

DR. JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ TOMÁS. Profesor de Derecho penal en la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Proyecto “La movilidad humana: entre los derechos y la criminalización” (DER2016-74865-R), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).



La ineficiente, costosa e inhumana privación de libertad en CIE

38

DRA. ELISA GARCÍA ESPAÑA. Profesora Titular de Derecho penal y Criminología de la Facultad de Derecho, Subdirectora del Instituto de Criminología de la Universidad de Málaga y Directora del Observatorio criminológico del sistema penal ante la inmigración (OCSPI).



Los CIE: Desproporcionalidad jurídica e ilegitimidad ética

44

DRA. MARGARITA MARTÍNEZ ESCAMILLA. Catedrática de Derecho Penal. Imparte docencia de Derecho penal y Criminología en la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad coordina el proyecto de investigación Iusmigrante (La movilidad humana: entre los derechos y la criminalización).



Alternativas viables a la privación de libertad en CIE

48

DR. DIEGO BOZA MARTÍNEZ. Profesor acreditado Contratado Doctor de Derecho penal y criminología en la Universidad de Cádiz. Colabora con la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.

CERREMOS LOS CIES

53



Presentación

ELISA GARCÍA ESPAÑA

«Hay que sumar, siempre sumar, decía Gaudí. Rechacemos pues las metáforas venenosas que se deslizan de las diferencias lingüísticas a las étnicas y de éstas a las crudamente racistas. La vida del hombre, aunque no se mueva, es una continua rotación. Todos somos potencialmente hombres-cigüeña o hijos y nietos de ellos. No añadamos trabas discriminatorias para los que han aterrizado ya en nuestro suelo.»

JUAN GOYTISOLO

Es difícil mostrar cualquier realidad cuando esta se presenta velada por múltiples estereotipos y prejuicios. Es difícil reconocer que son nuestras propias actitudes y sesgos cognitivos los que nos impiden llegar a la realidad tal y como es. Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) son una realidad especialmente vedada y velada. Una realidad que se oculta no solo tras los muros de sus instalaciones, sino también que se esconde tras los prejuicios creados en torno a ella. Coincidiendo con los 30 años de vigencia de los CIE, los autores de este informe asumimos el reto de explicar la innecesaria función de los mismos, su realidad y sus devastadores efectos, apostando por su cierre. Pero la tarea quizás más complicada es la de los lectores, pues su reto es aproximarse a todo lo que en estas páginas se muestra sin filtros ni condicionantes que puedan impedirles adentrarse en profundidad en lo que estas páginas muestran.

Partimos en este trabajo de la idea de que el internamiento en un CIE no es más que una muestra de la actitud hostil que Europa muestra hacia las personas inmigrantes más desfavorecidas. Esa actitud proviene del miedo a los que categorizamos como *los otros* y de los prejuicios derivados de esa categorización. Todo ello trae como consecuencia la necesidad de dotarnos de acciones defensivas innecesarias frente a las personas extranjeras. Por eso insistimos en la importancia de que los lectores se despojen de los prejuicios que el término inmigración irregular, expulsión, y centros de internamientos suelen llevar aparejados y se realice 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.

En abril de 2017 el Ministro del Interior, Juan Ignacio Zoido, anunció en el Pleno del Senado la intención de construir tres nuevos CIE en Algeciras, Madrid y Málaga en respuesta a una pregunta de una senadora de Podemos, María Isabel Mora, que se interesó por este tema. 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 inhabitabilidad 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». Evidentemente no compartimos esta postura conservadora. Los autores de este informe mantenemos la firme y determinada apuesta por el cierre definitivo de todos los CIE como herramienta de control de la inmigración irregular por muchos y variados motivos como tendrá ocasión de comprobarse a lo largo de este trabajo.

Si bien es cierto que la propuesta del Ministro Zoido ha detonado la realización de este Informe, el propósito del mismo 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 desa-**

parición 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.

Así es, con los argumentos que presentamos en este informe apostamos por desterrar definitivamente el internamiento en los CIE como medida del control de la extranjería, y abogamos por un sistema alternativo con el que se garanticen los derechos fundamentales que bajo ningún concepto deberían ser vulnerados. Esta apuesta se hace desde argumentos diversos, sin necesidad de hacer modificaciones legislativas, ni desembolsos económicos.

Esta propuesta está elaborada por profesores de siete universidades españolas, con un 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. Somos sabedores de que el sentido último de la academia es su capacidad de incidencia en la realidad histórica que nos toca vivir. Nuestro compromiso nos lleva a mirar a la realidad y, desde el conocimiento, proporcionar instrumentos de reflexión y análisis para realizar cambios sociales.

El Informe lo conforman ocho apartados, cada uno elaborado por un autor diferente. Hemos querido incluir todos los posibles aspectos que atañen a estos CIE. Desde su definición y alcance, pasando por su uso extensivo como prisión, las razones políticas para su mantenimiento y desarrollo, la historia de estos CIE en España, las situaciones de especial vulnerabilidad, su desproporción, falta de legitimidad e ineficiencia, hasta llegar a una propuesta de alternativas posibles.

Concluimos el informe pidiendo el cierre de los CIE, una institución que se ha mostrado fracasada durante sus 30 años de vigencia, enumerando de forma breve las razones que sostienen esta petición. Con ese alegato final se pretende resumir las razones que a lo largo del informe se han vertido a favor de la clausura definitiva de los CIE, a la espera de que sea 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.

Desde el Observatorio del sistema penal ante la inmigración (OCSPI) queremos además 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).

**POR ÚLTIMO, REITERAMOS QUE
EL DESEO DE LOS AUTORES DE
ESTE 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.**

Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Excelencia SEJ 1489, financiado por la Junta de Andalucía, y del Proyecto de Innovación Educativa (PIE15-15) sobre *Los Derechos Humanos en la Docencia y en la Investigación: Un enfoque transversal en la Universidad de Málaga*. Se ha impulsado y coordinado desde la Universidad de Coimbra (Portugal) gracias a una estancia de investigación financiada por el Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i, Subprograma Estatal de Movilidad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

¿Qué son los centros de internamiento para extranjeros (CIE)?

JULIÁN CARLOS RÍOS MARTÍN

*«La justicia y la libertad,
siamesas condenadas a vivir separadas,
volverán a juntarse bien pegaditas,
espalda contra espalda.»*

EDUARDO GALEANO

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.

Su regulación se encuentra en la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008. Es 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 cuyo único «delito» es carecer de autorización administrativa para residir en el país correspondiente.

El Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, define los CIE en su exposición de motivos como «espacios de internamiento», haciendo hincapié en su carácter «no penitenciario». El término más adecuado es la denominación de «cárceles» porque es más real en relación con el contenido de los derechos fundamentales afectados (libertad, intimidad y salud). El coste humano del internamiento es demasiado alto, independientemente de la consecución de sus fines. Los informes de organizaciones civiles, entre otros aspectos críticos, constatan el fuerte impacto psicológico del internamiento, así como las graves consecuencias que origina para las personas encerradas y sus familias, en tanto que generan un aumento de la vulnerabilidad de niños que se quedan sin uno de sus progenitores, frecuentemente el que sostenía la frágil economía familiar. Es importante, por tanto, llamar a las cosas y lugares por su nombre y no encubrir o camuflar una injusta realidad suavizando su contenido con términos que no se ajustan a la realidad. Si el legislador hubiera querido que no tuvieran carácter penitenciario, estos centros de internamiento tendrían que ser lugares abiertos, nunca de encierro, y con un régimen de vida y unas condiciones de infraestructura adecuadas. Lamentablemente, en estas cárceles para personas extranjeras la devaluación y/o vulneración de derechos es más intensa que en los centros penitenciarios. Conozco las prisiones, los CIE y los calabozos de las comisarías. En las primeras, sorprendentemente, las garantías jurídicas, las condiciones de infraestructura —salvo los módulos de aislamiento— y los medios profesionales son más dignos (aunque igual de inhumanos) que en los CIE. En estos, son criticables las condiciones en que se realizan las comunicaciones con familiares, amigos y abogados, la opacidad y falta de transparencia en su funcionamiento, la limitada dotación de servicios sanitarios, la gestión policial, la dificultad de control e investigación de malos tratos, las pésimas condiciones de algunas instalaciones e infraestructuras, la ausencia de recursos sociales eficaces. Son, a mi entender, calabozos policiales, ampliados en tiempo y en espacio. Y, aunque la autorización del ingreso como el control del internamiento está sometida a vigilancia judicial es, en muchas ocasiones y ámbitos, ineficaz. Esta es la primera razón para su desaparición: la desproporción entre las consecuencias

sociales, familiares, físicas y psíquicas que tiene la detención y encierro en condiciones de vulneración/devaluación de derechos humanos y la levedad de una infracción administrativa por la que en su mayoría son encerrados.

Es cierto que cabe el ingreso de una persona extranjera en situación irregular para su expulsión si ha sido condenado o está en un proceso penal en calidad de acusado (art. 57.2 LOEx y 89 CP). Este es uno de los argumentos que utiliza el Ministerio del Interior para justificar/legitimar la existencia de los CIE: en ellos cada vez hay más personas con antecedentes penales o policiales. Esta afirmación necesita de un estudio estadístico detallado que no existe. Es posible que muchos extranjeros tengan antecedentes policiales porque hayan sido detenidos por su situación irregular. Sin embargo, el discurso de la policía y del Ministerio del Interior criminaliza a las personas retenidas en los CIE para asentar en la opinión pública la idea de que sólo se expulsa a delincuentes irregulares y muy peligrosos. Así, además, se justifica el incremento de medidas de control y seguridad durante el internamiento. Por tanto, el concepto policial, no jurídico, de «expulsiones cualificadas» infla las cifras, incluyendo meras denuncias o antecedentes policiales, procedimientos judiciales en trámite sobre los que aún no ha recaído sentencia y delitos menores relacionados con la pobreza y la exclusión social.

Los CIE se caracterizan por su opacidad y falta de transparencia. Las organizaciones civiles que trabajan directamente sobre el terreno, resoluciones judiciales, así como instituciones oficiales como el Defensor del Pueblo –ver informes del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNP)– y la Fiscalía General del Estado, así lo atestiguan. Estos aspectos serán desarrollados en epígrafes posteriores.

A pesar de lo expuesto, la política de creación y expansión de estas cárceles no tiene tendencia a su desaparición. Por el contrario, se está produciendo una expansión y un incremento de estos centros de encierro como eje central de las políticas migratorias que se están adoptando en Europa (según un trabajo de investigación de Migreurop, asociación compuesta de 45 asociaciones y 45 miembros individuales y que actúa en 17 países de Europa, Oriente Medio y África –migreurop.org– y que ha elaborado la Carta de Campos de la UE, hay al menos trescientos establecimientos de este tipo en la Unión Europea). Y, de su mano, existe un interés comercial de empresas de la guerra que llegan en algunos países a gestionar estos lugares.

Actualmente en España existen ocho centros de internamiento de extranjeros:

Zona Franca en Barcelona, El Matorral en Fuerteventura, Barranco Seco en Gran Canaria, Hoya Fría en Tenerife, Aluche en Madrid, Zapadores en Valencia, Sangonera la Verde en Murcia y La Piñera en Algeciras que tiene una extensión en el centro de Isla de las Palomas, en Tarifa. A ellos habría que añadir la terminal del aeropuerto de Lanzarote, dos Centros de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) en Melilla y Ceuta y Centros de Retención Informales situados sobre todo en las Islas Canarias y Almería.

La existencia de los CIE muestra su verdadero sentido si se amplía la mirada sobre la política migratoria. Ésta comienza por las identificaciones por perfil étnico en las calles con el objetivo no declarado de criminalizar la inmigración y someter a las personas migrantes a una lógica del miedo y de invisibilidad. En este contexto, y para estas personas,

la amenaza continuada de la cárcel, en infrahumanas condiciones, es una herramienta policial de disuasión a la inmigración denominada irregular y una suerte de concertina de cuchillas simbólicas que les mantiene en una situación de exclusión social.

Así, en 2016, según datos del MNP, la policía detuvo e ingresó en calabozos a 35.882 personas extranjeras por infringir la ley de extranjería, de ellos 7.597 fueron ingresados en el CIE (en 2015 fueron 6.930). No todas estas detenciones fueron de personas que acababan de realizar una entrada irregular. Un análisis cualitativo nos revela que muchas personas acaban en los CIE por carecer de residencia legal a pesar de llevar muchos años en España. Son personas arraigadas en nuestro país que cuentan con una orden previa de expulsión, bien porque no han podido regularizarse, o porque no han podido renovar sus tarjetas de residencia, frecuentemente por haber perdido su empleo. Un elevado número de personas internas en los CIE relata que su solicitud de regularización ha sido denegada, una o más veces, al no haber podido aportar a su solicitud un contrato de trabajo, a pesar de haber estado trabajando durante muchos años. En todo ese tiempo no se les ha ofrecido un contrato legal. Tras la ausencia de papeles se descubre con frecuencia personas en situación de pobreza, de exclusión, con problemas de alcoholismo o drogadicción, o enfermedades mentales. No delincuentes, sino pobres o enfermos.

Por otra parte, de las 7.597 personas ingresadas en los CIE en 2016 fueron expulsadas tan sólo 2.205; es decir, el 71% de ellas quedó en libertad. A partir de estos datos, cabe concluir que las Cárceles de Internamiento de Extranjeros, repletas de vulneraciones o aplicación devaluada de derechos humanos, incumplen el único objetivo para el que fueron creados: la ejecución de la sanción de expulsión. Y, en cambio, desde los informes oficiales y de organizaciones civiles se puede verificar la verdadera función para la que fueron creados: la criminalización de las personas extranjeras que vienen a España para buscar su futuro, el apoyo al control migratorio ejercido por las fronteras (alambradas, cuchillas, pelotas de goma) a través de la disuasión que genera un encierro inhumano, el mantenimiento de un orden social y económico injusto, así como el sometimiento a las personas extranjeras en situación irregular al miedo permanente de la detención y el encierro.

Los CIE, emblema de la industria del desecho humano

JAVIER DE LUCAS

«El paso de las prácticas de explotación a la amenaza de exclusión como principal arma de disciplina es la estrategia de dominio que el capitalismo actual encuentra más ventajosa»

Z. BAUMAN

Mi contribución a esta obra colectiva, dedicada al análisis de los CIE, trata de poner de manifiesto que la existencia de los CIE es un argumento más que refuerza una hipótesis que considero central: nos encontramos ante una profundísima crisis del modelo político europeo (si no una crisis de la democracia misma), que en el fondo es la consecuencia de algo que ya denunciara Adam Ferguson en su *Ensayo sobre la sociedad civil*: de las dos formas de globalización que la modernidad puso en marcha, la del mercado global y la de un cierto cosmopolitismo/universalismo jurídico, la primera es la dominante y acaba por entrar necesariamente en colisión con la segunda. El Derecho y la democracia son obstáculos para el afán desregulador que guía la lógica de beneficio del mercado y que ahonda en la hipótesis atomista que está en la matriz ideológica del *individualismo posesivo*, tal y como supiera explicar MacPherson, desarrollando una de las tesis del joven Marx. Emerge así —vuelvo a Ferguson— la lógica del individuo consumidor y en competencia con los otros, y en su espíritu de posesión insaciable del bienestar *perderá su alma de ciudadano*, incluso su condición de ser con los otros, y con ella, la fraternidad, la solidaridad, sin las cuales no hay derechos universales, porque no hay igual reconocimiento de los otros, sino miedo y desprecio hacia los otros que, al cabo, son una amenaza para mi nivel de seguridad y bienestar. Todo ello tiene como resultado el incremento de lo que Balibar denominó «fronteras internas de nuestras democracias», que se traducen en el aumento exponencial de la desigualdad y de los procesos de exclusión. Un fenómeno que ha sido objeto de análisis, entre otros, por Connolly (1991 y 1993) o de Santos (2010) —en su denuncia de la esquizofrenia democrática que institucionaliza una suerte de colonización interna— y también por Agamben (2008) y Bauman (2008).

Pues bien, una de las concreciones de ese obligado deterioro de la lógica del Estado de Derecho y de la democracia es lo que nos muestran los CIE, entre otros instrumentos del derecho de extranjería (diríamos de la políticas migratorias y de asilo), que

**trans-
forman la excepción en regla, violan el principio garantista del derecho penal mínimo y se constituyen en mensajes del proceso de estigmatización**

al que contribuyen esas normas jurídicas de inmigración y extranjería y que consiste en mostrar a determinados otros como amenazas, como serios peligros para el mantenimiento de la seguridad y libertad de quienes (los trabajadores, buena parte de la antigua clase media-baja que han visto sustituido el proceso de movilidad social ascendente por el de caída hacia el *precariado*), de hecho, ya han visto en entredicho su seguridad y libertad a través del proceso de deterioro de sus derechos económicos y sociales y del asedio al ejercicio de libertades como la de manifestación, opinión y expresión y, por supuesto, el ejercicio del derecho de huelga y de otros instrumentos de la lucha colectiva por sus derechos.

LOS CIE, ¿UN RECURSO NECESARIO?

Recordaré de forma sumaria algunas nociones acerca de los CIE, que serán objeto de análisis crítico y detallado por diferentes especialistas en estas mismas páginas. Pero antes, insistiré en la tesis: los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), denominados en otros países Centros de Retención Administrativa (CREA), son una pieza tan esencial como terrible —y poco conocida— de las políticas migratorias de la UE y de la mayoría de sus Estados miembros, unas políticas que no reconocen que el actual grado de desarrollo de las

manifestaciones de movilidad humana, sobre todo de las de carácter forzado, nos muestran que las migraciones son un fenómeno estructural y aún más, incentivado por la profunda desigualdad que impone el modelo neoliberalista de *capitalismo de casino* en el que vivimos. Y lo que es más importante, en la medida en que esos movimientos migratorios sigan regulados casi exclusivamente bajo la perspectiva del beneficio y del orden público, esto es, la lógica del mercado y la lógica securitaria (que, las más de las veces, es un pretexto, una coartada de consumo partidista interno), los instrumentos jurídicos de esas políticas migratorias, seguirán ofreciendo un déficit insoportable en términos de legitimidad e incluso de eficacia. Quienes han tenido algún contacto con la aplicación de instrumentos jurídicos de las políticas migratorias en Europa saben bien del recurso frecuente a los eufemismos con los que se trata de disimular la creación de una auténtica legislación de excepción (son tesis bien conocidas desde los trabajos de Agamben o Lochak), incompatible con exigencias básicas del Estado de Derecho, pues no es sólo que la aplicación de esos recursos jurídicos propicie de facto actuaciones administrativas contrarias a esas exigencias, sino que, *de iure*, no pocas de las disposiciones jurídicas de las legislaciones de inmigración (mal llamadas de extranjería) suponen el cuestionamiento cuando no la derogación de alguno de sus principios fundamentales: la igualdad ante la ley, la tutela judicial efectiva, la presunción de inocencia, la propia noción de seguridad jurídica y, por supuesto, el principio de publicidad sin el que no es posible el control.

Pues bien, ese es el caso de los CIE, instituciones no definidas como prisiones, sino como centros de retención administrativa, creadas teóricamente para alojar a inmigrantes que se encuentran a la espera de la ejecución de una orden de expulsión.

Pero su función real, aunque latente, es otra: reforzar la mirada –el pre-juicio– que reduce la inmigración a un fenómeno ligado únicamente al mercado laboral y, sobre todo, a la perspectiva securitaria,

de orden público, básicamente policial. Los CIE son, pues, centros en los que se interna a inmigrantes que están incurso en procedimientos de expulsión (también los menores no acompañados, lo que constituye un escándalo jurídico de dimensiones aberrantes), la inmensa mayoría de ellos por haber cometido no un delito, sino una irregularidad administrativa, carecer de la documentación en regla (los *papeles*) para la estancia en un país de la UE. Es decir, como se ha denunciado,

se les retiene por lo que son, no por lo que han hecho.

En España, tienen su origen en el artículo 26.2 de la primera Ley Orgánica de Extranjería «*acordar judicialmente, con carácter preventivo o cautelar, el ingreso en centros que no tengan carácter penitenciario de extranjeros incurso en determinadas causas de expulsión mientras se sustancia el expediente*»), pero, frente a la previsión del artículo 60 de la misma ley, que sostenía que esos centros «no tendrán carácter penitenciario y estarán dotados de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios», la experiencia de su funcionamiento, desde la Orden Ministerial de 1 de julio de 1985 que los creó, ha demostrado lo contrario (hay que precisar que no fue hasta el 22 de febrero de 1999, catorce años después de la creación de los CIE, cuando se publicó la primera orden ministerial que regula su régimen interno). Si bien la existencia de los CIE es anterior a 2008, resultan clave para la puesta en práctica de la *Directiva europea sobre*

las normas y procedimientos en los Estados Miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, aprobada en 2008 por el Parlamento europeo, más conocida como «Directiva de Retorno» y que pronto fue definida como **«Directiva de la vergüenza»**. Desde la directiva de 2008 pueden permanecer ingresados en los CIE hasta 180 días (60 en el caso español), en los que evidentemente se priva a los ingresados de la libertad deambulatoria pero, lo que es mucho más grave, se propicia el riesgo de graves violaciones de los derechos fundamentales, como vienen denunciando ONG e instituciones de defensa de los derechos humanos.

Aunque desconocidos para la mayor parte de la opinión pública, no es que carezcamos de información sobre estas instituciones. En el ámbito europeo sobrepasan los 400, si se cuentan instituciones no definidas exactamente en esos términos, pero que cumplen tales funciones, tanto en la UE como en los países europeos vecinos. Para saber de su situación basta con consultar los trabajos de la organización Migreurop, o de la ONG francesa GIS-TI; por ejemplo, el dossier publicado en la revista *Plein Droit* con el título «Des camps pour étrangers». O, simplemente, ver la multipremiada película dirigida en 2010 por Olivier Masset-Dépasse, *Illegal*¹. De hecho, Migreurop surgió precisamente a finales de 2000, en el Forum Social Europeo celebrado en Florencia, como una red europea para denunciar esa «Europa de camps», expresión con la que muy intencionadamente se trataba de llamar la atención sobre la analogía con las más funestas experiencias de campos de concentración, como los de Argelés, imposibles de olvidar en la memoria de los republicanos españoles. El resultado de toda esa información (ver también Jarrín, Rodríguez, De Lucas, 2012), de los análisis como los que se encontrarán en este mismo volumen, me parece abrumador: la única propuesta razonable y, aún más, justa, es suprimirlos. Así de claro. Así de sencillo. Y eso, ante todo, porque, como sostiene la misma campaña, «ser inmigrante no es un delito». Tampoco lo es ser inmigrante irregular. Se trata, insistimos, de una falta administrativa, del mismo rango de la que comete un ciudadano que no ha renovado a tiempo su documento de identidad o su carnet de conducir.

No hay, en mi opinión, justificación –legal ni legítima– para unas instituciones que por definición bordean el límite de lo aceptable en materia de restricción de derechos fundamentales y de facto, en no pocas ocasiones, los desbordan.

Particularmente grave es la ausencia de una perspectiva de género en su Reglamento –y en su funcionamiento– y más específicamente la discriminación de que son objeto las mujeres inmigrantes retenidas en esos centros, sobre lo que llamó la atención ya hace tiempo el informe de 2009 de Women’s Link Worldwide *Los Derechos de las Mujeres Migrantes: una realidad invisible*.

1. En España se pueden destacar tres documentales sobre los CIE: 23:30. Una historia cautiva (2014), de David Marrades, La puerta azul (2015), de Alicia Medina, Marina Sanjuán y Javi Rumi, y Yerro: capitán de su destino (2017), de Rodrigo y Miguel A. Vázquez.

La insistencia por parte de los Gobiernos de la UE en mantener estas instituciones sólo puede explicarse desde la óptica securitaria adoptada como visión predominante en las políticas que aprovechan el hecho migratorio para obtener ventaja partidista mediante la difusión sofista, falaz e irresponsable de un mensaje xenófobo e instrumental sobre la inmigración, acrecentado hasta proporciones que pueden llegar a ser suicidas como nos lo muestra precisamente la memoria de la peor Europa, la que vivió la pesadilla de la Segunda Guerra mundial. Desgraciadamente tiene razón Migreurop cuando sostiene que la UE «está en guerra contra un enemigo que se inventa, los inmigrantes». En esa guerra, los inmigrantes irregulares son el primer frente y los CIE un instrumento bélico. Deben desaparecer.

UNA POLÍTICA EN COLISIÓN CON EL ESTADO DE DERECHO Y LA DEMOCRACIA

Lo que me interesa es examinar la hipótesis de que los CIE, como una parte de los instrumentos jurídicos de la deriva a la que parece conducida la política migratoria y de asilo de la UE, en particular tras la mal llamada «crisis de refugiados», responden a un designio que representaría el riesgo de un modelo demediado de democracia, que se apoya en el mantenimiento de lo que ya he apuntado como situación *neocolonial*²: una sociedad profundamente dual, dominada por los procesos de *exclusión* y *desprecio* de una buena parte de quienes viven en ella o tratan de incorporarse a ella. Vivimos la consecuencia de la hegemonía de lo que Santos ha denominado «razón colonial», de «matriz cultural occidental, individualista, clasista, racista, patriarcal, homófoba, excluyente, competitiva, consumista, explotadora en el empleo y depredadora del medio ambiente», mediante la que el liberalismo económico pervierte la democracia representativa y la convierte –en palabras del sociólogo portugués– en «estrategia de los ricos para asegurar y mantener su propia posición de dominación socioeconómica por medios políticos»³. Un modelo que no es nuevo, puesto que se puede encontrar en la primera fase de constitución del mercado global, la que impulsan los abogados de las Compañías que rivalizan por las rutas de comercio marítimo internacional, como Grotius, y construyen un Derecho internacional al servicio de los intereses de esas compañías, más incluso que de los Estados o potencias en liza. Se pone así de manifiesto la contradicción entre la lógica del mercado global y la lógica de los derechos humanos, del bien común, de lo público en un sentido diverso y más amplio, tal y como supo intuir Adam Ferguson en su seminal *Ensayo sobre la sociedad civil*, en 1767. El segundo gran momento de desarrollo de esa lógica del mercado global ya es denunciado por Eugène Pottier en su conocido poema *L'Économie Politique*, dedicado a los profesores del Collège de France, en 1881, en el que describe las características de ese movimiento globalizador.

2. A esa conclusión se llega desde perspectivas diferentes, al examinar el déficit que aqueja al modelo liberal de democracia, incapaz de responder en términos de pluralismo inclusivo e igualitario a los desafíos de una sociedad que, al mismo tiempo que crecientemente multicultural, utiliza la diversidad cultural para profundizar en la desigualdad. Véanse los análisis de Connolly desde el punto de vista del pluralismo constitucional, los de Santos, Sassen y Bauman sobre los efectos del proceso de globalización tecnoeconómico bajo el imperio desregulador del capitalismo financiero, o, desde una perspectiva filosófica, los de Agamben y Honneth.

3. En realidad, como han insistido Bauman y el mismo B Santos, es una maquinaria al servicio de la exclusión de la presencia y reconocimiento de los agentes de la diversidad: ante todo, los asalariados y las mujeres; además, los pobres, las personas no blancas, las minorías étnicas y sexuales, los grupos considerados inferiores, las personas con discapacidad, y, en razón de ello, susceptibles de ser cosificados, explotados y silenciados. Por eso se ha podido denunciar el carácter colonial de la democracia liberal y del tipo de relaciones que estableció con una multiplicidad de sujetos a los que despolitizó y deshumanizó.

Para entender el verdadero alcance de lo que está en juego, me serviré de las tesis críticas de los ya mencionados Saskia Sassen y Zygmunt Bauman, que pondré en relación con las sostenidas por algunos de los que analizan las migraciones en clave jurídica y política, como Abdelmalek Sayad, Danièle Lochak, Giorgio Agamben y Catherine Withol der Wenden.

Sassen subraya la profunda relación entre tres elementos clave de nuestras sociedades aquí y ahora: las migraciones, la desigualdad en las relaciones internacionales impuesta por la economía globalizada y el proceso de construcción del vínculo social y político (Sassen, 2014). Así lo explica en su libro *Expulsiones*, cuyo subtítulo me parece muy elocuente: *Brutalidad y complejidad en la economía global*, y en el que sostiene que el grado actual de violencia (devenida en ordinaria) del capitalismo en su estadio global, se explica por esa lógica de *expulsión*, que es como deberíamos llamar a la lógica que preside la economía globalizada. Para Sassen, asistimos al final de la lógica inclusiva que ha gobernado la economía capitalista a partir de la Segunda Guerra Mundial y la afirmación de una nueva y peligrosa dinámica, la de la expulsión. Una lógica que, como señalé antes, hace culminar la contradicción que, como referí más arriba, ya fue advertida por Adam Ferguson en 1767 en su *Ensayo sobre la sociedad civil*⁴.

En efecto, a mi juicio, **la constante más destacable en la inmensa mayoría de los proyectos de gestión del fenómeno migratorio, en las políticas migratorias y de asilo de los países que somos destinatarios de migraciones, es el empeño en olvidar, en ocultar una verdad evidente: la inevitable dimensión política de esas manifestaciones de movilidad humana**

(inmigrantes y, con mayor claridad aún, refugiados), su condición de *res política*, tanto desde el punto de vista estatal como desde las relaciones internacionales. Frente a ello hemos impuesto una mirada sectorial, unilateral, cortoplacista que se concreta en la construcción de una categoría jurídica de inmigrante que, en realidad, es un concepto demediado o, como propone Baumann (2008), un paria: el inmigrante es sólo el trabajador necesario en un determinado nicho laboral en el mercado de trabajo formal (como si no se le utilizara en el mercado clandestino o informal) y mientras se someta a un estatuto precario guiado por la maximalización del beneficio de su presencia. Es una herramienta, ni siquiera un trabajador igual al asalariado nacional. Por eso, su condición precaria, parcial, de sospecha⁵.

4. Ferguson, como ya he insistido varias veces a lo largo de estas líneas, denuncia la contradicción entre la lógica de lo público y la lógica del mercado o, por decirlo de otra manera, entre la lógica de la universalidad de los Derechos y la expansión del Estado de Derecho, y aquella otra del beneficio y la «mano invisible», que postula el regreso al más radical *hands-off* del Derecho y los poderes públicos en el ámbito desregulado («auto-regulado», según el eufemismo falaz) que reclama para sí el mercado.

5. Es lo que explica la conocida paradoja enunciada por el dramaturgo Max Frisch y que ignoran esos modelos de políticas migratorias: queríamos mano de obra y nos llegan personas, sociedades, visiones del mundo.

Baumann, en línea con las tesis desarrolladas por Agamben desde su conocido *Homo sacer*, ha insistido en las mismas tesis acerca de cómo se crea un estado de suspensión del orden jurídico, ausencia de ley, desigualdad y exclusión social, que hace posible que mujeres y hombres pierdan su condición de ciudadanos, de seres políticos y su identidad, dentro de las fronteras mismas del Estado-Nación.

Lo que me parece más relevante y criticable, desde el punto de vista jurídico y político, es cómo, en aras de esa mirada,

la política migratoria y de asilo de la UE acepta una radical inversión de la lógica del Estado de Derecho, al convertir en regla la excepción.

Insisto en invocar lo señalado desde diferentes perspectivas por Danièle Lochak (2007), Giorgio Agamben, Zygmunt Bauman y Catherine Withol der Wenden. Esa es la constante, a mi juicio, más destacable y criticable: el *estado de excepción permanente* que hemos creado para los inmigrantes y que recientemente estamos trasladando, contra toda evidencia del Derecho vigente, a los refugiados. De ese modo hemos negado la condición misma de inmigrante, una categoría universal, a la vez que hemos vaciado un derecho fundamental, el derecho a ser inmigrante, a escoger el propio plan de vida, a circular libremente, que es un corolario indiscutible del principio (por cierto, liberal) de autonomía. Pero rizando el rizo, estamos desproveyendo a los refugiados de un estatuto jurídico vigente, el propio del estándar normativo vinculante que es la Convención de Ginebra de 1951, so pretexto de una «crisis» tan urgente como inabordable.

Hemos creado políticas migratorias y de asilo, pues, que niegan su objeto, que lo deforman, lo sustituyen por una categoría vicaria: nos negamos a aceptar al inmigrante tout court y lo sustituimos por aquel que queremos recibir. Por eso, para nosotros, no todo el mundo tiene derecho a ser inmigrante, de forma que nuestra lógica inevitablemente produce inmigrantes «ilegales», no-inmigrantes. Así lo explica una de las mejores expertas en política de migraciones, Catherine Withol der Wenden en un artículo publicado el año pasado sobre las novedades o las constantes en políticas migratorias. Me disculpo por la larga cita, pero me parece muy pertinente:

«La réponse aux flux migratoires ressemble ainsi à un vaste Far West, où les États les plus puissants du monde font la loi par les règles qu'ils édictent en matière de droit à la mobilité, et n'acceptent pas que des normes mondiales s'imposent à l'exercice de leur souveraineté que constitue la gestion des flux migratoires. Si l'on est Danois, on peut circuler dans 164 pays ; si on est Russe dans 94 ; si on est subsaharien, cette possibilité peut se limiter aux doigts d'une seule main si le pays où l'on est né, et dont on a la nationalité, est considéré comme un pays à risque. Le droit à la mobilité est donc l'une des plus grandes inégalités du monde aujourd'hui, dans un contexte où il devrait constituer un des droits essentiels du XXI^e siècle. Les riches des pays pauvres peuvent, eux, migrer, car beaucoup de pays d'immigration ont prévu d'attribuer des titres de séjour à ceux qui leur apportent des capitaux, achètent un

appartement d'une taille précise, ou créent une entreprise. Les plus qualifiés, les sportifs professionnels, les créateurs et artistes de haut niveau peuvent également migrer, car beaucoup de pays d'accueil ont opté pour une ouverture de leurs frontières à une immigration sélectionnée. Les étudiants se voient aussi entrouvrir les frontières, nombre de pays, européens notamment, ayant compris le risque d'une option sans immigration dans la course à la compétitivité mondiale» (Withol der Wenden, 2015).

Esta es la razón de nuestros fracasos a la hora de analizar y también de dar respuesta a los desafíos migratorios en su sentido más amplio (inmigrantes y refugiados).

Por su parte, Bauman, en diálogo con Agamben, ha insistido una y otra vez en la interpretación de la regresión evolutiva que ha sufrido el modelo de Estado social de Derecho en los últimos 20 años. Como explica con gran agudeza en su ya mencionado *Archipiélago de excepciones* —en el que no es difícil advertir la impronta de Foucault—, se trata de un proceso que, por mor de la lógica de esta fase del capitalismo global, transforma a buena parte de los que fueron Estados sociales en Estados excluyentes, Estados policiales-penales. Se crean así no ya pequeños espacios de infra-Derecho, zonas de *no-Law's land*, que escapan a la soberanía tradicional del Estado de Derecho y que se encuentran regidos por un estado de excepción permanente, sino toda una red global de esas islas, verdaderos *archipiélagos de la excepción*. La metáfora del *Archipiélago* tiene como emblema, los campos de refugiados y los barrios de inmigrantes. Por mi parte, añadiré precisamente el ejemplo de los CIE.

Tomo como fundamento lo que Bauman escribe: «es posible que la única industria pujante en los territorios de los miembros tardíos del club de la modernidad sea la producción en masa de refugiados. Y los refugiados son el 'residuo humano' personificado: sin ninguna función 'útil' que desempeñar en el país al que llegan y en el que se quedan, y sin intención ni posibilidad realista de ser asimilados e incorporados» (Bauman, 2008: 32). En esos tres tipos de emblema se puede comprobar cómo, si los «Estados sociales» de Derecho en cierto modo son una reformulación o superación del modelo hobbessiano de legitimidad, por incremento de sus outputs (es decir, porque más allá de la garantía de la vida frente a la violencia extienden la seguridad, la certeza en el status de sus ciudadanos, que ya no son meros súbditos), los «Estados penal-policiales» privan a una parte de la población (entre la que se encuentran los que ocupan los márgenes del sistema, lo que fueron consideradas «clases peligrosas») de esos <beneficios>, los reducen a la condición de precariedad y sólo pueden acudir a una vieja argucia para mantener su adhesión. Es la coartada del agresor externo o del enemigo interior, frente al cual defienden a todos sus ciudadanos, también a los que han golpeado y reducido a la precariedad. Ese recurso, viejo argumento de la lógica del miedo, es el que Bauman denomina «el oscuro espejismo de los otros»: inmigrantes y refugiados. Esos verdaderos «excedentes» de la mano de obra global, y en particular los dos grupos que ejemplifican las migraciones forzadas y que constituyen el emblema de lo que, en términos durísimos, denomina «desecho humano», producto genuino de la lógica de esta fase del mercado global: los inmigrantes irregulares (mal llamados «ilegales», que es la forma en que se conoce a los trabajadores extranjeros no expresamente deseados) y los refugiados: «Uno de los resultados más letales del triunfo global de la modernidad es

la acuciante crisis de la industria de tratamiento del desecho (humano)», escribe Bauman (2008). Esa es la razón por la que se ven despojados de todos los elementos de identidad, de los marcadores nacionales: no tienen Estado, no son necesarios/útiles, o han dejado de serlo, no tienen «papeles». Los Estados de la UE, explica Bauman, no están dispuestos a recibir a esos <excedentes de otros Estados> y acuden al argumento de problemas de orden público, de seguridad y aun de defensa de la soberanía nacional-territorial. Se esgrime sin rubor el argumento de que son ejército de reserva de la delincuencia, de la violencia, del terrorismo. Eso es lo que, a su juicio, explica el inaceptable rechazo de los refugiados. Y así, concluye: «la basura no precisa de distinciones afinadas ni de matices sutiles, salvo que haya que clasificarla para su reciclaje».

Lo que trato de decir es que la ignominiosa respuesta de los gobiernos europeos (peor incluso que la de las instituciones de la UE) ha de entenderse no sólo en los términos de la disputa por los medios para extender nuestros deberes a todos aquellos que son titulares de derechos, pero no son nacionales, sino que tiene una lectura, una interpretación más profunda.

Como ha señalado entre nosotros acertadamente Itziar Ruiz Jiménez (2016), habría que reconocer que a lo que asistimos hoy es a un desmantelamiento del ámbito de reconocimiento y garantía de los derechos y a una lucha feroz por recortar el ámbito de los *sujetos del derecho a tener derechos*, que son los indicadores más claros de esa paradoja hacia la que corremos el riesgo de encaminarnos y que expresaríamos con la fórmula *democracias excluyentes*. Primero, so pretexto de la crisis, se ha profundizado en la mercantilización de los derechos económicos, sociales y culturales, las conquistas del siglo XX, a los propios ciudadanos, a las clases más débiles y aun a la clase media a la que se ha pauperizado. Ahora se trata de reducir el ámbito de sujetos que pueden aspirar al reconocimiento mínimo de derechos humanos fundamentales. Esa es la batalla. En ella, las primeras víctimas son esos otros más visibles, los inmigrantes y los refugiados, expulsados de la condición de sujetos de derechos.

La conclusión no puede ser más preocupante: cuando habíamos avistado un futuro de ensanchamiento de la democracia, capaz de desanclar el reconocimiento de la plenitud de derechos de una condición etnocultural (la identidad nacional), abrazando así el modelo de democracia plural e inclusiva, sucede que nos asomamos de nuevo hacia una comunidad política basada en la institucionalización de amplias zonas de exclusión.

Y eso no puede ser compatible ni con la democracia ni con el Estado de Derecho. De nuevo, habrá que recordar el lema de Heráclito: «un pueblo debe luchar por sus leyes como por sus murallas». Pero este pueblo ya no es, ya no debería ser, la comunidad etnonacional que

se encierra en la fortaleza, sino una comunidad de ciudadanos libres que quieren acoger, proteger, incluir bajo su espacio de seguridad, libertad y justicia, a los seres humanos que lo necesitan y que llegan hasta sus puertas.

No nos engañemos sobre el alcance del desafío que nos reta. Los europeos lo vivimos ya de forma descarnada: como se ha dicho y he tratado de recordar, «debemos enfrentar la actual apropiación neoliberal de la democracia representativa... Vivimos en «democracias electorales» que, a pesar de reconocer formalmente la igualdad jurídica y política de sus ciudadanos, son compatibles con reglas salvajes que aseguran el dominio de élites políticas y económicas neocoloniales... Es la «democracia» de los señores de la globalización y del dinero, cada vez más agresiva, arrogante y excluyente. La democracia se ha convertido en su instrumento de ataque, en un espejo de las antiguas sociedades coloniales reproducidas hoy en el sur de Europa, donde es utilizada para establecer grados de inhumanidad que abarcan más y más gente. No sólo refugiados e inmigrantes, sino también todos esos parias a los que el modelo fundamentalista neoliberal construye como desechables: parados, pensionistas, funcionarios, familias desahuciadas, enfermos sin urgencias, estudiantes, estafados por las preferentes, etc.»

Concluyo. Los CIE son una pieza de una concepción que somete a millones de seres humanos a la condición de *piezas desechables* de un sistema sometido a la más radical concepción de un mercado global desregulado, que se autodirige por el principio del máximo beneficio y en el que los trabajadores son cada vez más concebidos y tratados como coste a reducir, no como sujetos de derechos y desde luego no, de derechos económicos y sociales. Tiene razón Bauman: **los CIE,**

como la transformación de los centros de acogida de refugiados en otros tantos centros de internamiento (el ejemplo más terrible es la política australiana), la degradación que se vive en los barrios periféricos de nuestras ciudades en los que viven inmigrantes a los que no se trata de integrar sino de contener, y de los que el Estado deserta,

son los escenarios de esa nueva industria del desecho humano en la que parecemos empeñados. Suprimirlos es una exigencia de dignidad.

Los CIE en España: Una historia de dolor y lesión de derechos

ALBERTO DAUNIS

*«Y me llamas extranjero porque me trajo
un camino, porque nací en otro pueblo,
porque conozco otros mares, y un día
zarpé de otro puerto, si siempre quedan
iguales en el adiós los pañuelos, y los
amigos que nos nombran y son iguales los
rezos y el amor de la que sueña con el día
del regreso»*

RAFAEL AMOR

Hablar de centros de internamientos es hablar de abusos, de injusticia y arbitrariedad, de ausencia de garantías, de opacidad y falta de transparencia, de lesión de derechos y, en última instancia, de sufrimiento, de mucho sufrimiento.

La propia naturaleza del internamiento de extranjero, su propia razón de ser es, en sí misma, un ataque frontal al ordenamiento jurídico en general y a los derechos humanos, en particular.

No puede olvidarse que estamos ante una privación de libertad que se impone a extranjeros por encontrarse en situación de irregularidad administrativa en el país, es decir, a los extranjeros más pobres. Y es que el principal objeto del internamiento de extranjeros es la lucha contra la pobreza: neutralizando a los sujetos que la portan para posteriormente expulsarlos.

El internamiento de extranjeros aparece por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en el año 1985, a través de la Ley Orgánica 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esta norma, la primera «ley de extranjería», estaba compuesta únicamente por 36 artículos que, distribuidos en siete títulos, tenían un marcado acento policial y se destinaban fundamentalmente a controlar una inmigración que no se instalaba definitivamente en el país. Esta idea de «provisionalidad» y «excepcionalidad» de la inmigración quedó reflejada muy especialmente en el insuficiente abordaje jurídico del internamiento de extranjeros, el cual se redujo al segundo párrafo del art. 26 de la Ley de Extranjería. Una medida que podía conllevar, por aquel entonces, la privación de libertad de 40 días vino a ventilarse en escasas cuarenta palabras. De esta forma, todos y cada uno de los aspectos del internamiento quedaban completamente en manos de las autoridades policiales, las cuales actuaban sin ninguna sujeción legal ni control judicial al respecto. Dicha ausencia de regulación normativa del internamiento no solo generaban una inseguridad jurídica y arbitrariedad claramente incompatibles con cualquier Estado de Derecho –vulnerando de forma flagrante el art. 9.3 de la Constitución Española que garantiza, entre otros, los principios de legalidad y seguridad jurídica–, sino que generó una imagen o idea de los CIES –que todavía persiste– como centros opacos, sin transparencia, donde se abusa y maltrata al extranjero. No en vano, han sido demasiadas las denuncias de los extranjeros internados, el defensor del pueblo, los jueces, las organizaciones internacionales y las asociaciones de derechos humanos que han relatado todo tipo de abusos: lesiones, torturas o agresiones sexuales, entre otros. En este sentido, preocupan especialmente los continuos casos de suicidios que se vienen produciendo en los CIES.

Esta situación de absoluta desregulación jurídica del internamiento se mantuvo intacta hasta la aprobación de la Orden del Ministerio de la Presidencia de 22 de febrero de 1999, sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los CIES. Esta norma –de rango reglamentario– abordó el internamiento de extranjeros pero parte de su articulado vulneró el principio de reserva de ley, al afectar a materias muy sensibles –como el uso de la fuerza en los centros, el aislamiento de los internos, la restricción de los derechos de visita, los controles de la correspondencia y el decomiso de las pertenencias personales– que no habían sido previamente reguladas mediante Ley. La conversión de España en uno de los principales países receptores de migrantes, trajo consigo la reforma de la ley de extranjería, mediante LO 4/2000, de 11 de enero, modificada, tan solo once meses después, por la LO 8/2000, de 22

de diciembre. No obstante, esta norma —que ya realizaba un abordaje jurídico complejo de una inmigración que dejó de ser temporal para convertirse en permanente— no desarrolló la regulación del internamiento de extranjeros y continuó otorgándole un tratamiento marginal e insuficiente. Fue su reglamento de ejecución, aprobado por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, quien vino a regular algunos aspectos del internamiento pero, por los mismos motivos que la Orden Ministerial de 1999, volvió a vulnerar el principio de reserva de ley, anulándose, mediante STS de 20 de marzo de 2003, los apartados 2º y 6º de su art. 130. Este pronunciamiento judicial motivó la reforma de la ley de extranjería, mediante la LO 14/2003, de 20 de noviembre, que incorporó al acervo legislativo, entre otros, los arts. 62 bis a 62 sexies. Estos preceptos vinieron a regular, por primera vez, mediante ley orgánica, los aspectos más relevantes y fundamentales del internamiento de extranjeros. Tales disposiciones legales tuvieron su correspondiente desarrollo reglamentario en los artículos 153 a 155 RD 2393/2004, de 30 de diciembre. Con posterioridad, la aprobación de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados Miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, determinó que la nueva versión de la ley de extranjería, aprobada mediante LO 2/2009, de 11 de diciembre, otorgase en su disposición adicional tercera, al gobierno un plazo de seis meses para aprobar un reglamento que desarrollase, de forma autónoma e independiente, los elementos más esenciales del internamiento de extranjeros. El ejecutivo español necesitó más de cuatro años para responder al anterior mandato. En efecto, hasta la promulgación del Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, no se aprobó definitivamente el ansiado Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

A los problemas de inseguridad jurídica que presenta el internamiento de extranjeros desde su incorporación en el ordenamiento jurídico deben añadirse las nefastas condiciones materiales en las que se produce su cumplimiento. Lamentablemente, el Estado español decidió utilizar prisiones y cuarteles que habían quedado obsoletos y en desuso. La sola idea de reciclar viejos edificios y convertirlos en CIES ya ejemplifica el tratamiento que se otorga al extranjero internado, al encerrarlo en instalaciones que no son aptas para la residencia de otras personas. Como no podía ser de otro modo, los problemas de habitabilidad, higiene, salubridad y seguridad son tan variados como numerosos. Así, son habituales y comunes las siguientes situaciones: habitaciones tipo brigadas, muy pequeñas y sin retrete, deficiencias estructurales de los edificios, con graves problemas de humedad e, incluso, derrumbamientos parciales (techos y paredes); falta de sistemas de calefacción y aire acondicionado, ausencia de lavandería (o lavadora) y tendederos para colgar la ropa; inexistencia de bancos y zonas de resguardo del sol o del frío en los patios; inexistencia de bibliotecas o, en el caso de que existan, no cuentan con material bibliográfico suficiente; carencias de recursos materiales sanitarios para tratar las distintas enfermedades o dolencias que puedan presentarse, entre otros.

A la falta de recursos materiales debe sumarse la de recursos personales: porque el personal que se encarga de los CIES se reduce fundamentalmente al perteneciente a la policía nacional, denunciándose que no exista un mayor número de profesionales que puedan velar por las diversas necesidades y derechos de los extranjeros que se encuentran privados de libertad. En efecto, en muchas ocasiones, la policía 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 están formados: facilitar información, realizar labores de traducción e interpretación, de asistencia social e, incluso, de asistencia médica y sanitaria.

Resulta completamente inaceptable que el Estado, además de privar injustamente la libertad de determinados extranjeros, no pueda garantizar que dicha privación de libertad se produzca en unas mínimas condiciones de dignidad y seguridad.

En efecto, la falta de regulación jurídica, las malas condiciones de los establecimientos y la ausencia de personal han convertido el internamiento en una medida incompatible con un Estado democrático y de derecho.

LOS CIES PRESENTAN UNA LARGA HISTORIA DE LESIÓN Y VULNERACIÓN DE DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS:

se produce una lesión a la propia dignidad humana, al despersonalizar al extranjero y tratarlo como una herramienta de la política migratoria, privándole de su libertad para hacinarlos en unos establecimientos sin las mínimas condiciones de salubridad e higiene, donde, en la mayoría de las ocasiones, no reciben información de su situación, no conocen a su abogado ni saben cómo ponerse en contacto con él, son separados de sus familias, dificultando la comunicación con ellas o, en su caso, impidiendo que puedan convivir en un mismo lugar; reciben una alimentación deficiente y, en general, no se les garantiza su salud y asistencia sanitaria. En efecto, la privatización de los servicios sanitarios y su escasa dotación económica hacen que sea imposible asegurar la cobertura médica para el extranjero, existiendo determinadas franjas horarias o, incluso, días, en los que no hay ningún médico en el establecimiento. Si a ello le añadimos la falta de material sanitario, el diagnóstico de enfermedades resulta especialmente complejo y el tratamiento especializado se convierte en una quimera, detectándose una clara uniformidad en las prescripciones médicas, las cuales suelen reducirse al suministro de analgésicos y antiinflamatorios. En este sentido, lamentamos el fallecimiento de Samba Martínez, quien murió en el CIE de Aluche tras un largo mes de padecimientos y dolores sin que le suministrasen los retrovirales necesarios para tratar el VIH que previamente le habían diagnosticado en el CETI de Melilla.

En definitiva, LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD DEL EXTRANJERO POR EL MERO HECHO DE SER POBRE SUPONE UNA DE LAS MAYORES ABERRACIONES DE SIGLO XXI.

Su acogida por nuestro ordenamiento jurídico solo puede provocar rechazo y vergüenza. La construcción de nuevos CIES, en lugar de su cierre definitivo, vendrá a engrosar el listado de derechos humanos, fundamentales y constitucionales que España viene vulnerando desde el año 1985.

Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de excelencia SEJ-1489, financiado por la Junta de Andalucía.

El uso de los CIE como extensión de la prisión

JOSÉ ÁNGEL BRANDARIZ

*«...el hecho de ser inmigrante dista de ser un elemento neutro en todo el sistema (...) criminal (...) El hecho de ser un (...) inmigrante delincuente constituye por regla general (...) una suerte de delito suplementario que se añade inconscientemente al delito cometido. (...) Todo procesamiento de un inmigrante delincuente es esencialmente un proceso sobre la inmigración como delincuencia en sí misma (...) el hecho mismo de la inmigración está marcado por la idea de **falta**, por la idea de anomalía o anomia. (...) Todo sucede como si el inmigrante hubiese cometido una falta por el solo hecho de su presencia en tierra de inmigración, de modo que todas las demás faltas estarían (...) agravadas como consecuencia de esa falta primigenia».*

ABDELMAYEK SAYAD

Desde finales de 2010, cuando entró en vigor la reforma del Código penal introducida por la Ley Orgánica 5/2010, los CIE tienen la función –declarada– de operar como lugares de privación de libertad para la preparación de la ejecución no solo de la expulsión administrativa (arts. 61 y ss. Ley Orgánica de Extranjería), sino también de la expulsión penal, prevista para personas condenadas por delito (art. 89.6 Código penal).

Esta reforma supuso una novedad, en un sistema que hasta entonces había mantenido como ámbitos separados el mundo de la prisión y el de los centros de internamiento. Sin embargo, la reforma tenía una intencionalidad clara. Forma parte de un conjunto de medidas que, iniciadas durante el período de Pérez Rubalcaba en el Ministerio del Interior y decisivamente impulsadas por los gobiernos posteriores, tienen como objetivo dar una cierta prioridad a la ejecución de expulsiones penales. Entre ellas se contaban innovaciones organizativas (la creación de la inicialmente denominada Brigada de Expulsión de Delincuentes Extranjeros –BEDEX– en el marco de la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de la Policía Nacional), de gestión (la creación de la categoría de las «expulsiones cualificadas» como indicador prioritario del rendimiento del sistema de deportación) y, sobre todo, de comunicación política (la puesta en marcha de una retórica monolítica sobre el carácter criminal y peligroso de los extranjeros internados en CIE y expulsados).

Algunos datos facilitados por el Ministerio del Interior muestran que, si bien aún distan de ser mayoritarias, en los últimos años han crecido significativamente las deportaciones de naturaleza penal y las expulsiones administrativas por antecedentes delictivos (Fernández Bessa y Brandariz García, 2016; Boza Martínez, 2016; Martínez Escamilla, 2016). A falta de datos más precisos, ello no supone que la retórica ministerial que predica la peligrosidad de internados y deportados sea veraz. No en vano, como muestra la experiencia de países donde existen programas de priorización de expulsiones semejantes, como EE.UU. (v.gr., el CAP y el S-Comm), las infracciones penales que dan lugar a deportación son, como la amplia mayoría de los delitos que se juzgan y condenan, de muy escasa gravedad (Golash-Boza, 2015).

Sin perjuicio de ello, la reforma que permite desde hace seis años y medio internar en los CIE a personas extranjeras con condenas penales supone una innovación, al menos en términos formales. Implica privar de libertad en el mismo establecimiento, y sin ningún género de separación modular, a hombres y mujeres con situaciones jurídicas claramente diferentes: una minoría de extranjeros convictos que generalmente han estado encarcelados, junto a una amplia mayoría de personas, frecuentemente recién llegadas, que simplemente carecen de documentación habilitante para estar en territorio español.

Esa diferenciación formal, no obstante, oculta algunas homologías materiales que son aún más relevantes. Por una parte, más allá de sus estatus jurídico, las personas que se encuentran en los CIE presentan rasgos socio-demográficos muy semejantes. Los datos publicados en los últimos años por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) desvelan que las personas que están en los CIE son, de forma muy mayoritaria, negras o pertenecientes a minorías étnicas. En segundo lugar, son personas pobres provenientes del Sur global, que tienen una posición social notablemente vulnerable. A mayor

abundamiento, y en esto no cabe confusión alguna, no están en los CIE por haber cometido un delito, lo cual es puramente adjetivo, sino porque son personas extranjeras, en la amplísima mayoría de los casos sin papeles.

También en el ámbito de las homologías materiales, el recurso del sistema de justicia penal a los CIE muestra con claridad que todos los componentes del modelo de control migratorio tienen un sentido común: están orientados hacia la expulsión, ante la que se subordinan incluso las necesidades de respuesta a los delitos cometidos por personas extranjeras. Lo que es más importante, todo este sistema de control, por su acusada gravedad, tiene una naturaleza materialmente penal. Por ello, el carácter jurídico-administrativo de medidas como el internamiento o la expulsión de la Ley de Extranjería no constituye sino

un fraude de etiquetas, que permite a la administración tomar decisiones de manera más ágil y –por cierto– menos garantista,

como consecuencia del papel secundario que juegan en este campo los órganos jurisdiccionales.

El internamiento de extranjeros condenados, vale la pena reiterarlo, desvela de forma especialmente clara la homología entre la prisión y los centros de internamiento. Es bien conocido que la normativa vigente (arts. 62bis Ley Orgánica de Extranjería; 16 Directiva 2008/115/CE, de Retorno) enfatiza el carácter no penitenciario de los CIE. Sin embargo, su regulación y sus condiciones de vida muestran aspectos claramente más gravosos que los correspondientes a la prisión, que el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los CIE (Real Decreto 162/2014) no ha querido mitigar. Las condiciones de visita, la opacidad y falta de transparencia en su funcionamiento, la precaria dotación de servicios sanitarios y sociales, la atribución de competencias de gestión a fuerzas policiales o la frecuencia de conflictos y situaciones de maltrato están ahí para atestiguarlo. Podría pensarse que estas severas condiciones de estancia se deben a que en los CIE las personas migrantes viven un *tiempo en suspenso*, respecto del cual la única expectativa es que pase lo más rápidamente posible. Al mismo tiempo, esa severidad también se deriva de que en los CIE se manifiesta, sin ambages y de forma descarnada, la soberanía del Estado, que siempre ha consistido en gestionar territorios y poblaciones, mucho más aún que en hacer cumplir las leyes. Sea como fuere,

ese severidad de los CIE sugiere una preocupante involución civilizatoria,

ya que en ellos el confinamiento de personas extranjeras, generalmente negras y pobres, se hace desatendiendo buena parte de las medidas que, en las últimas décadas, han permitido morigerar –hasta cierto punto– la privación de libertad penitenciaria.

Ante esta situación, en la que los CIE aparecen como complemento de la prisión, podría pensarse que lo que realmente legitima el modelo es su imperiosa necesidad, reforzada desde que los centros internan también a personas condenadas por delito. Nada más lejos de la realidad. Los datos del MNP muestran que los CIE tienen un nivel de ocupación inferior al 50% y, sobre todo, que son crecientemente prescindibles como lugares de preparación de las deportaciones, tanto administrativas como penales. Siguiendo una tendencia cada vez más acusada, en 2016 solo el 23'9% de las expulsiones y devoluciones se han ejecutado

desde un CIE (Fuente: MNP). Una creciente mayoría de las deportaciones se preparan y llevan a cabo desde comisarías de policía o centros penitenciarios.

Desde esta perspectiva, la construcción de tres nuevos CIE, recientemente anunciada por el Ministerio del Interior, no parece tener otro sentido que no sea el relativo a las plusvalías privadas del sector de las infraestructuras (para-) penitenciarias. En este punto, el Ministerio parece estar aprovechando el contexto (además de, obviamente, los recursos financieros) creado por las medidas impulsadas por el actual Comisario de Inmigración, en el marco del Plan de Acción de la UE en materia de retorno (septiembre de 2015) y de la reciente Recomendación (UE) 2017/432 de la Comisión (marzo de 2017), orientada a hacer más efectiva la política de expulsión. En la interpretación oficial que plasman estos documentos, una de las carencias de las políticas de deportación de los estados de la UE es la insuficiente capacidad de internamiento (en el texto de la Recomendación «... *los Estados miembros deben: (...) c) crear capacidad de internamiento en consonancia con las necesidades reales*»). El diagnóstico es falaz. La eficacia de las deportaciones no se ve lastrada por carencias de capacidad de internamiento, un déficit que no afecta a la amplísima mayoría de los Estados de la UE, tal vez con la excepción de Grecia e Italia. Por ello, si se quiere,

LA ACTUAL POLÍTICA DE LA UE EN LA MATERIA ES UN EJERCICIO DE REGULACIÓN GENERAL SUSTENTADO EN CASOS EXCEPCIONALES.

El problema es que, como bien supo ver Walter Benjamin (1940/2007) en su *octava tesis sobre el concepto de la historia*, las excepciones tienen siempre una preocupante vocación de devenir reglas.

Situaciones de especial vulnerabilidad en los CIE: menores, víctimas de trata y protección internacional

JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ TOMÁS

«Si se hubiera de definir la democracia podía hacerse diciendo que es la sociedad en la cual no sólo es permitido, sino exigido, el ser persona».

MARÍA ZAMBRANO

Hay personas en situación de especial vulnerabilidad privadas de libertad en los CIE. No es infrecuente encontrar menores de edad en estos establecimientos, como tampoco mujeres víctimas de trata o solicitantes de protección internacional. **Es una realidad reconocida por las instituciones del Estado y es denunciado permanentemente por las organizaciones de la sociedad civil.** Podría pensarse que es una anomalía y que el objetivo de las políticas públicas debería ser combatirla reforzando los mecanismos de control para evitar el ingreso de esas personas vulnerables en los CIE o ponerlas en libertad cuando fueran identificadas. Durante mucho tiempo, este discurso del fallo, a lo máximo negligente, en los mecanismos de control fue el más extendido en el análisis de esta realidad. El razonamiento parecía simple:

(i) el art. 15.1 de la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre (Directiva de retorno), y en su trasposición el art. 62 LOEx, determinan que la privación de libertad en los CIE por meras razones de irregularidad documental migratoria es un instrumento extraordinario con la exclusiva finalidad de ejecutar la expulsión de aquellas personas que presentan un alto riesgo de fuga o que hayan tratado de dificultar o evitar dicha expulsión;

(ii) las personas en situación de especial vulnerabilidad, por sus propias características, no son susceptibles de ser expulsadas, de modo que no concurre el presupuesto legal necesario para su internamiento. Así, en la mayoría de los supuestos de vulnerabilidad el ordenamiento o bien prohíbe de manera directa el internamiento en los CIE o bien lo hace indirectamente mediante la prohibición de ser sujetos de expulsión. En el primer caso, están los menores de edad. El art. 17 de la ya citada Directiva de retorno permite que los Estados miembros internen excepcionalmente a los menores en espera de expulsión. Sin embargo, la LOEx siempre ha prohibido la privación de libertad de los menores de edad por motivos migratorios. De una manera muy contundente, el actual art. 62.4 LOEX, resultado de la modificación operada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre, dispone que *«no podrá acordarse el ingreso de menores en los centros de internamiento (...)»*, ordenado que sean puestos a disposición de las entidades públicas de protección de menores. En el segundo caso estarían, por ejemplo, las personas víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos, respecto de las cuales los arts. 31 bis y 59 bis LOEx, respectivamente, establecen la prohibición de incoar un expediente sancionador por su situación de irregularidad documental migratoria, la suspensión del que ya se hubiera iniciado o, en su caso, de la ejecución de la expulsión o devolución eventualmente acordadas desde que sean identificadas como tales. Lo mismo sucede respecto de las personas solicitantes de protección internacional. El art. 19.1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, también dispone que una vez solicitada la protección no se podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva sobre su solicitud o ésta no sea admitida, siendo solo motivos de salud o seguridad pública imperiosa cuando se puedan adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa de extranjería. A ello habría que añadir que el art. 26 de la Directiva 2013/32, de 26 de junio, sobre procedimientos comunes para

la concesión o la retirada de la protección internacional, y el art. 8 de la Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, disponen que los Estados miembros ni internarán ni mantendrán internada a una persona por la única razón de que sea un solicitante de protección internacional.

(iii) En conclusión, el internamiento y permanencia en esos establecimientos de personas vulnerables solo puede ser consecuencia de una indebida aplicación de la ley que debe de ser corregida. Todas las denuncias y esfuerzos de los bienintencionados analistas gubernamentales y de la sociedad civil se dirigían a combatir esos supuestos fallos en la aplicación de la ley. Lo más razonable era señalar a las muy diversas instancias que participaban en el proceso de internamiento (policías solicitantes del internamiento, letrados que dispensaban la asistencia jurídica obligatoria, Ministerio Fiscal que debía informar el internamiento y Juez de garantías que acordaba el internamiento) y de mantenimiento de esa situación (policía que gestionan los CIE, Fiscales encargados de visitar los CIE y Jueces con funciones de control de los establecimientos) denunciando su fracaso en la identificación de unos indicios de vulnerabilidad que debían haber llevado legalmente a denegar el internamiento en el CIE de estas personas o a su puesta en libertad. Esa situación era especialmente destacada teniendo en cuenta que también era reconocido por instancias oficiales que la mayoría, por no decir la totalidad, de las situaciones de vulnerabilidad que eran finalmente reconocidas traían causa de la actividad desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil que, sin concierto o convenio oficial de asistencia con el Ministerio del Interior, desarrollan labores de trabajo social dentro de estos establecimientos en defensa de los derechos de los internos.

Este discurso no resultaba consistente. Era demasiado evidente para todos los agentes participantes y analistas de la situación de los CIE la pasividad de las instituciones públicas en el mantenimiento y consolidación de esta situación de internamiento de personas vulnerables. Se fue consolidando una nueva percepción de que la presencia de personas vulnerables en los CIE no respondía a una anomalía del sistema. Era un daño colateral asumido con normalidad y sin complejos por las políticas públicas en la consecución del objetivo primordial del control de la migración irregular. Se viene a interpretar que en el sentir social mayoritario late la idea de que resulta proporcionado —un mal menor— sacrificar la libertad de migrantes vulnerables en el altar de la eficacia de la consecución del *fin legítimo del control de la invasión migratoria que asola Europa*. No es relevante que no se haya cometido ninguna infracción penal. No es relevante que sean personas especialmente vulnerables. Bastará con presentarlas a los ojos de la opinión pública y del electorado como migrantes en situación irregular. Una etiqueta que parece justificarlo todo, incluso su privación de libertad.

El elemento definitivo para este cambio de discurso se produjo cuando el ordenamiento jurídico reconoció la presencia de personas vulnerables en los CIE sin ambigüedades. El art. 1.4 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, aprobado por Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, establece como uno de los principios rectores de la gestión de estos centros «*el de atención especializada*

a *personas vulnerables*», definiendo como tales a los «*menores, personas discapacitadas, ancianos, mujeres embarazadas, padres solos con hijos menores y personas que hayan padecido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual*». No hay duda de que el ordenamiento español asume sin reparos ni mala conciencia que en sus CIE hay o puede haber menores de edad, discapacitados, ancianos, embarazadas y víctimas de todo tipo de los más graves actos de violencia. Se limita a establecer que a dichas personas hay que dispensarlas una atención especializada dentro de los CIE. No es un objetivo de sus políticas públicas evitar su internamiento o propiciar su puesta en libertad. Solo atenderlas adecuadamente en el marco de una situación de privación de libertad que no se considera anómala. La primacía en las políticas contra la migración irregular, incluyendo la privación de libertad como uno de sus elementos más simbólicos, se muestra ahora tan evidente que la aceptación de discurso del fallo en los mecanismos de control solo aparece defendible frente a ciudadanos desinformados o a los que no están dispuestos a creer en otra realidad.

Ese discurso está también en un incipiente proceso de revisión. Determinadas actuaciones empiezan a evidenciar que

las políticas públicas tienen como una de sus finalidades invisibilizar a las personas vulnerables para evitar que entorpezcan el normal desarrollo del control de la migración irregular.

Es conocida la máxima periodística de que la realidad no debe hacer perder un buen titular. Esa misma máxima se está aplicando en relación con las políticas de control migratorio: la realidad de una situación de vulnerabilidad no debe frustrar una expulsión. Bastará con alterar o negar la realidad de la situación de vulnerabilidad para mantener a esa persona en el normal circuito de privación de libertad para el control migratorio hasta la consecución de su expulsión. En el caso de los menores de edad, la caída en desgracia de los procedimientos de repatriación por las muy deficientes garantías con que eran desarrollados fue inversamente proporcional al ascenso de

los procedimientos de determinación de la edad de los menores no acompañados, incluyendo los documentados, que también hacen gala de un más que deficitario sistema de garantías.

Las Fiscalías de Extranjería sistemáticamente alteran la realidad, incluso documental, de la minoría de edad del migrante para permitir su internamiento —o si son detectados en los CIEs para mantenerlos en esa situación—, mediante su sometimiento a unas pruebas de determinación de la edad con muy serias dudas científicas a nivel internacional sobre su fiabilidad, conociendo que a buen seguro arrojarán un resultado de que son mayores de edad. Las víctimas de trata o los solicitantes de protección internacional sufren un proceso semejante. Bastará la pasividad del Estado en el reconocimiento de esa situación para que, simplemente, desaparezcan de la preocupación de las instancias públicas.

Esta estrategia deliberada de invisibilización de las situaciones de vulnerabilidad es la que propicia que sea tan prevalente la presencia de personas vulnerables en los CIE.

La invisibilización permite que las personas vulnerables entren en el circuito normal de la expulsión. La mayor parte de ellas pasan

a conformar ese colectivo del 76% de migrantes que fueron expulsados en 2016 desde las Comisarias sin pasar por los CIE, según los datos aportados por el Defensor del Pueblo en su Informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). El resto de personas vulnerables que a pesar de su invisibilización no resulta posible expulsarlas desde las Comisarias y que, a buen seguro, resultarán en muchos casos también inexpulsables desde los CIEs –normalmente por dificultades para su documentación o por provenir de países en situación de conflicto– pasan a convertirse en los usuarios perfectos de los CIE. Es conocido, por los datos aportados en ese mismo Informe del MNP de 2016, que el 71 % de las personas internadas en los CIE durante ese año fueron finalmente puestas en libertad por resultar imposible ejecutar su expulsión. Ese dato evidencia el fracaso en el cumplimiento de los fines que legalmente justifican el innecesario derroche de sufrimiento que supone la privación de libertad en los CIE. Sin embargo, no impide considerar que el internamiento de estas personas vulnerables resulta plenamente funcional con las políticas de control de la migración irregular actualmente imperantes, que responden a la lógica de que los CIE cumplen la doble función de transmitir a la sociedad la idea de la criminalización de la migración irregular y de configurarse como un instrumento para «sancionar» con la máxima severidad las situaciones de irregularidad migratoria documental, incluso tratándose de personas migrantes en situación de vulnerabilidad o inexpulsables.

La ineficiente, costosa e inhumana privación de libertad en CIE

ELISA GARCÍA ESPAÑA

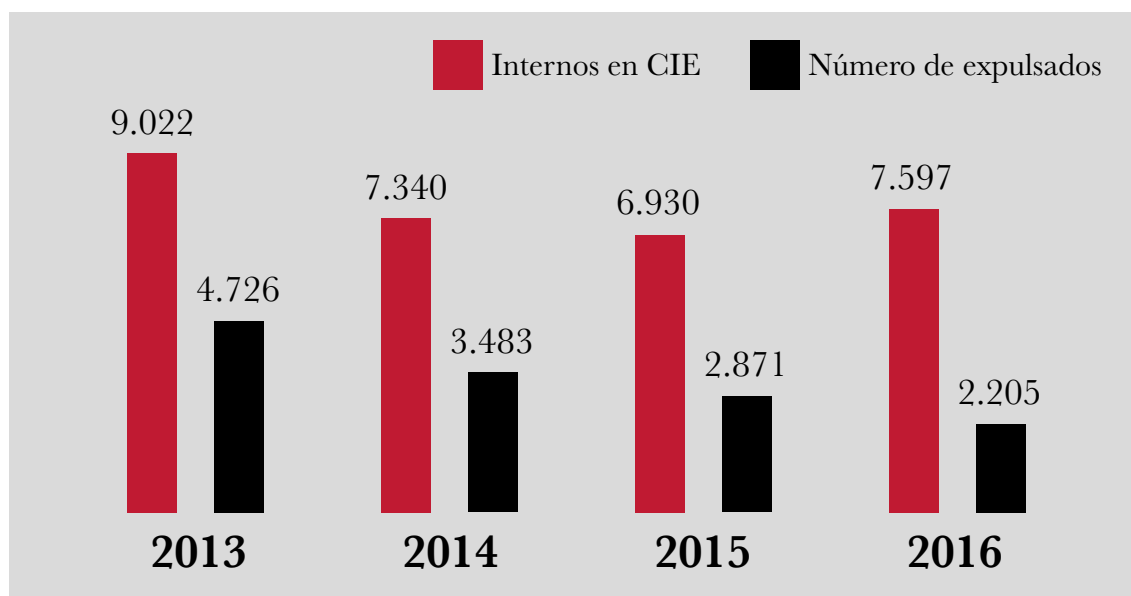
*«Hay tanta justicia en la caridad
y tanta caridad en la justicia
que no parece loca la esperanza
de que llegue el día en que se confundan»*

CONCEPCIÓN ARENAL

La privación de libertad en CIE, como medio para asegurar la ejecución de las expulsiones no es eficiente y es costosa. Pero lo más importante es que tiene altos costes personales para quienes la padecen y hay pocas garantías para la protección de sus derechos humanos.

Cuando hablamos de la **eficiencia** de una medida nos estamos refiriendo a la relación existente entre los recursos utilizados y los logros conseguidos con ellos. Un medio es eficiente cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo. Los CIE, como vehículos para materializar expulsiones, se han mostrado ineficientes. Uno de los datos que demuestran tal ineficiencia es la relación entre el uso que se hace de los CIE (número de internos) y las expulsiones logradas (número de internos expulsados). Según las cifras aportadas por los Informes anuales del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNP), y cuya evolución recoge en una tabla el Observatorio criminológico del sistema penal ante la inmigración (OCSPI), el número de expulsiones ejecutadas desde los CIE es bajo y con tendencia descendente (gráficos n.º 1 y 2).

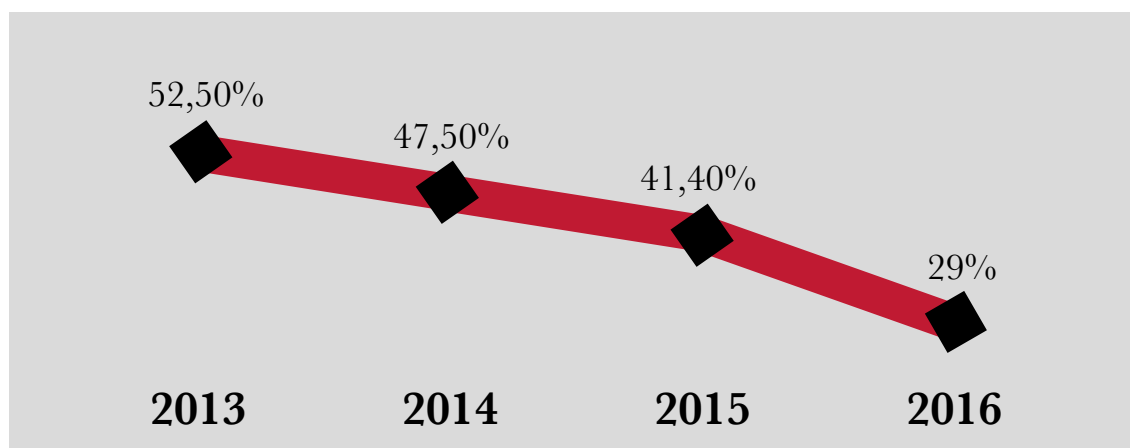
Gráfico n.º 1: Número de internos en CIE y número de expulsados desde los CIE



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes MNP 2013, 2014, 2015 y 2016

La eficiencia va en descenso también en datos porcentuales (gráfico n.º 2). En 2016, solo el 29% de los encerrados en un CIE fue expulsado. El 71% restante (es decir, 7 de cada 10 privados de libertad) padeció un internamiento en un CIE sin que se consiguiera su expulsión.

Gráfico n.º 2: Eficiencia de los CIE



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes MNP 2013, 2014, 2015 y 2016

Aunque ha quedado demostrada la falta de eficiencia general de los CIE, el porcentaje de expulsiones con respecto al número de internos varía enormemente dependiendo de cada CIE. De hecho, en 2016 el porcentaje en el CIE de Valencia y el de Murcia fue aproximadamente de un 59%, mientras que el de Las Palmas de Gran Canarias a penas llegó a un 1%. Además, la evolución de la eficiencia de cada CIE es dispar, siendo la pauta más común en ellos el descenso paulatino de la eficiencia.

Otra forma de medir su eficiencia es acudiendo al **coste económico** que supone el mantenimiento de los CIE. Entre 2012 y 2013 se hicieron preguntas parlamentarias al Gobierno sobre este particular (Sánchez Tomás, 2014). Las respuestas dejaron meridianamente clara la ineficiencia de estos centros en términos económicos ya que la privación de libertad en un CIE costaba entonces 17 € al día por interno. Esto se traduce al año en más de ocho millones de euros sin tener en cuenta los gastos de personal. Según el Gobierno, también en respuesta a otra de las preguntas parlamentarias, los efectivos policiales destinados a CIE son 406. Si sumamos el coste de ese personal a los gastos de mantenimiento, el montante interno/día se elevaría considerablemente. Muy ilustrativo resulta hacer estimaciones sobre lo que costó económicamente (con datos de 2012) privar de libertad a los 5.392 personas que finalmente no fueron expulsadas en 2016 (resultado de restar a las 7.597 personas internadas las 2.205 expulsadas). Sin atender en estos momentos los padecimientos humanos propios de una privación de libertad, sumadas a las condiciones, en ocasiones lamentables de algunos de dichos centros, las 5.392 personas costaron a las arcas públicas españolas, con un promedio de estancia en CIE de 30 días aproximadamente (la mitad del máximo legal establecido) y haciendo un cálculo a la baja del coste del personal policial (supongamos otros 17 € interno/día), algo más de 5 millones de euros. O lo que es lo mismo, se hizo un gasto de unos 1000 € por cada persona extranjera a la que se le privó de libertad para proceder a una expulsión que nunca se ejecutó.

A mayor abundamiento, si atendemos al coste del mantenimiento del edificio, del personal policial, limpieza y del asistencial, entre otros gastos, que son constantes con independencia de la tasa de ocupación de dichos CIE, no cabe duda de que el coste aumenta. Pero es que aun debería ser mayor la inversión económica, a la vista de la ausencia de atenciones

y necesidades básicas en los CIE. Por tanto, estamos antes un dispositivo costoso que, además, es de poca utilidad.

La ineficiencia de los CIE y su alto coste, puesto de manifiesto especialmente en época de crisis, parece haber derivado ya en un menor uso de los mismos, como se muestra en la tendencia del gráfico nº 1. Ese menor uso parece quedar soportado por una nueva forma de gestionar las repatriaciones conocidas como «expulsiones exprés», término referido a retornos forzados 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 (Fernández y Brandariz, 2016). Estas prácticas no pueden considerarse una alternativa legítima a los internamientos en CIE pues en muchas ocasiones se impide la tutela judicial efectiva de las personas extranjeras al verse impedidas de una defensa adecuada 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 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 deviene 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, el criterio de la eficiencia en el ámbito de las deportaciones y su alto coste económico no son los únicos criterios a sopesar a la hora de tomar decisiones en el modelo de gestión de las repatriaciones. En caso contrario, estaríamos ante el peligro de usar medios no necesariamente más eficientes, pero sí bastante más económicos, sin atender al

pilar fundamental que en un Estado de Derecho tiene que soportar cualquier medida impuesta desde el ejecutivo a los ciudadanos, y son los principios básicos del Derecho (proporcionalidad, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, etc.) **y el ineludible respeto a los derechos humanos.**

Y es en el respeto a los **derechos humanos** donde el internamiento en CIE también hace aguas. Los motivos son varios. Por una parte, porque es una medida absolutamente desproporcionada frente a los fines pretendidos, como se tendrá ocasión de comprobar en el siguiente apartado, y sobre el que descansan todas las demás razones aportadas. Y, por otra parte, porque la opacidad y falta de transparencia de los CIE no queda contrarrestada, desgraciadamente, con la creación de los mecanismos judiciales para su control. Basta hacer referencia al Auto 53/2017, de 8 de mayo de 2017 del Juzgado de Instrucción nº 1 de Algeciras (Cádiz) en un expediente de control de estancia en CIE, donde es notoria la

dejadez del Gobierno ante las recomendaciones y observaciones llevadas a cabo tanto por el Defensor del Pueblo, a través del MNP, como por la Juez de control en un auto anterior, el de 12 de diciembre de 2016. En el auto de 2017, la juez de control se ve obligada a recordar al ejecutivo, representado por la Directora del CIE de Algeciras y el Ministro del Interior Zoido, cuáles son por ley las funciones del Defensor del Pueblo, y su función como MNP, los derechos que asisten a los internos, y las obligaciones internacionales en la protección de derechos humanos suscritas por España.

El contexto cerrado y ajeno a las miradas del exterior de los CIE, donde la gestión policial no se siente cuestionada ni por las recomendaciones del Defensor del Pueblo ni por los autos judiciales con tareas específicas en control de este tipo de internamientos, se constituye en una situación de riesgo para cualquier

interno frente a sus necesidades de comunicación, de sanidad, familiares, de defensa, etc. También constituye una afrenta a la dignidad de las personas allí encerradas, no solo por las condiciones de salubridad y habitabilidad de algunos de esos centros (como el caso del CIE de Algeciras y su anexo en Tarifa como se describe en el auto referido), sino por la propia pérdida de libertad, incomprensible en estos casos siempre, y especialmente en los supuestos en los que el internamiento se produce, por ejemplo, tras dramáticos accidentes marítimos en los que ni siquiera se cumple el Protocolo nacional de actuación médico-forense y de policía científica en sucesos con víctimas múltiples (RD 32/2009, de 16 de enero) con respecto a la necesidad de informar a sus familiares y de una asistencia psicológica especializada según un oficio del Defensor del Pueblo del 19 de noviembre de 2015.

Por otra parte, la **tasa de ocupación** de los CIE es también baja. Según la Dirección General de la Policía, la ocupación en 2014 en los cinco CIE peninsulares fue de un 48%, siendo el CIE de Madrid el que mayor tasa de ocupación presentaba con tan solo un 66,6%. La información de la tasa de ocupación en 2014 fue aportada a colación de una nueva circular de la Dirección General de la Policía, la 6/2014, de 11 de julio de 2014, *sobre criterios para solicitar el ingreso de ciudadanos extranjeros en los centros de internamiento*. En esta Circular se determinan los criterios para que el internamiento en CIE sea más eficiente, teniéndose que valorar la viabilidad para llevar a término la expulsión en cada solicitud de un internamiento en CIE. Los criterios se agrupan en dos bloques: El primero se refiere a circunstancias personales del ciudadano extranjero, teniéndose en consideración circunstancias genéricas (domicilio conocido, pasaporte, familiares a su cargo, riesgo de fuga o para el orden público, etc.) y específicas (edad, estado de gestación, necesidad de tratamiento médico, víctima de violencia, o cualquier otra circunstancia que indique que se trata de una persona en situación de vulnerabilidad). El segundo bloque remite a la posibilidad real de ejecutar la expulsión (existencia de documento de viaje, país de origen para saber si será documentado o se demorará la expulsión más de 60 días, etc.), proponiéndose además la necesidad de hacer consultas a ACNUR para obtener información de los países que suponen un riesgo para la persona expulsada. Con todo, acaba la Circular recordando la posibilidad de sustituir el internamiento por otras medidas cautelares como la presentación periódica ante el instructor o la retirada del pasaporte.

Los efectos esperados tras dicha circular debieran haber sido una reducción del número de internos desde 2014 y un incremento de su eficiencia. Sin embargo, el número de internos entre 2014 y 2016 se ha mantenido con altibajos en cifras similares, disminuyendo su eficiencia, como hemos demostrado anteriormente.

Y es que **la eficiencia de los CIE no se puede mejorar, porque en el fondo de la cuestión nos encontramos con la falta de eficacia de la política migratoria europea que pone los esfuerzos para luchar contra la inmigración irregular en la expulsión.**

Así es, los Estados receptores de inmigración irregular no tienen capacidad para llevar a cabo un mayor número de expulsiones debido a las circunstancias sociales, económicas y legales del contexto histórico actual. No consiste en invertir en nuevos recursos, hacer más gastos o vulnerar solapadamente derechos de los ciudadanos extranjeros a través de las «expulsiones exprés». Nada de eso vale para aumentar la eficiencia de los medios (CIE, macro-vuelos,...), pues los objetivos «declarados» que se pretenden con la expulsión no son posibles de alcanzar debido a la falta de colaboración de algunos países de origen, a la ausencia de representación diplomática, a la necesidad de un periodo de tiempo considerable para conseguir la documentación de viaje, a la existencia o no de vuelos, a los recursos económicos disponibles, a la interposición de recursos contra dichas ordenes de expulsión, a la situación de peligro del país de destino de la expulsión, a la imposibilidad de documentar a la persona detenida, etc. La solución a muchas de las causas que obstaculizan la expulsión de ciudadanos extranjeros no se encuentra en la existencia o no de CIE, sino en el propio origen de las migraciones forzadas que tienen que ver con los conflictos y la pobreza de los países de origen y la desigualdad mundial. Y mientras tanto se mantienen las expulsiones como medio intimidatorio frente al supuesto «efecto llamada», siendo ese el objetivo oculto e igualmente ineficaz de la política europea contra la inmigración irregular.

En pleno siglo XXI no podemos negar que contamos con dispositivos que, teniendo una tasa de eficiencia similar, no resultan tan costosos en términos económicos y son respetuosos con los derechos humanos, como se demostrará en el último apartado de este informe.

Por lo que no hay excusas para el mantenimiento de los CIE, presentándose su cierre definitivo como una necesidad que en caso de materializarse marcará un hito histórico en la defensa de los derechos humanos.

Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de excelencia *SEJ-1489*, financiado por la Junta de Andalucía y gracias a una estancia de investigación financiada por el Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i, Subprograma Estatal de Movilidad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

Los CIE: Desproporcionalidad jurídica e ilegitimidad ética

MARGARITA MARTÍNEZ ESCAMILLA

«Jamás olvidaré esa noche, la primera noche en el campo, la cual convirtió mi vida en una larga noche, siete veces maldita y siete veces sellada. Nunca olvidaré aquel humo. Nunca olvidaré las caras pequeñas de los niños, cuyos cuerpos vi convertirse en espiral de humo bajo un silencioso cielo azul. Nunca olvidaré estas llamas que consumieron para siempre mi fe. Nunca olvidaré ese silencio nocturno el cual me privó, para toda la eternidad, del deseo de vivir. Nunca olvidaré aquellos momentos en los cuales asesinaron a mi Dios y mi alma y convirtieron mis sueños en polvo. Nunca olvidaré estas cosas, aunque esté condenado a vivir tanto como Dios mismo. Jamás»

ELIE WIESEL

En la discusión pública en torno a los CIE, cada vez son más las voces que piden su cierre. Cada vez es también más evidente e imperiosa la necesidad de cambiar una política migratoria que está convirtiendo el Mediterráneo en el mayor cementerio del mundo. Una política que castiga duramente a las personas por el hecho de buscar una vida mejor —muchas veces la única vida posible—, las expulsa y priva de libertad en lugares de peor condición que las prisiones.

Algo terrible está sucediendo en el corazón de Europa, pero dejando para más adelante las implicaciones éticas y los posicionamientos ideológicos, quisiera comenzar poniendo de manifiesto que

la clausura de los CIE ha de exigirse también por quienes aceptan la actual política migratoria en sus líneas generales y no creen posible renunciar a las expulsiones. Intentaré argumentar porqué a partir del siguiente dato: Sólo un 23,8% del total de las expulsiones

durante 2016 se han llevado a cabo desde un CIE y de las personas internadas sólo un 29,02% fueron expulsadas. Es mayor el número de las practicadas desde las comisarías, es decir, en las 72 horas de detención policial y sin pasar por los CIE. El peso de los CIE en la maquinaria de las expulsiones es, pues, relativamente reducido.

Quienes se muestran contrarios a la desaparición de los CIE alegan la ausencia de alternativas al internamiento. ¿Es esto cierto? La primera alternativa al internamiento, en sintonía con la Directiva 2008/115/CE, debería ser el retorno voluntario. Así lo entiende la Fiscalía General del Estado en relación incluso a las expulsiones penales, es decir, aquellas que sustituyen todo o parte de una pena de prisión (ciertamente muy escasas en relación con el número de expulsiones administrativas). Según datos proporcionados través del portal de transparencia del Gobierno, en 2016 un 78,5% de las expulsiones fueron incoadas mediante el procedimiento preferente que, en la práctica, lleva casi siempre aparejado el internamiento, frente al procedimiento ordinario, único que prevé la posibilidad de salida voluntaria. Para quienes vean en las expulsiones que traen causa en la comisión delictiva un obstáculo para el cierre de los CIE, cabe señalar que en su mayoría vienen precedidas de un tiempo de estancia en prisión siendo entonces posible preparar la expulsión y ejecutarla sin necesidad de acudir a una nueva privación de libertad en los CIE. Pero, ¿qué pasaría con quienes simplemente no desean irse y no es factible su expulsión en las 72 horas de detención policial? ¿No son para estos casos imprescindibles los CIE? ¿Qué pasaría en el caso, por ejemplo, de personas recién llegadas, que carecen de documentación o provienen de países con los que no resulta sencillo gestionar la repatriación? En relación con esto conviene destacar el muy reducido porcentaje de expulsiones de personas subsaharianas recién llegadas que consiguen verificarse, lo que cuestiona la justificación de la privación de libertad y aconsejaría derivar directamente a estas personas a recursos humanitarios sin someterlas a la experiencia traumática del encierro.

Podría pensarse que estas consideraciones deberían conducir más bien a un uso reduccionista de los CIE, donde sólo se prive de libertad a quienes no puedan ser expulsados de otra forma y no tengan derecho a quedarse y donde se respeten los derechos. ¿No sería entonces más aconsejable una postura reformista que promueva mejoras, frente al rupturismo de apostar por el cierre de estos centros? No lo creo así, fundamentalmente por dos

razones. En primer lugar, los gobiernos de uno y otro signo han demostrado muy escaso interés por preservar los derechos de las personas migrantes y las escasas e insuficientes reformas, producto de largas y costosas reivindicaciones, no terminan de implementarse. Así, tras más de tres años desde la aprobación del Reglamento de los CIE, algunos centros no cuentan con la asistencia médica permanente o con los servicios sociales o jurídicos que la norma prescribe, ni se han puesto en marcha los contrapesos a la gestión policial, como la figura del Administrador, por citar tan solo algún incumplimiento. Mientras se confía en las mejoras, el CIE de Algeciras sigue funcionando en las instalaciones de una antigua prisión clausurada por inhabitable hace más de diecisiete años y a pesar de que sus condiciones son denunciadas desde las propias instituciones del Estado, habiendo pedido reiteradamente su cierre el Defensor del Pueblo. Mientras se confía en la paulatina aplicación de garantías, se siguen dictando autos colectivos de internamiento para grupos de treinta o cuarenta personas, que suponen una auténtica burla del derecho de defensa. Mientras se confía en las reformas, por los CIE no dejan de pasar menores de edad, enfermos físicos y psíquicos, víctimas de trata, personas con menores a su cargo o posibles beneficiarios de protección internacional, de los cuales tan sólo un reducido número es detectado y ello a pesar de que —conviene recordar— para que una persona ingrese en el CIE previamente es necesaria la solicitud de la policía, la intervención de un abogado, el visto bueno de un fiscal y la autorización de un juez. Por ello, cuando el discurso legitimador de los centros de internamiento apela a los derechos legalmente reconocidos, conviene poner de manifiesto que,

con demasiada frecuencia, las garantías y los mecanismos de control fallan clamorosamente.

Lamentablemente no son casos aislados. En resumen, la experiencia nos dice que la vía reformista resulta inasumiblemente lenta para la intensidad del drama que esconden los CIE.

Por supuesto siempre encontraremos casos en los que otras medidas cautelares no posean el mismo grado de eficiencia que el internamiento de cara a asegurar la expulsión, pero —y este es el segundo argumento— la eficiencia no puede ser el criterio exclusivo que decida la limitación de derechos, pues su lógica es incapaz de poner límites a los excesos de la razón y sinrazón de Estado. La lógica de la eficacia y la eficiencia debe ser completada con otras consideraciones, en particular con **el juicio de proporcionalidad**, que exige que el fin perseguido justifique por su valor las consecuencias —tanto individuales como colectivas— que se derivan de la limitación de derechos. En aplicación de esta idea procede, en primer lugar, relativizar la importancia del fin perseguido con los CIE, pues se trata de facilitar la ejecución de sanciones administrativas, siendo muy escasas las expulsiones estrictamente penales, es decir, sustitutivas de penas de prisión, que pasan por los CIE (en concreto 353 en 2015 según la Memoria 2016 de la Fiscalía General del Estado). En el otro lado de la balanza, la importancia del derecho afectado, la libertad ambulatoria, que no debemos banalizar y que a su vez conlleva la limitación de otros derechos, además del trauma del encierro en un entorno carcelario que se suma a los graves traumas sufridos por personas que en muchos casos han sobrevivido experiencias tremendamente duras, han visto morir familiares o amigos o su propia vida ha estado en peligro; la pérdida del trabajo, del alquiler, etc. en el caso de quienes llevan tiempo en nuestro país y cuyo encierro termina con la puesta en libertad; la criminalización de estas personas a través de la privación de libertad, que fortalece la asociación entre inmigración y delincuencia en el imaginario colectivo, sin que pueda dejarse de ponderar el odio y resentimiento que semejante trato conlleva; las violaciones de derechos producto del

funcionamiento con frecuencia incorrecto de la maquinaria de expulsiones e internamientos, los destrozos que causa en las personas y en sus vidas. El internamiento es, por tanto, una medida desproporcionada y de muy dudosa constitucionalidad, pues difícilmente semejantes consecuencias se ven justificadas por el escaso número de expulsiones que dejarían de poder verificarse si no existieran los CIE.

Pero además de las anteriores razones —que insisto interpelan también a quienes consideran inviable renunciar a las expulsiones—, conviene recordar que **LOS CIE NO SON ALGO AISLADO, SINO UNA PIEZA MÁS DE UNA GUERRA INHUMANA Y SIN CUARTEL:** alambradas coronadas de cuchillas, vergonzosas alianzas, pelotas de goma y botes de humo, «devoluciones en caliente», controles racistas de identidad, centros de internamiento, «vuelos macro», tenebrosas expulsiones «exprés»..., un insostenible despliegue de violencia estatal ejercida unas veces al margen de la ley; otras a su amparo.

En su libro *Los orígenes del totalitarismo*, Hannah Arendt apuntaba como medida del grado de infección totalitaria el uso hecho por los gobiernos del principio de soberanía nacional para deshacerse de los refugiados, apátridas y minorías que habían emergido del orden —o desorden— resultante de la Primera Guerra Mundial, describiendo un panorama de entreguerras que resulta inquietantemente actual y que nos advierte del abismo de barbarie por el que vuelve a despeñarse Europa. No estoy exagerando. Ni las normas comunitarias ni internacionales protegen a los migrantes y refugiados de la privación de libertad por el hecho de entrar en el país de la única manera que pueden. Su escuálido estatuto jurídico se cuestiona abiertamente no sólo desde los movimientos xenófobos que preocupantemente proliferan en suelo europeo, sino también por los propios Estados que cada vez cierran más el círculo alrededor de quienes no tienen papeles. Baste una breve cita de la Recomendación (UE) 2017/432 de 7 de marzo de 2017 sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces. Con ella la Comisión Europea presiona a los Estados miembros para que aumenten el número de expulsiones y para ello les insta a incrementar la privación de libertad hasta los seis meses con posibilidad de prórroga por doce meses más, tal y como posibilita la Directiva de retorno, pues supuestamente así se incrementaría el número de expulsiones. Es decir, insta a los Estados a mantener encerrados hasta un año y medio a quienes no han cometido otro delito que buscar un futuro fuera del país donde han nacido. Y lo hace, además, empleando un lenguaje que pudiera hacernos pensar en un documento del Tercer Reich, que cometió muchas de sus atrocidades de manera legal y apegada a la norma. Así, la mencionada Recomendación insta a «aplicar medidas para localizar y aprehender de forma eficaz» a las personas sin papeles y a «garantizar la disponibilidad de un número suficiente de personal formado y competente al servicio de todas las autoridades con competencias en los procedimientos de retorno a fin de que actúen con rapidez y, si es necesario, veinticuatro horas al día y los siete días de la semana, especialmente a la hora de enfrentarse a una presión creciente al cumplir con su obligación de repatriar a los nacionales de terceros países en situación irregular» (Recomendación 2.c). Cosas terribles están ocurriendo en el corazón de Europa. Cerremos los CIE.

Esta contribución ha sido escrita en el marco del Proyecto I+D+i «La movilidad humana: entre los derechos y la criminalización» (IUSMIGRANTE), [DER2016-74865-R (AEI/FEDER, UE)].

Alternativas viables a la privación de libertad en CIE

DIEGO BOZA MARTÍNEZ

*«Por cómo percibimos y acogemos
a los otros, a los diferentes, se puede
medir nuestro grado de barbarie o de
civilización»*

TZVETAN TODOROV

Cuando se defiende la eliminación de los CIE el principal reto que se suele plantear por parte de aquellos que abogan por su permanencia es el de proponer alternativas viables a estos lugares de reclusión administrativa. Para estas posturas continuistas, los CIE se configurarían como una especie de mal menor inevitable para implementar la política europea de lucha contra la inmigración irregular (González, 2015).

Sin embargo, estos posicionamientos yerran al analizar la propia viabilidad de los CIE. Los datos expuestos en los apartados anteriores de este trabajo ponen en entredicho la eficiencia de los CIE en relación con las finalidades para las que fueron concebidos. No obstante, las visiones dominantes en el poder político nacional y europeo no responden al fracaso de los CIE con una reflexión sobre las alternativas, sino que plantean la necesidad de incidir aún más en el internamiento como solución.

Así se muestra, por ejemplo, en la Recomendación (UE) 2017/432 de la Comisión de 7 de marzo de 2017 sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Este texto en su Considerando 17 relaciona la incapacidad para ejecutar expulsiones con la existencia de períodos cortos de internamiento y, por ello, la Recomendación 10 establece que:

«Con el fin de garantizar de manera eficaz las expulsiones de nacionales de terceros países en situación irregular, los Estados miembros deben:

- a) recurrir al internamiento, en la medida necesaria y adecuada...;
- b) establecer en su legislación nacional un período inicial máximo de internamiento de seis meses que puedan adaptar las autoridades judiciales a la luz de las circunstancias del asunto, así como la posibilidad de prorrogar el internamiento hasta 18 meses...;
- c) *crear capacidad de internamiento en consonancia con las necesidades reales...*»

En el mismo sentido, el Gobierno español ha anunciado, mediante su Ministro del Interior Juan Ignacio Zoido, la creación de tres nuevos CIE en España, concretamente, en Madrid, Algeciras y Málaga, a pesar de la escasa ocupación porcentual (35% en 2015 y 48% en 2016 según respuesta a una pregunta parlamentaria) y la discutible eficiencia de los abiertos.

Ciertamente, el fracaso del sistema de internamiento no es un fenómeno exclusivamente español. En Italia, probablemente el Estado con mayores similitudes en cuanto al ámbito migratorio con España, las cifras muestran un fenómeno muy parecido al español. De acuerdo a los datos recogidos por el Senado italiano en el *Rapporto sui Centri di Identificazione ed Espulsione in Italia* en los 9 primeros meses de 2016, Italia expulsó al 44% de las personas extranjeras que entraron en sus CIE. La cifra, superior a la española, es inferior a la del año 2015, en el que la efectividad de la expulsión alcanzó al 52% de las personas privadas de libertad.

De forma paralela a lo que ocurre en España, únicamente la mitad de las personas privadas de libertad en CIE italianos eran expulsadas. Además, y también con cierta analogía al caso español, en 2015 Italia expulsó a 15.979, de las cuáles únicamente 2.746 (17,2%)

lo fueron desde los CIE. El fracaso del internamiento unido a su severidad plantea la necesidad de construir un sistema alternativo al internamiento de personas extranjeras en situación irregular (Sánchez Tomás, 2014).

El planteamiento de este nuevo sistema se puede realizar desde dos perspectivas. La primera es una auténtica enmienda a la totalidad ya que supone poner en cuestión el conjunto de la política migratoria que fundamenta la existencia de los CIE. El cierre de las fronteras de la Unión Europea (y por ende de las españolas) frente a las migraciones, la construcción de la categoría de inmigrantes irregulares y la centralidad de la expulsión en la implementación de estas políticas se han convertido en dogmas frente a los que, prácticamente, no cabe oposición. Sin embargo, estos dogmas generan diariamente a las personas migrantes sufrimiento, muerte y vulneraciones de derechos humanos, entre las que se encuentran los CIE.

LA ACEPTACIÓN DE ESTAS POLÍTICAS MIGRATORIAS ES TAN GENERALIZADA QUE SIQUIERA BOSQUEJAR ALTERNATIVAS SE PLANTEA SIMPLEMENTE COMO UTÓPICO. No obstante, el diseño de políticas migratorias que posibiliten la llegada segura de migrantes desde los países del sur, la eliminación de la dicotomía inmigración regular/inmigración irregular, la pérdida de la expulsión como referencia de la gestión migratoria y la intensificación en políticas de integración, por un lado, y de cooperación, por otro, son instrumentos que provocarían, ineludiblemente, la clausura de todos de los CIE.

Somos conscientes de que esta política migratoria alternativa no encuentra un apoyo mayoritario ni en los gobiernos europeos ni en su opinión pública. Con todo, incluso si se mantiene el «dogma» de las actuales políticas migratorias europeas excluyentes y cerradas, también cabe la defensa de alternativas viables que permitan el cierre de los CIE.

A este respecto, puede afirmarse que el marco legal contempla de forma nítida algunas de estas alternativas. De hecho, en el artículo 61.1 de la Ley de Extranjería 4/2000, **el**

internamiento sólo es una medida más de las que caben durante la sustanciación de un procedimiento de expulsión. Junto con ella, el artículo contempla la presentación periódica ante

las autoridades competentes, la residencia obligatoria en determinado lugar o la retirada del pasaporte o documento acreditativo de su nacionalidad, previa entrega al interesado del resguardo acreditativo de tal medida. Se trata de medidas mucho menos invasivas y restrictivas que el internamiento pero que podrían también garantizar niveles de ejecución de la expulsión similares a los que, en estos momentos, asegura el internamiento.

Es más, el propio artículo 61.1, en su letra f) contempla la posibilidad de que el juez adopte cualquier otra medida cautelar que estime adecuada y suficiente. Es decir, la cláusula de

cierre del precepto configura el sistema de medidas cautelares como un sistema de lista abierta que permite incorporar cualquier otra medida.

En este punto resulta adecuado realizar una categorización. En primer lugar, si hacemos referencia a devoluciones, especialmente en relación con personas inmigrantes recién llegadas a territorio español mediante embarcaciones y, en muchos casos, rescatados en el mar, el empleo del internamiento supone una intensificación de su sufrimiento. La respuesta en estos casos debería aproximarse más a la utilización de convenios con entidades de protección social para su permanencia en instituciones absolutamente abiertas.

En segundo lugar, con respecto a las personas inmigrantes en situación de irregularidad pero con ciertos vínculos ya establecidos con España, las alternativas se pueden construir también de forma menos invasiva con referencia al resto de opciones contempladas en el propio artículo 61.1 LO 4/2000 y, posiblemente, algunas otras nuevas.

En este ámbito parece adecuado plantearse la conveniencia de utilizar mecanismos electrónicos de geolocalización, si, como se dice, se pretende garantizar la expulsión de las personas, evitando de esta forma padecimientos extremos e innecesarios como los que sufren en los CIE.

A este respecto, el tradicional obstáculo del coste de estas nuevas políticas no parece relevante habida cuenta de que el gasto público de los CIE supera, anualmente, los ocho millones de euros, sin tener en cuenta los datos referidos a personal, como se aludió en el apartado anterior.

Por último, la consabida referencia a las personas inmigrantes que hayan delinquido se salva con una consideración básica del principio de igualdad. A estas personas, si han cometido un delito, les corresponde la respuesta que el ordenamiento tiene prevista para las personas privadas de libertad que han cometido un delito, esto es, la prisión. En caso de corresponder la expulsión esta podrá ejecutarse desde el propio centro penitenciario de forma similar a cómo se ejecuta desde los CIE.

En definitiva, la normativa de extranjería española ya contempla medidas alternativas suficientes para considerar prácticamente innecesario el recurso al internamiento y, por tanto, el mantenimiento de los CIE. La tendencia hacia medidas menos severas es un paso ineludible en la construcción de políticas migratorias más humanas.



Cerremos los CIE

Según Concepción Arenal *«cuando no comprendemos una cosa, es preciso declararla absurda o superior a nuestra inteligencia, y generalmente, se adopta la primera determinación»*. Esta autora, adelantada a su tiempo, gran intelectual, defensora a ultranza de los excluidos y la primera mujer en España en ser nombrada visitadora de cárceles, nos reta con esa frase a explicar con detenimiento y claridad la propuesta del cierre definitivo de los CIE para que sea tomada en consideración.

Por ello, tratamos a continuación de mostrar, a modo de conclusión o alegato final, las razones que nos llevan a defender la eliminación de este tipo de internamiento como instrumento para ejecutar la expulsión. Llevamos a nuestras espaldas 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 largas décadas de lucha por mejorar y reformar una situación que parece inamovible. Ha habido tiempo de sobra para mejorarlo. Por eso, ya no es tiempo de mejorar o reformar, estamos en un tiempo nuevo, en ese que nos permite volver la vista atrás, a esas tres décadas de encierros en CIE, y darnos cuenta de que ya no hay excusas para seguir con ellos. De hecho, estamos cargados de razones que nos hacen presagiar que el cierre de los CIE traerá beneficios para todos. Exponemos a continuación dichas razones sin establecer una prelación entre ellas. Es cierto que alguna por sí sola bastaría para considerar seriamente la propuesta; no obstante, todas redundan en el objetivo planteado.

1.

EL ENCIERRO EN CIE 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.

2.

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 (TC) 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 que estos son contrarios 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 TC 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 TC. Es el momento de aceptar que los CIE son un fracaso y que deben desaparecer definitivamente.

3.

LOS EXTRANJEROS QUE DELINQUEN NO DEBEN ESTAR EN UN CIE, SINO EN PRISIÓN

La exigencia del TC de que los CIE no tengan carácter penitenciario debería 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.

4.

LOS CIE NO GARANTIZAN CONDICIONES MÍNIMAS DE DIGNIDAD Y SEGURIDAD

Los CIE 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 cualificado para las necesidades de una persona durante un largo encierro. Fundamentalmente el personal que se encarga de los CIE es la policía nacional que 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.

5.

LOS CIE SON OPACOS Y LESIONAN LA DIGNIDAD

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 los CIE se configuren como unos 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 tareas específicas en control de este tipo de internamientos. Esto 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 los CIE presenten una larga historia de lesión y vulneración de derechos. Por una parte, esa opacidad aleja de miradas a la continua afrenta a la dignidad humana que se produce en los CIE como consecuencia de las calamitosas condiciones de habitabilidad y la ausencia de atención socio-sanitaria adecuada, 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.

6.

LOS CIE ESCONDEN SITUACIONES DE GRAVE VULNERABILIDAD

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 detecten a estas personas en los CIE solo puede deberse a dos motivos: Uno de ellos, es el que considera que estos casos llegan a los CIE por fallos del sistema y se solucionaría reforzando los mecanismos de detección previos a la entrada en CIE. Esta es la interpretación más extendida. Una segunda forma de explicar 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 dichas personas no deberían estar en CIE. La intención de estas políticas públicas parece ser la invisibilización de las personas vulnerables a través de su encierro en CIE para evitar que entorpezcan el normal desarrollo del control de la migración irregular. Nos inclinemos por una explicación o por otra, lo cierto es que el cierre de los CIE 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 los CIE evitará que a la falta de protección de estas personas se sume una ilegítima privación de libertad.

7.

LOS CIE NO SON EFICIENTES: SOLO 1 DE CADA 4 ES EXPULSADO

A más abundamiento, los CIE no son eficientes. 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 29% en 2016). Esto nos indica que la falta de eficiencia difícilmente puede mejorarse en los CIE.

8.

LOS CIE SON COSTOSOS

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 curioso 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 contaran 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 gestionara los CIE. En ese caso, los CIE costarían mucho más. La ineficiencia, medida según las expulsiones realmente ejecutadas y según los costes económicos, no es un criterio definitivo para el cierre de los CIE, sino residual. Es un argumento que apuntala y refuerza los demás. Ante una medida desproporcionada, con difícil anclaje constitucional, que está siendo mal utilizada, usándose incluso como una extensión de la prisión, donde la opacidad pone en riesgo los derechos fundamentales de las personas,... su alto coste y su baja eficiencia tan solo nos causa perplejidad ante la inercia de su mantenimiento.

9.

LOS CIE 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 es un trabajador necesario para determinados nichos laborales y su presencia sea beneficiosa. Los CIE 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 CIE 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 mantiene 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.

10.

HAY ALTERNATIVAS VIABLES, LOS CIE SON INNECESARIOS

Después de 30 años podemos constatar que los CIE son un fracaso. Su cierre 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. 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 dicha ley 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 pudieran hacerse cargo de las personas rescatadas en el mar, que necesitan más una atención humana y especializada, que el indigno encierro 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 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.

NO QUEREMOS TERMINAR ESTE INFORME SIN ALUDIR A LA CAPACIDAD QUE TENEMOS TODOS DE CONSTRUIR UNA SOCIEDAD MÁS DECENTE Y SOLIDARIA, Y LAS POTENCIALIDADES QUE DEBEMOS PONER EN JUEGO PARA TRANSFORMAR LA SOCIEDAD. EN EL CASO QUE AHORA NOS OCUPA...

- La policía tiene en sus manos la posibilidad de acudir a medidas cautelares diferentes al encierro en CIE y ser más respetuosa con los derechos de las personas inmigrantes.
- Los jueces y fiscales tan solo tienen que oponerse a esa privación de libertad y proponer otras medidas cautelares más respetuosas con los derechos humanos. Porque son los jueces y fiscales los garantes de los derechos de estas personas.
- Los colegios de abogados tienen un gran potencial con respecto a la formación de sus abogados, especialmente con los del turno de oficio, dotándoles de herramientas para la defensa de los derechos de los inmigrantes.
- Los políticos tienen la oportunidad de hacer historia y liderar en Europa el renacer de los derechos humanos. Tienen la oportunidad de mostrar valentía y profesionalidad, tomando una decisión que marcará profundamente nuestro sentir social.
- Los periodistas tienen la capacidad de distanciarse de esa corriente que de forma infundada relaciona inmigración con delincuencia.
- Los estudiantes universitarios están en magníficas condiciones para dejar de memorizar, y estudiar para construir y aportar ideas ancladas en la defensa de los derechos humanos. Porque estos son irrenunciables.
- Y los españoles, ahora más que nunca, debemos hacer alarde de altura moral y posicionarnos frente a una Europa que empieza a rodar de nuevo por el precipicio ético en el trato a nuestros semejantes.

Referencias bibliográficas citadas

- AGAMBEN, G. (2008). *Archipiélago de exclusiones*, Katz, B. Aires, fruto de una conferencia compartida con Bauman en el CCCB en 2005.
- ABDELMAYEK SAYAD (1999/2010) *La doble ausencia*. Barcelona: Anthropos.
- BAUMAN, Z. (2008). *Archipiélago de exclusiones*, Katz, B. Aires, fruto de una conferencia compartida con Giorgio Agamben en el CCCB en 2005.
- BENJAMIN, W. (1940/2007). *Conceptos de Filosofía de la Historia*. Buenos Aires: Terramar.
- BOZA MARTÍNEZ, D. (2016). *La expulsión de personas extranjeras condenadas penalmente: El Nuevo artículo 89 CP*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- CONNOLLY, W.E., (1991). *Identity/Difference: Democratic negotiations of political paradox*, Ithaca: Cornell University Press. Connolly.
- CONNOLLY, W.E. (1993). «Democracy and territoriality», en F. M. Dolan y T. L. Dumm. eds.: *Rhetorical republic: Governing representations in American politics*, Amshert: University of Massachusetts Press, pp. 249-274 (publicado originalmente en *Millennium* en 1991).
- DAUNIS RODRÍGUEZ, A. (2015). «Las cárceles de los excluidos y marginados. Situación de los centros de internamiento de extranjeros tras la aprobación de su reglamento», en *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n° 40, pp. 33-61.
- DE SOUSSA SANTOS, B. (2010). *Para descolonizar Occidente. Más allá del pensamiento abisal*, Clacso, 2010
- FERNÁNDEZ BESSA, C. y Brandariz García, J. A. (2016). Transformaciones de la penalidad migratoria en el contexto de la crisis económica: El giro gerencial del dispositivo de deportación. *InDret* 4/2016: 1-25.
- GOLASH-BOZA, T.M. (2015) *Deported: Immigrant Policing, Disposable Labour, and Global Capitalism*. New York: New York University Press.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, M. (2015). «A vueltas con los CIE: el debate sobre su clausura», disponible en la web del IDP (Instituto de Derecho Público), <http://idpbarcelona.net/a-vueltas-con-los-cie-el-debate-sobre-su-clausura/>
- JARRÍN, A., RODRÍGUEZ, D., DE LUCAS, J. (2012). *Los centros de internamiento de extranjeros en España: origen, funcionamiento e implicaciones jurídico-sociales*, Documentos CIDOB, Migraciones, n° 26. <http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos/migraciones>
- LOCHAK, D. *Face aux migrants: Etat de Droit ou état de siège*, París, Textuel, 2007.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. (2016). Centros de internamiento para extranjeros: Estado de la cuestión y perspectivas de futuro. *Revista Electrónica de Ciencia penal y Criminología* 18-23: 1-38.
- RUIZ JIMÉNEZ, I. (2016). Entrevista en la revista digital *Agora*, <http://www.agora-revistaonline.com/#!/ENTREVISTAS-Itziar-RuizGim%C3%A9nez-En-Europa-hay-una-batalla-sobre-qui%C3%A9n-tiene-derecho-a-tener-derechos/c112t/5714fb870cf2331db0f847cc>. Consultada el 20/04/2016.
- SÁNCHEZ TOMÁS, J. M. (2014), Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares, *Eunomia: Revista en Cultura de la Legalidad*, Núm. 5, págs. 75-94.
- SASSEN, S. (2014). *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*, Harvard University Press. Traducción al español, *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, B Aires, Katz eds. 2015.
- Senato della Repubblica, *Rapporto sui Centri di Identificazione ed Espulsione in Italia*, actualizado a 2 de enero de 2017.
- WITHOL DER WENDEN, C. (2015). «Une nouvelle donne migratoire», *Politique Étrangère*, 3/2015, pp 95-106.

Informes sociales citados

Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIH): Los Centros de Internamiento de Extranjeros (Dictamen), 2011. <http://mail.aedidh.org/?q=node/1886>

Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA): *Centros de retención e internamiento en España*, 2008, <http://www.apdha.org/media/CIESoctubre.pdf>

Campaña por el cierre de los centros de internamiento: *¿Cuál es el delito? Informe de la Campaña por el cierre de los centros de internamiento: el caso de Zapadores*, marzo 2013. Disponible en: <http://ciesno.wordpress.com/2013/03/21/cual-es-eldelito-informe-de-la-campana-por-el-cierre-de-los-centros-de-internamiento-deextranjeros-caso-zapadores/>.

CEAR: *Situación en los centros de internamiento para extranjeros en España. Conversaciones junto al muro*, 2009. <http://cear.es/files/up2012/Informe%202012.pdf>

Comissió d'Estrangeria Ilustre Colegi d'Advocats de Barcelona: Informe sobre derechos y libertades de las personas internadas en los Centros de Internamiento de Extranjeros, septiembre 2011 <http://www.icab.cat/files/242-287429-DOCUMENTO/Informe%20drets%20estrangers%20internats%20en%20CIES.pdf>

Maleno, H. y otros. *Caminando fronteras. Tras las fronteras*. Informe 2017. <https://caminandofronteras.files.wordpress.com/2017/05/ccf-itlf-arte-final-cuerpo.pdf>

Migreurop: *CIE, derechos vulnerados. Informe sobre los centros de internamiento de extranjeros*, Diciembre 2011. http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Informe_CIE_Derechos_Vulnerados_2011.pdf

Plataforma de Solidaridad con los/las Inmigrantes de Málaga: *Centros de Internamiento de Extranjeros: cárceles encubiertas*, Ed. Gakoa, 2010.

<http://issuu.com/malagaacoge/docs/libro-cie-definitivo>

Pueblos Unidos: *Miradas tras las rejas. Informe sobre el CIE de Aluche en 2011*.

www.pueblosunidos.org/cpu/boletines/InformeCIE2011.pdf

Red de Apoyo Ferrocarril Clandestino, Médicos del Mundo, SOS Racismo Madrid: *Voces desde y contra los CIE. Para quienquiera oír*, 2009 <http://www.ferrocarrilclandestino.net/spip.php?article140>

Servicio Jesuita a Migrantes (SJM). *Informe CIE 2016*: «25,66 media diaria de repatriaciones forzadas» <http://www.sjme.org/files/informeciel6.pdf>

SOS RACISMO. (2016), *Informe anual. Sobre el racismo en el estado español*. San Sebastián: Gakoa.

Women's Link Worldwide: *Los Derechos de las Mujeres Migrantes: una realidad invisible*. 2009.

Women's Link Worldwide: *Mujeres en los Centros de Internamiento. Realidades entre rejas*, mayo 2012.

http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php?modo=detalle_proyectos&dc=57

Documentales sobre CIE citados

23:30. Una historia cautiva (2014) de David Marrades,

La puerta azul (2015) de Alicia Medina, Marina Sanjuán y Javi Rumi

Térro: capitán de su destino (2017), de Rodrigo y Miguel A. Vázquez.

Colofón:

**CERREMOS
ENTRE TODOS
LOS CIES**



Desde el ámbito académico pedimos el cierre definitivo de los Centros de internamiento de extranjeros (CIE) tras 30 años de vigencia. Los profesores de las siete universidades españolas que participamos en este informe partimos 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 y contundentes. Consideramos que el internamiento en estos CIE es una medida indigna, desproporcionada, opaca y ineficiente, con una ocupación por debajo de su capacidad, con un alto coste económico y, especialmente, un insufrible coste personal, máxime en el contexto de la ejecución de una sanción administrativa y no penal. Son pozos oscuros donde se invisibilizan situaciones de vulnerabilidad como la de los menores de edad, las víctimas de trata de explotación sexual y las personas solicitantes de protección internacional. Es una medida de dudosa constitucionalidad. Todos estos argumentos se desarrollan profundamente a lo largo de este informe y se recogen resumidamente en el apartado final.

Esperamos que este informe sea un documento de fácil manejo y trabajo para los interesados en el tema y que sirva además como herramienta para hacer propuestas políticas serias y de calado. No se descarta su uso docente, dando a conocer a los estudiantes universitarios esta invisible realidad que alumbramos desde la necesidad de proteger y defender los derechos humanos.



Observatorio Criminológico del
Sistema Penal ante la Inmigración



Instituto Andaluz interuniversitario
de Criminología
SECCIÓN DE MÁLAGA



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA