

HAY ALTERNATIVAS: NO A LA DETENCION DE PERSONAS INMIGRANTES

Comentarios al borrador del Gobierno sobre el reglamento
de los centros de internamiento de extranjeros

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. ALGUNOS AVANCES, MUCHOS RETROCESOS EN LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS INMIGRANTES	4
3. LA DETENCIÓN Y EL INTERNAMIENTO EN LOS CENTROS DE EXTRANJEROS COMO PARTE DE LA POLÍTICA MIGRATORIA	7
3.1. LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS CONTRA LAS DETENCIONES DE PERSONAS INMIGRANTES	7
3.2. LA FINALIDAD DEL INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS SEGUN LA LEY DE EXTRANJERÍA.....	9
3.3. EL INTERNAMIENTO DE PERSONAS DE GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES	11
4. ANÁLISIS DEL BORRADOR DE REGLAMENTO DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS.....	17
4.1. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO.....	18
4.2. OTROS DERECHOS DE LAS PERSONAS INTERNAS	22
4.3. LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD.....	28
4.4. LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN	28
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	30

© Sección española de Amnistía Internacional.
C/ Fernando VI, 8 – 1º izda. 28004 Madrid
Tel.: 902 119 133 - Fax: 91 319 53 34 - www.es.amnesty.org

Fecha de publicación: febrero de 2013.

© Reservados todos los derechos. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

1. INTRODUCCIÓN

El 12 de junio de 2012, el gobierno hizo público un borrador de reglamento de los Centros de Internamiento para Extranjeros, dando cumplimiento a las exigencias recogidas en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2009, que prevé que toda esta materia, hasta ahora regulada mediante una simple orden ministerial¹, debía ser desarrollada reglamentariamente. El presente documento se suma a otros informes de la organización con preocupaciones y recomendaciones en relación a las últimas reformas que han tenido lugar en materia de extranjería. Amnistía Internacional espera que el contenido de este informe sea considerado por las autoridades en su gestión de la migración, con el fin de garantizar y respetar los derechos de las personas migrantes.

El borrador de reglamento presentado por el gobierno sustituye la denominación de los hasta ahora llamados centros de internamiento de extranjeros (CIEs) por *centros de estancia controlada de extranjeros*. Amnistía Internacional conserva el nombre de CIEs puesto que así aparecen denominados en la Ley Orgánica de Extranjería (en adelante LOex), norma de rango superior² y porque el nombre originario refleja de forma más fidedigna la realidad de la medida cautelar de internamiento, ya que implica la privación del derecho a la libertad ambulatoria.

En marzo de 2011, Amnistía Internacional con ocasión de la elaboración de su informe *Parad el Racismo, no a las personas*³, realizó una visita al CIE de Aluche en Madrid, el CIE de zona franca en Barcelona, y el CIE de Capuchinos en Málaga, hoy ya cerrado. Estas visitas fueron anunciadas y autorizadas por el Ministerio del Interior, por lo que no permiten valorar la situación real en la que se encuentran las personas internas, sin embargo la organización si pudo constatar muchas de las preocupaciones ya denunciadas por otras organizaciones no gubernamentales, y que se desarrollan en el siguiente informe.

Amnistía Internacional considera positivo que se proceda a la regulación de los centros de internamiento de extranjeros, que permita conocer el funcionamiento de los mismos, **de** una mayor seguridad jurídica a las personas internas, y evite por tanto la arbitrariedad por la que ha estado presidida esta materia, que dejaba en manos de la dirección del centro el cumplimiento de la medida cautelar de internamiento. Sin embargo, Amnistía Internacional quiere sumarse a otras voces críticas contra las políticas migratorias que utilizan la detención y internamiento de personas inmigrantes de manera generalizada e indiscriminada, como un medio de control migratorio.

Todas las personas, incluidas las personas migrantes, tienen derecho a la libertad y protección frente a la detención arbitraria. La detención y posterior ingreso en un centro de internamiento para extranjeros, debe ser contemplada como una medida excepcional y de último recurso, una vez que se hayan valorado todas las medidas alternativas existentes mediante una valoración individual de cada caso concreto. La medida de internamiento ha de ser proporcional y responder a un objetivo legítimo, de acuerdo con la normativa internacional de derechos humanos. Cuando esto ocurra, debe proporcionarse una oportunidad efectiva para recurrir la decisión y procurar que la detención sea por el menor tiempo posible.

¹ Orden de 22 de febrero de 1999 del Ministerio del Interior sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros.

² Principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 9.3 de la CE.

³ Informe "[Parad el racismo, no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España](#)" 2011. Índice: EUR 41/011/2011.

2. ALGUNOS AVANCES, MUCHOS RETROCESOS EN LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS INMIGRANTES

Amnistía Internacional ha mostrado su preocupación por la ausencia en España y en la Unión Europea de una política migratoria que priorice, respete y garantice los derechos humanos de las personas migrantes. Derechos que en España han sido menoscabados a través de la diversa legislación de extranjería⁴ durante los últimos años.

Con motivo de la última reforma de la Ley de extranjería en el año 2009, la organización hizo público un informe⁵ a fin de que aquellos aspectos no acordes a los estándares internacionales de derechos humanos, pudieran ser modificados durante el trámite parlamentario. Desde entonces, la ley ha sufrido nuevas modificaciones, y se ha dictado el reglamento de desarrollo de la ley⁶. En el momento de redacción de este documento, el gobierno ha presentado un borrador de Reglamento de desarrollo de los Centros de Internamiento de Extranjeros⁷.

Amnistía Internacional celebró que la reforma de 2009 incorporase la sentencia del Tribunal Constitucional reconociendo el derecho de reunión, asociación o sindicación a todas las personas con independencia de su situación administrativa, y la introducción de un artículo específico para la protección de las víctimas de trata. Sin embargo, la organización lamentó que con esta reforma se profundizase en el recorte de derechos que ya venían sufriendo las personas migrantes. Supuso un claro retroceso en materia de menores extranjeros no acompañados (MENA) y también en materia sancionadora, donde se incrementó el número de conductas sancionadas, y el plazo de internamiento preventivo que pasó de 40 a 60 días.

Amnistía Internacional valoró positivamente la modificación posterior de dos artículos de la ley⁸ para mejorar la protección de las víctimas de violencia de género y de trata de personas⁹. Sin embargo, otras reformas han supuesto retrocesos en la protección de los derechos de las personas migrantes. El día 20

⁴ La originaria Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero de derechos y libertades de los extranjeros en España ha sido modificada por LO 8/2000, LO 12/2003, LO 11/2003, LO 14/2003, LO 2/2009, LO 10/2011 y Real Decreto-ley 16/2012.

⁵ España. Análisis y recomendaciones al proyecto de Ley Orgánica de reforma de la legislación de extranjería. La responsabilidad internacional del estado español de respetar, proteger y realizar los derechos humanos de las personas migrantes en España. Septiembre 2009. Índice AI EUR4100209.

⁶ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. Si bien Amnistía Internacional no hizo pública su postura con respecto al mismo, con anterioridad a su aprobación, la organización remitió un documento a petición del entonces Ministerio de Trabajo e Inmigración donde reflejaba las preocupaciones de la organización de cara al futuro reglamento.

⁷ Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de estancia controlada de extranjeros.

⁸ Ley Orgánica 10/2011 de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁹ La organización había expresado su preocupación ante la posibilidad de incoación de un expediente de expulsión a una mujer en situación irregular, que acudiese a una comisaría a denunciar ser víctima de violencia de género, tal y como se había recogido en la reforma del año 2009. En materia de trata de seres humanos, la modificación del artículo 59 bis de la ley extendió la protección otorgada a la víctima a sus hijos menores de edad y aquellos otros familiares que residan en España. además de obligar a motivar las resoluciones denegatorias del periodo de restablecimiento, resoluciones que podrán ser recurridas.

de abril el gobierno dictó el Decreto-ley 16/2012¹⁰ en virtud del cual modificaba la legislación en materia sanitaria y dejaba sin cobertura a las personas inmigrantes en situación irregular, salvo en casos de urgencia, embarazo, parto y postparto.

La organización también ha manifestado su preocupación ante otras iniciativas que han supuesto una merma en los derechos de las personas migrantes. Iniciativas de algunos Ayuntamientos negando el empadronamiento de personas que carecen de permiso de residencia en España a pesar de lo dispuesto en la Ley, o la inclusión de requisitos como la renovación del empadronamiento cada dos años impuesta a las personas extranjeras, o de un informe de integración para la obtención o renovación de un permiso de residencia, han contribuido a crear polémicas artificiales que suponen, en la práctica, que los inmigrantes vean dificultados el acceso a servicios básicos, así como un aumento del racismo y discriminación contra la población inmigrante.

Amnistía Internacional lamenta que dentro de un contexto de crisis económica, se apueste por una política migratoria que se traduce en la contravención de los derechos humanos de las personas inmigrantes. En ningún caso se pueden justificar obstáculos al acceso a derechos como la salud y la educación, que pueden impactar gravemente en el derecho a la vida personal o familiar.

Durante los últimos años, varias organizaciones de derechos humanos y defensa de las personas migrantes, así como algunos sindicatos policiales, han denunciado la existencia de identificaciones masivas en la vía pública, siguiendo un perfil étnico con objeto de realizar controles migratorios¹¹. Tras la entrada en vigor de la última reforma de la ley en 2009, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil dictó la Circular 1/2010 que permitía además a la policía poner a un extranjero en situación de “detención preventiva” si no hubiese acreditado que se halla legalmente en el país.

Amnistía Internacional manifestó su preocupación¹² ya que esta circular permitía la detención y traslado a comisaría, a pesar de que la persona hubiese proporcionado documentos de identidad válidos, pero se sospechase una infracción administrativa (hallarse ilegalmente en territorio español) “bien en calidad de detenido, bien a efectos de identificación”, tratándose de una detención preventiva “que, posteriormente, cuando el funcionario inicia el expediente de expulsión dispondrá que [...] se convierta en cautelar de ese procedimiento de expulsión ya en curso”. Dicho motivo no tenía amparo legal alguno en la Ley de Seguridad Ciudadana. Esta forma de “detención preventiva” de una persona que ha aportado documentos de identidad, ni es una detención a efectos de identificación, ni una detención preventiva sin cargos.

En marzo de 2011, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU recomendó a España que considerara la revisión de las disposiciones de la Circular 1/2010 y la legislación nacional pertinente “que dan lugar a interpretaciones que en la práctica se pueden traducir en la detención indiscriminada y en la restricción de los derechos de los ciudadanos extranjeros en España¹³. La circular 1/2010 ha sido dejada sin efecto por lo dispuesto en la Instrucción 2/2012, que viene a

¹⁰ Real Decreto Ley 16/2012 de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

¹¹ <http://www.madridiario.es/2009/Enero/madrid/sociedad/125350/sindicatos-de-policias-denuncian-identificaciones-masivas-de-ciudadanos.html>. También ver: Inmigrapenal “Controles de Identidad y detención de inmigrantes-Prácticas Ilegales” 2010.

¹² Informe “Parad el racismo, no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España” 2011. Índice: EUR 41/011/2011, Spanish, pág. 26.

¹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 78º período de sesiones, 14 febrero a 11 de marzo de 2011. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds78.htm>

establecer que la mera estancia irregular no puede dar lugar a la detención de las personas extranjeras siempre y cuando estén correctamente identificadas con documento oficial o documento válido suficiente al efecto, y pueda comprobarse un domicilio en España válido para notificaciones. En su parte expositiva, la circular hace referencia a evitar actuaciones masivas o indiscriminadas basadas únicamente en criterios étnicos. A fecha de redacción del informe, Amnistía Internacional aún no ha podido constatar si efectivamente se está cumpliendo lo establecido en la Instrucción mencionada, si bien algunas organizaciones continúan denunciando que la policía realiza criterios basados en sesgo racial¹⁴.

Igual oposición ha venido manifestando la organización¹⁵ en todo lo relativo a procedimientos de identificación de extranjeros basados en criterios de tipo racial o étnico, práctica que motivó un dictamen en contra de España por parte del Comité de Derechos Humanos¹⁶. Dichas prácticas no sólo son discriminatorias sino que pueden contribuir a criminalizar la imagen de los inmigrantes impidiéndoles desarrollar un vida con normalidad.

Amnistía Internacional pide al Estado español que sus políticas migratorias sean acordes con las normas y estándares internacionales de derechos humanos y no criminalicen a las personas inmigrantes. También exhorta a las autoridades a que adopten medidas que reduzcan o limiten su vulnerabilidad frente a los abusos y violaciones de derechos humanos, especialmente para las personas en situación administrativa irregular, y en particular cuando se trate de mujeres y menores de edad.

¹⁴ <http://brigadasvecinales.org/2012/12/las-brigadas-vecinales-de-observacion-de-los-derechos-humanos-bvodh-presentan-el-ii-informe/>

¹⁵ Informe “Parad el racismo, no a las personas. Perfiles raciales y control de la inmigración en España” 2011. Índice: EUR 41/011/2011, Spanish.

¹⁶ Caso Rosalind Williams (Dictamen del Comité de Derechos Humanos de agosto de 2009).

3. LA DETENCIÓN Y EL INTERNAMIENTO EN LOS CENTROS DE EXTRANJEROS COMO PARTE DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

Amnistía Internacional reconoce el derecho de los Estados a controlar su inmigración, sin embargo, este no es un poder absoluto y debe respetar las obligaciones jurídicas internacionales, incluyendo la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes.

Amnistía Internacional cuestiona las políticas de internamiento preventivo de manera generalizada de personas migrantes en situación administrativa irregular, que se practican en España y otros Estados de la Unión Europea. En los diferentes Estados, varios informes muestran como inmigrantes y solicitantes de asilo son detenidos por largos periodos de tiempo, en condiciones que no cumplen con los estándares internacionales de derechos humanos y que pueden suponer trato inhumano y degradante¹⁷. Se han constatado violaciones de derechos humanos en el interior de los centros de detención, así como de la extensión con la que se aplican estas medidas limitativas de derechos, en detrimento de otras medidas cautelares menos coercitivas.

Amnistía Internacional se opone al uso del internamiento de manera generalizada e indiscriminada con el único propósito del control de la inmigración. Todo el mundo, incluyendo las personas migrantes y solicitantes de asilo, independientemente de su situación administrativa, tienen derecho a la libertad, incluyendo la protección contra la detención y reclusión arbitrarias.

Amnistía Internacional se opone a la detención de personas refugiadas o solicitantes de asilo salvo en las circunstancias más excepcionales, como prescriben el derecho y las normas internacionales. La detención sólo será legal cuando las autoridades puedan demostrar en cada caso individual que es necesaria y guarda proporción con el objetivo que se persigue, que se lleva a cabo en estricto cumplimiento de la ley, y que se realiza por una de las causas especificadas que las normas regionales e internacionales consideran legítimas para detener a una persona solicitante de asilo¹⁸.

3.1. LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS CONTRA LAS DETENCIONES DE PERSONAS INMIGRANTES

El hecho de que una persona se encuentre de forma irregular en el territorio de un Estado, no significa que no esté protegida por las normas internacionales de derechos humanos. El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*¹⁹, en su artículo 9.1 establece que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales y que nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias.

¹⁷ Amnistía Internacional: "[Greece, Irregular migrants and asylum seekers routinely detained in substandard conditions](#)"; [Punishment without a crime, detention of migrants and asylum seekers in Cyprus](#)

¹⁸ Amnistía Internacional: "Detención relacionada con la migración: Una guía de investigación de las normas de derechos humanos referentes a la detención de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas". Índice AI: POL 33/005/2007.

¹⁹ De 16 de diciembre de 1966. También la Declaración Universal de los Derechos Humanos garantiza a todo individuo incluidos los migrantes en situación irregular, el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (art. 3) y establece que nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado (art. 9).

El Comité de Derechos Humanos²⁰ ha afirmado que *"el disfrute de los derechos del Pacto no se restringe a los ciudadanos de los Estados Parte, sino que debe también extenderse a todos los individuos, independientemente de su nacionalidad o de su situación apátrida, como las personas en búsqueda de asilo, los refugiados, los trabajadores migrantes y otras personas, que pueden encontrarse en el territorio o estar sometidos a la jurisdicción del Estado Parte"*. El Comité también ha afirmado que el derecho a la libertad y a la seguridad personal es aplicable a todas las personas sometidas a privación de libertad, incluidas aquellas sujetas al control migratorio²¹.

La *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*²² también protege el derecho a la libertad y a la seguridad personales y reconoce a todos los trabajadores migratorios, independientemente de su situación, el derecho a no ser sometidos, individual ni colectivamente, a detención o prisión arbitrarias y a no ser privados de su libertad, salvo por los motivos y de conformidad con los procedimientos que la ley establezca²³.

El Comité de Derechos Humanos ha declarado que *"la detención preventiva podría considerarse arbitraria si no está justificada en todas las circunstancias del caso, por ejemplo, para impedir la fuga o el ocultamiento de pruebas; en este contexto, el elemento de la proporcionalidad es muy importante. De tal forma, la determinación de si la detención es una medida apropiada debe realizarse con base en un análisis individual, y un Estado debe considerar todos los medios menos invasivos para alcanzar el objetivo antes de que sea admisible la detención"*²⁴.

En el caso de la detención por razones migratorias, el estándar sobre la excepcionalidad de la privación de libertad debe considerarse aún más elevado debido a que las infracciones migratorias no deben tener un carácter penal. Como lo subrayó la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, *"los inmigrantes irregulares no son delincuentes per se, por lo que no deben ser tratados como tales"*²⁵.

El Comité de Derechos Humanos señaló en la comunicación N° 900/1999 que los Estados debían demostrar que, *"dadas las circunstancias especiales del autor, no hubiera medios menos drásticos de alcanzar el mismo objetivo, es decir, la aplicación de la política de inmigración del Estado Parte, como son la imposición de la obligación de presentarse a las autoridades competentes, el depósito de fianza u otras condiciones que tuviesen en cuenta la deterioración del estado del autor"* (párr. 8.2).

El grupo de trabajo sobre Detención Arbitraria alienta a los Estados a asegurar que los inmigrantes en situación irregular y los solicitantes de asilo gozarán de protección frente al arresto arbitrario, y a tomar medidas para prevenir cualquier tipo de privación de libertad arbitraria así como implementar medidas

²⁰ Observación General N° 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto.

²¹ Observación General n° 8 sobre el derecho a la libertad y seguridad personal (art. 9 PIDCP).

²² Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990.

²³ *Ibid*, artículo 16, párrafos 1 y 4.

²⁴ C.c. Australia, Comité de Derechos Humanos. Comunicación No. 900/1999, CCPR/C/76/DE/900/1999 (13 de noviembre de 2002), donde se encontró que la detención de un solicitante de asilo era arbitraria porque no constituía la medida menos restrictiva para alcanzar el objetivo del Estado. Shafiq c. Australia, Comité de Derechos Humanos, Comunicación No. 1324/2004, UN Doc. CCPR/C/88/D/1324/2004 (13 de noviembre de 2006) donde se encontró que el alegato del Estado según el cual los solicitantes de asilo son generalmente evasivos no era suficiente para que la detención sea permisible en dicho caso particular.

²⁵ Informe de la Relatora Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, E/CN.4/2003/85 (30 de diciembre de 2002).

alternativas para evitar la detención²⁶. Recientemente el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los migrantes; el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Detención Arbitraria ha recomendado que "*antes de recurrir a la detención deberían siempre examinarse otras medidas alternativas distintas de la detención, tales como la obligación de comparecer ante la policía*"²⁷. También en su informe de 2002, la Relatora Especial de los Derechos Humanos de los Inmigrantes señaló que los Estados deben garantizar que todas las personas inmigrantes disponen de alternativas no discriminatorias a la detención²⁸.

El derecho a la libertad y la seguridad también está reconocido en el artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos²⁹. En materia de control migratorio, el Consejo de Europa establece que "sólo podrá procederse a la privación de la libertad de una persona, con el fin de garantizar el cumplimiento de una orden de expulsión (...) si, tras analizar detenidamente la necesidad de privación de libertad en cada caso particular, las autoridades del Estado anfitrión han llegado a la conclusión de que no puede garantizarse la efectividad en el cumplimiento de la orden de expulsión recurriendo a otras medidas no privativas de libertad, como sistemas de supervisión, obligación de presentarse periódicamente ante las autoridades, fianzas u otros sistemas de garantía"³⁰.

En su reciente visita a España, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Otras Formas Conexas de Intolerancia ha manifestado su preocupación en materia de derechos humanos en los Cies, especialmente ante la falta de criterios objetivos en temas relacionados con la sanidad o la asistencia letrada. Igualmente ha manifestado su inquietud por temas relativos a las condiciones de vida en algunos centros, y en particular por casos de malos tratos; y ha recomendado que se instaure un acceso periódico a estos centros por actores independientes, como las ONG de derechos humanos. Finalmente ha recomendado también la separación de las personas que han cometido delitos de aquellas allí retenidas únicamente por una sanción administrativa³¹.

3.2. LA FINALIDAD DEL INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS SEGUN LA LEY DE EXTRANJERÍA

La LOEx dispone³² que cuando la infracción tipificada sea cometida por un extranjero, se podrá acordar la sanción de expulsión del territorio español en lugar de multa. También se contempla que para garantizar esta sanción, pueda acordarse la medida de internamiento con la finalidad de facilitar la expulsión o devolución. El artículo 62 que regula esta medida, establece que ha de ser aplicada de

²⁶ Human Rights Council Décima Sesión Resolución 10/9. Detención arbitraria.

²⁷ E/CN.4/1999/63/Add.3, párrafo 33. Informe del Relator Especial para los derechos humanos de las personas migrantes. 2 de abril de 2012. A/HRC/20/24.

²⁸ "*Los gobiernos deberán contemplar la posibilidad de abolir progresivamente toda posibilidad de detención administrativa (...) Cuando no sea posible tomar esta medida de inmediato, los gobiernos deberían adoptar disposiciones para garantizar el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes en el contexto de la privación de libertad y en particular (...) Velar porque existan para los migrantes medidas no privativas de libertad y otras opciones diferentes de la detención e, incluso, incorporar dichas medidas en la legislación y velar porque las condiciones que en ellas se establecen no sean discriminatorias para los extranjeros*". Informe de la Relatora Especial de los Derechos Humanos de los Inmigrantes, 30 de diciembre de 2002, E/CN.4/2003/85, párrafos 74 y 75.

²⁹ http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/Convention_SPA.pdf

³⁰ Consejo de Europa, Comité de Ministros, Veinte Directrices sobre la Devolución, aprobadas el 4 de mayo de 2005, directriz nº 6.

³¹ Ver texto integro en <http://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12953&LangID=S>

³² Artículo 57.

acuerdo al principio de proporcionalidad, tomando en consideración las medidas concurrentes como el riesgo de incomparecencia, o actuaciones del extranjero tendentes a evitar su expulsión.

En base a esto, Amnistía Internacional ha cuestionado el internamiento de personas que no pueden ser devueltas por no existir convenios de readmisión con su país de procedencia, o por la negativa de los países de origen a aceptar su retorno. En estos casos, resulta difícil justificar una medida privativa de libertad, ya que las autoridades españolas saben que dichas personas no van a poder ser expulsadas³³.

Para llevar a cabo su potestad de control migratorio, los Estados pueden recurrir a medidas alternativas que no entrañen privación de libertad. La legislación debe incluir una presunción contra la detención. Antes de recurrir a la detención, siempre deben tenerse en cuenta medidas alternativas no privativas de libertad, a las que debe darse preferencia³⁴:

1. Obligación de presentarse ante las autoridades, agentes de policía o funcionarios de inmigración o ante el trabajador comunitario encargado de su caso.
2. Obligación de residir en determinadas partes del territorio nacional.
3. Retención de la documentación, previa reseña de la misma.
4. Medidas de Fianza, caución o garantía, que garantice la comparecencia de una persona en vistas o citas oficiales mientras se está tramitando su caso.
5. Otras que puedan imponerse por la autoridad judicial.

La detención de personas inmigrantes y en situación irregular sólo será legítima cuando las autoridades puedan demostrar en cada caso particular que las alternativas no resultarán efectivas, y que la detención es necesaria y guarda proporción con alguno de los tres objetivos legítimos reconocidos que se pretenden alcanzar: impedir la huida, verificar la identidad, o garantizar el cumplimiento de una orden de expulsión. La detención siempre debe llevarse a cabo en estricto cumplimiento de la ley.

³³ Según el Informe 2011 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en 2011 fueron internadas en los nueve CIES españoles, un total de 11.456 de las que fueron devueltas 6.825 personas, lo que representa el 59,70% del total.

³⁴ El Juzgado de Instrucción nº 4 de Bilbao, en un auto de 21 de diciembre de 2011, ha establecido en su fundamento jurídico tercero que, los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades públicas reconocidas en el Título I de la CE en los términos que establezcan los tratados y la ley. Por lo que se refiere al derecho a la libertad, aparece reconocido en el artículo 17 de la CE a toda persona; es, por lo tanto, uno de los derechos básicos cuyo disfrute no puede estar condicionado por razón de la ciudadanía (...) el ingreso de un extranjero en un centro de internamiento, como medida cautelar para asegurar la efectividad de la eventual decisión de expulsión que se adopte en el expediente sancionador constituye una limitación en aquel derecho fundamental a la libertad personal (...) De ahí que el Tribunal Constitucional haya caracterizado la medida como de carácter restringido y excepcional. Desde la Sentencia 115/1987 de 7 de julio, el TC ha venido recalando que el internamiento ha de regirse por el principio de excepcionalidad, sin menoscabo de su configuración como medida cautelar. Auto del Juzgado de Instrucción nº 4 de Bilbao. Procedimiento: Internamiento cautelar nº6/2011. 21 de diciembre de 2011.

La LOEx contempla una serie de medidas cautelares alternativas al internamiento³⁵ y que deberían ser aplicadas de forma preferente a éste dado que son menos limitativas de la libertad. Dichas medidas son la presentación periódica ante la autoridad competente, la retención del pasaporte o documento acreditativo de su nacionalidad³⁶, la obligación de residir en un determinado punto del territorio nacional, la detención por plazo máximo de 72 horas o cualquier otra medida que el juez estime adecuada y suficiente³⁷. Las mismas pueden ser adoptadas tanto durante la tramitación del expediente sancionador como cuando ya se ha notificado la orden de expulsión. Las cuatro primeras medidas pueden ser adoptadas por la policía sin necesidad de ratificación alguna por parte del juzgado de instrucción.

3.3. EL INTERNAMIENTO DE PERSONAS DE GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

Si las alternativas al internamiento deben ser consideradas en todos los casos, cuando se trata de grupos especialmente vulnerables, debería evitarse por todos los medios la aplicación de la medida cautelar de internamiento.

Amnistía Internacional ha expresado su preocupación por el impacto que las políticas migratorias tanto del Estado español como de la Unión Europea tienen en determinados grupos vulnerables. Varios estudios han mostrado como el internamiento de algunos colectivos aumenta su vulnerabilidad, e incrementa el daño en su salud física y mental³⁸.

Por ello pide que expresamente se evite o incluso se prohíba la detención de:

3.3.1. PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO

El artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a pedir asilo y obtener protección en caso de persecución. Sin embargo, Amnistía Internacional ha denunciado las prácticas tanto de España como de otros países de la Unión Europea que obstaculizan e impiden que personas que huyen de violaciones de derechos humanos puedan acceder a procedimientos de asilo con todas las garantías.

En España, a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, las personas solicitantes de asilo no son detenidas tras la petición. La legislación española también reconoce la posibilidad de solicitar asilo por parte de las personas internas en el CIE. Sin embargo, en este último caso se contempla la posibilidad de inadmitir o denegar la directamente la solicitud mediante un procedimiento acelerado,

³⁵ El artículo 61 de la LO 4/2000 establece:

1. Desde el momento en que se incoe un procedimiento sancionador en el que pueda proponerse la expulsión, el instructor, a fin de asegurar la resolución final que pudiera recaer, podrá adoptar alguna de las siguientes medidas cautelares:

- a) Presentación periódica ante las autoridades competentes.
- b) Residencia obligatoria en determinado lugar.
- c) Retirada del pasaporte o documento acreditativo de su nacionalidad, previa entrega al interesado del resguardo acreditativo de tal medida.
- d) Detención cautelar, por la autoridad gubernativa o sus agentes, por un período máximo de setenta y dos horas, previas a la solicitud de internamiento. En cualquier otro supuesto de detención, la puesta a disposición judicial se producirá en un plazo no superior a setenta y dos horas.
- e) Internamiento preventivo, previa autorización judicial en los centros de internamiento.

³⁶ Previa entrega al interesado de un resguardo acreditativo de tal medida.

³⁷ Cfr. M. Martínez Escamilla, "Para que el derecho no se detenga a las puertas de los CIE. Análisis del régimen jurídico del internamiento de extranjeros", *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, nº LXII (2009), pp. 253-281. Como bien apunta la autora, una medida cautelar alternativa que cabría ser adoptada en atención a este "numerus apertus" sería "el aval de organizaciones humanitarias o ciudadanos" españoles.

³⁸ Jesuit Refugee Service Europe (2010) *Becoming vulnerable in detention*.

en un plazo muy breve, lo que no permite un examen individualizado y minucioso de la solicitud³⁹. Esto es especialmente preocupante cuando se aplica a personas que han entrado de manera irregular, y han sido interceptadas y enviadas directamente a un centro de internamiento, sin la posibilidad de solicitar asilo previamente al ingreso.

Por otro lado, a pesar del reconocimiento del derecho a solicitar asilo, las organizaciones sociales⁴⁰ han denunciado que en el folleto que se entrega a las personas que ingresan en los centros, no hay referencia alguna a esta posibilidad, ni tampoco se facilita dicha información por parte de la policía nacional encargada de la custodia de las personas internadas. Igualmente, la ausencia de intérpretes dificulta aún más la posibilidad de solicitar el asilo⁴¹.

La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), recogía en su informe de 2011⁴² “(...) la denegación generalizada por parte de la Oficina de Asilo y Refugio de las solicitudes presentadas tanto en los CIE (...), amparándose en que la petición se basa en alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes o que contradicen información contrastada del país de origen; o en que las alegaciones no guardan relación con la protección internacional”, por lo que se concluía que la modificación de la Ley de Asilo se había erigido en un grave obstáculo para los solicitantes de protección internacional tanto en los puestos fronterizos como en los CIE, hecho que vuelve a ratificarse en este Informe del año 2012⁴³.

Amnistía Internacional se opone a la detención de refugiados y solicitantes de asilo, salvo en aquellas circunstancias más excepcionales previstas en la normativa y estándares internacionales.

Amnistía Internacional recuerda una vez más, que se debe posibilitar a todas aquellas personas que huyen de violaciones de derechos humanos acceder a procedimientos de asilo con todas las garantías.

La organización expresa su preocupación ante el internamiento automático de aquellas personas recién llegadas a territorio nacional que no han tenido oportunidad de solicitar asilo hasta ese momento⁴⁴.

Por otro lado, aún cuando se les haya denegado el asilo y/o exista una orden de expulsión en vigor, y se esté a la espera de la devolución, debería hacerse una valoración del riesgo que para la persona implica la devolución, por cambio de

³⁹ Informe de AI de 30 de enero de 2009: Comentarios de Amnistía Internacional al Proyecto de la Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria.

⁴⁰ Fundamentalmente, Comisión Española de Ayuda al Refugiado y Women’s Link Worldwide.

⁴¹ El Defensor del Pueblo y en relación con los CIE, de Murcia, Algeciras, e instalaciones policiales de la Isla de las Palomas, Tarifa, recomendó que se facilitara a los internos información escrita sobre los procedimientos de habeas corpus, así como de la petición de formular petición de asilo. Defensor del Pueblo. “Informe anual 2010 y debate en las Cortes Generales”. Madrid, 2011. Página 283. Boletín Oficial de las Cortes Generales, IX Legislatura, Serie A, número 423, de 18 de abril de 2011.

⁴² Informe “La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2012” de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

⁴³ Así, el Informe “La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2012” de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado recoge: “Este año continúa siendo alto el porcentaje de rechazo que afecta a las solicitudes presentadas en los CIE. Si el año pasado el porcentaje de solicitudes denegadas o inadmitidas superaba el 70% de las solicitudes presentadas en los CIE y en frontera³, este año la situación no parece haber mejorado. En efecto, teniendo en cuenta que la mayoría de solicitudes presentadas en territorio son admitidas a trámite, de las estadísticas facilitadas por la Oficina de Asilo y Refugio puede desprenderse que de las 261 solicitudes presentadas en CIE, de nuevo la inmensa mayoría fueron inadmitidas o denegadas, careciendo de datos oficiales sobre las cifras de admisión, inadmisión y denegación en los CIE”. Páginas 69 y 70.

⁴⁴ Es sobre todo, el caso de las personas africanas, que una vez que se detecta la embarcación en la que llegan a territorio nacional, son internadas a fin de ser devueltas, por lo que su ingreso en el CIE se produce desde el mismo momento de la llegada.

circunstancias sobrevenidas en la situación política del país de procedencia⁴⁵, porque haya temor a que pueda sufrir torturas, o porque proceda de países donde el hecho de migrar se castiga con penas de cárcel⁴⁶. En todos estos casos, el Estado español, viene obligado a no efectuar la devolución en virtud de sus compromisos internacionales y en base al principio de *non refoulement*.

3.3.2. NIÑAS Y NIÑOS

La Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas⁴⁷ establece en su artículo 2.2 que “*los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares*”. Igualmente, el artículo 3.1 dispone que: “*En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño*”.

Menores extranjeros no acompañados (MENA)

Aún cuando la LOEx prohíbe que los MENA ingresen en los Centros de Internamiento para extranjeros⁴⁸ como paso previo a su devolución al país de origen, en la práctica encontramos situaciones en las que a pesar de que la persona internada alega ser menor de edad y así lo ha puesto de manifiesto ante las autoridades, estas concluyen que se trata de un mayor de edad mediante un procedimiento de determinación de edad que plantea serias dudas tanto desde el punto de vista técnico como ético⁴⁹.

A Amnistía Internacional le preocupa que tal y como ha puesto de manifiesto el Informe del Defensor del Pueblo⁵⁰, en la práctica, las pruebas médicas que se realizan para la determinación de la edad “se reduce a la utilización aislada de una de las técnicas instrumentales (...) como es la realización de una prueba diagnóstica radiológica del carpo de la mano izquierda”. Tal y como se recoge en el apéndice de dicho informe⁵¹ “las estimaciones forenses de la edad basadas en estos criterios están sujetas a un riesgo de error no despreciable”. Amnistía Internacional considera que las pruebas médicas no deben de ser las únicas que se tengan en cuenta a la hora de la determinación de la edad, sino que en caso de existir otros indicios como la existencia de pasaporte, por ejemplo, debe hacerse una valoración de conjunto y no limitarse exclusivamente al resultado de dichas pruebas.

Por otro lado el Defensor del Pueblo⁵² recoge que no hay asistencia letrada⁵³ para aquellas personas a las que se les realiza las pruebas médicas para la determinación de la edad, y que cada vez más

⁴⁵ Por ejemplo, los recientes conflictos en Siria o Mali, países con los que a pesar de que existe acuerdo de devolución, no parece aconsejable la misma.

⁴⁶ Por ejemplo, la fuga de 15 personas del CIE de Murcia, todos de origen argelino, país donde se castiga la emigración con pena privativa de libertad.

⁴⁷ Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

⁴⁸ Artículo 62.4.

⁴⁹ Ver Monográfico del Defensor del Pueblo: “¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad. 2011”. También la Asociación Pueblos Unidos ha presentado una queja por la existencia de un menor internado en el CIE de Aluche. Ver informe “Miradas tras las Rejas, Informe de Pueblos Unidos en el CIE de Aluche en 2011”.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, página 28 del apéndice.

⁵² *Ibid.*, páginas 121 a 131.

⁵³ *Ibid.* En el informe se destacaba la necesidad de que por parte de las distintas administraciones implicadas se garantizase el derecho de los menores extranjeros a expresar su opinión y a que ésta sea evaluada objetivamente. Para ello se consideraba indispensable que el menor dispusiera de una

Comunidades Autónomas realizan pruebas en aquellos casos en los que no existen dudas sobre la determinación de la minoría de edad. A ello podemos añadir, que las resoluciones del Ministerio Fiscal sobre determinación de la edad no son recurribles, estableciendo con ello una excepción al sistema de recursos del derecho procesal español.

El último informe de la ECRI mostraba su preocupación por el hecho de que *“el Gobierno español no proporciona representación legal independiente para los menores en los procedimientos de repatriación”*. Y recomendaba que *“las autoridades españolas debían asegurar que todos los niños sujetos a repatriación debían contar con representación legal independiente y a que se respetase el derecho internacional y los derechos de los niños en todos los casos”*⁵⁴.

Amnistía Internacional considera que debe aplicarse siempre el principio del *favor minoris*, amparado en el principio del interés superior del menor consagrado en el derecho internacional de derechos humanos. Nunca se debe privar de libertad a una persona menor no acompañada cuya mayoría de edad no puede ser indubitada.

Menores acompañados por sus familias

La posibilidad de que los menores que viajan con sus padres y madres puedan ser internados en un centro de internamiento para extranjeros está contemplada tanto en la Ley como en el borrador de reglamento presentado por el gobierno, siempre que para ello se cuente con el consentimiento del Ministerio Fiscal.

Cada vez son más los Estados que reconocen que las familias con hijos menores no deben ser detenidos en base al principio de interés superior del menor⁵⁵. Amnistía Internacional quiere reiterar que en estos casos deben imponerse otras medidas cautelares alternativas al internamiento, máxime cuando hablamos de una infracción de tipo administrativo y considerando el impacto que dicha medida de privación de libertad puede provocar en los y las menores. Su especial vulnerabilidad y el interés superior del menor debe prevalecer ante su situación administrativa irregular⁵⁶.

Amnistía Internacional quiere mostrar su preocupación ante aquellos casos en los que se adopta la medida de internamiento de personas con menores a su cargo, cuando hay constancia de que los hijos menores se encuentran en España. Se deben extremar las precauciones a fin de evitar devoluciones de progenitores quedando el menor en territorio nacional⁵⁷.

Amnistía internacional considera que el internamiento de menores nunca debería ser aceptable, su condición de menor debe primar ante su situación administrativa. Ante todo, debe tenerse en cuenta el interés superior del menor, principio

asistencia jurídica independiente a los intereses de la Administración.

⁵⁴ (CRI (2011)4) Recomendación 173.

⁵⁵ Edwards, A. Back to Basics: “The right to liberty and security of persons and Alternatives to Detention of Refugees, asylum seekers, stateless persons and other migrants, Legal Protection Policy Research Series, UNHCR April 2011”, “Hungary, Italy and Ireland prohibit the pre-removal detention of children; meanwhile, Belgium, Cyprus and Malta have a policy that children under the age of 18 should not be kept in detention: per EU-FRA, Detention of Third Country Nationals in Return Procedures, pp. 82-96. In 2010, the UK ended the administrative detention of children”, página 46.

⁵⁶ *Muskhadzhiyeva and others v. Belgium*, ECtHR, Applic. No. 41442/07, 19 January 2010, donde el Tribunal entendió que la estancia de menores en un centro de detención cerrado para adultos puede violar el art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal basó su decisión en el estado físico y mental de los menores que mostraban graves síntomas físicos y psicosomáticos como consecuencia del trauma, agravados como consecuencia de la detención.

⁵⁷ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha condenado recientemente a España, Sentencia de 20 de abril de 2011, Asunto Kab versus España puesto que devolvió a una ciudadana nigeriana sin su hijo menor de edad, al que posteriormente entregó en adopción sin consentimiento de los progenitores.

reconocido en numerosos tratados internacionales y en el artículo 35 de la LOEx.

Igualmente, debe considerarse que separar a los niños o niñas de sus progenitores cuando son estos los únicos privados de libertad, puede violar el derecho del niño a no ser separado de sus padres en contra de su voluntad así como su derecho a vivir en familia. Por ello, el Estado debe aplicar las formas alternativas a la detención en aras al interés superior del menor⁵⁸.

3.3.3 MUJERES VÍCTIMAS DE TRATA

A pesar de que la condición de víctima debe de primar siempre sobre su situación administrativa, numerosas organizaciones han alertado sobre la falta de mecanismos adecuados que garanticen la correcta identificación de víctimas de trata por las autoridades competentes, por lo que no es infrecuente encontrar en los CIEs a víctimas de trata. Las organizaciones sociales⁵⁹ han pedido al gobierno que la identificación de las víctimas no se haga por los policías que tienen entre sus obligaciones el control migratorio, puesto que tiende a primar éste sobre la aplicación de las previsiones legales para las víctimas de trata. Además de ello, se puede originar un conflicto de intereses dado que la policía tiene como objetivo principal que denuncien a los miembros de la red y que faciliten información sobre el delito en lugar de considerarlas como víctimas de dichos delitos.

Igualmente, en las entrevistas mantenidas con mujeres internas en los centros de internamiento por la ONG Women's Link Worldwide se constató que alguna de las posibles víctimas de trata que podían haber solicitado asilo no habían sido informadas de dicha posibilidad. Los casos de trata suelen ser considerados más desde la óptica del derecho migratorio⁶⁰ descartando a priori que puedan tener acceso al procedimiento de asilo.

Amnistía Internacional recuerda que debe evitarse la adopción de la medida cautelar de internamiento ante cualquier indicio de poder estar ante una víctima de trata. El internamiento de las víctimas, además de dificultar su identificación e imposibilitar su recuperación, puede propiciar que sean contactadas por miembros de la red de explotación bien a través de visitas o bien a través de llamadas telefónicas o bien porque están internadas con otras mujeres que forman parte de la red.

El periodo de reflexión debe encaminarse siempre a procurar el restablecimiento de la víctima sin que se deba vincular a la posible colaboración de la víctima con la investigación policial, o si ésta es determinante o no para la posterior condena de los miembros de la red de explotación.

3.3.4. MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

En el momento actual, en aquellos casos en los que las mujeres inmigrantes en situación irregular son víctimas de violencia por parte de sus parejas o exparejas, existe la previsión legal⁶¹ de que sean documentadas y no se incoe el expediente de expulsión o en el caso de estar abierto con anterioridad, el mismo quede en suspenso en tanto se tramita el procedimiento penal. Sin embargo no podemos olvidar que no todas presentan denuncias o que aún siendo víctimas son reconocidas como tales.

Amnistía Internacional ha documentado casos en los que si bien se han atrevido a dar el primer paso y denunciar la situación de violencia, muchas de ellas desisten de continuar con la acusación ante la

⁵⁸ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, par. 40.

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_sp.pdf

⁵⁹ Women's Link Worldwide, Informe "Mujeres en los Centros de Internamiento de Extranjeros. Realidades entre rejas", 2012.

⁶⁰ Buena prueba de ello es que la regulación de la trata se contiene en el artículo 59 bis de la LO 2/2009.

⁶¹ Artículo 31bis LO 10/2011.

imposibilidad de salir de la situación en la que se hallan inmersas o por no encontrar una respuesta adecuada por parte de las autoridades⁶²; las cifras de mujeres extranjeras muertas a manos de sus parejas o exparejas sigue siendo demasiado elevada⁶³.

Aún cuando la reforma ha supuesto un avance a la hora de que las mujeres en situación irregular puedan denunciar sin miedo a que se compruebe por parte de la policía su situación administrativa, el artículo 31 bis sólo contempla esta posibilidad para el caso de violencia ejercida por su pareja o expareja. No existe ninguna previsión que proteja a las mujeres extranjeras en situación irregular víctimas de otro tipo de violencia de género como la violencia sexual.

Amnistía Internacional quiere manifestar que lo dispuesto en el artículo 31 bis debe hacerse extensivo a todos aquellos casos en los que las mujeres hayan sufrido violencia de género, y no sólo en casos de violencia ejercida por parejas o exparejas, a fin de evitar que en todos aquellos casos en los que han sufrido violencia sexual, las mujeres queden desprotegidas ante el temor de que se les abra un expediente de expulsión.

3.3.5. MUJERES EMBARAZADAS

La situación de embarazado de la mujer debiera ser causa suficiente para no decretar su ingreso en el CIE. Sin embargo, el futuro reglamento no excluye que pueda haber mujeres embarazadas internadas, tan sólo excluye el mismo en el caso de riesgo para la madre o el feto, recurriendo con ello a un concepto indeterminado como es el de riesgo para la salud. El simple hecho del internamiento supone ya un riesgo para la gestante, aumenta su situación de estrés, así como la ausencia en el momento presente de un sistema sanitario idóneo dentro del CIE para los casos de embarazo y posible parto⁶⁴.

La realidad demuestra que es frecuente el internamiento de mujeres embarazadas en los CIEs, sobre todo, el de aquellas mujeres de origen subsahariano⁶⁵ que son interceptadas en las costas españolas en el momento de su llegada a territorio nacional e ingresadas en un centro, en muchos casos, sin que el embarazo haya tenido ningún tipo de control médico. En las Directrices revisadas del ACNUR, sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo, se recoge como regla general, que se debería evitar la detención de mujeres embarazadas en sus últimos meses de gestación y de madres lactantes⁶⁶.

Amnistía Internacional considera que la situación de embarazo debe ser considerada motivo suficiente para no aplicar la medida de internamiento haciendo extensibles las Directrices revisadas del ACNUR a mujeres migrantes.

Por otro lado, la administración debe extremar el cuidado a la hora de devolución de aquellas personas cuya familia reside en España a fin de dar cumplimiento con ello a lo establecido en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 18 de la CE sobre protección familiar.

⁶² Amnistía Internacional: "[¿Que justicia especializada? A siete años de la Ley Integral contra la Violencia de Género: Obstáculos al acceso a protección y obtención de justicia y protección](#)".

⁶³ Según recoge la propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 10/2011, el 40% de las mujeres fallecidas por violencia de género en el año 2009 eran extranjeras.

⁶⁴ Tanto el informe Mujeres en Centros de Internamiento: "Realidades entre Rejas", de Womens Link Worldwide como en el informe "Situación de los Extranjeros en los centros de Internamiento", página 144 de CEAR.

⁶⁵ Así en el informe de la Organización Women's Link Worldwide ya referenciado, de las mujeres entrevistadas en los centros de Algeciras, Málaga y Madrid, al menos cinco estaban embarazadas.

⁶⁶ <http://www.unhcr.org/refworld/publisher.UNHCR.THEMGUIDE..48abd59a2.0.html>

4. ANÁLISIS DEL BORRADOR DE REGLAMENTO DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

Reiterando una vez más que el internamiento de personas inmigrantes debe ser considerado como una medida de carácter excepcional una vez evaluadas todas las alternativas en cada caso concreto, procedemos a realizar algunas observaciones y recomendaciones al borrador presentado por el gobierno.

La creación de los CIE tuvo lugar en 1985 con el objetivo de que los extranjeros en situación irregular en España pudieran ser ingresados en estos centros a fin de posibilitar la devolución a sus países de origen. La detención preventiva cautelar fue declarada constitucional por el Tribunal Constitucional⁶⁷ siempre que esté sometida a un control judicial, que la decisión que acuerde el internamiento sea adoptada mediante resolución judicial motivada, controlando esta no solo el carácter imprescindible de la pérdida de libertad, sino que debe permitir al interesado presentar sus medios de defensa, evitando así que la detención presente el carácter de un internamiento arbitrario.

Hasta el año 2009, se preveía que el tiempo máximo de estancia era de 40 días, no pudiendo volver a ingresar para el cumplimiento de la misma sanción administrativa. En la última reforma de la legislación de extranjería⁶⁸ ese plazo fue aumentado hasta los 60 días, a tenor de la transposición de la llamada Directiva de Retorno⁶⁹.

El Relator especial para los derechos de los inmigrantes se ha pronunciado⁷⁰ sobre estos centros, y fruto de esa preocupación han sido los diferentes informes, el último de los cuales, publicado con fecha 2 de abril de 2012⁷¹, pone de manifiesto los mínimos que tiene que cumplir la legislación sobre esta materia a fin de que sea acorde con los tratados de derechos humanos, y aboga por la paulatina desaparición de los centros dado que los fines que se pretenden con los mismos, pueden ser realizados con medidas menos restrictivas del derecho humano a la libertad.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) en el sentido de que las detenciones e internamientos del art. 5.1. f) CEDH son conformes al Convenio, cuando estén previstas y reguladas con claridad en una norma con rango suficiente, siempre que exista un control judicial, tengan fijado un tiempo máximo de duración y se arbitren los mecanismos necesarios para que el privado de libertad disponga de información sobre su situación, de

⁶⁷ STC 115/1987, de 7 de julio, publicada en el BOE nº 180, de 29 de julio.

⁶⁸ LO 2/2009, de 12 de diciembre.

⁶⁹ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo Relativa a las Normas y Procedimientos en los Estados miembros para el Retorno de los Nacionales de Terceros Países en Situación Irregular. DOUE 24 de diciembre de 2008. Si bien la directiva no prevé un periodo mínimo de internamiento, si establece un plazo máximo de 18 meses. En el considerando 16 se recuerda que el internamiento sólo se justifica para preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, si la aplicación de otras medidas no es suficiente.

⁷⁰ Derecho Humanos de los migrantes privados de libertad (E/CN.4/2003/85) y sobre la penalización de la migración irregular (A/HRC/7/12 y A/65/222).

⁷¹ http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_sp.pdf

asistencia jurídica y humanitaria y el lugar donde esté privado de libertad presente unas condiciones dignas.

Han sido muchas las voces de la sociedad civil las que se han declarado en contra de su existencia⁷², y se han publicado diferentes informes denunciando las condiciones de cumplimiento de esta medida cautelar, así como de las condiciones en que se encuentran los propios centros.

Amnistía Internacional ha tenido ocasión de pronunciarse en repetidas ocasiones sobre la necesidad de que el internamiento en los CIES debe contemplarse como una medida de carácter excepcional, así como sobre las condiciones en las que se encuentran algunos de estos centros.

4.1. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO

4.1.1. EL DERECHO A LA ASISTENCIA LETRADA E INTÉRPRETE Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷³ establece que toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que este decida en la mayor brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal. El Comité de Derechos Humanos afirmó en su Observación General N°8 que esa disposición era aplicable a todas las formas de privación de libertad, incluido el control de la inmigración. El artículo 16, párrafo 8, de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares prevé las mismas garantías para los trabajadores migratorios y sus familiares que sean privados de su libertad y les reconoce el derecho a recibir la asistencia, gratuita si fuese necesario, de un intérprete cuando no pudieran entender o hablar el idioma utilizado.

Esas garantías son importantes en primera instancia, pero también en caso de apelación. En España, los extranjeros tienen reconocido el derecho a la asistencia letrada en todos los procedimientos administrativos que puedan llevar a su denegación de entrada, devolución, o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de protección internacional, debiendo ser prestada de oficio en los casos en los que carezcan de medios económicos⁷⁴.

Amnistía Internacional considera positivo que diversos pronunciamientos judiciales aboguen por la asistencia letrada desde el momento en que es detenido por la policía y se solicita el internamiento, paliando con ello algunas deficiencias anteriores, cuando el acceso al letrado se producía una vez que el detenido se encontraba ya en la sede judicial, y sin posibilidad de que los letrados pudieran ponerse en contacto con la familia del detenido a fin de recabar información o documentación pertinente.

Sin embargo, el que la persona pueda ser trasladada a un centro de internamiento lejos del juzgado que ha autorizado el mismo, incrementa las dificultades derivadas del hecho de que el letrado pueda

⁷² Buena prueba de ello son los Informes presentados por organizaciones sociales como CEAR, Pueblos Unidos, Women's Link Worldwide, etc o el Manifiesto de 2011 "Que el Derecho no se detenga a la puerta de los CIES" al que se adhirieron más de 400 organizaciones y más de 4.000 ciudadanos anónimos.

⁷³ Artículo 9.4.

⁷⁴ Artículo 22 LOEx.

encontrarse en un lugar geográfico diferente al de la persona internada⁷⁵, dado que el juzgado competente para conocer del internamiento es aquel donde se produce la detención. La falta de acuerdos entre los centros de internamiento y los colegios de abogados, los recortes sufridos en materia de justicia gratuita, la distancia geográfica entre el lugar de residencia de la persona extranjera y el lugar donde radica el centro de internamiento, la ausencia de intérpretes durante las entrevistas del letrado con la persona internada, etc., dificultan que la asistencia letrada pueda prestarse en algunos casos con la calidad requerida. A eso hay que sumar la falta de información adecuada sobre la posibilidad de solicitar asilo.

El borrador de reglamento reconoce el derecho a la asistencia letrada, así como que su ingreso en el centro sea inmediatamente comunicado como el derecho a contar con intérprete a aquellas personas internadas en los CIEs que desconozcan el idioma español, si bien no establece mayores precisiones en cuanto a cómo será dicha asistencia, si tan sólo cuando se comunique con su letrado o si será extensivo a otros momentos como el de la llegada al centro, o en aquellos casos en los que desee entrevistarse con el director del centro, etc.

En la actualidad, tanto en lo relativo a la asistencia letrada como cuando es visitado por organizaciones sociales, no se dispone de intérprete, lo que dificulta enormemente, sobre todo en el primer caso, la situación del interno.

Amnistía Internacional pide que tanto el derecho de asistencia letrada como el derecho a un intérprete se garantice de la manera más amplia posible, debiéndose facilitar en todas aquellas actuaciones en las que así sea solicitado por el interno o la interna.

Para propiciar una mejor defensa, debería preverse en el futuro reglamento la necesidad de crear un servicio jurídico en los centros bien a través de convenios con los colegios de abogados⁷⁶ o bien a través de otros procedimientos que garanticen la imparcialidad de la administración⁷⁷.

4.1.2. MECANISMOS DE CONTROL FRENTE A VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS PARA GARANTIZAR LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

En su informe, el Relator Especial para los Derechos Humanos de Personas Migrantes⁷⁸, manifiesta su preocupación por informes que indican que hombres y mujeres en centros de internamiento son objeto

⁷⁵ Ocho en el momento de la redacción de este informe puesto que el CIE de Capuchinos (Málaga) ha cerrado sus puertas debido al mal estado en que se encontraban sus instalaciones. Los restantes son, el CIE de Aluche en Madrid, Zona Franca en Barcelona, Hoya Fría en Tenerife, el Matorral en Fuerteventura, Barranco Seco en Gran Canaria, Zapadores en Valencia, Sangonera la Verde en Murcia y el Cerro de la Piñera en Algeciras, si bien el de Fuerteventura está temporalmente cerrado por falta de internos e internas. Los llamados Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta y Melilla tienen carácter asistencial y un régimen jurídico diferente.

⁷⁶ En la actualidad, hay un convenio entre el Colegio de Abogados de Madrid y el CIE de Aluche que posibilita la asistencia letrada un número determinado de días.

⁷⁷ A este respecto, las Reglas Europeas Penitenciarias del Consejo de Europa establecen:

23.1 Todo detenido tendrá derecho a solicitar asesoramiento jurídico y las autoridades penitenciarias le facilitarán razonablemente el acceso a él.

23.2 Todo detenido tendrá derecho a consultar por su cuenta a un abogado de su elección sobre cualquier aspecto de derecho.

23.3 Cuando la legislación prevea un programa de asistencia jurídica gratuita, las autoridades penitenciarias comunicarán dicha posibilidad a todos los detenidos.

23.4 Las consultas y otras comunicaciones –incluida la correspondencia– sobre asuntos jurídicos entre un detenido y su abogado serán confidenciales.

⁷⁸ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, par. 40

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_sp.pdf

de violencia, no siempre vigilando correctamente el comportamiento de los guardias, en especial si son empleados de empresas de seguridad privadas.

En España el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura (MNPT) ha manifestado en los dos últimos años su preocupación por lo que está ocurriendo dentro de los centros dado que no son pocas las ocasiones en las que distintas organizaciones han denunciado las torturas y malos tratos que han sufrido algunas de las personas allí internadas⁷⁹. Además de las denuncias recogidas en informes de organizaciones sociales donde se recogen violaciones de derechos humanos cometidas por los funcionarios que custodian los centros⁸⁰, el MNPT en su último informe hace referencia a la falta de investigación de las denuncias presentadas por malos tratos dado que se ha procedido a la expulsión del denunciante con lo que el juzgado suele sobreeser el procedimiento por falta de información⁸¹.

En todos aquellos casos en los que se constate la existencia de una alegación de malos tratos, bien por parte de la policía que custodia el centro o bien por otra persona interna, debe ponerse ese hecho en conocimiento de la autoridad judicial a fin de que se pueda investigar la realidad de los mismos, así como todas las pruebas pertinentes, así como adoptar medidas para garantizar una adecuada reparación a la víctima justa y oportuna que comprenda indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición⁸².

Amnistía Internacional considera que debe incluirse en el reglamento la obligación de adoptar medidas urgentes para introducir la grabación en vídeo y audio de todas las zonas de custodia donde las personas detenidas puedan estar presentes, excepto donde esto pueda constituir una violación de su derecho a consultar en privado con un abogado o un médico.

Debe procederse en estos casos a la conservación de las cintas grabadas un lugar seguro durante un periodo razonable para garantizar su disponibilidad para la inspección por los investigadores si así lo solicitan.

Debe tomarse declaración a la víctima a fin de impedir que el procedimiento no pueda seguir adelante si ésta es expulsada.

4.1.3. JUZGADOS DE CONTROL DE ESTANCIA EN EL CIE

Una de las novedades de la última reforma de la LOex fue la creación de los juzgados de control de estancia en el Cie⁸³, permitiendo con ello que exista un control judicial sobre el cumplimiento de la

⁷⁹ Amnistía Internacional se hizo eco de la denuncia sobre posibles delitos contra la libertad sexual cometidos por funcionarios de policía. A pesar de la gravedad de los hechos denunciados, una de las víctimas de nacionalidad brasileña fue expulsada aun cuando había la apertura de un proceso judicial. Ver informe de Amnistía Internacional: “España: Una vida sin violencia para mujeres y niñas”, páginas 22-23.

⁸⁰ Por ejemplo Informe Situación de los Extranjeros en los Centros de Internamiento, de CEAR.

⁸¹ En el CIE de Barcelona se han abierto ocho investigaciones como consecuencia de otras tantas denuncias presentadas por las personas allí internadas. De esos ocho procedimientos penales, dos finalizaron con auto de sobreseimiento provisional, uno por auto de sobreseimiento libre, otro por auto de archivo, otro con sentencia absolutoria para los policías denunciados, y condena al denunciante por falta contra el orden público y otra falta de lesiones. Los tres restantes no dieron lugar a la apertura de procedimiento judicial.

⁸² El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, comunicó el pasado 25 de mayo de 2012 que la detención del ciudadano marroquí Adnam El Hadj fue arbitraria por la ausencia de orden de arresto y la falta de acceso a recursos judiciales expeditos para poner fin a su privación de libertad y a los abusos que se cometieron en su contra. Igualmente pedía a España que se le concediera una reparación proporcionada al mal causado. El Hadj no tuvo oportunidad de interponer un recurso efectivo, siendo expulsado el 8 de mayo de 2012. A/HRC/WGAD/2011/2.

⁸³ Artículo 62 LO 2/2009 y Disposición adicional cuarta que modifica el artículo 87.2 de la LOPE.

medida cautelar de internamiento, que hasta ese momento no existía, debiendo estar por lo tanto a las disposiciones generales⁸⁴.

Amnistía Internacional considera que su creación ha supuesto un avance en cuanto a las garantías de las personas internadas y sus resoluciones han venido a llenar los vacíos que presenta el cumplimiento de la medida cautelar de internamiento, si bien lamenta que se haya producido un cumplimiento desigual por los diversos juzgados que han sido designados a tal efecto⁸⁵.

En Madrid, a pesar de lo dicho anteriormente, la intervención de estos juzgados ha posibilitado el acceso de las organizaciones sociales⁸⁶, ha permitido la mejora en las comunicaciones tanto personales como telefónicas entre las personas internadas y sus familias, o ha obligado a la dirección del centro a poner en conocimiento de los migrantes, con al menos 12 horas de antelación, la información sobre la hora de salida de vuelo, a fin de que estos datos pudieran ser comunicados a su familia. También la necesidad de que la puesta en libertad, cuando no va a ser posible la expulsión, se realice dentro de las horas diurnas⁸⁷.

Amnistía Internacional considera que todas estas medidas adoptadas por los juzgados de control deben reflejarse en el borrador de reglamento, en la medida en que suponen una garantía en el cumplimiento de la medida cautelar.

Si bien el borrador contempla la posibilidad de que se planteen quejas ante el Juzgado de control por parte de los internos, en muchas ocasiones la resolución deviene ineficaz puesto que la persona que ha interpuesto la queja ya ha sido expulsada. Las organizaciones sociales han denunciado que las quejas o las denuncias interpuestas por las personas internas en el CIE finalmente no han podido seguir adelante porque la persona legitimada para continuar con el procedimiento de queja o denuncia ha sido expulsada, incluso en casos de agresiones por parte de los funcionarios de policías.

Amnistía Internacional considera que para hacer efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva, en el reglamento deben arbitrarse los mecanismos que permitan el conocimiento y la resolución de la queja mediante procedimientos acelerados.

La legitimación tanto para la interposición de la queja o denuncia como para su posterior tramitación debería hacerse con criterios amplios, permitiendo que tanto la familia de la persona expulsada como las organizaciones sociales pudieran continuar representando a la persona expulsada.

A fin de facilitar tanto la redacción de la propia queja como el envío de la misma, debería facilitarse tanto a los internos como a sus representantes legales copia de las resoluciones, así como acceso tanto a internet como a fax y fotocopiadoras.

Debe facilitarse copia a los internos o a sus representantes legales, de los informes médicos en aquellos casos en los que han sufrido lesiones dentro del centro bien por otros internos o bien por los funcionarios encargados de su custodia.

Igualmente, en aquellos supuestos en los que los servicios médicos tengan sospechas de posibles lesiones causadas por

⁸⁴ Las denuncias debían presentarse bien ante el juzgado de guardia o bien ante el Decanato de los Juzgados de Instrucción.

⁸⁵ En varias reuniones mantenidas con organizaciones de asistencia a inmigrantes en Barcelona o Málaga, éstas expusieron las dificultades existentes para acceder al juez de control, tanto por parte de ellas mismas como por las propias personas internas.

⁸⁶ El Juzgado de Instrucción 6 de Madrid en funciones de juzgado de control de estancia dictó una resolución que obligó a la dirección del CIE de Aluche a cambiar las normas internas sobre acceso de organizaciones sociales puesto que hasta ese momento no se permitía la visita por parte de las mismas.

⁸⁷ Evitando con ello la práctica de poner a estas personas en libertad a altas horas de la noche durante las que no se dispone de ningún medio de transporte público, agravado por el hecho de que muchas de ellas no conocen la ciudad donde están internadas al tener su residencia en ciudades diferentes.

un tercero, deben proceder a poner estos hechos en conocimiento del juzgado competente a fin de que investigue las posibles lesiones, tal y como se regula en el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Debe prohibirse la expulsión de aquellas personas que han sido víctimas de delitos por parte de los funcionarios de policía o personas que en el futuro tengan encomendada la gestión del centro, a fin de que puedan comparecer durante el procedimiento penal.

4.1.4. QUEJAS ANTE EL DIRECTOR DEL CENTRO

El borrador recoge el derecho de las personas internadas a presentar quejas ante la dirección del centro de internamiento. Entendemos que dado que la dirección del centro forma parte de la estructura de la administración, debería posibilitarse que contra las resoluciones de la misma, quepan los recursos oportunos, para lo que se deberá proveer de asistencia letrada e intérprete en caso de desconocimiento del idioma.

Amnistía Internacional considera que para que esta medida de quejas ante el director sea realmente efectiva es necesario que el reglamento establezca un procedimiento claro y rápido para que las quejas puedan ser resueltas con la celeridad que el plazo de internamiento requiere, así como los recursos oportunos contra las decisiones del mismo.

Debe facilitarse en aquellos casos en los que así sea requerido, la asistencia de intérprete o dar validez a la queja redactada en el idioma materno de la persona que la presente, puesto que muchas de ellas desconocen el idioma español.

El centro debe contar con modelos normalizados que hagan más sencilla la cumplimentación de la queja. Debe darse siempre copia de la queja presentada a la persona interna, de acuerdo a lo establecido en la normas de detención de Naciones Unidas y a semejanza de lo que recoge el reglamento penitenciario.

4.2. OTROS DERECHOS DE LAS PERSONAS INTERNAS

4.2.1. DERECHO A UNA INFORMACIÓN ADECUADA DEL MOTIVO DE INGRESO

El borrador incluye el derecho a ser informado de su situación, así como de las resoluciones judiciales y administrativas que le afecten. Las organizaciones de derechos humanos han denunciado la falta de información que reciben las personas que ingresan en los centros de internamiento, o sobre la tramitación de su expediente de expulsión, tampoco reciben estas personas o sus familiares ninguna información sobre cuando se va a producir su expulsión.

Amnistía Internacional recuerda que diversos instrumentos internacionales de derechos humanos recogen el derecho de toda persona a ser informada adecuadamente del motivo de su detención o arresto, y la duración del mismo, en un idioma que comprenda.

La regla 35 de las Reglas mínimas de tratamiento de reclusos establece que a su ingreso, cada persona recibirá información escrita sobre el régimen de la categoría en la que se le incluye, las reglas disciplinarias del centro, los medios para informarse y formular quejas, así como cualquier otro medio para conocer sus derechos y obligaciones. Si la persona es analfabeta, esta información ha de proporcionarse verbalmente.

4.2.2. DERECHO A CONDICIONES DIGNAS DURANTE EL INTERNAMIENTO Y A UNAS INSTALACIONES Y MEDIOS ADECUADOS.

La Ley de Extranjería señala que los CIEs son establecimientos públicos de carácter no penitenciario, por lo que, de acuerdo a dicha definición, sus condiciones deben diferir de lo establecido en relación a

los centros penitenciarios en cuanto a medidas de seguridad y en todo lo que relativo a la estructura física del centro.

Muchas organizaciones han denunciado la situación de los centros de Internamiento de Extranjeros⁸⁸. En el año 2004 la Relatora de Naciones Unidas para los Inmigrantes puso de manifiesto tras su visita a España⁸⁹ las deficiencias observadas en los centros visitados como la indebida separación entre las zonas destinadas a hombres y mujeres, deficiencias en la prestación del servicio sanitario, etc. En su informe, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes⁹⁰ recoge que las deficientes condiciones de la detención pueden llegar a considerarse un trato inhumano o degradante y aumentar el riesgo de que además se infrinjan DESC como el derecho a la salud, a la alimentación, al agua potable o al saneamiento.

El MNPT recoge en su informe de 2010 que “El conjunto de las instalaciones de los CIE tiene una marcada impronta penitenciaria, contraviniéndose con ello un principio básico para este tipo de instalación, como recuerda el CPT en su séptimo IG (1996, parágrafo 29). Se constata una acusada tendencia a priorizar las medidas de seguridad y control policial de los centros, en claro detrimento de las condiciones de vida de los internos y del mantenimiento de sus derechos no afectados por la privación de la libertad deambulatoria”⁹¹.

El MNPT ha realizado una recomendación a la Dirección General de la Policía a fin de que se asegure el acceso permanente de las personas internadas a los dormitorios y a los cuartos de baño. Dicha recomendación es fruto de las visitas efectuadas a los centros a lo largo de los años 2010 y 2011.

Las organizaciones han expresado también su preocupación por el hecho de que personas que están internadas por su situación administrativa irregular tengan que compartir espacio con personas condenadas que han sido trasladadas al CIE para proceder a su expulsión. Las *Reglas Mínimas sobre Tratamiento de Reclusos de Naciones Unidas* aplicables a todas las personas privadas de libertad⁹² prevén la debida separación entre los presos condenados y los preventivos. En igual sentido, la Convención de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias⁹³ recoge que los trabajadores migrantes y sus familias, serán alojadas en la medida de lo posible, en locales distintos de los destinados a las personas condenadas o a las personas detenidas que esperan ser juzgadas⁹⁴.

⁸⁸ Ver informes de CEAR, Pueblos Unidos, Wome's Link Worldwide o Ferrocarril entre otros.

⁸⁹ E/CN.4/2004/76/Add.2, 14 de enero de 2004. Del 15 al 27 de septiembre de 2003 la Relatora Especial visitó España tras la invitación abierta del Gobierno español a todos los mecanismos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos. La Relatora Especial visitó Madrid, Barcelona, Cádiz, Tarifa, Algeciras, Ceuta, Melilla, Las Palmas de Gran Canaria y Fuerteventura.

⁹⁰ De 2 de abril de 2012. A/HRC/22/24.

⁹¹ Informe anual 2010 del Mecanismo de Prevención de la Tortura par 253.
http://mnp.defensordelpueblo.es/InformesAnuales/InformeAnual_MNP_2010.pdf

⁹² Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977. La regla 8 dispone: Los reclusos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro de los establecimientos, según su sexo y edad, sus antecedentes, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles. Es decir que: b) Los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de los que están cumpliendo condena.

⁹³ Convención Internacional sobre la Protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990.

⁹⁴ Artículo 17.3 de la Convención Trabajadores Migrantes y sus Familias.

El borrador del reglamento establece que se “procurará” que las instalaciones permitan la separación entre personas con antecedentes policiales o penales, y aquellas que se encuentren internas por mera estancia irregular.

Amnistía Internacional pide que en el reglamento se garantice, tal y como recomiendan las Reglas Mínimas sobre tratamiento de reclusos, un espacio diferenciado destinado a aquellas personas internas a quienes se les haya sustituido la pena por la expulsión del territorio nacional en virtud de lo establecido en el artículo 89.6 del Código Penal, y otro para aquellas otras cuyo internamiento haya sido decretado en virtud de una sanción administrativa exclusivamente, a fin de evitar situaciones de tensión y de temor que se producen en el día a día de la convivencia entre las personas internadas.

También el borrador del reglamento contempla que ya no sea la policía nacional quien cumpla las funciones asistenciales en los centros como viene sucediendo hasta la fecha⁹⁵. A partir de la aprobación del reglamento quedarán separadas las funciones de vigilancia y control que seguirán encomendadas a la policía nacional y las funciones asistenciales que habrán de ser prestadas bien por funcionarios bien por asociaciones a través de acuerdos con la administración central.

Amnistía Internacional pide que dentro del reglamento se garantice que todos los centros de internamiento cuenten con personal especializado en derechos humanos, procedimientos de asilo, trata, violencia de género, derechos de la infancia y experiencia en el trato con personas de diferente procedencia cultural.

4.2.3. DERECHO A LA MOVILIDAD FUERA DEL CENTRO, DERECHO A RECIBIR VISITAS Y CONTACTO CON EL EXTERIOR

En lo relativo a la movilidad fuera del centro, el borrador tan sólo prevé la posibilidad de salidas de los internos para que cumplimenten trámites judiciales o en caso de enfermedad. No se contemplan por lo tanto, otras salidas de carácter excepcional sí previstas en la legislación penitenciaria, pudiendo quedar por tanto a discrecionalidad del director del centro. Los supuestos de salida deben prever otros casos además de los mencionados, sobre todo porque no impedirán el cumplimiento del fin primordial del internamiento que es la devolución del extranjero.

Amnistía Internacional considera que en el reglamento se deben incluir expresamente el derecho de las personas internas a la salida del centro por otros motivos tales como contraer matrimonio durante la estancia en el centro o nacimiento de hijos, enfermedad de parientes cercanos, estudios, etc., circunstancias todas ellas previstas en la legislación penitenciaria.

En la actualidad, las condiciones en las que se viene desarrollando este derecho han sido objeto de múltiples quejas, tanto por parte del MNPT⁹⁶, de las organizaciones sociales, así como por parte de los familiares de las personas internas en estos centros. Entre las quejas presentadas, cabe mencionar el impedimento de contacto físico mediante mamparas⁹⁷, falta de intimidad en los locutorios, falta de espacio por lo que en ocasiones se acorta el tiempo permitido, largas esperas hasta poder entrar en el centro o casos en los que finalmente a la persona internada no se le comunica que tiene visita⁹⁸. Las

⁹⁵ Ya el propio Ministro del Interior en su comparecencia ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados en enero de 2012, anunció que su Departamento iba a proceder a elaborar el referido reglamento y se iba a definir un modelo de gestión en el que la policía cumplirá las tareas que por razón de sus funciones le corresponden -es decir, la seguridad-, mientras que aquellas que no se circunscriban al referido ámbito serán asumidas por otro personal especializado.

⁹⁶ Informe Anual 2011 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Párrafo 98.

⁹⁷ Así, por ejemplo, en el CIE de Madrid, se abre la mampara al principio de la visita durante unos pocos minutos y luego se vuelve a cerrar.

⁹⁸ La Asociación Pueblos Unidos ha presentado a lo largo de 2011 dos quejas ante el Juzgado de Control de estancia correspondiente, en materia de visitas.

organizaciones también han recogido las quejas en relación a la imposibilidad de poder dirigirse a las personas internas por su nombre, imposibilitando las comunicaciones personales o telefónicas si se desconoce el número con el que son asignadas a su ingreso.

Amnistía Internacional acoge positivamente que el borrador de reglamento recoja el derecho de las personas internadas a ser designadas por su nombre. La organización recuerda que el derecho a ser denominado por tu nombre viene vinculado a la dignidad personal y con el derecho al nombre propio y a la propia identidad, y que tal y como establece el artículo 10,1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda persona privada de libertad debe ser tratada humanamente y con el debido respeto a la dignidad inherente al ser humano. Esta medida facilita además, que desde el primer momento su familia pueda ponerse en contacto con él o con ella sin tener que esperar a conocer el número asignado por el centro.

Tanto la Convención de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias como las Reglas Mínimas sobre Tratamiento de Reclusos de Naciones Unidas reconocen el derecho de las personas privadas de libertad a comunicar con su familiar, amigos, o representantes consulares así como recibir información del exterior por diversos medios. También el Relator Especial de Naciones Unidas sobre cuestión de la Tortura⁹⁹ ha recomendado que las personas privadas de libertad deben poder tener contacto, y recibir visitas regulares por parte de sus familiares, abogados, médicos, y también cuando las circunstancias lo permitan, visitas de organizaciones de derechos humanos u otras personas de su elección.

El borrador recoge expresamente la obligación de permitir a los internos e internas comunicarse tanto con su familia como con sus letrados en el momento en el que se produce su ingreso en el centro, tanto para notificar el ingreso como para hacer saber cuando son retornados si dicha circunstancia llega a tener lugar. También el derecho de los internos a recibir las visitas de sus familiares, estableciendo el número mínimo de días en que las personas ingresadas podrán recibirlas, así como visitas de los funcionarios consulares y de otras personas, estableciendo también los periodos mínimos de tiempo durante el que se desarrollará dicha visita, sin embargo, estos derechos finalmente podrán quedar supeditados a la capacidad de las salas, o a motivos de seguridad.

Aunque la Ley de Extranjería prevé en su artículo 62 bis. 3 la posibilidad de que las organizaciones sociales puedan visitar a los internos, este derecho no se ha hecho realidad en todos los CIEs. A fecha de redacción del presente informe, sólo en el CIE de Madrid¹⁰⁰ y en el de Valencia es posible que las organizaciones entren en los locutorios para visitar a las personas allí internadas con el fin de realizar labores de acompañamiento o atención más especializada¹⁰¹.

No se recoge en el borrador de reglamento la forma en la que se deberá informar a las personas internas sobre la posibilidad de poder ser visitados por miembros de alguna organización¹⁰².

Las organizaciones de derechos humanos han denunciado que la comunicación con el exterior está muy limitada¹⁰³. Por lo que se refiere a las comunicaciones telefónicas, el artículo 7.7 del borrador de

⁹⁹ Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la Tortura, Trato Cruel o Inhumano, Theo Van Boven, E/CN.4/2004/56,2004 Par. 43.

¹⁰⁰ En el CIE de Aluche (Madrid), el Auto del Juzgado de Instrucción 6 de 13 de enero de 2011 obligó a la dirección del centro a permitir que los miembros de las ONG pudieran visitar, comunicar y asistir tanto a los internos que así lo soliciten como a aquellos que sean solicitados por las organizaciones.

¹⁰¹ Dichas organizaciones no tienen ningún convenio con la administración y no entran dentro del centro, sino que su labor se realiza a través de las visitas a las personas internas, a diferencia de Cruz Roja que sí tiene un convenio con el Ministerio del Interior por el que presta servicios asistenciales dentro del CIE de Madrid y del CIE de Tenerife.

¹⁰² En el CIE de Madrid, se proporciona dicha información por parte de la Dirección del Centro que unas veces manda un fax a la organización autorizada haciéndole saber el nombre de aquellas personas que desean ser visitadas o en otras ocasiones, esa información se remite por correo ordinario.

reglamento¹⁰⁴ se limita a decir que se permitirán las comunicaciones telefónicas en las cabinas dispuestas al efecto. No encontramos ninguna razón para que no se permita el uso de los teléfonos móviles privados por las personas internas. Hemos de recodar una vez más, que los CIEs no son centros penitenciarios, que su función exclusiva debe ser facilitar la devolución a los países de origen de los internos por lo que los derechos que se limiten deben de ser los absolutamente indispensables.

Amnistía Internacional considera que debe garantizarse que las personas internas tienen un derecho real a ser visitados por sus familiares con la necesaria privacidad, sin que este derecho quede supeditado a las características físicas del centro.

Debe proporcionarse de manera adecuada información sobre su derecho a ser visitado por organizaciones sociales tanto escrita como verbalmente. Esta información debería estar recogida en el folleto que se entrega a las personas una vez que ingresan en el centro en un idioma que puedan comprender.

También debe establecerse la forma en que las organizaciones que tienen información sobre aquellas personas que han ingresado en el Centro, puedan visitarlas. Con respeto en este caso, respetando la necesaria privacidad que dicho ingreso requiere.

4.2.4. EL DERECHO A LA SALUD

La Regla 22 de las Normas de Naciones Unidas sobre tratamiento de reclusos, recoge que “Todo establecimiento penitenciario dispondrá por lo menos de los servicios de un médico cualificado que deberá poseer algunos conocimientos psiquiátricos. Los servicios médicos deberán organizarse íntimamente vinculados con la administración general del servicio sanitario de la comunidad o de la nación. Deberán comprender un servicio psiquiátrico para el diagnóstico y, si fuere necesario, para el tratamiento de los casos de enfermedades mentales” (Regla 22.1).

El borrador de reglamento recoge en el artículo 14 que en cada centro existirá un Servicio sanitario, atendido por una persona licenciada en medicina que estará auxiliada por al menos un ATS o diplomado en enfermería. La prestación del servicio se desarrollará durante el tiempo necesario en función de la ocupación del centro.

Se prevé también la existencia de zonas dedicadas a la permanencia de personas con enfermedad física, psíquica o adicción o toxicomanía que sin requerir atención hospitalaria y conforme el criterio del facultativo, aconsejen su separación del resto de los ingresados. La aplicación de dicha medida se comunicará al Juez que autorizó el ingreso.

En opinión de la organización, el borrador corrige algunas de las deficiencias denunciadas tanto por las asociaciones como por parte del Defensor del Pueblo¹⁰⁵, en cuanto a que en el momento presente, tan sólo se cuenta con un médico y un enfermero que no están en el centro de forma permanente y sin que se preste asistencia durante un número determinado de horas al día, recayendo por lo tanto, dicha asistencia en la policía encargada de control de la seguridad del centro. Tampoco hay asistencia

¹⁰³ Pueblos Unidos: Miradas tras las Rejas. Informe de Pueblos Unidos sobre el CIE de Aluche en 2011.

¹⁰⁴ Artículo 7.7 Los Centros deberán contar con un número suficiente de teléfonos públicos para su uso por los internos en los horarios y condiciones que se determinen.

¹⁰⁵ Y así se puede ver, por ejemplo, en los Informes Anuales del Defensor del Pueblo.

especializada en materia de salud mental y en toxicomanías. Por otro lado, a la organización le preocupa que puedan ingresar personas con graves dolencias¹⁰⁶.

Amnistía Internacional considera básica la prestación de asistencia sanitaria en los CIEs de acuerdo a lo recogido en el artículo 12 del PIDESC en aras a evitar sucesos como los acontecidos durante el presente año, en el han fallecido dos personas, una en el CIE de Madrid y la segunda, en el CIE de Barcelona¹⁰⁷.

Dado que el ingreso en dichos centros debe estar presidido siempre por el principio de la excepcionalidad, ninguna persona con enfermedades graves o sometidas a tratamiento médico debería ser internada en los mismos, debiéndose en estos casos optar siempre por otra medida cautelar en lugar del internamiento. De igual forma, en el caso de enfermedades sobrevenidas durante la estancia, se debería decretar por parte de las autoridades del CIE el cese inmediato de la medida cautelar o su sustitución por otra más acorde a las circunstancias médicas de quien las padece.

El borrador de reglamento contiene la previsión de que dentro de los centros existan áreas de asistencia en caso de enfermedades infectocontagiosas, dando cumplimiento con ello, a lo establecido en el acuerdo gubernativo dictado por el Juzgado de Control de estancia en el CIE nº 6 de Madrid¹⁰⁸. Pero no contempla otro tipo de recomendaciones como la elaboración de protocolos de actuación a fin de prevenir suicidios, dentro de los centros, en consonancia con las recomendaciones efectuadas por el MNPT¹⁰⁹.

Otro motivo de preocupación es la denuncia de organizaciones sociales de aquellos casos en los que las personas han sido asistidas por lesiones, y la policía les retira la documentación médica¹¹⁰.

Amnistía Internacional considera que el futuro reglamento debe recoger el derecho de los internos a su expediente médico, debiendo ser incluido el mismo entre la documentación que portan, ello facilitará que ya desde su ingreso se puedan adecuar sus circunstancias en el centro a su estado de salud, y sobre todo, en el caso de aquellas personas sobre las que existiendo dudas sobre su mayoría o minoría de edad, han sido sometidas a pruebas médicas para la determinación de las mismas.

También debe prever que van a ser sometidos a examen médico una vez que se ha decretado su ingreso en el CIE, sobre todo para el caso de que pudieran ser diagnosticados por alguna enfermedad hasta entonces desconocida y que fuera incompatible con su estancia en el centro, momento en que deberían ser puesto en libertad.

Debe garantizarse que la persona con patologías previas puede portar consigo la documentación relevante sobre el estado

¹⁰⁶ La Asociación Pueblos Unidos presentó una queja en el mes de marzo de 2012 ante el Juzgado de Control de estancia en Madrid dado que había ingresada una mujer enferma de cáncer a quien no se le estaban facilitando los cuidados necesarios que la enfermedad requería. Finalmente, fue puesta en libertad.

¹⁰⁷ El primero de los fallecimientos tuvo lugar el día 19 de diciembre de 2011. Samba Martine de nacionalidad congoleña falleció en el Hospital 12 de Octubre de Madrid tras ser llevada al mismo desde el CIE de Aluche, y tras serle denegada la ayuda sanitaria hasta en cuatro ocasiones. El segundo de ellos se produjo el día 6 de enero de 2012 en el CIE de Zona Franca (Barcelona).

¹⁰⁸ Auto del Juzgado de Control de estancia n 6 de Madrid de 21 de diciembre de 2011 dictado con motivo de la muerte ocurrida días antes en el CIE de Aluche.

¹⁰⁹ Dicha recomendación ya se mencionaba también en el Informe anual del año 2010. Dado que dicha recomendación no ha sido acogida por la Dirección General de la Policía, se formula de nuevo esa recomendación a fin de que “se subsane esa deficiencia, tomando como referencia el protocolo de prevención de suicidios existente en los centros penitenciarios dependientes de la SGIP”. La existencia de este protocolo podría minimizar los riesgos de fallecimiento por causa suicida como el que está siendo investigado por el Área de Migraciones e Igualdad de Trato por el fallecimiento de un ciudadano extranjero en el año 2010 en el CIE de Barcelona”.

¹¹⁰ Ver informe “Miradas tras las Rejas”, Informe de Pueblos Unidos en el CIE de Aluche en 2011.

de salud, con el fin de adecuar su estancia en el centro a estas circunstancias, paliando con ello las múltiples dificultades que encuentran en la actualidad¹¹¹.

4.3. LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD

El Título VI del borrador de reglamento contiene la regulación relativa a las medidas de seguridad del centro. Según el artículo 53 del borrador del reglamento, las medidas serán acordadas por la dirección del centro y ejecutadas por la Unidad de Seguridad, formada por miembros de la policía nacional. Entre las medidas de control, se encuentran vigilancia por circuito cerrado de cámaras de televisión de lugares públicos, registros e incluso examen personal con desnudo integral.

Estas medidas deberán estar regidas por los principios de necesidad y se deberá tener en cuenta que la única limitación que sufren las personas internadas en el Cie es la libertad deambulatoria por lo que a la hora de imponer dichas medidas de seguridad deberá garantizarse el respeto del resto de los derechos de los internos.

El capítulo II establece una serie de medidas coercitivas que pueden aplicarse a los internos, estableciendo que el Director puede acordar el empleo de contención física personal así como la separación preventiva en habitación individual.

Conforme se recoge en el informe del MNPT algunos de los CIES cuentan con habitaciones de aislamiento¹¹², si bien el artículo 62 quinqués de la Ley de Extranjería establece que la utilización de las mismas no supondrá una “sanción encubierta”, no es posible establecer si el aislamiento se impone en virtud de sanción, puesto que no aparece referencia alguna a la potestad sancionadora¹¹³.

Amnistía Internacional quiere recordar que tal y como establecen las Reglas Mínimas de Tratamientos de Reclusos en su artículo 31, las penas corporales, encierro en celda oscura etc. han de quedar clara y totalmente prohibidas al ser consideradas como crueles, inhumanas y degradantes.

Asimismo, en caso de aplicar cualquier medida de carácter disciplinario, la ley o reglamento deben recoger qué conductas constituyen infracción disciplinaria, así como el carácter y duración de las mismas.

4.4. LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN

La Ley de Extranjería a Ley de Extranjería, en el artículo 62 bis 1.b) recoge entre otros, el derecho a que se vele por la integridad física de las personas internas, sin que sean sometidas a tratos degradantes por lo que dicho derecho debe presidir siempre la aplicación de las medidas de contención que podrán ser aplicadas a las personas internas.

Aún cuando la aplicación de tales medidas deben de ser ratificadas por el juzgado competente, Amnistía Internacional considera que dichas medidas deben aplicarse de forma excepcional y que deben de ser excluidas las mujeres embarazadas y los menores de edad si los hubiere.

¹¹¹ Por ejemplo, no es infrecuente encontrar en los CIEs personas que debieran tener una alimentación especial dadas sus patologías médicas o que carecen de la medicación prescrita por el médico porque cuando se les detuvo en la calle no la llevaban encima.

¹¹² Así queda reflejado en el Informe presentado en el año 2011, donde se constató la existencia de dicha habitación en la visita realizada al CIE de Valencia.

¹¹³ El ejercicio de la potestad sancionadora requiere de norma expresa que prevea las conductas objeto de sanción así como la sanción misma dando cumplimiento con ello al principio de legalidad contenido en el artículo 9 de la CE.

Las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos en su artículo 33 establece expresamente que el uso de tales medidas no puede ser concebido como sanción alguna.

A Amnistía Internacional le preocupa las numerosas denuncias recogidas tanto en los informes del Defensor del Pueblo como en algunos de los elaborados por distintas asociaciones, sobre el empleo de la violencia por parte de la policía en los traslados desde el centro de internamiento hasta el aeropuerto a fin de ser embarcados¹¹⁴.

En los últimos años, Amnistía Internacional ha trasladado al Gobierno español su preocupación ante el conocimiento de denuncias relativas al uso excesivo de la fuerza en los procedimientos de expulsión de inmigrantes que, lamentablemente, ha llegado a ocasionar la muerte en algunos casos¹¹⁵.

El 20 de julio de 2007, el Ministerio del Interior hizo publicó un protocolo en esta materia¹¹⁶. Amnistía Internacional dio la bienvenida a dicho protocolo por contener algunos avances como el reconocimiento expreso del deber de respetar la dignidad e integridad física de las personas que están siendo expulsadas; regirse por los principios de congruencia, proporcionalidad y oportunidad en el uso de los medios, o la prohibición del uso de sedantes sin prescripción médica.

Sin embargo, la organización sigue solicitando que las autoridades adopten medidas (formación en derechos humanos y gestión de las situaciones de estrés, entrenamientos, etc.) para garantizar el cumplimiento efectivo de dicho protocolo en la práctica.

Por otro lado, la organización recuerda que España ratificó en 2009 el Protocolo nº4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que prohíbe la expulsión colectiva de ciudadanos extranjeros¹¹⁷.

Amnistía Internacional sigue considerando la necesidad de un protocolo que incorpore la prohibición expresa del uso de mordazas o métodos que puedan obstaculizar las vías respiratorias y entrañen un riesgo considerable para la vida, y el uso de grilletes, tal y como establece la normativa de aviación civil y la Resolución 1547 (2002) del Consejo de Europa.

¹¹⁴ Por ejemplo informe Voces desde y contra los Centros de Internamiento de Extranjeros de Ferrocarril Clandestino, Médicos del Mundo Madrid y SOS Racismo.

¹¹⁵ El 9 de junio de 2007, Osamuyia Akpitaye falleció mientras era expulsado a la fuerza de España con destino a Nigeria. No existe ningún vídeo que muestre qué le sucedió, pero varios testigos han afirmado que fue amordazado y atado por agentes de la policía. Falleció por asfixia poco después del despegue. Se había acusado a los dos agentes de homicidio culposo, si bien finalmente los hechos quedaron calificados como falta de homicidio imprudente. Los agentes se declararon culpable y aceptaron una multa de 600 €.

¹¹⁶ Protocolo de actuación "Normas de Seguridad en las Repatriaciones y en el Traslado de Detenidos por Vía Aérea y/o Marítima", de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior y la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, 20 de julio de 2007.

¹¹⁷ En 2011 se han presentado por parte de la Asociación Pueblos Unidos dos quejas, una de ellas por expulsión colectiva a Senegal y otra por expulsión colectiva a país del que no eran nacionales.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional considera positivo que se proceda a la regulación a través de un reglamento de los centros de internamiento de extranjeros, dando cumplimiento a las exigencias recogidas en la disposición adicional tercera de la Ley de Extranjería, que permita conocer el funcionamiento de los mismos, dando una mayor seguridad jurídica a las personas internadas, y evitando con ello la arbitrariedad por la que ha estado presidida esta materia, que dejaba en manos de la dirección del centro el cumplimiento de la medida cautelar de internamiento.

Sin embargo, la organización recuerda que todas las personas, incluidas las personas migrantes, tienen **derecho a la libertad y protección frente a la detención arbitraria**. La detención y posterior ingreso en un centro de internamiento para extranjeros, debe ser contemplada como una medida excepcional y de último recurso, una vez que se hayan valorado todas las medidas alternativas existentes mediante una valoración individual de cada caso concreto. La medida de internamiento ha de ser proporcional y responder a un objetivo legítimo, de acuerdo con la normativa internacional de derechos humanos. Cuando esto ocurra, debe proporcionarse una oportunidad efectiva para recurrir la decisión y procurar que la detención sea por el menor tiempo posible.

Amnistía Internacional lamenta la utilización **la detención y internamiento de personas inmigrantes de manera generalizada e indiscriminada, como un medio de control migratorio** dentro de las políticas migratorias. Para llevar a cabo su potestad de control migratorio, los Estados pueden recurrir a medidas alternativas que no entrañen privación de libertad. La legislación debe incluir una presunción contra la detención. Antes de recurrir a la detención, siempre deben tenerse en cuenta medidas alternativas no privativas de libertad, a las que debe darse preferencia.

Amnistía Internacional recuerda que si las alternativas al internamiento deben ser consideradas en todos los casos, cuando se trata de grupos especialmente vulnerables, debería evitarse por todos los casos la medida cautelar de internamiento, como en los casos de refugiados y solicitantes de asilo, menores acompañados de sus familias o no acompañados, así como mujeres víctimas de trata, embarazadas o víctimas de violencia de género. Dado que el ingreso en los centros debería estar presidido por la excepcionalidad, ninguna persona con enfermedad grave debería ser internada, optándose por otra medida cautelar alternativa.

Amnistía Internacional considera que el futuro reglamento sobre funcionamiento de los CIEs debería haber sido un claro avance para evitar cualquier tipo de arbitrariedad, reforzándose la idea de que la medida de internamiento ha de ser de carácter excepcional.

Aunque el borrador introduzca como novedad la separación de funciones entre las de vigilancia y control, encomendadas a la policía, y los servicios asistenciales, dicho cambio debería traducirse en una mejora de las condiciones de vida dentro de los CIEs. Sin embargo, sigue reproduciendo el modelo que ha imperado hasta ahora, con claro predominio de las funciones de vigilancia y control, que sigue cumpliendo la policía.

Para ello, el borrador debería reflejar un cambio profundo en el modelo, suprimiendo todas aquellas otras limitaciones que se establecen en otros derechos como en las comunicaciones (derecho a usar teléfonos móviles, acceso a internet, etc), ampliación de los horarios de visita, acceso de organizaciones sociales al interior del centro y no sólo a los lugares destinados para visitas, etc. El internamiento no responde, en la mayoría de los casos, al cumplimiento de una sanción penal, sino que se decreta el mismo por la situación de regularidad administrativa en España, limitando la libertad deambulatoria

como garantía de cumplimiento de una expulsión. Debería asimismo recogerse los avances que han supuesto algunas resoluciones de los juzgados de control de estancia.

También se debería haber avanzado en las recomendaciones de los distintos organismos internacionales en el sentido de prestar especial protección a grupos especialmente vulnerables. La aprobación del reglamento debería posibilitar la entrada de las organizaciones sociales en los Centros, dando con ello cumplimiento a lo establecido en la LOEX y que en este momento sólo es posible en dos de los Centros.

La organización entiende que, en base a todas las denuncias recogidas tanto por el Defensor del Pueblo como por las organizaciones no gubernamentales, deben arbitrase todos los mecanismos que contribuyan a garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en los centros de internamiento, especialmente en aquellos casos de violaciones de derechos humanos, con acceso a asistencia letrada y derecho a un interprete de la manera más amplia posible. La organización considera también necesaria una reforma de la legislación procesal a fin de aclarar cuáles son las funciones encomendadas al juzgado de control de estancia y cuales las que corresponden al juzgado que decreta el internamiento.

El borrador incluye el derecho a ser informado de su situación, así como de las resoluciones judiciales y administrativas que le afecten. Las organizaciones de derechos humanos han denunciado la falta de información que reciben las personas que ingresan en los centros de internamiento, o sobre la tramitación de su expediente de expulsión, Amnistía Internacional entiende que la nueva normativa debería prever una mayor información a las personas internas sobre las circunstancias en las que va a ser ejecutada la orden de expulsión como, por ejemplo, la notificación con al menos doce horas a la ejecución de la medida, etc.

Finalmente, la organización recuerda que en relación a las medidas de seguridad y de contención, estas no pueden tener carácter sancionador si no hay ley o reglamento que claramente especifique qué conductas pueden constituir una infracción, igualmente tal y como establecen las Reglas Mínimas de Tratamiento de Reclusos, las penas corporales, encierro en sala oscura, deben ser totalmente prohibidas al ser consideradas crueles, inhumanas y degradantes.