

LA DETENCIÓN ADMINISTRATIVA DE EXTRANJEROS EN ITALIA Y ESPAÑA: UN ANÁLISIS COMPARADO DE LA LEGISLACIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS

Marta Badocchi

*Especialista en Ciencias Internacionales y Derechos Humanos
Máster en Gobernanza y Derechos Humanos. UAM*

RESUMEN

El presente artículo analiza el proceso de normalización e institucionalización de la detención administrativa de los extranjeros en Italia y España, dos países europeos unidos por su posición geográfica como frontera de la “fortaleza Europa”. Esta ubicación los ha llevado, a lo largo de los años, a desempeñar un papel central en las políticas migratorias europeas.

El objetivo de esta investigación es doble: por un lado, evidenciar las sistemáticas violaciones de los derechos humanos sufridas por las personas migrantes dentro de estos centros de detención; por otro lado, comparar los sistemas y las estrategias de detención adoptados en ambos países.

1. INTRODUCCIÓN

Antes de proceder al análisis de las prácticas y normativas en materia de detención administrativa y de las políticas de control migratorio adoptadas en ambos países, es oportuno definir en primer lugar el concepto de detención administrativa y analizar cómo esta práctica es interpretada y regulada a nivel europeo e internacional.

En las democracias occidentales contemporáneas se observa una marcada tendencia, en el ámbito de las políticas migratorias, a recurrir a medidas restrictivas de la libertad personal, en particular a la detención administrativa. Tales medidas se aplican a personas que carecen de autorización para entrar o permanecer en el territorio de un Estado y, en consecuencia, son sometidas a restricciones de la libertad personal sin haber cometido ningún delito, sino exclusivamente por motivos directamente relacionados con la gestión administrativa de las políticas migratorias¹. A menudo estas medidas son adoptadas a discreción de las autoridades de seguridad pública o de la policía fronteriza, sin necesidad de proceso ni acusación penal.

Como ha denunciado con dureza el Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes, la privación de libertad es un instrumento típico de la justicia penal, ajeno al derecho administrativo, que debería recurrir a medidas menos restrictivas para lograr sus objetivos². En este contexto se observa un abuso de las facultades de detención, que lleva a una violación sistemática de los derechos de los migrantes, quienes a menudo son sometidos a formas de detención con menos garantías que las que ofrece el sistema de justicia penal.

¹ Cornelisse G. (2010), “Immigration Detention and Human Rights. Rethinking Territorial Sovereignty”, Martinus Nijhoff, Leiden.

² SRHRM (2010), “Special Rapporteur on the Human Rights of the Migrants Jorge Bustamante, Human Rights of Migrants”, UN General Assembly, A/65/222.

Además, aunque la migración irregular no constituye un delito, la extensión de las facultades de detención al ámbito del derecho migratorio conduce a una criminalización, tanto procesal como simbólica, de los propios migrantes.

El trato que se les reserva adquiere así un carácter fuertemente estigmatizante, alimentando en la opinión pública la asociación entre migración y criminalidad (Campesi, 2013).

En la actualidad existe una multiplicidad de centros de internamiento administrativo de extranjeros, lo que dificulta una clasificación clara y unívoca. Estos centros varían en sus características según la función específica que están llamados a desempeñar y la situación jurídica de los individuos detenidos. En la literatura internacional, es frecuente el uso del método de clasificación propuesto por Elspeth Guild en un informe para el Parlamento Europeo³, que distingue los centros en base a la función que cumple la detención en el contexto de las políticas migratorias (Campesi, 2013). Siguiendo esta clasificación, se pueden identificar tres principales tipos de detención: la anterior al ingreso en el país (pre-admittance detention)⁴, la aplicada durante los procedimientos de reconocimiento de protección internacional y la posterior a una orden de expulsión. Esta última es la forma más extendida y la más regulada tanto por la normativa nacional como por el derecho internacional. En los países occidentales se tiende a recurrir a esta medida de forma casi automática en el contexto de los procedimientos de retorno, a menudo sin una verdadera evaluación de su necesidad y proporcionalidad (Cornelisse, 2010).

2. RÉGIMEN MULTINIVEL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS

La protección de los derechos fundamentales de los extranjeros constituye una cuestión compleja que involucra diferentes niveles normativos: nacional, de la Unión Europea e internacional. Estos sistemas interactúan entre sí generando un régimen multinivel de protección de los derechos (Cancellaro, 2015).

2.1. Derecho internacional

El análisis de los instrumentos jurídicos internacionales muestra cómo, si bien se reconocen los derechos fundamentales de los extranjeros, estos no cuestionan la prerrogativa soberana de los Estados de controlar sus propias fronteras, entendida como "derecho de exclusión", es decir, de regular el acceso y la permanencia en su territorio. En relación con la detención administrativa de extranjeros, las fuentes del derecho internacional y de la Unión Europea trazan una línea común: por un lado, afirman el derecho a la libertad personal, pero por otro legitiman el recurso a la detención por parte de los Estados, a condición de que se respeten determinadas garantías sustanciales y procesales. Este doble enfoque, que legitima la detención de los extranjeros privilegiando el derecho estatal al control del territorio, ha dado lugar a una reducción de la libertad individual de los migrantes. En consecuencia, se puede afirmar que, hoy en día, *«el único régimen jurídico capaz de frenar la expansión de la prerrogativa de exclusión parece ser el de los derechos humanos»*⁵. Este régimen tiene su origen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y ha sido consolidado a través de la adopción de numerosos instrumentos internacionales y regionales de derechos fundamentales. El derecho de la inmigración se basa, en gran medida, en este marco normativo.

Aunque el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) ha afirmado, en su Observación General⁶, que la libertad de circulación representa una condición esencial para el desarrollo de la persona humana, esta se reconoce de forma limitada en el derecho internacional. Esto genera una contradicción con respecto al propio concepto de "derechos fundamentales", los cuales deberían situar

³ GUILD E. (2005), A typology of Different Types of Centres for Third Country Nationals in Europe, European Parliament Briefing Paper, Bruxelles.

⁴ Tales lugares de detención comúnmente reciben la denominación de Transit zones o zones d'attente

⁵ Campesi G. (2013), "La detenzione amministrativa degli stranieri", Carocci Editore, p. 71

⁶ HRC (1999), General Comment No. 27, Freedom of Movement (Art.12), UN Doc CCPR/C/21/Rev.I/Add.9)

la libertad individual por encima de los intereses estatales. La ausencia, en los principales textos de derecho internacional, de un derecho de entrada y residencia para los extranjeros demuestra claramente que, en el momento de su redacción, la libertad de circulación no era un principio universalmente reconocido. Por el contrario, las principales democracias occidentales han adoptado históricamente políticas restrictivas, privilegiando la soberanía estatal y el derecho de exclusión a costa de la libertad de movimiento de los extranjeros⁷.

En cuanto al estudio de la detención administrativa, uno de los instrumentos más relevantes del Derecho internacional es el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), en particular el artículo 5. El artículo 5.1 establece que «*Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo en los casos y en la forma previstos por la ley*». El objetivo principal del artículo es evitar toda forma de privación arbitraria de libertad. Además de consagrar la universalidad del derecho a la libertad personal, el mismo artículo enumera una serie de excepciones en cuya presencia la detención puede considerarse legítima, especificando también los requisitos legales que deben cumplirse.⁸ Toda privación de libertad que no cumpla con dichas condiciones se considera ilegítima en virtud del CEDH.

Según el artículo 5, párrafo 1, letra f), los Estados están autorizados a recurrir a la detención únicamente para impedir la entrada irregular de ciudadanos de terceros países o para ejecutar una medida de expulsión. Sin embargo, la privación de la libertad personal como instrumento de control migratorio no puede considerarse legítima de forma general⁹. El artículo 5.1 introduce el principio de legalidad, según el cual la detención administrativa de un extranjero es lícita sólo si está prevista en los casos específicos indicados por el propio artículo y si respeta el derecho vigente, así como el procedimiento prescrito. Además, la referencia a la legalidad no se refiere sólo al derecho interno, sino también a la calidad del propio derecho, que debe ser accesible, preciso y previsible en su aplicación, a fin de evitar la arbitrariedad.

De conformidad con la regulación de esta institución a nivel internacional, también debe considerarse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), cuyo artículo 9 consagra el derecho a la libertad y a la seguridad personal¹⁰. Este establece que nadie puede ser arrestado o

⁷ Grant S. (2011), "The Recognition of Migrants' Rights within the UN Humanitarian Rights System", in M.-B. Dembour, T. Kelly (eds.), *Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, Routledge, London-New York, p.30.

⁸ El artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos establece que: Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo en los siguientes casos y de acuerdo con un procedimiento establecido por la ley: (a) la detención legal de una persona tras su condena por un tribunal competente; (b) el arresto o la detención legal de una persona por incumplir una orden legal de un tribunal o para asegurar el cumplimiento de cualquier obligación prescrita por la ley; (c) el arresto o la detención legal de una persona con el propósito de llevarla ante la autoridad judicial competente bajo la sospecha razonable de haber cometido una infracción o cuando se considere razonablemente necesario para prevenir que cometa una infracción o huya después de haberla cometido; (d) la detención de un menor por orden legal para su supervisión educativa o su detención legal para llevarlo ante la autoridad judicial competente; (e) la detención legal de personas para prevenir la propagación de enfermedades infecciosas, de personas con trastornos mentales, alcohólicos, drogadictos o vagabundos; (f) el arresto o detención legal de una persona para impedir su entrada no autorizada en el país o de una persona contra la cual se esté tomando medidas con vistas a su deportación o extradición.

⁹ Fordham M., Stefanelli J., Eser S., (2013), "Immigration Detention and the Rule of Law", p. 60

¹⁰ Artículo 9. PIDCP: 1) Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad de su persona. Nadie podrá ser detenido o preso de manera arbitraria. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas y conforme a las formalidades establecidas por la ley. 2) Todo detenido deberá ser informado, en el momento de su arresto, de los motivos de la detención, y deberá ser notificado lo antes posible de cualquier cargo formulado en su contra. 3) Todo detenido o arrestado en virtud de una acusación de carácter penal deberá ser presentado sin demora ante un juez u otra autoridad competente por ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable, o a ser puesto en libertad. La detención de personas a la espera de juicio no deberá ser la regla, pero su liberación podrá condicionarse a garantías que aseguren la comparecencia del acusado tanto para el juicio como en cualquier otra fase del proceso, y eventualmente, para la ejecución de la sentencia. 4) Toda persona que haya sido privada de su libertad por arresto o detención tiene derecho a recurrir ante un tribunal, para que este decida sin demora sobre la legalidad de su detención y, en caso de que esta sea ilegal, ordene su liberación. 5) Toda persona que haya sido víctima de arresto o detención ilegales tiene pleno derecho a una indemnización.

detenido arbitrariamente y que toda privación de libertad debe llevarse a cabo exclusivamente por los motivos y conforme a los procedimientos establecidos por la ley.

2.2. Derecho de la Unión Europea

Según el derecho de la Unión Europea, la detención de los solicitantes de asilo y la de las personas sometidas a procedimiento de retorno están reguladas por dos regímenes normativos distintos. En particular, la privación de libertad de los solicitantes de asilo está regulada por el artículo 8 de la Directiva sobre las condiciones de acogida (Directiva 2013/33/UE) y por el artículo 8 del Reglamento de Dublín (Reglamento (UE) n.º 604/2013)¹¹, mientras que la detención de las personas sometidas a procedimiento de retorno está regulada por el artículo 15 de la llamada Directiva de Retorno (Directiva 2008/115/CE).

El artículo 15, párrafo 1, de la Directiva de Retorno establece la posibilidad de detener en custodia únicamente a los ciudadanos de terceros países «sujetos a procedimientos de retorno». Esta posibilidad sólo se prevé *«cuando exista riesgo de fuga u otros motivos graves que obstaculicen el procedimiento de retorno o expulsión»*¹² y tiene como objetivo facilitar y preparar la ejecución del retorno.

El artículo 8, párrafo 3, de la Directiva sobre condiciones de acogida enumera los motivos que pueden justificar la detención de los solicitantes de asilo. Es importante subrayar que, ni en virtud del artículo 8 de dicha Directiva, ni conforme al artículo 26 de la Directiva sobre los procedimientos de asilo (Directiva 2013/32/UE), está permitido detener a una persona únicamente por haber presentado una solicitud de protección internacional.

El derecho de la UE proporciona una definición de la detención administrativa de los extranjeros exclusivamente en el contexto de la Directiva sobre las condiciones de acogida (2013/33/UE), definiéndola como el *«confinamiento del solicitante, por parte de un Estado miembro de la UE, en un lugar determinado, privándole de la libertad de circulación»*¹³.

En el Derecho de la UE, el recurso a la detención se considera una medida de último recurso, que debe adoptarse solo cuando, en el caso concreto, no sea posible aplicar eficazmente medidas alternativas. Por lo tanto, la detención sólo puede ser dispuesta tras haber evaluado y descartado todas las alternativas menos restrictivas que no hayan resultado adecuadas para alcanzar el objetivo previsto. Entre las medidas alternativas previstas figuran, por ejemplo, la obligación de presentarse periódicamente ante las autoridades y la obligación de entregar el pasaporte u otros documentos de viaje.

3. DETENCIÓN ADMINISTRATIVA EN ITALIA

En los últimos años, la detención administrativa, tanto en Italia como en España, se ha convertido en una práctica ordinaria de control, una medida administrativa generalizada y rutinaria que no requiere una justificación particular o un estado de emergencia para ser legitimada.

En Italia, desde mediados de los años noventa, cuando fue introducida por primera vez, se ha asistido a una progresiva juridificación de esta forma de limitación de la libertad personal, que – como establece el Derecho internacional – debería estar reservada a situaciones de particular necesidad. Este

¹¹ Este reglamento establece los criterios y mecanismos que determinan el Estado competente para examinar las solicitudes de protección internacional presentadas en uno de los Estados miembros por un ciudadano de un país tercero o por un apátrida (refundición).

¹² Retención con fines de expulsión. Artículo 15.1 Salvo que en el caso concreto puedan aplicarse efectivamente otras medidas suficientes pero menos coercitivas, los Estados miembros pueden retener al ciudadano de un país tercero sometido a procedimientos de repatriación únicamente para preparar la repatriación y/o llevar a cabo la expulsión, en particular cuando: a) exista un riesgo de fuga o b) el ciudadano del país tercero evite u obstaculice la preparación de la repatriación o la expulsión. La retención tiene una duración lo más breve posible y se mantiene solo por el tiempo necesario para llevar a cabo diligentemente los procedimientos de repatriación

¹³ Directiva sobre las condiciones de acogida (2013/33/UE) Art.2. h)

proceso ha llevado a su normalización, alimentando la ilusión de que dicha práctica respeta los principios del Estado de derecho. (Campesi, 2013)

Inicialmente, los primeros centros de internamiento fueron instituidos por decreto, en ausencia de un marco normativo preciso. Su regulación fue confiada a las leyes sobre inmigración y al derecho policial, implementada a través de circulares ministeriales, sin una auténtica estructura normativa. La detención administrativa de los extranjeros fue introducida por primera vez en el ordenamiento italiano en 1995 con el decreto Ley Dini que, aunque nunca fue convertido en ley, sentó las bases para su posterior normalización, previendo la posibilidad de detener a personas sujetas a una orden de expulsión por un máximo de 30 días¹⁴.

En el mismo año, en respuesta a los desembarcos ligados al colapso de los regímenes balcánicos, la llamada Ley Puglia instituyó los primeros centros de acogida, destinados a la identificación y al control legal de los extranjeros recién llegados al territorio italiano¹⁵. A lo largo de los años, el sistema de control migratorio ha sido reformado en varias ocasiones, reflejando la orientación política de los gobiernos en funciones. Así se ha asistido a un progresivo endurecimiento de las medidas adoptadas y a una creciente "criminalización" de la figura del migrante: como la extensión del período máximo de detención y la exclusión de la sociedad civil y de la prensa de los centros. Un punto de inflexión se dio en 2002 con la Ley Bossi-Fini, que duplicó el límite máximo de detención a 60 días e introdujo la posibilidad – en ciertos casos la obligación – de detener también a los solicitantes de asilo.

Durante el gobierno de Berlusconi, con el llamado "Paquete seguridad", se introdujo el delito de inmigración clandestina y, en 2011, el período máximo de retención en los CIE fue extendido a 18 meses, aplicando así de forma ordinaria el límite máximo previsto por la Directiva de Retorno europea (2008) sólo para casos excepcionales (CILD, 2021). En el mismo año, el acceso a los CIE fue por primera vez limitado a la prensa, contribuyendo a hacer estos lugares aún más opacos e inaccesibles a la sociedad civil.

Posteriormente, con la ley europea 2013-bis, el límite máximo de internamiento fue nuevamente reducido a tres meses.

Otra reforma significativa tuvo lugar en 2017, cuando la ley Minniti-Orlando renombró los CIE como CPR (Centros de Permanencia para el Retorno) e introdujo formalmente en el sistema italiano los *Hotspot*¹⁶: instalaciones fronterizas dedicadas a la gestión de las primeras fases posterior al desembarco de los migrantes en las costas italianas.

Con la llegada del Gobierno Conte, el enfoque de la cuestión migratoria cambió radicalmente. Se abandonó el equilibrio entre necesidades humanitarias y de seguridad que había caracterizado el enfoque anterior, y se eligió tratar la cuestión migratoria en el "Decreto Salvini", asociándola a temas como el terrorismo y la criminalidad organizada. De esta manera, la dimensión humanitaria fue progresivamente marginada. Por último, en 2020, el límite máximo de detención fue fijado en 90 días, con la posibilidad de una prórroga de otros 30 días para los ciudadanos de países con los que Italia ha firmado acuerdos de readmisión.

¹⁴ Art. 7 del Decreto Dini: Cuando para la ejecución de la expulsión (...) sea necesario proceder a comprobaciones complementarias sobre la identidad o la nacionalidad de la persona a expulsar, o a la obtención de documentos o visados, o en los casos en que exista el peligro de que la persona pueda sustraerse a la ejecución de la medida, la autoridad judicial ordena la medida de la obligación de permanecer (...) durante el tiempo necesario y, en cualquier caso, no superior a 30 días.

¹⁵ Dal Zotto E. (2018), "Dagli arrivi via mare alla costituzione di un sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e i rifugiati, en: Dal Zotto E., Berlincioni V., Gatti G. (2018), "approdi: storie di migranti in Italia e politiche di accoglienza", Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi, n.3, pp. 14-30.

¹⁶ Felici G. y Gancitano M. (2022), "La detenzione dei migranti negli hotspot italiani: novità normative e persistenti violazioni della libertà personale", Sistema penale 1/2022, pp. 45-71. y Pallister-Wilkins P. (2020), "Hotspots and the geographies of humanitarianism", Environment and Planning D: Society and Space, 38(6), 991-1008.

Estudiando las dos principales estructuras de detención administrativa para extranjeros en Italia, es decir, los CPR y los *Hotspot*, surgen numerosas violaciones de los derechos humanos y problemáticas evidentes. Como se ha destacado en varios informes del Garante Nacional¹⁷ de los derechos de las personas privadas de libertad personal, estas estructuras resultan a menudo inadecuadas para garantizar el respeto de la dignidad humana, presentando condiciones de degradación preocupantes.

A pesar de su carácter formalmente no penitenciario, dichos centros se asemejan mucho a auténticas cárceles¹⁸, con vallas de hierro y redes metálicas que transmiten la impresión de estar en una jaula, o incluso en una vieja sección de un zoológico¹⁹. Es emblemático el caso del CPR de Roma, cuya estructura se inspira en la de una cárcel de máxima seguridad²⁰.

Uno de los problemas más graves es la escasa regulación de estos centros en la legislación italiana, que los menciona sólo marginalmente en la normativa primaria. No existen normas específicas que regulen en detalle su gestión, salvo la indicación genérica de garantizar “la asistencia necesaria y el pleno respeto de la dignidad”, el derecho a la comunicación con el exterior previsto por el Texto Único sobre inmigración y la obligación de asegurar condiciones adecuadas de higiene y alojamiento²¹. Otras disposiciones están contenidas en reglamentos que confían la gestión de los centros, incluida la asistencia sanitaria, a entidades privadas. En consecuencia, la gestión cotidiana de la vida interna queda a discreción de las prefecturas, fuerzas policiales y gestores privados.

A la falta de legislación, se suman numerosas violaciones de los derechos humanos. Un ejemplo es el derecho a la comunicación con el exterior²²: en algunos CPR se retiran los teléfonos móviles y la única posibilidad de contacto es a través de llamadas telefónicas de pago, en contradicción con lo previsto por la ley²³. También el derecho a la información y a la defensa es frecuentemente ignorado. Los extranjeros deberían ser informados con prontitud, en un idioma comprensible, sobre los motivos de su detención y sobre sus derechos y deberes dentro de la estructura²⁴. Aunque esto está establecido tanto por el art. 2 del Reglamento Único del CIE como por el Comité para la Prevención de la Tortura, en los CPR italianos dicha disposición es a menudo incumplida.

En el CPR de Milán, por ejemplo, entre finales de 2020 y principios de 2021, no se distribuyó ningún material informativo relativo a la Carta de los Derechos. Muchos detenidos informaron que el

¹⁷ El Garante Nacional de los Derechos de las Personas Privadas de Libertad Personal (GNPL) es un organismo independiente con poder de supervisión sobre los lugares de privación de libertad personal, tales como los institutos penitenciarios, los lugares de detención policial, los centros de permanencia para repatriaciones (CPR), las residencias para la ejecución de medidas de seguridad (REMS, establecidas tras el cierre de los hospitales psiquiátricos judiciales), los tratamientos sanitarios obligatorios y las residencias para personas mayores. Fue establecido en el Ministerio de Justicia por el decreto-ley del 23 de diciembre de 2013 n° 146.

¹⁸ Garante nacional de los derechos de las personas detenidas o privadas de libertad (2018), Informe sobre las visitas temáticas realizadas en los centros de permanencia para el repatriado (CPR) en Italia (febreromarzo de 2018)", http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/c30efc290216094f855c99bfb_8644ce5.pdf, p. 5.

¹⁹ Garante nacional de los derechos de las personas detenidas o privadas de libertad, Informe sobre las visitas temáticas realizadas en los centros de permanencia para la repatriación (CPR) en Italia (febreromarzo de 2018), 2018 <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/c30efc290216094f855c99bfb8644ce5.pdf>, p. 5.

²⁰ Valenti A. (2022), “La detenzione amministrativa dei migranti”, p. 78; Garante nazionale (2017), “Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli Hotspot in Italia (2016/2017: primo anno di attività)”, p. 21.

²¹ D.L. 130/2020. Disposiciones urgentes en materia de inmigración y seguridad.

²² Art. 14. D.L. 286/1998

²³ Cuestionario enviado por la asociación CILD, el 7 de julio de 2021, a la Garante de los derechos de las personas privadas de libertad del municipio de Torino, Monica Cristina Gallo. La respuesta correspondiente llegó el 14 de julio de 2021.

²⁴ Consejo de Europa, Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), "Ficha temática - Detención de migrantes", marzo de 2017, p. 3.

servicio de información estaba completamente ausente y que nunca habían recibido ningún documento. Las personas retenidas parecían desorientadas, sin conocer los motivos de su detención ni su duración²⁵.

También el derecho a la defensa, garantizado tanto por la Constitución italiana como por el CEDH, es frecuentemente violado. Como se informó en la investigación “Buchi Neri”²⁶ de la CILD, en la mayoría de los CPR las conversaciones entre detenidos y abogados no se llevan a cabo en condiciones de confidencialidad, siendo frecuentemente vigiladas por la policía.

Otro problema adicional es la inactividad forzada a la que están sometidos los retenidos. La oferta de actividades recreativas es escasa, cuando no completamente ausente, reduciendo los días a una condición de ocio forzado. A pesar de no tener una naturaleza reeducativa, estas estructuras no pueden justificar una forma de detención que corre el riesgo de comprometer la salud mental y la personalidad de los detenidos. Como subrayó el CPT²⁷ en 2017, cuanto más largo es el período de retención, más deberían desarrollarse las actividades disponibles. Al menos se deberían garantizar servicios mínimos: acceso a espacios comunes, radio, televisión, periódicos, biblioteca y actividades deportivas.

Otro derecho fundamental que a menudo se niega en los CPR es el derecho a la salud. La ley italiana prevé el acceso gratuito a la asistencia sanitaria también para los extranjeros irregulares sin recursos económicos. Además, según la ley de acogida de 2013, deberían preverse controles periódicos y apoyo adecuado para los solicitantes de asilo vulnerables. El decreto ley de 2015 establece que las personas con condiciones de salud incompatibles con la detención no pueden ser retenidas en los CPR e impone verificaciones periódicas sobre su estado de vulnerabilidad.

Sin embargo, la asistencia sanitaria en los CPR está confiada a entidades privadas y no al Servicio Sanitario Nacional, situación que el Garante Nacional ha definido como problemática en términos de protección de los derechos fundamentales²⁸. Durante una visita al CPR de Turín en 2021, el Garante detectó graves deficiencias²⁹: los certificados de idoneidad para el ingreso eran emitidos por la propia entidad gestora, a menudo de forma superficial, admitiendo personas con graves patologías psiquiátricas. Un trágico ejemplo es el caso de Hossain Faisal, un joven que no recibió la asistencia necesaria y murió cinco meses después de su ingreso en el centro.

Los actos de autolesión –fracturas de miembros, ingestión de objetos, cortes, labios cosidos, quemaduras, huelgas de hambre, intentos de suicidio– son frecuentes y representan un indicador del malestar generalizado dentro de los CPR³⁰. A diferencia del sistema penitenciario, donde la información se publica regularmente, lo que ocurre en los CPR permanece generalmente oculto. Las entidades gestoras no difunden datos relativos a episodios de autolesión o intentos de suicidio.

También las normas sobre el aislamiento son deficientes: a pesar de ser aplicado, no está regulado por la normativa vigente. La única disposición existente se refiere a la “observación sanitaria” para salvaguardar la salud del individuo en espera de una nueva evaluación del ASL. Sin embargo, muchos CPR no disponen de espacios adecuados, y el aislamiento se utiliza a menudo por razones de seguridad, fuera de cualquier marco normativo³¹.

²⁵ Senador De Falco (2021), “De las penas sin delitos. Instantánea del CPR de Milán. Informe del acceso al Centro de Permanencia para la Repatriación de Milán, via Corelli n.28, p. 22.

²⁶ CILD (2021), “Buchi neri. La detenzione senza delitto nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR), https://cild.eu/wp-content/uploads/2021/10/ReportCPR_Web.pdf

²⁷ CPT (2017), “Factsheet: Immigration Detention”.

²⁸ Garante nacional de los derechos de las personas privadas de libertad (2021), “Informe sobre las visitas realizadas en los Centros de Permanencia para la Repatriación (2019-2020)”, p. 18.

²⁹ Garante nacional de los derechos de las personas privadas de libertad (2021), “Informe sobre la visita realizada al Centro de Permanencia para la Repatriación (CPR) de Torino el 14 de junio de 2021”, p. 6.

³⁰ ASGI (2021), “il libro nero del CPR di Torino”, p. 7.

³¹ Garante nacional de los derechos de las personas privadas de libertad (2021), “Informe sobre las visitas realizadas en los Centros de Permanencia para la Repatriación (2019-2020)”, p. 35.

Por último, la gestión de las protestas dentro de los CPR representa otra área crítica. Las protestas, frecuentes y a menudo provocadas por condiciones inhumanas y degradantes, constituyen uno de los pocos instrumentos de expresión del malestar por parte de los retenidos. La ausencia de una normativa específica sobre cómo afrontarlas ha sido objeto de crítica en varias ocasiones por parte del Garante³².

Hotspot

Como ya se ha mencionado, los *hotspot* son centros de primera acogida situados en zonas fronterizas del sur de Italia y Grecia, creados por iniciativa de la Unión Europea y mencionados por primera vez en la Agenda Europea sobre Migración de 2015, donde se describían como una "*solución operativa para situaciones de emergencia*"³³. A pesar de la disminución de llegadas, el enfoque *hotspot* y, en general, las prácticas de detención en las fronteras siguen siendo centrales en las políticas europeas. De hecho, las últimas estadísticas indican un refuerzo progresivo de estos mecanismos por parte de los Estados miembros.

En este contexto, los *hotspot* desempeñan una función crucial: aislar y detener a los migrantes en zonas fronterizas para examinar las solicitudes de asilo o, alternatively, iniciar los procedimientos de retorno. Este tipo de gestión permite a la clase política responder a las crecientes presiones sociales relacionadas con el fenómeno migratorio, pero al mismo tiempo plantea serias dudas sobre el respeto de los derechos humanos. (Felici G. y Gancitano M., 2022) La Agenda Europea sobre Migración especificaba que dentro de los *hotspot* operan Frontex, Europol y la Agencia Europea de Asilo (EUA), que asisten al personal nacional en las operaciones de identificación, registro y toma de huellas dactilares. Las personas reconocidas como solicitantes de protección internacional son remitidas al procedimiento correspondiente, mientras que para quienes no cumplen los requisitos para obtener asilo, se activan las medidas de repatriación. (Felici G. y Gancitano M., 2022)

En Italia, a finales de 2015 estaban activos cuatro *hotspot* (Lampedusa, Pozzallo, Trapani y Taranto), a los que se sumó en 2017 el de Mesina. Sin embargo, el enfoque *hotspot* presenta muchos problemas críticos: infraestructuras deficientes, coordinación ineficaz y ausencia de un verdadero apoyo por parte de los Estados miembros, especialmente en lo que respecta al personal especializado. Uno de los principales problemas es la ausencia de un marco jurídico vinculante. La Agenda de 2015 y los actos normativos posteriores carecían de fuerza legal. Solo el Reglamento (UE) 2016/1624 proporcionó una definición más clara de los *hotspot* y de las actividades a realizar en su interior³⁴, previendo también el envío de refuerzos en caso de crisis migratorias excepcionales³⁵. Sin embargo, la regulación nacional sigue siendo débil.

En Italia, durante años, la única referencia normativa fue una "Roadmap"³⁶ sin valor jurídico, que se limitaba a identificar las áreas de aplicación del sistema. Posteriormente, el Ministerio del Interior elaboró algunos Procedimientos Operativos Estándar (SOP)³⁷, que, aunque servían como guía operativa, no tenían valor legal y por tanto no definían de forma vinculante ni los métodos de funcionamiento de los *hotspot* ni las garantías que se debían asegurar a los migrantes retenidos. Solo con el Decreto Minniti-

³² Garante Nacional de los Derechos de las Personas Privadas de Libertad (2018), "Informe sobre las visitas temáticas realizadas en los Centros de Permanencia para la Repatriación (CPR) en Italia (febrero-marzo de 2018)", p. 5.

³³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Agenda Europea sobre la Migración (2015), Bruselas.

³⁴ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 relativo a la Guardia Fronteriza y Costera Europea, que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y que deroga el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.

³⁵ Equipos de apoyo que deberían estar compuestos por expertos empleados por los Estados miembros a través de la Agencia y la EASO, Europol o por otras agencias pertinentes de la Unión.

³⁶ Ministerio del Interior (2015), "Roadmap", <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap2015.pdf>

³⁷ Standard operating procedures (SOPs) applicable to Italian hotspot, http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_english_version.pdf

Orlando de 2017 se introdujo formalmente el concepto de hotspot en la legislación italiana³⁸. No obstante, la norma no aclaró el régimen jurídico efectivo de estos centros. Un ejemplo de esta ambigüedad es la incertidumbre sobre la naturaleza de estos centros: no está claro si se aplica un régimen de “puertas abiertas” o de “puertas cerradas”.

La Ley n.º 132/2018 introdujo disposiciones relativas a la detención de solicitantes de asilo para verificar su identidad o nacionalidad. Sin embargo, muchos aspectos del sistema *hotspot* siguen sin una cobertura legislativa adecuada. En particular, falta una norma que prevea la obligación de autorización judicial para la detención de migrantes en tales estructuras; además, no se garantiza la posibilidad de recurrir a un instrumento jurisdiccional efectivo para impugnar la legitimidad o las condiciones de la detención³⁹. Hoy en día, los *hotspot* siguen operando en un contexto normativo incierto, con criterios poco definidos y períodos de retención no siempre claros, exponiendo a los migrantes al riesgo concreto de violaciones de derechos fundamentales.

4. DETENCIÓN ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

Durante la década de 1980, también en España, el crecimiento económico provocó un aumento significativo de los flujos migratorios. La base jurídica para la creación de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) se introdujo por primera vez con el artículo 26 de la Ley Orgánica de 1985⁴⁰ (conocida como “Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros”), que preveía la posibilidad de detención de extranjeros, previa autorización del juez instructor, con el fin de validar o ejecutar una orden de expulsión. La ley también establecía un límite máximo de 40 días para la detención, que debía realizarse en centros no penitenciarios.

En este contexto, empezaron a operar en varias ciudades españolas pequeños centros de detención para extranjeros, gestionados por la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior. Estos centros, ubicados principalmente en antiguas cuarteles o dependencias policiales, pronto demostraron ser inadecuados. Numerosas organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes denunciaron las precarias condiciones de estas instalaciones, la ausencia de un reglamento interno, la falta de servicios esenciales como asistencia social y sanitaria continuada, las dificultades de acceso para familiares y abogados, la ausencia de personal femenino y el uso arbitrario de celdas de aislamiento. Además, no existía ningún mecanismo de control sobre la duración y las condiciones de la detención⁴¹. Todas estas carencias contribuyeron a frecuentes episodios de tensiones, motines, huelgas de hambre, protestas y denuncias de malos tratos y humillaciones.

En 1999, catorce años después de la creación de los CIE, se promulgó una orden ministerial que establecía por primera vez normas sobre el funcionamiento y el régimen interno de estos centros. La ordenanza se aplicaba a los CIE ya existentes y contemplaba la posibilidad de crear nuevos. Sin embargo,

³⁸ Art. 17 del Decreto-ley n.º 13 del 17 de febrero de 2017: El extranjero localizado al momento del cruce irregular de la frontera interna o externa o llegado al territorio nacional como resultado de operaciones de salvamento en el mar será conducido, por necesidades de socorro y primera asistencia, a puntos de crisis específicos establecidos en el marco de las estructuras de las que trata el decreto-ley 30 de octubre de 1995, n.º 451, convertido, con modificaciones, en la ley 29 de diciembre de 1995, n.º 563, y de las estructuras de las que habla el artículo 9 del decreto legislativo 18 de agosto de 2015, n.º 142. En esos mismos puntos de crisis se llevarán a cabo también las operaciones de detección fotodactiloscópica y de identificación, incluso a efectos de los artículos 9 y 14 del Reglamento UE n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de junio de 2013, y se garantizará la información sobre el procedimiento de protección internacional, el programa de reubicación en otros Estados miembros de la Unión Europea y la posibilidad de recurrir al repatriación voluntaria asistida.

³⁹ Felici G., Gancitano M. (2022), “La detenzione dei migranti negli hotspot italiani: novità normative e persistenti violazioni della libertà personale”, *Sistema Penale*, n.º 1, pp. 45-71.

⁴⁰ Esta ley encontraba su legitimidad en el artículo 13.1 de la Constitución española (CE), de acuerdo con el artículo 149.1.2 CE, según el cual “el Estado tiene jurisdicción exclusiva en las siguientes materias: Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”.

⁴¹ CEAR (2009), Informe Técnico realizado en el marco del estudio europeo DEVAS: “Situación de los centros de internamiento para extranjeros en España”.

fue fuertemente criticada tanto por su carácter normativo limitado como por graves lagunas en la protección de los derechos fundamentales de los detenidos. En particular, se criticaba que la autoridad judicial —responsable de la medida detentiva— también estuviera encargada de supervisar el respeto a los derechos de los internados, previendo que fuera posible recurrir directamente al juez en caso de violaciones. En la práctica, sin embargo, este derecho resultaba difícil de ejercer, ya que los detenidos encontraban obstáculos para comunicarse con las autoridades judiciales.

Otra crítica se refería a los amplios poderes atribuidos al director del centro, una figura estrechamente ligada al ámbito policial, a quien se confiaban funciones de representación, organización, coordinación y supervisión de los servicios internos. El sistema de control, limitado al propio director y al responsable de seguridad subordinado a él, generaba serias dudas sobre la transparencia y el correcto funcionamiento de los centros. La orden también delineaba un régimen interno de tipo penitenciario, caracterizado por horarios y actividades rígidos, similares a los de las cárceles. Era grave también la ausencia de regulación específica sobre infracciones y sanciones disciplinarias, dejando al director amplia discrecionalidad para aplicar medidas coercitivas, castigos individuales o colectivos y el recurso al aislamiento. Preocupaba asimismo la previsión del uso de la fuerza física para restablecer el orden, práctica en evidente contradicción con el respeto a los Derechos Humanos. Otros problemas incluían la falta de personal cualificado como educadores, trabajadores sociales, abogados y la ausencia de formación específica para el personal de seguridad.

En 2000 se introdujo la Ley Orgánica 2/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, objeto de numerosas modificaciones a lo largo de los años. Esta ley define los CIE como centros no penitenciarios, en los cuales los extranjeros son privados exclusivamente del derecho a la libertad de circulación. También establece los aspectos fundamentales del funcionamiento de los CIE: derechos y deberes de los internados, información a proporcionar a la entrada, posibilidad de presentar peticiones y reclamaciones, medidas de seguridad y funciones del director del centro. La ley aumentó además la duración máxima de la detención de 40 a 60 días.

En 2009, una reforma de la Ley Orgánica introdujo importantes mejoras en cuanto a garantías y control judicial de los CIE. Se instituyó la figura del juez competente para la supervisión de la detención y se reconoció el derecho de los detenidos a contactar con organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, dedicadas a la defensa de los migrantes. Estas organizaciones también obtuvieron el derecho a visitar los centros. La reforma preveía además la liberación inmediata de los extranjeros tan pronto como desaparecieran las condiciones que justificaban la medida cautelar. La ley establecía finalmente la obligación para el gobierno de aprobar, en un plazo máximo de seis meses, un reglamento que regulara el régimen de detención. Sin embargo, dicho reglamento llegó solamente en 2014, con el Real Decreto 162/2014.

Durante la primera década de los 2000, las organizaciones de Derechos Humanos continuaron denunciando la ausencia de una normativa completa sobre el funcionamiento de los CIE. Estas estructuras se asemejaban cada vez más a institutos penitenciarios, pero sin las garantías, infraestructuras ni personal cualificado correspondientes.

El Real Decreto 162/2014 introdujo finalmente un reglamento orgánico para el funcionamiento de los CIE, actualizando y desarrollando la ya obsoleta orden ministerial de 1999. Sin embargo, el nuevo reglamento no supuso un cambio significativo respecto al modelo anterior, limitándose a una actualización formal y manteniendo los principios fundamentales ya criticados. En particular, no hubo un avance real en la protección de los derechos de los internos, ni en la regulación de los mecanismos de control y seguridad. Aunque se reconocieron algunos derechos fundamentales —como la asistencia médica, jurídica y social—, el reglamento no abordó las principales críticas surgidas en la gestión diaria de los centros.

A pesar de la aprobación del reglamento, algunos artículos fueron impugnados ante el Tribunal Supremo por presuntas violaciones de legalidad⁴². Además, persisten graves deficiencias en la protección de los derechos de los extranjeros detenidos. El modelo de gestión sigue siendo predominantemente policial, sin la adopción de un enfoque más garantista. Aspectos fundamentales como las sanciones y los procedimientos disciplinarios aún no están regulados adecuadamente.

Actualmente, en territorio español hay siete CIE (Centros de Internamiento de Extranjeros) y se está construyendo otro en Algeciras, que, según las previsiones, será el más grande, con una capacidad aproximada de 700 personas. Para acceder a informaciones sobre lo que sucede cotidianamente dentro de estos centros, resultan fundamentales los informes anuales de organismos y organizaciones internacionales de Derechos Humanos, como el Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y el del Servicio Jesuita a Migrantes (SJM). Gracias a estos documentos, es posible obtener datos y testimonios sobre las problemáticas y realidades observadas durante las visitas a los CIE.

Sin embargo, a partir de 2018, los datos oficiales referentes a los CIE han perdido detalle y transparencia, resultando mucho más genéricos que en años anteriores. Esta pérdida de claridad suele atribuirse a una política de oscurantismo en materia migratoria, introducida con la llegada al gobierno de Pedro Sánchez⁴³. Es importante subrayar que, desde 2001 hasta hoy, solo el 50% de las personas detenidas en los CIE ha sido efectivamente repatriada⁴⁴. Este dato es especialmente relevante, ya que contradice la finalidad misma de los centros de internamiento. El propio Tribunal Constitucional español ha afirmado que la detención es justificable únicamente si está destinada a la expulsión. En consecuencia, casi la mitad de los detenidos es posteriormente liberada sin ser repatriada, generando un sufrimiento innecesario y configurando una violación de los principios constitucionales.

Las violaciones de los derechos humanos en los CIE son múltiples y se manifiestan en diversos ámbitos críticos. De entrevistas realizadas a los detenidos, ha surgido que, en numerosos casos, la privación de la libertad personal se produjo sin la autorización del juez instructor, en claro contraste con lo establecido por la ley, exponiendo a los detenidos a una detención carente de legitimidad jurídica.

Al igual que en los CPR italianos, uno de los problemas centrales de los CIE es la elevada incidencia de actos de autolesión y tentativas de suicidio. El aislamiento, la incertidumbre y la monotonía contribuyen significativamente a deteriorar la salud mental de los internos. En 2014, para hacer frente a este problema, el Defensor del Pueblo publicó el documento Medidas de actuación preventiva frente al suicidio en los CIE, con directrices específicas para la prevención del suicidio. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) recomendó además garantizar asistencia psicológica, especialmente a quienes afrontan situaciones de malestar o aislamiento familiar⁴⁵.

A pesar de estas medidas, el problema persiste: durante las visitas del SJM en 2019, se detectaron numerosos casos de personas con graves trastornos mentales. Un factor agravante adicional para la salud mental de los detenidos es el alto nivel de incertidumbre respecto a su futuro. A menudo, las expulsiones y repatriaciones se realizan sin previo aviso, impidiendo que los internos se preparen psicológicamente o que organicen su acogida en el país de destino. En una orden del juez de control del CIE de Hoya Fría

⁴² Tribunal Supremo. (2015). Sentencia del Pleno de la Sala Tercera de 10 de febrero de 2015. Se declara inaplicable el inciso "y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar" del artículo 62 bis 1.i) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y se anulan apartados del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros (Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo), como los artículos 7.3, 16.2.k), 21.3 y 55.2.

⁴³ APDH (2024), "Derechos Humanos en la Frontera Sur. CIEs espacios sin derechos para migrantes.", Boza Martínez D. y Cusa F., "Algunos datos sobre los CIEs", p.17.

⁴⁴ APDH (2024), "Derechos Humanos en la Frontera Sur. CIEs espacios sin derechos para migrantes.", Boza Martínez D. y Cusa F., "Algunos datos sobre los CIEs", p.20.

⁴⁵ Para enfrentar esta problemática, en 2014 el Defensor del Pueblo emitió el documento "Medidas de actuación preventiva frente al suicidio en los CIEs"¹²⁷, estableciendo directrices específicas para su prevención. Instrucción 2/2014 de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras relativa a medidas de actuación preventivas de suicidios en los Centros de Internamientos de Extranjeros

de 2019, se estableció un preaviso mínimo de 12 horas, salvo en casos de repatriaciones forzosas colectivas motivadas por razones de seguridad⁴⁶.

Una grave violación de los derechos fundamentales es también la ausencia de una supervisión efectiva y de un control riguroso sobre el actuar de las fuerzas de seguridad dentro de los CIE. Esta falta facilita la ocurrencia de episodios de tortura y tratos inhumanos o degradantes. A lo largo de los años, numerosas organizaciones y los propios internos han denunciado casos de abusos y violencia por parte de la policía. Sin embargo, la falta de transparencia y de acceso público a la información dificulta la investigación de responsabilidades, permitiendo la impunidad de muchas violaciones.

Los abusos no se limitan a episodios aislados, sino que incluyen el uso desproporcionado de medidas coercitivas durante las visitas de familiares o el acceso a los servicios sanitarios, como humillaciones, intimidaciones o registros injustificados⁴⁷. Los jueces de control también han señalado formas más sutiles de trato degradante, como la imposibilidad, por falta de intérpretes, de comunicar problemas de salud, con la consecuente falta de asistencia médica (Informe SJM, 2019).

Un hecho gravísimo que se repite cada año es la internación de menores, a pesar de estar prohibida por la normativa española. La falta de recursos adecuados para la evaluación de la edad contribuye a la persistencia de esta práctica. En 2019, durante las visitas del SJM, se registraron 59 casos de jóvenes que declaraban ser menores, algunos con documentos que lo acreditaban. Esta situación representa una grave violación por parte del Estado español, sobre la que se pronunció también el Comité de los Derechos del Niño, afirmando que en caso de duda debe prevalecer siempre la protección del menor⁴⁸.

La situación sanitaria en los CIE es igualmente alarmante. Diversos informes estatales y de organizaciones de Derechos Humanos denuncian la carencia de una adecuada asistencia sanitaria, que debería estar garantizada por ley. Entre 2019 y 2021, la gestión de los servicios médicos fue confiada a una empresa privada, Clínica Madrid S.A. La presencia del personal sanitario no es continua, sino limitada a horarios diurnos preestablecidos. Además de las deficiencias estructurales del servicio, el Defensor del Pueblo detectó en el CIE de Tarifa la falta de envío a la magistratura de los informes médicos relacionados con incidentes, en violación de los artículos 262 y 355 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Problemas similares fueron encontrados también en los CIE de Zapadores y Zona Franca⁴⁹.

Por último, las deficiencias estructurales agravan aún más las violaciones de los derechos humanos. Las instalaciones de los CIE suelen estar deterioradas y no son aptas para garantizar condiciones dignas de detención. El CIE de Las Palmas de Gran Canaria, reabierto en 2019 tras algunas obras de remodelación, continuaba presentando graves problemas que, según el juez de vigilancia, constituían una violación de la dignidad humana. Además de mantener una estructura carcelaria con elementos que recuerdan a los edificios de la dictadura, se registraron condiciones deplorables: filtraciones de agua en los techos de las duchas, puertas rotas, niveles peligrosos de humedad, riesgo de infecciones por hongos y ausencia de dispositivos electrónicos adecuados⁵⁰.

En conclusión, los CIE continúan representando una violación sistemática de la dignidad humana y de los derechos fundamentales, evidenciando la urgente necesidad de una reforma profunda que asegure condiciones de detención respetuosas de los principios de justicia, transparencia y humanidad (SJM, 2019).

⁴⁶ SJM (2019), “Informe CIE, Diez años mirando a otro lado”, p. 30.

⁴⁷ SJM (2019), “Informe CIE, Diez años mirando a otro lado”, p. 30.

⁴⁸ SJM (2019), “Informe CIE, Diez años mirando a otro lado”, p. 34.

⁴⁹ SJM (2019), “Informe CIE, Diez años mirando a otro lado”, p. 34.

⁵⁰ SJM (2019), “Informe CIE, Diez años mirando a otro lado”, p. 34.

Además de los centros formalmente regulados como los CIE, en el territorio español existen otras formas de internamiento administrativo que, aunque desempeñan funciones similares, no están reguladas por una normativa legal específica. Entre estos, los principales en funcionamiento actualmente son los CETI, los CATE y los CEDU.

Con la llegada al gobierno de Pedro Sánchez, España reformó de manera significativa su sistema de gestión de los desembarcos irregulares por mar, introduciendo los Centros de Acogida Temporal para Extranjeros (CATE). Estos centros fueron concebidos para ofrecer una respuesta inmediata y estructurada a la llegada de migrantes, representando una importante innovación respecto al sistema anterior, con un consecuente cambio en el papel de los CIE (Boza y Pérez Medina, 2019).

El origen de los CATE sigue siendo poco claro, ya que no está respaldado por un marco normativo definido. Según Barbero (2021), estos centros se describen como estructuras prefabricadas, rodeadas por cercas y situadas en zonas portuarias, donde las personas recién desembarcadas o interceptadas en el mar son retenidas por un máximo de 72 horas. Durante este tiempo, la Policía Nacional española, con el apoyo de los agentes de Frontex, realiza las actividades de identificación y control. El acceso a los CATE también está permitido a algunas organizaciones encargadas de la provisión de servicios esenciales, como la Cruz Roja (asistencia sanitaria), ACNUR y CEAR (apoyo a los solicitantes de asilo), además de otras ONG que ofrecen asesoría legal (Barbero, 2021).

Actualmente, en España hay diez CATE⁵¹, distribuidos estratégicamente a lo largo de la costa. Aunque estos centros constituyen un intento de mejorar las condiciones respecto al pasado, cuando los desembarcos se gestionaban en instalaciones inadecuadas como comisarías o gimnasios, las condiciones de acogida siguen siendo insuficientes y precarias. Ya en 2017, el Defensor del Pueblo señalaba graves carencias estructurales: hacinamiento, falta de separación entre hombres, mujeres y menores, carencia de camas, servicios higiénicos inadecuados y ausencia de calefacción durante el invierno⁵².

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) también denunció la ausencia de registros obligatorios para la custodia de los detenidos y la falta de formación del personal policial, insuficientemente preparado para interactuar con personas en condiciones de particular vulnerabilidad⁵³ (Barbero, 2021).

La distribución geográfica de los CATE sigue una lógica similar a la de los *hotspots* italianos y griegos, introducidos durante la crisis de refugiados de 2015. Sin embargo, preocupa que el propósito principal de dichos centros no sea solo la acogida, sino también la aceleración de la selección entre quienes pueden ser repatriados y quienes, en cambio, pueden acceder a formas de protección. Según varias observaciones, los migrantes procedentes del África subsahariana, que representan la mayoría de los detenidos en los CATE, suelen ser trasladados a los CEDU o puestos en libertad, ya que sus expulsiones resultan difíciles debido a la ausencia de acuerdos efectivos con sus países de origen. En cambio, los migrantes del Magreb, cuya expulsión está facilitada por acuerdos bilaterales consolidados, son retenidos directamente en comisarías o transferidos a los CIE, evitando así el paso por los CATE⁵⁴.

Los Centros de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) se encuentran en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, dos enclaves españoles situados en el norte de África. Tras la adhesión de España al Acuerdo de Schengen, estos territorios asumieron un papel central en la gestión de la

⁵¹ APDH (2024), “Derechos Humanos en la Frontera Sur. CIEs espacios sin derechos para migrantes.”, p. 11.

⁵² Defensor del Pueblo, Informe Anual 2017 mecanismos Nacional de prevención, p. 77 y ss.

⁵³ Defensor del Pueblo, Informe Anual 2017 mecanismos Nacional de prevención, p. 92 y ss.

⁵⁴ Boza Martínez D. y Pérez Medina D. (2019), “New migrant detention strategies in Spain: short-term assistance centres and internment centres for foreign nationals”, *Paix et Sécurité Internationales, Journal of International Law and International Relations*, n° 7, p. 277. y véase también Barbero I. (2021), “Los Centros de Atención Temporal de extranjeros como nuevo modelo de control migratorio: situación actual, (des)regulación jurídica y mecanismos de control de derechos y garantías”, *Derechos y Libertades: Revista De Filosofía Del Derecho Y Derechos Humanos*, n° 45, pp. 267-302.

frontera externa europea, funcionando como “doble frontera” y aplicando una doble vigilancia: tanto en la entrada controlando el perímetro terrestre y marítimo con Marruecos, como en la salida, para evitar que los migrantes, pasando por estas dos ciudades, lleguen a la península ibérica (López-Sala, 2015).

En 2005, una fuerte ola migratoria puso a prueba las capacidades de gestión de las autoridades de estas áreas, llevando al fortalecimiento del sistema de vigilancia con la introducción de nuevas barreras físicas, tecnologías de control como drones, cámaras y sensores de movimiento. En consecuencia, las estrategias migratorias cambiaron: se pasó de intentos de ingreso en pequeños grupos “*estrategia de goteo*”, a grandes asaltos colectivos coordinados “*estrategia de avalancha*”, en el intento de desbordar las defensas⁵⁵.

En 2014, se implementaron medidas adicionales de seguridad en el perímetro de Melilla, incluyendo redes antiescalada, fosos profundos en el lado marroquí y refuerzo del personal de control (López-Sala, 2015).

Los CETI, gestionados directamente por el Ministerio de Migraciones, Trabajo y Seguridad Social, proporcionan acogida inicial y asistencia básica a migrantes y solicitantes de asilo. Además de garantizar controles sanitarios e identificación, los huéspedes reciben apoyo de organizaciones humanitarias como CEAR y Cruz Roja (Barbero, 2021).

Los migrantes alojados en los CETI esperan una decisión por parte de la administración pública, que puede prever o la entrada en un programa humanitario y el posterior traslado a un Centro de Acogida para Refugiados (CAR), o el traslado a un CIE, en vista de una posible repatriación (Calderoni, 2019).

Aunque en estos centros los migrantes no están formalmente privados de libertad, están sujetos a horarios estrictos de entrada y salida. Además, a diferencia de los solicitantes de asilo presentes en la península, no pueden salir de la ciudad en la que presentaron la solicitud hasta que reciben una respuesta oficial. De hecho, quedan confinados dentro de estos territorios, a menudo por períodos prolongados e indefinidos, en ausencia de una normativa clara que establezca los términos máximos de permanencia. Los migrantes, así, se ven obligados a esperar meses, e incluso años, antes de acceder al territorio peninsular (Calderoni, 2019).

Esta incertidumbre y falta de regulación no es casual, sino que refleja la voluntad de las autoridades de evitar el “*efecto llamada*”, es decir, la percepción de estas ciudades como puerta de entrada a Europa. Sin embargo, esta estrategia tiene efectos deshumanizantes y la espera indefinida en condiciones precarias compromete la posibilidad de que los migrantes construyan una vida estable, se integren en la sociedad o accedan a oportunidades laborales. Permaneciendo en una especie de limbo en el que la espera y la incertidumbre impregnan la vida de las personas (GADEM, Migreurop, La Cimade, APDHA, 2015).

La falta de una política inclusiva también se refleja en la ausencia de programas de aprendizaje lingüístico e inclusión social. Los migrantes, convencidos de que su estancia es temporal, no invierten en su integración, mientras que el Estado tiende a aislarlos. Esta situación amplifica la marginación y el distanciamiento de la comunidad local (Bondanini, 2014). Por último, también la ubicación periférica y aislada de los CETI, como en el caso del centro de Melilla situado cerca de la frontera de Farhana, acentúa la sensación de exclusión y subraya el carácter de confinamiento social y espacial de estos centros.

5. CONCLUSIONES

Como ha surgido del análisis de las prácticas adoptadas en Italia y en España, los centros de internamiento, pese a estar profundamente arraigados en la gestión cotidiana de los Estados, carecen de

⁵⁵ López-Sala A. (2015), “La inmigración irregular en Ceuta y Melilla en 2014: prácticas de control y debate público”, Anuario de la Inmigración en España, p. 180.

una adecuada regulación jurídica. En ambos países, las lagunas normativas han dejado amplio espacio a la arbitrariedad y discrecionalidad en la gestión de estos centros, dando origen con el tiempo a numerosas denuncias por graves violaciones de los derechos fundamentales de los migrantes en situación irregular, cuestión que sigue sin resolverse.

Como hemos observado, además de los CPR italianos y los CIE españoles, en la última década se han instituido nuevos tipos de estructuras en línea con el enfoque europeo de los *hotspots*. En Italia se trata de los mismos *hotspots*, mientras que en España de los CATE. Nacidos para retener migrantes y solicitantes de asilo fuera del territorio europeo, estos centros se caracterizan por una escasa regulación que ha hecho posible la violación sistemática de los derechos de las personas allí retenidas.

A pesar de las numerosas similitudes entre las políticas adoptadas por Italia y España en materia de detención administrativa, es posible identificar algunas diferencias significativas entre las medidas implementadas en los dos países. Considerando la carencia de una normativa clara y adecuada para las estructuras de más reciente creación, como los *hotspots* y los CATE, nos concentraremos en los CPR italianos y en los CIE españoles.

Del estudio de las respectivas normativas emergen algunas divergencias relevantes. En primer lugar, en cuanto a la gestión interna de los centros, España —pese a haber sufrido en el pasado graves lagunas legislativas— ha introducido con el Real Decreto 162/2014 una disciplina más estructurada para los CIE, definiendo el régimen interno con una norma de rango superior. Aunque este decreto ha sido objeto de críticas, ofrece un nivel de regulación superior respecto a lo previsto en Italia para los CPR. En el contexto italiano, de hecho, a diferencia del sistema penitenciario, la gestión interna de los CPR está confiada a fuentes secundarias —como reglamentos y pliegos de condiciones— dejando amplios márgenes para prácticas discrecionales (Barra, 2023).

En algunos aspectos, la normativa española parece más garantista respecto a los derechos de las personas detenidas. Un ejemplo significativo es la duración máxima de la detención: en Italia el límite ordinario de 60 días puede extenderse hasta 120 en casos excepcionales, mientras que en España el límite está fijado en 60 días sin posibilidad de prórroga.

Una diferencia adicional concierne a la autoridad encargada de la validación de la detención. En Italia esta función la desempeña el juez de paz, figura introducida en 1995 para ocuparse de controversias civiles de modesto valor y delitos menores. En España, en cambio, además de la intervención de la autoridad administrativa, la privación de la libertad es autorizada por un juez instructor, autoridad jurisdiccional perteneciente al orden penal (Crovetto, 2017).

Divergencias se encuentran también en las modalidades de gestión de los centros. En España, la Policía Nacional se ocupa no solo de la seguridad y vigilancia, sino que juega también un papel central en la gestión y coordinación de los diversos servicios ofrecidos. Tales servicios pueden ser confiados, mediante convenios, a entidades públicas o privadas por el Ministerio del Interior. Usualmente, solo algunos servicios — como la asistencia sanitaria, la alimentación y el apoyo social — están privatizados (Ríos, Santos y Almeida, 2014). En Italia, por el contrario, pese a estar los CPR bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior, la gestión está encomendada a las Prefecturas, que a menudo confían la gestión completa de los servicios a sujetos privados mediante licitaciones. Esta casi total privatización, unida a la tendencia del Estado a contener los costos, ha contribuido al deterioro de las ya precarias condiciones de los detenidos (Valenti, 2019).

Un punto crucial concierne a los instrumentos jurídicos de tutela de los derechos de los detenidos. En Italia, el rol del Garante nacional de los derechos de las personas detenidas o privadas de la libertad personal es fundamental, pero sus competencias resultan insuficientes respecto a las necesidades efectivas. Una directiva del Ministerio del Interior de 2022 introdujo la posibilidad para los detenidos de presentar solicitudes y reclamaciones al órgano Garante. Sin embargo, sus recomendaciones no son jurídicamente vinculantes y, en caso de rechazo, la administración está obligada solo a comunicar su

desacuerdo dentro de 30 días, sin consecuencias en caso de incumplimiento (Barra, 2023). En España, en cambio, la tutela de los derechos en los CIE está confiada al juez de control, figura de matriz penal encargada de supervisar las condiciones de detención y recibir eventuales denuncias por violaciones. El juez puede visitar los centros, interactuar con el juez instructor y, en caso de irregularidades, solicitar la suspensión de las condiciones lesivas o proponer la liberación de la persona interesada. Esta figura jurídica representa un mecanismo de garantía más sólido respecto al modelo italiano, contribuyendo a la mejora de las condiciones en los centros a través de directivas vinculantes.

A la luz de este análisis, se puede concluir que, pese a evidenciarse graves carencias y criticidades en ambos países en cuanto a la tutela de los derechos fundamentales de las personas detenidas, el sistema español presenta, bajo algunos aspectos, mayores garantías respecto al italiano. No obstante, resulta particularmente sorprendente constatar que para otros tipos de centros, como los hotspots, los CETI y los CATE, la normativa vigente presenta amplias lagunas o, en ciertos casos, está totalmente ausente. Esto evidencia una contradicción significativa: en Estados de derecho que se definen democráticos y que han suscrito convenciones internacionales para la tutela de los derechos fundamentales, tales derechos son sistemáticamente violados.

Lamentablemente, con las actuales orientaciones políticas, no se observan señales de mejora. Por el contrario, las políticas migratorias parecen avanzar en una dirección cada vez más restrictiva y menos interesada en el respeto de los derechos fundamentales de estas personas. Un cambio significativo solo será posible cuando las políticas migratorias implementadas por nuestros gobiernos se enfoquen en abordar el problema de manera estructural y no de forma meramente emergencial. Es necesario superar el enfoque que considera la migración exclusivamente como un problema, comenzando a reconocerla también como un recurso potencial.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ACCORINTI M. (2015), “Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato”, *La rivista delle Politiche sociali*, n° 2-3, pp. 179-200.
- APDH (2024), “Derechos Humanos en la Frontera Sur. CIEs espacios sin derechos para migrantes.”.
- ASGI (2021), “il libro nero del CPR di Torino”.
- ASGI (2022), “Report sulla visita al Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) di Milano”.
- ASGI (2023), “Report sulla visita al Centro hotspot di Lampedusa”.
- AZCÁRRAGA MONZONÍS C. (2014), “Centros de internamiento de extranjeros: principales denuncias y novedades legislativas”, *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n° 17, pp. 143-163.
- BALDACCINI A. (2009), “The Return and Removal of irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive”, *European Journal of Migration and Law*, n°1, pp. 1-17.
- BARBERO I. (2017), “El acceso a los centros de internamiento para extranjeros como control y garantía de derechos”, *Derechos y Libertades*, n°37, pp. 233-256.
- BARBERO I. (2021), “Los Centros de Atención Temporal de extranjeros como nuevo modelo de control migratorio: situación actual, (des)regulación jurídica y mecanismos de control de derechos y garantías”, *Derechos y libertades: Revista De Filosofía Del Derecho Y Derechos Humanos*, n°45, pp. 267-302.
- BARRA D. (2023), “Detenzione amministrativa: il Juez de control e la riforma spagnola in una prospettiva comparatistica con la normativa italiana”, *Antigone, la tortura di stato XVIII*, n°1, pp. 229-261.
- BARTOLE S., DE SENA P., ZAGREBELSKY V. (2012), “Comentario breve a la Convención Europea de Derechos Humanos”, CEDAM.
- BONDANINI F. (2014), “Migración de tránsito: Entre temporalidad y lugares esperas. El caso del CETI de Melilla”, *Revista de Antropología Experimental*, n°14, pp.189-206.
- BOZA MARTÍNEZ D. (2016), “CIE no, para nadie”, *El País*. Boza Martinez D. y Pérez Medina D. (2019), “New migrant detention strategies in Spain: short-term assistance centres and

- internment centres for foreign nationals”, *Paix et Sécurité Internationales, Journal of International Law and International Relations*, n°7, pp. 261-277.
- BUSAMANTE J. (2010), “Special Rapporteur on the Human Rights of the Migrants”, UN General Assembly, A/65/222.
- CALABRÒ A. R. (2018), “Dalla legge Martelli al decreto Salvini: 1990-2018”, in Calabrò A. R., Dal Zotto E., Berlincioni V, Gatti G. “Approdi: storie di migranti in Italia e politiche di accoglienza”, Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi, n.3, pp. 4-13.
- CAMPESI G. (2013), *La detenzione amministrativa degli stranieri*, Carocci Editore.
- CANCELLARO F. (2015), “La detenzione amministrativa degli stranieri. Nuove frontiere in materia di privazione della libertà personale”, Universidad de Bologna.
- CEAR (2009), Informe Técnico realizado en el marco del estudio europeo DEVAS: "Situación de los centros de internamiento para extranjeros en España".
- CILD (2021), “Buchi neri. La detenzione senza delitto nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR).
- CORNELISSE G. (2010), “Immigration Detention and Human Rights. Rethinking Territorial Sovereignty”, Martinus Nijhoff Publishers.
- DAL ZOTTO E. (2018), “Dagli arrivi via mare alla costituzione di un sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e i rifugiati”, in Calabrò A. R., Dal Zotto E., Berlincioni V, Gatti G. “Approdi: storie di migranti in Italia e politiche di accoglienza”, Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi, n.3, pp. 14-30.
- DE FALCO G. (2021), “Delle pene senza delitti. Istantanea del CPR di Milano”, Informe sobre el acceso al Centro de Permanencia para la Repatriación de Milán.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2007), “The Conditions in Centres for Third Country National (Detention Camps, Open Centre as well as Transit Centres and Transit Zones) with a particular Focus on Provision and Facilities for Persons with Special Needs in the 25 EU Member States”, Directorate-General Internal Policies, Policy Department C: Citizen Rights and Constitutional Affairs.
- FABINI G. (2024), “I numeri della detenzione amministrativa in Italia”, Universidad de Bologna.
- FELICI G., Gancitano M. (2022), “La detenzione dei migranti negli hotspot italiani: novità normative e persistenti violazioni della libertà personale”, *Sistema Penale*, n°1, pp. 45- 71.
- FORDHAM M., STEFANELLI J., ESER S. (2013), “Immigration Detention and the Rule of Law, Safeguarding Principles”, British Institute of International and Comparative Law.
- GRANT S. (2011), “The Recognition of Migrants’ Rights within the UN Humanitarian Rights System”, in Dembour M., Kelly T. (eds.), “Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States”, pp. 25-47.
- GUILD E. (2005), “A typology of Different Types of Centres for Third Country Nationals in Europe”, European Parliament Briefing Paper, Bruxelles.
- LasciateCIEntrare (2022), “Dietro le mura. Abusi, violenze e diritti negati nei Cpr d’Italia”, Campaña nacional contra la detención administrativa de migrantes.
- LOPEZ CURZI C. (2017), “Detenzione amministrativa, Colpevoli di viaggio, Breve cronistoria di un fallimento lungo vent’anni”, Antigone.
- LÓPEZ-SALA A. (2015), “La inmigración irregular en Ceuta y Melilla en 2014: prácticas de control y debate público”, *Anuario de la Inmigración en España*, pp. 170-191.
- LORA CROVETTO J. M. (2017), “La realidad de los dos CIE en España: entre la legalidad y la ausencia de derechos”, Universidad del País Vasco, Departamento de dercho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho. Doctorado en Derecho Fundamentales y Poderes Públicos.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA M. (2015), *Detención, internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*, Consejo General del Poder Judicial.
- MASERA L. (2017), “I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale: le sconcertanti novità del Decreto Minniti”, *Diritto Penale Contemporaneo*, n° 3, pp. 278-283.
- Migreurop (2020), “Encerrados y excluidas, Detenciones informales e ilegales en España, Grecia, Italia y Alemania”.

- Migreurop/GADEM (2015), “Ceuta y Melilla, Centros de selección a cielo abierto a las puertas de África, Informe conjunto”. Regina P. (2024), “Il caso CPR alla luce del diritto europeo”, ADiM Blog.
- RÍOS J., SANTOS E., ALMEIDA C. (2014), *Manual para la defensa de los derechos humanos de las personas extranjera encerradas en los centros de internamiento CIE*, Gakoa Liburuak.
- SJM (2020), “Informe CIE 2019, Diez años mirando a otro lado”.
- SJM (2023), “Internamiento muteado, Personas cuyo sufrimiento queda oculto a la sociedad”.
- SOLENES CORNELLA A. (2016), “Un análisis crítico de los centros de internamiento de extranjeros en España: normativa, realidad y alternativas”, *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, nº 19, pp. 37-76.
- Unicef (2023), “La frontiera dei diritti. Minori migranti e rifugiati e l’intervento dell’UNICEF in Italia”, informe realizado en el marco del proyecto “Protect - Protecting Children On The Move”, financiado por la Dirección General de Migración y Asuntos Internos de la Comisión Europea.
- VALENTI A. (2022), “La detenzione amministrativa dei migranti”, tesis doctoral Universidad Sapienza.
- Vieyra Calderon M., “Libertad de movimiento restringida en Ceuta y Melilla: vulneración generalizada de un derecho fundamental”, *Revista Crítica Penal y Poder*, nº 18, pp. 163- 171.