
INFORME ALTERNATIVO AL SÉPTIMO INFORME PERIÓDICO QUE ESPAÑA DEBÍA PRESENTAR EN 2020 EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 40 DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

IDENTIFICACIONES POR PERFIL ÉTNICO-RACIAL
DETENCIÓN EN CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS
REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Barcelona, 25 de mayo de 2025



Institut de
Drets Humans
de Catalunya

Presentación	3
1. Identificaciones por perfil étnico-racial (Informe del Estado, párrs. 32 a 39)	4
a. Cataluña: el único ejemplo... insuficiente	6
b. Discrecionalidad, ausencia de control y falta de datos	7
c. Conclusión y recomendaciones	8
2. Detención migratoria en Centros de Internamiento (Informe del Estado, párrs. 144 a 146 y 190 a 191)	10
a. Desproporcionalidad en la duración del internamiento en un CIE	10
b. Aplicación sin garantías efectivas	12
c. Infraestructuras adecuadas no son todo dentro de un CIE	13
d. Ausencia de alternativas reales al internamiento	17
e. Conclusión y recomendaciones	17
3. Inteligencia artificial y derechos humanos	18
a. IA como amenaza transversal a derechos protegidos por el Pacto y su protección en la futura legislación nacional en la materia.	18
b. Ética un marco insuficiente	22
c. IA en los DDHH: no siempre necesaria, pero siempre regulada	23
d. Conclusión y recomendaciones	24
4. Conclusión general	26

Presentación

Integrantes del Comité de Derechos Humanos
Organización de las Naciones Unidas

El Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC) es una organización no gubernamental con estatus consultivo ante el Consejo Económico y Social desde 2016. Somos un centro de estudio y reflexión de referencia para la generación de herramientas y propuestas que permitan avanzar en la realización efectiva de los derechos humanos, a escala local, nacional e internacional.

Con el fin de aportar información que no ha sido proporcionada por el Estado español dentro del contenido de su Séptimo informe periódico que debía presentar en 2020 en virtud del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como aportar elementos que le permitan a ese Comité formular recomendaciones concretas al Estado español, presentamos este informe alternativo.

El informe se divide en tres partes. Las identificaciones por perfil étnico-racial, la detención administrativa de personas migrantes y el impacto de la inteligencia artificial (IA) en derechos humanos. Temas que por su actualidad, gravedad por permanencia a los largo de los años y por el riesgo que representan en el contexto español para la garantía efectiva de los derechos reconocidos en el Pacto. Dos de ellos han sido incluidos, aunque de manera limitada, en el informe del Estado (identificaciones y detención migratoria), mientras que el tercero, el uso de inteligencia artificial, no ha sido incluido, pero consideramos de gran relevancia que se tome en cuenta por este Comité.

En los tres temas analizamos, en primer lugar, la información proporcionada por el Estado. En segundo lugar, se desarrolla el análisis que consideramos fue omitido por el Estado español y la necesidad de su inclusión. Finalmente, aportamos algunas propuestas que podrían ser consideradas por ese Comité para formular recomendaciones al Estado español.

1. Identificaciones por perfil étnico-racial

(Informe del Estado, párrs. 32 a 39)

En los párrafos 32 a 39 del informe presentado por el Estado español ante ese Comité de Derechos Humanos, se afirma que las identificaciones por perfil étnico-racial están prohibidas en su ordenamiento jurídico. Sin embargo, esta afirmación carece de fundamento normativo expreso. En ninguna parte del informe se cita una disposición legal que prohíba explícitamente esta práctica, ni se proporciona información concreta sobre protocolos operativos u órganos de control que garanticen su erradicación.

Por el contrario, los únicos marcos normativos mencionables son: la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que contienen referencias ambiguas, al emplear expresiones como “evitar” el uso de perfiles discriminatorios (art. 18 de la Ley 15/2022) o “actuar con proporcionalidad” en controles policiales (art. 16 de la LO 4/2015), lo que mantiene intacta la discrecionalidad policial y no satisface el estándar jurídico de prohibición expresa, como han recomendado diversos órganos internacionales, incluido este Comité.

Este vacío normativo ha sido reiteradamente señalado, tanto por organizaciones de la sociedad civil como en el marco del Examen Periódico Universal (EPU). En el tercer ciclo del EPU (2020), el Estado español aceptó cuatro recomendaciones específicas sobre el perfilamiento racial (recomendaciones 150.41, 150.49, 150.50 y 150.51), comprometiéndose a:

- Adoptar medidas eficaces para poner fin a los controles de identidad basados en perfiles étnicos y raciales.
- Incorporar en su legislación una prohibición expresa sobre el uso de perfiles raciales por parte de las fuerzas de seguridad.

- Considerar la aprobación de una ley específica contra la discriminación racial.

No obstante, en el informe que presentamos como Institut de Drets Humans de Catalunya en el marco del EPU 2025, señalamos que estas recomendaciones solo pueden considerarse “parcialmente cumplidas”, ya que el Estado no ha adoptado ninguna medida legislativa a nivel estatal que prohíba de forma expresa los controles de identidad basados en perfil étnico-racial.

Todo lo cual ha sido confirmado en el EPU 2025, ya que al menos 12 Estados le hicieron nuevamente recomendaciones en este ámbito, en el sentido siguiente:

50.27 Proseguir los esfuerzos para combatir eficazmente la elaboración de perfiles raciales o étnicos por parte de la policía y adoptar disposiciones legales que prohíban los controles de identidad basados en dichos criterios (Yibuti);

50.28 Garantizar que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley no utilicen prácticas de elaboración de perfiles raciales y adoptar medidas concretas para poner fin a dichas prácticas (Egipto);

50.29 Mantener los esfuerzos para combatir eficazmente el racismo, la xenofobia y la discriminación y prohibir el uso de perfiles raciales y étnicos por parte de las fuerzas del orden (Rumania);

50.30 Considerar la posibilidad de adoptar medidas eficaces para combatir la práctica de la elaboración de perfiles raciales (Namibia);

50.31 Combatir la discriminación y el discurso de odio, tanto en la esfera política como en la pública, incluyendo estrategias para erradicar la elaboración de perfiles raciales por parte de las fuerzas de seguridad (México).

Recomendaciones que confirman, por una parte, la falta de prohibición expresa en normas con impacto en todo el país y la ineficacia de las medidas

que ahora existen y, por otra parte, que el Estado proporciona información inexacta en este ámbito a ese Comité.

Más allá de la afectación individual que suponen estas identificaciones, su práctica sistemática genera un efecto estructural sobre el acceso a derechos y a la ciudadanía en igualdad de condiciones. La reiteración de controles en función del fenotipo o el origen percibido afecta de forma desproporcionada a personas migrantes, afrodescendientes y pertenecientes a minorías étnicas, debilitando su confianza en las instituciones y desincentivando la interacción con los servicios públicos, como el acceso a la salud, la educación o la justicia. De este modo, se perpetúa un ciclo de exclusión institucional que tiene implicaciones directas sobre el principio de no discriminación y sobre la obligación del Estado de garantizar que ninguna persona sea objeto de tratos diferenciados injustificados por parte de autoridades públicas.

a. Cataluña: el único ejemplo... insuficiente

El Estado español no lo menciona en su informe, pero actualmente el único avance legal concreto se encuentra en el artículo 21.4 a) de la Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de igualdad de trato y no discriminación de Catalunya, que prohíbe expresamente el uso de criterios raciales (color de piel, facciones, pertenencia étnica, etc.) en actuaciones policiales como controles de identidad, detenciones, registros e interrogatorios.

Sin embargo, esta norma:

- No tiene aplicación nacional: se limita al ámbito territorial de Catalunya.
- No se implementa adecuadamente: tras casi cuatro años de vigencia, no se han desarrollado mecanismos institucionales para hacerla efectiva, ni aplicado sanciones por su incumplimiento.

- Ha sido debilitada por la propia administración catalana: en el Plan contra el Racismo aprobado en octubre de 2023, el Govern evitó reafirmar el carácter obligatorio de esta norma, limitándose a medidas ambiguas como “mejorar las herramientas para prevenir sesgos discriminatorios”, lo cual desnaturaliza su fuerza jurídica vinculante.

Lo anterior, no es el único incumplimiento en este ámbito del Gobierno de Catalunya, ya que el artículo 30.5 de la referida Ley 19/2020, obliga a las administraciones públicas a recopilar datos que permitan identificar los patrones de discriminación de todos los cuerpos de seguridad que operan en Cataluña, y en particular el uso de perfiles raciales en las tareas de investigación y vigilancia policiales. Sin embargo, a más de 4 años de vigencia de dicha Ley, no se han llevado acciones tendientes al cumplimiento de este mandato legal. Por lo que, no es efectivo ni real en la práctica el trabajo para combatir el uso de la perfilación racial dentro del Estado español.

b. Discrecionalidad, ausencia de control y falta de datos

Las identificaciones basadas en perfil étnico persisten gracias a un marco normativo ambiguo, que permite a los cuerpos de seguridad justificar controles bajo la noción de “indicios” sin requerir una base objetiva verificable.

Esta ambigüedad normativa:

- Mantiene la discrecionalidad que refuerza sesgos racistas en las identificaciones.
- Impide el control judicial efectivo.
- Permite actuaciones discriminatorias amparadas en criterios subjetivos.
- Obstaculiza la reparación de derechos vulnerados.

A esto se suma un elemento estructural: no existen datos oficiales desglosados por origen étnico o racial en las actuaciones policiales. La

ausencia de estos registros impide identificar patrones discriminatorios, evaluar el impacto real de las identificaciones y diseñar políticas públicas basadas en evidencia.

Asimismo, no se ha creado ningún mecanismo accesible y eficaz para que las personas afectadas puedan impugnar las identificaciones arbitrarias. La ausencia de recursos efectivos, tanto judiciales como administrativos, deja a las víctimas de estas prácticas sin posibilidades reales de protección, en contradicción con lo establecido en el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que obliga a los Estados a garantizar el acceso a recursos adecuados ante cualquier violación de los derechos reconocidos por el Pacto.

c. Conclusión y recomendaciones

La afirmación del Estado en el párrafo 32 de su informe, según la cual las identificaciones por perfil étnico-racial están prohibidas, no se sostiene jurídicamente, ni en la práctica. La prohibición no existe para todo el país y la práctica continúa siendo sistémica y está habilitada por normas imprecisas, marcos regionales sin eficacia y una ausencia total de prohibición expresa a nivel nacional.

Frente a ello, se propone que el Comité de Derechos Humanos recomiende al Estado español:

1. Incluir expresamente en la Ley 15/2022 y/o en la Ley Orgánica 4/2015 una prohibición del uso de perfiles étnico-raciales en controles de identidad, en los términos del artículo 21.4 a) de la Ley catalana 19/2020.

2. Adoptar medidas normativas y operativas para garantizar la aplicación efectiva de esta prohibición, incluyendo sanciones ante su incumplimiento.

3. Elaborar registros oficiales desglosados por perfil étnico y racial en las actuaciones policiales, respetando los principios de protección de datos, para permitir una evaluación empírica del fenómeno.

4. Establecer mecanismos independientes de denuncia y reparación, accesibles para personas que sufran identificaciones discriminatorias, con garantías efectivas de investigación y sanción.

5. Capacitar de manera obligatoria y periódica a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en el enfoque de no discriminación y prevención del racismo institucional, como medida de garantía de no repetición.

2. Detención migratoria en Centros de Internamiento

(Informe del Estado, párrs. 144 a 146 y 190 a 191)

En los párrafos 144 a 146 del informe presentado por el Estado español ante este Comité de Derechos Humanos, se ofrece información limitada al aspecto infraestructural de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), señalando reformas arquitectónicas, acceso a asistencia letrada y la implementación de servicios básicos. Asimismo, en los párrafos 190 y 191, el Estado afirma que las garantías procesales se cumplen en los procedimientos de devolución, denegación de entrada y expulsión. Sin embargo, esa información omite los elementos estructurales que permiten que la detención migratoria en España, en la práctica, vulnere derechos fundamentales protegidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

a. Desproporcionalidad en la duración del internamiento en un CIE

A pesar de su denominación como medida cautelar del internamiento en los CIE, su uso contradice esta naturaleza jurídica. Formalmente es una medida cautelar, pero no en la práctica. Si se tratase de una medida cautelar, ésta solo podría durar el tiempo que dura el procedimiento principal del cual depende. Si el llamado internamiento sólo puede aplicarse si el expediente de expulsión se tramita por un procedimiento preferente y éste de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Extranjería (artículos 234 a 237) se debe desarrollar en un máximo de 8 días; el plazo máximo de 60 días o cualquier otro superior a esos 8 días se muestra como desproporcional y, por tanto, se configura

una detención arbitraria¹, que contraviene claramente el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Si atendemos a los criterios establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en relación a que la detención sólo se justificará por el tiempo que dure el proceso; que la duración de esta medida no debe exceder el plazo razonable necesario para alcanzar el objetivo perseguido y; que el principio de proporcionalidad es especialmente importante y la duración de la detención es un factor relevante en el análisis de dicha proporcionalidad; es fácil determinar que el plazo máximo de 60 días o su promedio según cifras oficiales (26-45 días) hace a esta medida desproporcional y, por tanto, arbitraria.

Con lo que la formalmente “medida cautelar”, en la práctica, se utiliza como mecanismo de sanción, estigmatización y afectación de la integridad física y psicológica de las personas migrantes que deben pasar un largo tiempo privadas de libertad. Esto se confirma por el hecho de que la propia Fiscalía General del Estado ha reconocido desde hace años atrás que “se sigue constatando una importante diferencia entre el número de personas ingresadas (6.473) y las efectivamente expulsadas (3.871)”²; mientras que acepta que “la mayor parte de las peticiones de internamiento han sido acogidas favorablemente”³. Demostrándose que ni es una medida cautelar, ni cumple con su finalidad legal. Por lo que se convierte en un claro trato degradante de las personas migrantes.

Con esa base, todo lo que pasa en los CIE ya lleva una base de arbitrariedad.

¹ Castilla Juárez, Karlos, *¿Detención por motivos migratorios? Respuestas de los derechos humanos para España y México*, Trirant lo Blanch, 2018, pp. 244-245.

² Unidad de Extranjería, FGE, *Memoria 2020*, p. 12. Disponible en: <https://www.fiscal.es/-/extranjeria>

³ Unidad de Extranjería, FGE, *Memoria 2024*. Disponible en: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2024/FISCALIA_SITE/index.html

Estas deficiencias en la aplicación del internamiento se agravan cuando se considera el perfil de muchas de las personas afectadas. Se han documentado internamientos de personas con enfermedades crónicas, con diagnósticos de salud mental no tratados adecuadamente dentro de los CIE, o mujeres víctimas de trata a quienes no se identifica debidamente como tales, a pesar de los indicios. En algunos casos, también se han internado personas menores de edad cuya edad fue incorrectamente determinada sin aplicar las garantías previstas para estos procedimientos. Este tipo de situaciones evidencia la ausencia de un sistema eficaz de evaluación de vulnerabilidades antes del ingreso en los CIE, así como una falta de respeto al principio de no discriminación y al deber de protección reforzada en el caso de personas en situación de especial riesgo.

b. Aplicación sin garantías efectivas

El Estado sostiene que el procedimiento de internamiento cumple con las garantías procesales, incluyendo la autorización judicial y el control por parte de jueces de instrucción. Sin embargo, múltiples informes (incluido el nuestro al EPU 2025) han demostrado que estas garantías son insuficientes en la práctica:

- Intervención de juez penal y no uno especializado en migración o extranjería. Es cierto que es un órgano jurisdiccional el que determina el internamiento (juez de instrucción penal), pero no es un juez natural ni formado en temas de extranjería y/o migración.
- No se asegura una defensa letrada efectiva desde el primer momento, especialmente cuando se produce la detención en frontera o durante redadas.
- No existen intérpretes permanentes, dificultando la comprensión del procedimiento a personas extranjeras.
- En la mayoría de los casos, la decisión judicial no se basa en un análisis individualizado del riesgo de fuga, sino que se fundamenta en fórmulas estandarizadas que no examinan alternativas.

Estas deficiencias se traducen en privaciones de libertad sin base material suficiente ni control judicial efectivo a las razones migratorias, vulnerando

el contenido de los artículos 14 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

c. Infraestructuras adecuadas no son todo dentro de un CIE

El Estado español centra sus argumentos en las mejoras de infraestructura en los CIE (párr. 144), pero evita reconocer que, incluso con dichas mejoras, las condiciones materiales son incompatibles con un estándar mínimo de dignidad, ya que:

- La atención médica continua siendo insuficiente y deficiente.
- Las personas internadas no cuentan con actividades ocupacionales, lo que agrava el deterioro psicológico de su estancia.
- En algunos casos, personas con problemas de salud mental han sido internadas sin acceso a tratamiento adecuado.

Así, aunque el Estado español informa de cambios en la infraestructura de los CIE, omite hacer referencia a los mecanismos de control, queja, supervisión y registro. Es cierto que todos esos mecanismos existen en las normas, pero en la práctica no hay transparencia en la gestión, trámite y resultados que dan esos mecanismos. Por lo que el Estado debería informar de todas las situaciones que se han atendido y sus resultados, no sólo de la infraestructura de los CIE. Porque, aunque la “jaula sea de oro, jaula es”.

De la información oficial pública disponible que abarca el periodo que se evalúa en este examen al Estado español, se constata que:

- La mayor parte de las peticiones, quejas o reclamaciones efectuadas han venido referidas al servicio médico, habiéndose denunciado también en varias ocasiones maltrato por parte de algún funcionario⁴.

⁴ Unidad de Extranjería, FGE, Memoria 2020, p. 14. Disponible en: <https://www.fiscal.es/-/extranjeria>

-
- La Sala de observación si algún interno precisa un seguimiento específico, [...] resulta insuficiente y no cuenta con los medios adecuados para su correcta función⁵.
 - Junto a internos procedentes de las costas del Mediterráneo sometidos a procedimientos de devolución y sin antecedentes penales conviven internos con amplio historial delictivo, objeto del art. 89 del Código Penal o procedentes de centros penitenciarios⁶.
 - A pesar de las mejoras estructurales del CIE, se observaron deficiencias como la falta de mobiliario, defectos en la previsión de las funciones que han de desempeñarse en el CIE y su adecuación a la arquitectura del edificio, manteniéndose la ya crónica deficiencia en la asistencia letrada de los internos como se viene exponiendo en las memorias anteriores⁷.
 - Se observó como deficiencia que no se les informa sobre las posibilidades que nuestra legislación ofrece a las víctimas de trata, obviando quizás que los hombres también pueden ser víctimas de este delito y no es un delito exclusivamente femenino⁸.
 - La preocupante insuficiencia de personal, fue ya advertida en las previas actas de visita, indicándose que tal situación generaría graves problemas de seguridad⁹.
 - Conviene poner de relieve que, si bien es cierto, que algunas de las deficiencias observadas en pasados años han sido al menos disminuidas, persisten algunas importantes: especialmente, la falta de calefacción tanto para internos y funcionarios la ausencia de un cierre centralizado para las habitaciones de los internos; y, la escasez de mobiliario de las habitaciones¹⁰.
 - Hay algunas quejas en el orden sanitario producidas fundamentalmente por el ingreso de internos en un mal estado

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibidem*, p. 15.

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Ibidem*, p. 16.

de salud para los que el centro no puede arbitrar una correcta solución¹¹.

- Quejas también por las esperas que en ocasiones se producen para ser vistos por el médico y que según el facultativo que presta sus servicios allí son sólo en ocasiones puntuales y únicamente cuando se demanda por un gran número de internos¹².
- Siguen sin existir intérpretes fijos y falta también un convenio con el Colegio de Abogados de Murcia para la asistencia letrada permanente¹³.
- Se han registrado varias quejas contra letrados que asisten al Centro de Internamiento y que según refieren los internos tras cobrarles determinadas cantidades de dinero no logran los resultados prometidos¹⁴.
- A veces los problemas surgen por el tiempo medio de estancia que los internos pasan en el Centro antes de que se materialice su expulsión. Dicho tiempo parece excesivo ya que rondaría al parecer una estancia media de 40 días para llevarse a cabo¹⁵.

Estas deficiencias de funcionamiento se confirman en el informe de la Fiscalía del Estado del año 2024, ya que a pesar de que hay diversas medidas previstas legalmente, sólo *“a instancia de la Fiscal, se colocó en el centro un buzón de quejas y sugerencias a nombre de Fiscalía por si algún interno quería plantear alguna cuestión en relación con su situación personal”*¹⁶. Es decir, que no hay un cumplimiento ordinario de los mandatos legales, por más que estén previstos y, solo se cumplen, si hay una intervención activa. Por lo que en todos aquellos casos que por el desconocimiento de la Ley o situación en que se encuentran las

¹¹ *Ibidem*, p. 17.

¹² *Idem*.

¹³ *Idem*.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Ibidem*, p. 18.

¹⁶ Unidad de Extranjería, FGE, Memoria 2024. Disponible en: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2024/FISCALIA_SITE/index.html

personas migrantes, no puede activar ningún medio para que se cumpla la Ley, se mantiene la discrecionalidad y arbitrariedad en el cumplimiento de ésta.

El propio Reglamento de funcionamiento de los CIE (Real Decreto 162/2014) ha sido duramente cuestionado por limitar derechos de manera no prevista por la Ley y fue objeto de varias anulaciones por el Tribunal Supremo (por ejemplo, artículos 7.3, 16.2.k, 21.3 y 55.2).

Con lo que resulta evidente que las infraestructuras son sólo una parte y no todas las ineficiencias e ineficacias que generan vulneraciones de derechos humanos reconocidos en el Pacto, dentro de un CIE. Sin embargo, el Estado español solo informa a ese Comité de la parte ornamental en la que sí se muestran mejoras.

A pesar de que el Estado español quiere demostrar que ha solucionado los problemas de infraestructuras en centros de detención migratoria, en el informe de la Fiscalía del Estado 2024 se desmiente parte de eso, ya que ahí se señala que: *“La principal deficiencia detectada en las dos inspecciones realizadas en el año 2023 es la provisionalidad ya endémica del CATE de Lanzarote, no reuniendo éste las condiciones necesarias para una primera acogida (se trata de un solar en el que se han instalado tiendas de campaña, sin sombra, sin pavimentar y que, con una capacidad para 300 personas, es normal que supere su capacidad)”¹⁷.*

Todo lo anterior, es constatado por organizaciones de la sociedad civil que, enfrentando muchas dificultades para llevar a cabo visitas en los CIE a pesar de la previsión reglamentaria de la autorización, han podido documentar esas y más situaciones. Por lo que, lo que afirma el Estado en su informe no da cuenta de todo lo que implica estar en un CIE o CATE, como ha quedado demostrado.

¹⁷ Unidad de Extranjería, FGE, Memoria 2024. Disponible en: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2024/FISCALIA_SITE/index.html

d. Ausencia de alternativas reales al internamiento

Aunque el artículo 61.1 de la Ley de Extranjería contempla medidas alternativas menos lesivas, el Estado no informa sobre su implementación real, que sería una buena forma de mostrar que el internamiento es efectivamente una medida excepcional. No existe una política pública que promueva activamente su uso, ni hay datos disponibles sobre su aplicación.

La falta de desarrollo reglamentario de estas alternativas evidencia una omisión deliberada que refuerza el uso del internamiento como norma y no como excepción, contraviniendo tanto la propia Ley de Extranjería como la Directiva 2008/115/CE que solo permite el internamiento cuando no existan “medidas suficientes de carácter menos coercitivo”.

e. Conclusión y recomendaciones

El Estado español presenta el internamiento como una medida cautelar con garantías suficientes y condiciones aceptables. Sin embargo, el análisis de su base normativa y aplicación práctica, se demuestran diversas vulneraciones a los derechos reconocidos por el Pacto.

El Comité de Derechos Humanos debería recomendar al Estado español, en esta materia, que:

1. Reforme su legislación nacional a fin de que la medida cautelar de internamiento cumpla con su naturaleza y no sea una privación arbitraria de libertad como lo es actualmente.
2. Desarrolle reglamentariamente e implemente las medidas alternativas al internamiento, como la comparecencia periódica o la obligación de residencia que ya tiene establecidas en la Ley Orgánica de Extranjería.
3. Asegurar condiciones materiales y de garantía de derechos humanos que respeten la dignidad de las personas internadas en los CIE, CATE o cualquier otro lugar que se utilice como centro de detención migratoria.

3. Inteligencia artificial y derechos humanos

El informe presentado por el Estado español no incluye ningún apartado relativo al impacto de la inteligencia artificial (IA) en los derechos protegidos por el Pacto, a pesar de que su uso en múltiples ámbitos de la administración pública, incluida la gestión migratoria, la seguridad y la justicia, ya plantea serios desafíos a principios fundamentales como la no discriminación, la igualdad ante la ley, la tutela judicial efectiva y la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes.

La ausencia de referencia alguna a la IA en el informe del Estado omite reconocer un fenómeno tecnológico que ya incide de forma directa o indirecta en el ejercicio de varios derechos humanos, tal como se ha documentado en el informe que presentamos como Institut de Drets Humans de Catalunya al Examen Periódico Universal (2025).

a. IA como amenaza transversal a derechos protegidos por el Pacto y su protección en la futura legislación nacional en la materia.

Aunque la regulación estatal aún no reconoce a la IA como un factor de riesgo relevante para los derechos humanos, en la práctica, el despliegue de tecnologías como el reconocimiento facial, los sistemas de puntuación automatizada, sistemas de valoración y validación de documentos, los procedimientos para el acceso a la justicia u otros derechos, ya están poniendo en riesgo o afectando principios consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En estos momentos en el Estado español se está desarrollando la legislación nacional que busca transponer el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial (Reglamento IA). En ese sentido, es importante que en todo su

trámite estén presentes las obligaciones internacionales derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, por ejemplo, en el ANTEPROYECTO DE LEY PARA EL BUEN USO Y LA GOBERNANZA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (APL buen uso y gobernanza IA) que se encuentra en trámite, se pone un énfasis especial en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos de manera que sus disposiciones buscan garantizar que el uso de la IA respete los derechos de privacidad, protección de datos, no discriminación y acceso a la justicia.

Si bien, es cierto que en el Reglamento IA hace énfasis o enumera algunos derechos fundamentales específicos, consideramos que es útil y no es contrario a la transposición o desarrollo nacional del Reglamento el poder incluir de manera más clara qué “derechos fundamentales” se refiere tanto a los contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea como a los reconocidos en la Constitución española y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esto es relevante, para que quede expreso en esta norma nacional que la protección no es ni será sólo de derechos específicos, sino que cualquier afectación a un derecho fundamental reconocido en la Unión Europea, el Pacto y España puede dar lugar a sanciones para su protección.

Esto especialmente ya que en, al menos, los artículos 8.2.d, 27.1, 33.1 se utilizan porciones normativas como la siguiente “considerando especialmente su repercusión y su trascendencia por lo que respecta a la salud y seguridad de las personas y a sus derechos fundamentales”. Con esta formulación, de hecho, además se dejan fuera de manera expresa derechos específicos de gran relevancia como los derechos de privacidad, protección de datos, no discriminación y acceso a la justicia, reconocidos todos en el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Si en todos esos artículos y otros que hablan de derechos fundamentales, así como en la exposición de motivos se incluye que son todos los derechos fundamentales y amplía el listado de derechos con especial relevancia contenidos en el Reglamento IA, ayudaría a dar claridad y garantizaría una mejor transposición o desarrollo del Reglamento IA, máxime cuando en el Reglamento sí se señala más de una vez de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y que, el Estado español, además tiene obligaciones internacionales en esta materia como las contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por lo anterior, se proponen dos opciones de redacción para los artículos antes indicados, la exposición de motivos y otros similares:

- a) ... por lo que respecta a la salud, seguridad, privacidad, protección de datos, no discriminación y acceso a la justicia de las personas u otros derechos fundamentales reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en la Constitución española.

- b) ... por lo que respecta sus/los derechos fundamentales reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en la Constitución española, como la salud, seguridad, privacidad, protección de datos, no discriminación y acceso a la justicia.

Otro ejemplo, es cuando se dice que “el proyecto propuesto promueve dicha igualdad eliminado cualquier sesgo o discriminación directa o indirecta, entendiéndose por tal situación la que se produce cuando una norma, una política o una práctica, aparentemente neutral, tiene un impacto

desproporcionadamente adverso sobre las personas de un sexo u otro, por lo que el impacto por razón de género, edad, o sobre colectivos vulnerables puede considerarse positivo y no se prevé que se modifique esta situación.”

No obstante eso nos llama la atención que nada se dice nada respecto a una norma vigente en España que ya busca ocuparse de temas de igualdad-no discriminación en la inteligencia artificial. Es decir, del artículo 23 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

Al tratarse de una norma vigente, resulta de gran utilidad que se establezca cómo se relacionará en este ámbito concreto con la APL buen uso y gobernanza IA y, de manera concreta, cuál será la relación de esa norma vigente con, al menos, las autoridades de vigilancia y la autoridad nacional competente responsable del establecimiento del espacio controlado de pruebas de IA.

No hacer esta precisión, aun conociendo la primacía y efecto directo del Derecho de la Unión Europea, al tratarse la Ley 15/2022 de una norma vigente, especializada, que contiene obligaciones y contará con una autoridad que puede sancionar, podrían generar duplicidad y contradicción de criterios, vigilancia, obligaciones y procedimientos en un ámbito tan relevante como la igualdad y no discriminación en la inteligencia artificial.

Esto a pesar de que, tal como señalamos en el EPU, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, es insuficiente desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, por al menos tres razones:

1. No tiene carácter vinculante para sus destinatarios: el precepto habla de “favorecer” y “promover” buenas prácticas, sin establecer obligaciones concretas ni mecanismos de cumplimiento.
2. No se ha creado la autoridad encargada de supervisar su aplicación, a más de dos años de su entrada en vigor, lo que impide su implementación efectiva.
3. No adopta un enfoque de derechos humanos, sino uno puramente ético, dejando en manos del desarrollador o la entidad usuaria la determinación del grado de impacto y del marco de actuación.

b. Ética un marco insuficiente

La gobernanza y regulación de la IA debe centrarse en principios jurídicos de derechos humanos y no en códigos éticos voluntarios, especialmente cuando su implementación puede conllevar la afectación de derechos protegidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Esto es así, porque la ética como enfoque regulador de la IA es¹⁸:

- Cambiante y maleable.
- Parcial e incierta.
- Impune en caso de vulneración.

Mantener referencias éticas solo se explica porque, en la práctica, la IA es desarrollada y promovida mayoritariamente por grandes empresas privadas, que determinan sus propios códigos éticos sin estar sujetas a controles externos ni vinculaciones jurídicas claras. Esta autorregulación aceptada por omisión por parte de los Estados, no garantiza la protección de

¹⁸ Castilla, K., *Artificial intelligence and human rights: do they need each other?*, en Revista IDEES, No. 60, 2023, pp. 110-117. Disponible en: <https://revistaidees.cat/en/inteligencia-artificial-i-drets-humans-es-necessiten-mutuament/>

los derechos humanos, en especial de colectivos en situación de vulnerabilidad como personas migrantes, minorías raciales, mujeres, infancia o personas en situación de pobreza.

Frente a esto, los derechos humanos son la opción, ya que:

- Representan acuerdos normativos universales con reconocimiento nacional e internacional.
- Establecen responsabilidades claras y exigibles, también a empresas, conforme a los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos.
- Tienen un contenido definido y verificable, a diferencia de los estándares éticos que varían según el contexto, la empresa o el interés comercial.

En este sentido, el Estado español debe impulsar que todas las regulaciones, controles, vigilancia y monitoreo de la IA se base en normas, parámetros y estándares de derechos humanos y no en sistemas éticos. En Estado español en su Segundo Plan de Derechos Humanos ya reconoce en parte esa importancia, por lo que debe actuar en congruencia.

c. IA en los DDHH: no siempre necesaria, pero siempre regulada

¿Es necesaria la IA para el ejercicio de algunos o de todos nuestros derechos humanos?¹⁹ Si tomamos en consideración el hecho de que, en su origen, los derechos humanos no necesitaron la inteligencia artificial para su ejercicio, garantía y protección, en 2025, y de cara al futuro, no parece imprescindible el uso de esta tecnología para estos fines, salvo que la inteligencia artificial permita asegurar la pretendida universalidad de los derechos humanos que,

¹⁹ *Ibidem.*

75 años después de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sigue siendo un tema pendiente en todas las regiones del mundo.

En cualquier caso, determinar si la inteligencia artificial es necesaria para el ejercicio, garantía y protección de los derechos humanos no puede partir de una conclusión general para todos los derechos, sino que requiere el análisis de cada uno de los derechos reconocidos a nivel nacional e internacional para determinar, a partir de sus elementos y caracterización, si la IA es necesaria o útil.

Ante esta situación, es importante decidir el uso de la inteligencia artificial pensando en los derechos humanos, para valorar si la IA aporta o no algo mejor a lo que ya existe en el mundo analógico para su ejercicio, garantía y protección. Es decir, no hay que tener miedo a decir que no a una aparente modernidad que no aportará nada positivo a los derechos humanos, y mucho menos cuando quien lo ofrece son empresas a las que importa su negocio y no la universalidad de los derechos humanos.

En ese sentido, el Estado español debe tomar todas las medidas necesarias para que ninguna IA ponga en riesgo el efectivo ejercicio y garantía de los derechos humanos, especialmente los contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

d. Conclusión y recomendaciones

La omisión del tema de la inteligencia artificial en el informe del Estado español ante el Comité de Derechos Humanos revela una grave falta de actualización frente a una tecnología que ya está afectando el goce y ejercicio de derechos fundamentales, en ámbitos directamente relacionados con el mandato de este Comité.

En este sentido, se sugiere a ese Comité de Derechos Humanos, que recomiende al Estado español en esta materia:

1. Incluir en su próximo informe toda la información relacionada con los impacto de la inteligencia artificial en los derechos reconocidos en el Pacto.
2. Incorporar un enfoque de derechos humanos, y no solo ético, en la legislación y regulación de la inteligencia artificial, especialmente en ámbitos de vigilancia, control migratorio y seguridad.
3. Implementar de forma efectiva el artículo 23 de la Ley 15/2022, mediante la creación de una autoridad supervisora con competencias reales de fiscalización, sanción y reparación.
4. Prohibir expresamente el uso de tecnologías de IA en contextos de riesgo elevado o inaceptable para los derechos humanos, tales como el reconocimiento facial masivo, la categorización biométrica por criterios sensibles o la predicción de comportamiento delictivo.
5. Evaluar el impacto en derechos humanos de todo sistema de IA utilizado por autoridades públicas, con participación de sociedad civil y garantía de transparencia.
6. Adoptar medidas específicas para evitar el impacto negativo de la inteligencia artificial en grupos vulnerables, incluyendo personas migrantes, menores, personas con discapacidad y minorías étnicas o raciales.

4. Conclusión general

El análisis realizado en este *informe alternativo* pone en evidencia que el marco normativo e institucional del Estado español presenta deficiencias estructurales que dificultan la garantía plena de los derechos protegidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Las prácticas discriminatorias basadas en perfil étnico-racial, el uso el internamiento migratorio sin las debidas garantías y la ausencia de regulación efectiva en el uso de inteligencia artificial generan un patrón que afecta especialmente a personas en situación de vulnerabilidad.

Así, de forma clara como se ha demostrado en este informe, la falta de prohibición expresa y mecanismos de control sobre las identificaciones por perfil étnico-racial permite la continuidad de prácticas discriminatorias. La detención en Centros de Internamiento de Extranjeros se mantiene como una medida habitual, con condiciones y garantías insuficientes que vulneran la dignidad de las personas migrantes. Asimismo, la regulación sobre inteligencia artificial es insuficiente y carece de mecanismos vinculantes que eviten violaciones a derechos humanos.

Por lo que, a partir del contenido de este informe alternativo, se puede concluir que el Estado español mantiene el incumplimiento de parte de sus obligaciones internacionales contenidas en los artículos 2, 9, 10, 12, 13, 14 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por todo ello, solicitamos al Comité de Derechos Humanos que formule recomendaciones claras al Estado español para superar estas deficiencias, mediante reformas legislativas, control independiente, recopilación de datos desagregados y garantía de acceso a recursos efectivos para las personas afectadas.