



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Ciencias
Sociales

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Informe Final de Pasantía Licenciatura en Sociología

Informe de Pasantía de egreso con Oficina del
Comisionado Parlamentario

**Situación de extranjeros y migrantes detenidos en
prisiones del sistema penitenciario de Uruguay**

Ruben Justino Agüero Tomas
Tutora: Ana Vigna

2022

Agradecimientos

Ha sido un largo viaje desde que comencé la carrera hasta el momento de escribir estas líneas. En muchas ocasiones me pregunté si valía la pena todo el esfuerzo, las horas restadas a la familia, a los amigos... hoy me doy cuenta de que sí valió todo eso.

Hay épocas en la vida de una persona, donde un logro académico como este no se traduce en proyecciones de carrera laboral, o búsqueda de mejores ingresos. Lo que se pretende es, nada más y nada menos, la satisfacción personal del logro alcanzado, de haber cerrado un círculo. Estoy viviendo ese momento.

Quiero comenzar agradeciendo a mis entrevistados, que ayudaron en la construcción del trabajo de campo. A Martín Correa, coordinador de PROEM, que me brindó el tiempo y las explicaciones necesarias. A Cecilia Garibaldi, una antropóloga entusiasmada con el colectivo de extranjeros y migrantes, que me contagió con sus ganas.

A Juan Miguel Petit, Comisionado Parlamentario, que supo entender mi idea y se dispuso a que la misma se plasmara en esta pasantía en conjunto con su oficina.

A Santiago Sosa, por su tiempo y ganas en todas esas reuniones mantenidas en la Oficina del Comisionado Parlamentario, por hacerme ver dimensiones del trabajo que no había explorado y escuchar con atención mis planes.

A Ana Vigna, mi tutora de la Facultad de Ciencias Sociales, por hacer que la Sociología me enamorara de nuevo, guiando mi camino con sus apreciaciones y puntos de vista, sobre todo en momentos de frustración donde parecía que nada estaba bien.

A Belén, mi hija, en cierta forma una de las razones por las que decidí cerrar este círculo y demostrar que, si se quiere algo de verdad, podrá demorar...pero finalmente se consigue.

Índice

Resumen.....	5
Introducción.....	5
Objetivos y estrategia metodológica	7
Apartado 1. Recopilación de normativa.....	9
Marcos normativos universales	9
Declaración Universal de Derechos Humanos	9
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	10
Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos	10
Reglas Mínimas de Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad	11
Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y Medidas no Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes.	12
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes.	13
Normativa interamericana.....	14
Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	14
Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad	15
Normativa nacional.....	16
Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)	16
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.	17
Ley de Migración N°18.250 y Ley de Refugio N°18.076.....	17
Apartado 2. Revisión bibliográfica	18
Un modelo regional a seguir: Procuración Penitenciaria de la Nación Argentina.....	20
Guía regional para la defensa pública y la protección de las personas privadas de libertad- Guatemala, 2013.....	23
Defensoría Penal Pública de Chile-EUROsocial+	25
Defensoría del Pueblo de Perú- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	27
La mirada europea sobre detenidos extranjeros y migrantes	28
Recomendaciones sobre extranjeros en prisiones-Generalitat de Catalunya.....	28
Consejo de Europa- “Ofensores extranjeros en prisión en Europa”-2019	29
Síntesis.....	30
Apartado 3. Análisis estadístico	32
Evolución histórica PPLS extranjeros y migrantes.....	33

Información general migrantes y extranjeros.....	36
Unidad N°4(ex Comcar).....	45
Residencia previa en el país	47
Actividades laborales	47
Actividades educativas.....	50
Régimen de visitas.....	51
Visita consular	52
Defensoría Legal.....	54
Apartado 4. Indicadores de posible aplicación	55
Apartado 5. Recomendaciones de monitoreo.	61
Referencias bibliográficas	63

Resumen

En la actualidad el fenómeno migratorio da muestras de una creciente movilidad humana alrededor del mundo; solamente en la última década 272 millones de personas han pasado a residir en países distintos a aquellos donde nacieron (Informe sobre las migraciones en el mundo, OIM, 2020). En ese contexto, la situación de migrantes y extranjeros detenidos en prisión, agudiza la vulnerabilidad creciente que estos enfrentan en materia de derechos humanos y esa realidad interpela tanto a organizaciones estatales como a la academia. En nuestro país, la problemática es objeto de atención por parte de la Oficina del Comisionado Parlamentario (OCP) para el Sistema Penitenciario, en razón de que este colectivo evidencia vulnerabilidades específicas que lo diferencian del resto de la población carcelaria. El presente estudio se propone colaborar con la OCP en la implementación de un monitoreo sobre la situación de estas personas en el sistema penitenciario nacional, al tiempo que efectivizar la protección de eventuales vulneraciones a sus derechos fundamentales. Por otra parte, trata de dar a conocer los desafíos específicos a los que se ven sometidos en el marco del encierro carcelario, con el objetivo de generar información académicamente relevante para el abordaje de la temática.

Palabras clave: Derechos Humanos- Extranjeros y migrantes-Prisión-Vulnerabilidad

Introducción

La problemática de los extranjeros y migrantes detenidos en prisiones alrededor del mundo en un contexto de alta movilidad humana y migración internacional, emerge como fenómeno de creciente atención por parte de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, de la sociedad civil y desde la academia. Nuestro país tampoco escapa a ello y es necesario definir ambas categorías para un mejor entendimiento. Según la Ley de Migración de Uruguay N°18.250, el término “migrante” refiere a los extranjeros que ingresan al país con ánimo de residir y establecerse, en forma temporaria o permanente; es decir que, por lo general, son individuos que, en muchos casos, ya residen en el país y poseen cierto capital social como el hecho de tener una familia o grupo de conocidos que funcionan como arraigo social de la persona. “Extranjeros”, por otra parte, sería toda aquella persona que no es nacional de un Estado determinado, en este caso Uruguay.

Según el Informe de la Procuración Penitenciaria de la Nación Argentina actualizado en 2014 con datos del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios de 2011, hubo un incremento de las tasas de encarcelamiento a nivel mundial, determinado por la rigidez del sistema penal en conjunto, un mayor uso de las facultades policiales y el aumento tanto de penas como de las restricciones de las garantías procesales. Ello tiene un correlato, asimismo, en el número y porcentaje de migrantes y extranjeros detenidos en

suelo argentino donde se detecta “el crecimiento exponencial de la población extranjera encarcelada en los últimos años en el sistema penitenciario federal” (PNP, 2014, p.14).

La visión sobre este colectivo, sin embargo, adopta distintas interpretaciones según la zona del mundo donde el fenómeno se desarrolla. En la mayoría de los países de Europa y en Estados Unidos el tema de migración se instala en la agenda de los medios de comunicación y la realidad cotidiana de la política y la función legislativa, al tiempo que influye en las prácticas del sistema carcelario. Finalmente emerge el tema de los migrantes en la teoría criminológica contemporánea, lo que permite que publicaciones como las de De Georgi en 2005 y Monclús Maso en 2008, entre otras, “*presten especial atención a la cuestión de la criminalización de extranjeros e inmigrantes*” (PNP, 2014, p.12).

En América Latina mientras tanto, la migración se asocia fuertemente a las dificultades socio económicas que enfrentan las personas en sus países de origen para lograr el efectivo desarrollo de sus proyectos de vida. Si bien la tendencia migratoria principal continúa dirigiéndose hacia Estados Unidos y Europa, mayores restricciones en la política migratoria en esos países ha originado una nueva movilidad intrarregional en un tránsito “sur-sur” por el continente que empuja a los migrantes a cruzar fronteras en busca de un mejor futuro (Organización Internacional para las Migraciones, OIM, 2017).

El ya mencionado crecimiento de la tasa de encarcelamiento de ese colectivo en varias partes del mundo, ha obligado a desplegar una mirada crítica sobre la prevención de sus derechos fundamentales. Es por este motivo que se han instituido diferentes organizaciones a nivel estatal y privado y por parte de organizaciones internacionales de DD. HH y contra la tortura, así como del ámbito académico, que analizan las condiciones de encarcelamiento del grupo de extranjeros y migrantes y emiten recomendaciones que procuran disminuir su grado de vulnerabilidad.

El presente estudio forma parte de la pasantía con la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario de Uruguay (OCP) como forma de realización del Trabajo Final de la Licenciatura de grado en Sociología en Facultad de Ciencias Sociales. Creado por Ley N 17.684 del 29 de agosto de 2003, el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario tiene como cometido principal asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa supranacional, constitucional, legal y reglamentaria, referida a la situación de las personas privadas de libertad por decisión judicial. Además, supervisa la actividad de organismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberado.

Es en ese contexto que la situación de la población extranjera y migrante en nuestro país, es objeto de atención de la Oficina del Comisionado Parlamentario (OCP), en razón de que este colectivo evidencia vulnerabilidades específicas que lo diferencian del resto de la población carcelaria. Es con ese propósito que la OCP pretende implementar un monitoreo de los desafíos a los que se enfrenta este colectivo y de esa manera estudiar su complejidad particular, al tiempo que formular recomendaciones que puedan mitigar posibles efectos negativos en la protección de sus derechos.

La lógica de exposición de este trabajo se estructura en cinco apartados. En el primero de ellos se presenta una recopilación de normativas nacionales e internacionales con el objetivo de identificar procedimientos que afecten y dificulten el tema de la protección de derechos de ese colectivo. La intención en este sentido, es ubicar el desarrollo de instrumentos normativos que han atendido el problema de los extranjeros y migrantes detenidos, describiendo sus objetivos y grados de alcance.

Un segundo apartado se centra en la revisión bibliográfica sobre la problemática de los detenidos extranjeros y migrantes en países seleccionados de la región iberoamericana, con énfasis en las metodologías de monitoreo, seguimiento y protección ante eventuales vulneraciones de derechos de ese colectivo, pasibles de ser aplicados en el sistema penitenciario nacional. En el apartado siguiente se realiza un análisis de las estadísticas disponibles sobre la población extranjera y migrante detenida en el sistema penitenciario uruguayo, considerando fuentes provenientes del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), la OCP y un tercer insumo que surge de nuestros datos como funcionario del Programa Específico de Atención a la Población Extranjera y Migrante (PROEM) del Ministerio del Interior.

Un cuarto apartado plantea la elaboración de un sistema de indicadores pasibles de aplicar a dicho grupo con la intención de incorporarlos al monitoreo regular de la OCP. Ese listado de indicadores recoge tanto los temas dignos de ser observados en los estudios internacionales sobre el tema, como los que emergen de las realidades de nuestro propio sistema penitenciario.

El último apartado refiere a explicaciones y posibles recomendaciones sobre la problemática de los extranjeros y migrantes detenidos en el sistema penitenciario nacional, factibles de ser instrumentadas por las autoridades encargadas en la temática.

Objetivos y estrategia metodológica

El objetivo general de la pasantía consistió en:

Colaborar con la implementación por parte de la OCP de un monitoreo sobre la situación del colectivo migrante y extranjero detenido en el sistema penitenciario nacional que permita: i) identificar y dimensionar sus problemáticas específicas en el marco del encierro carcelario y a lo largo de su proceso judicial; ii) generar información académicamente relevante para el abordaje de esta temática.

Por su parte, se buscó también lograr los siguientes objetivos específicos:

i) analizar las estadísticas disponibles sobre la temática con datos provenientes tanto de las instituciones encargadas, como de nuestra propia actividad como referente de PROEM.

ii) identificar procedimientos que afecten y dificulten el tema de la protección de derechos de ese colectivo.

iii) elaborar un sistema de indicadores pasibles de aplicar a dicho grupo con la intención de incorporarlos al monitoreo regular de la OCP.

Para hacerlo, se desplegaron diversas metodologías de trabajo y se hizo uso de distintas fuentes de datos (primarios y secundarios), que se encuentran detalladas en cada uno de los apartados que se presentan a continuación. Sin embargo, cabe remarcar que la información relevada fue interpretada también a la luz de las entrevistas realizadas a dos informantes calificados.¹

La entrevista realizada a Martin Correa, Coordinador Nacional de PROEM, se realizó vía Zoom debido a la situación de la pandemia de Covid-19, el 25 de octubre de 2021. La intención era contar con información de primera mano de uno de los “fundadores” del Programa en la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación. Consistió en preguntas acerca del desarrollo histórico de PROEM, el tipo de normativa internacional y nacional utilizada como base, las dificultades comunes a enfrentar en el trabajo diario en las distintas unidades penitenciarias y las estrategias que se manejan para lograr la mejora de la gestión integral del Programa.

A continuación, se contactó telefónicamente para concretar una reunión a Juan Ceretta, abogado y docente del Consultorio Jurídico y de la Clínica de Litigio Estratégico en la carrera de Abogacía de la Facultad de Derecho, Udelar, quien es también coordinador del Laboratorio de Casos Complejos en DD.HH. Por problemas de agenda del profesional, la entrevista no pudo concretarse.

En los últimos días del mes de noviembre se realizó una entrevista a Cecilia Garibaldi, integrante del Programa de respaldo al aprendizaje (PROGRESA) de la Universidad de la Republica. La antropóloga fue parte de un taller realizado en setiembre de 2021 en la Unidad N°4 ex Comcar, que realizó prácticas de estudiantes avanzados en Relaciones Internacionales con detenidos extranjeros y migrantes y había contado con el apoyo de PROEM. En este caso el foco de la entrevista se dirigió al acceso del colectivo extranjero y migrante a la educación en prisión, la aplicación del instrumento de la expulsión

¹ La problemática de extranjeros y migrantes detenidos en el sistema penitenciario uruguayo, es un tema poco explorado tanto en el INR, como en la OCP y la academia. El bajo número de entrevistas realizadas en nuestro trabajo obedece, en parte, a ese motivo y por otro lado a la dificultad de contar con expertos en la materia. Es de esa forma que las entrevistas realizadas al psicólogo Martin Correa, Coordinador de PROEM en el Ministerio del Interior, y a la antropóloga Cecilia Garibaldi, que integra el Programa de Respaldo al aprendizaje del equipo de trabajo de estudiantes privados de libertad de Udelar, pretenden suplir algunas de esos vacíos teóricos.

contemplada en la Ley de Migración 18.250 y la necesidad de políticas públicas específicas en la problemática del detenido extranjero en el país.

Finalmente, y por sugerencia de la Oficina del Comisionado, contactamos a la abogada Flor Meza, especialista en DD. HH y que ha trabajado temas de migrantes, pero por problemas de horario tampoco se pudo concretar una reunión.

El bajo número de entrevistas realizadas y el perfil de los mismos profesionales, determinó que no se hiciera un apartado específico de trabajo de campo y entrevistas, sino que se incluyeran sus opiniones a lo largo del recorrido por las diferentes dimensiones de nuestro objeto de estudio.

Apartado 1. Recopilación de normativa

En este apartado el objetivo es exponer una sistematización de los marcos normativos que atienden la temática de los detenidos extranjeros y migrantes en una perspectiva de Derechos Humanos. En ese sentido, se abordarán los instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos de ese colectivo, a nivel universal, interamericano y nacional. Esa elección metodológica, en lugar de seguir un orden cronológico, consideramos es la más adecuada para una mejor exposición de la normativa desde sus inicios hasta la actualidad en el tema que nos ocupa en este trabajo.

Del profuso campo de investigación referida a la situación de las personas privadas de libertad y su acceso a derechos, la dimensión que estudia lo particular de los extranjeros detenidos obliga a acotar la mirada y afinar los criterios de selección para obtener buenos resultados. Es debido a ello que, en este caso, además de considerar las clásicas fuentes normativas en la temática intentamos abarcar campos normativos que englobaran temas de género, el uso de medidas sustitutivas de la libertad, impedimentos de acceso al sistema judicial y recomendaciones actuales acerca de este colectivo vulnerable.

Marcos normativos universales

Declaración Universal de Derechos Humanos

Adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 217A (III), de 10 de diciembre de 1948. Refiere a la Carta de Naciones Unidas que reafirma los derechos fundamentales de todo ser humano en base a la igualdad e inalienabilidad en un régimen de Derecho. Es un ideal común con el ánimo de que individuos e instituciones promuevan el respeto y las libertades, al tiempo que sean reconocidos y aplicados de manera universal.

En su artículo 5, establece que nadie será sometido a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; en el artículo 13, declara que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir residencia en el territorio de un Estado miembro de la Organización.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200^a (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y con entrada en vigor en 1976. Tomando como base la Declaración Universal de DD. HH, reconoce que no pueden realizarse los derechos de libertades civiles y políticos, sin la creación de condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales.

En su contenido analiza las garantías del debido proceso a que las personas tienen derecho en el momento de ser privadas de su libertad, y en su artículo 10 hace referencia a que el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento, cuyo fin será la reforma y readaptación social de los penados. Mientras tanto en el artículo 13 declara que todo extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte, solo podrá ser expulsado de el en cumplimiento de una decisión que provenga de una ley. Finalmente, en el artículo 14 literal 3f, declara que toda persona detenida tendrá la garantía mínima de ser provisto por un intérprete si desconoce la lengua oficial del Estado en el que se encuentra.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos

Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, 1955. Fueron luego aprobadas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en 1957, para asegurar un trato digno a las personas privadas de libertad y con el fin de que los DD. HH sean respetados en los centros de detención.

En 2015 una nueva versión de las Reglas Mínimas fue votada por unanimidad en la 70^o sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, y se les adjudica el nombre de “Reglas Nelson Mandela”. Su aprobación incorpora aspectos de buenas prácticas penitenciarias y de prevención de malos tratos, que colocan a los DD. HH en el centro de las actuales políticas penitenciarias. En la primera parte del instrumento normativo, se tratan los aspectos de administración general de los establecimientos penitenciarios y se aplica a todas las categorías de reclusos; en la segunda parte, se aplica a categorías especiales de estos.

En la temática que nos ocupa, la regla 41 declara que los reclusos serán informados, en un idioma que comprendan, de la naturaleza de incurrir en faltas disciplinarias y las consiguientes sanciones. Si desean recurrir y establecer una defensa ante esa situación, dispondrán de asistencia gratuita de un intérprete. En las reglas 54 y 55, se detalla de la

información que cada recluso se supone debe recibir al momento del ingreso a la prisión sobre legislación penitenciaria y sus derechos y obligaciones; si no entendiera los idiomas de uso común se facilitarían los servicios de un intérprete.

Por otro lado, la regla 58 establece la autorización a comunicarse periódicamente con familiares y amigos, lo que en el caso de los extranjeros y migrantes detenidos supone la realización de una llamada telefónica internacional. En la regla 61 se contempla la oportunidad de recibir visitas de un asesor jurídico, y si no habla el idioma local se facilitarían los servicios de un intérprete independiente y calificado. Finalmente, la regla 62 afirma que los reclusos extranjeros gozaran de facilidades adecuadas de comunicación con representantes diplomáticos y consulares del Estado del que sean nacionales. En el caso de no existir esa figura en el país de detención, podrán contactar al representante de otro Estado encargado de sus intereses.

Reglas Mínimas de Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad.

Las “Reglas de Tokio” adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110 de 14 de diciembre de 1990, contienen una serie de Principios básicos para promover la aplicación de medidas no privativas de la libertad. Tienen como objeto fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, al tiempo que lograr un sentido de responsabilidad hacia la sociedad por parte de los delincuentes. De esa forma se intenta descongestionar el sistema de justicia penal, ocupándose de los ofensores en la comunidad y de esa forma evitar recurrir a procesos formales o juicios en tribunales.

Las medidas no privativas de la libertad serán prescritas por la ley y su aplicación se basará en criterios establecidos en relación a la tipología y gravedad del delito, la personalidad y antecedentes de los delincuentes y los propios derechos de las víctimas. Por ello, estarán sometidos a la competencia de la autoridad judicial de cada Estado miembro. Se declara que se debe recurrir a las medidas sustitutivas de la prisión preventiva como último recurso, aplicándose en ese caso lo antes posible y tomando en cuenta la investigación del supuesto delito, de la sociedad y de las víctimas.

En la fase de juicio y sentencia, es posible distinguir distintos tipos de medidas sustitutivas: sanciones verbales, libertad condicional, penas privativas de algunos derechos, sanciones económicas (multas), incautación o confiscación, la orden de restitución a la víctima o indemnización, vigilancia judicial, prestar servicios a la comunidad o el arresto domiciliario. En la fase posterior a la sentencia, se prevén casos de liberación de detenidos con fines laborales o educativos, diferentes formas de libertad condicional y alojamientos en centros cercanos de detención.

Aunque no se especifica el caso de detenidos extranjeros y migrantes, las Reglas de Tokio sí hacen referencia a la importancia de la cooperación internacional en el régimen sin internamiento. Es de esa forma que se trata de promover la comunicación entre los países,

así como la investigación, capacitación, asistencia técnica e intercambio de la información entre los Estados miembros. Todo ello contribuye a aumentar la gama de opciones de medidas no privativas de la libertad, haciendo uso de estudios comparados y de la coordinación de disposiciones legislativas de cada país.

Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y Medidas no Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes.

Las “Reglas de Bangkok” fueron aprobadas el 21 de diciembre de 2010 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 65/229. En un contexto de aumento de la población detenida a nivel global, el incremento de mujeres reclusas en cárceles obligó a considerar un tratamiento especial a ese colectivo. Las “Reglas de Bangkok complementan a las anteriores “Leyes Mandela” y “Reglas de Tokio”, ya promueven el tratamiento de los reclusos en general al tiempo que imaginan nuevas formas sustitutivas del encarcelamiento para los delincuentes. Están dirigidas a las autoridades penitenciarias y los organismos de justicia penal encargados de la administración de sanciones no privativas de la libertad y basadas en la comunidad.

Se establece que para todas las mujeres en general en el momento del ingreso deberán tener acceso a reunirse con sus familiares (niños), recibir asesoramiento jurídico y conocer el reglamento interno de la institución donde serán alojadas. En el caso de las extranjeras esta información debe estar en un idioma que entiendan y tendrán, además, acceso a sus representantes consulares.

La Regla 53 afirma que cuando existan tratados bilaterales o multilaterales entre el Estado de destino y el de origen de las mujeres migrantes o extranjeras, se tratara de trasladar lo antes posible a las reclusas extranjeras no residentes a aquel último; sobre todo si tienen hijos y luego que ellas lo soliciten o consientan en ello. En caso de que se deba retirar de prisión a un niño que vive con una reclusa extranjera no residente, se considerara la posibilidad de reubicar a ese niño en su país de origen, teniendo en cuenta su interés mayor y con previa consulta a la madre y a los funcionarios consulares.

En relación al uso de medidas no privativas de la libertad para el caso de extranjeras detenidas, la Regla 66 expresa que se procurara en lo posible, ratificar la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas (especialmente mujeres y niños) que lo complementa. De esa forma, se brindaría la mayor protección a las víctimas de trata al tiempo de evitar la victimización secundaria que afecta a muchas mujeres extranjeras.

Normativamente, se agregan “Comentarios” a las “Reglas de Bangkok” (que no integran formalmente estas) y fueron creados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), para desarrollar reglas complementarias para el tratamiento de mujeres detenidas y sometidas a medidas privativas y no privativas de la libertad.

Es así, que en la Regla 2.1 se reconoce que al ingresar a prisión la vulnerabilidad de las mujeres en general aumenta considerablemente, y las detenidas tienen mayor riesgo de autolesionarse y cometer suicidio. Debido a ello, es importante que exista un área de recepción y procedimientos especiales que las asista en el contacto con sus familias, lo concerniente al régimen penitenciario y donde procurar ayuda en caso de que la necesiten. Las mujeres extranjeras en prisión, especialmente si no son residentes, se sienten particularmente vulnerables y es en ese momento cuando sería necesario recibir la asistencia adicional a la cual tienen derecho.

En los “Comentarios” también se distinguen Reglas aplicables a Categorías Especiales. La Regla 53 establece que debido a que el número de mujeres detenidas ha aumentado a nivel mundial (la mayoría involucradas en delitos de tráfico de estupefacientes), esta guía apunta a proveer mayores insumos a las autoridades penitenciarias en el tratamiento de ese colectivo vulnerable. Se aclara que, donde sea posible, y si la interna así lo desea, las mujeres extranjeras en prisión deben tener la oportunidad de ser trasladadas a sus países para cumplir la sentencia. Este traslado no es lo mismo que la deportación y solo es posible cuando ambos países han suscrito tratados en traslado de condenas. Ese instrumento alcanza su mayor efectividad si se lo considera inmediatamente luego de que la sentencia haya sido dictada, si las reclusas poseen información completa acerca de su derecho a requerirlo y si toman la decisión del traslado según su situación.

Por otra parte, la Regla 66 en esta guía afirma que migrantes y extranjeros están sobrerrepresentados en los sistemas de justicia de muchos países, especialmente en aquellos donde la fuerza de trabajo se compone por inmigrantes; este aumento podría atribuirse a las medidas punitivas que están siendo adoptadas contra los “extranjeros” en varios países. Es por ello que las mujeres sometidas a la trata han sido condenadas por crímenes contra la moralidad pública, prostitución o violación de las leyes de migración, invisibilizando su previa realidad de pobreza y explotación.

El círculo vicioso se conforma con mujeres detenidas y encarceladas; aquellas que están en situaciones migratorias irregulares son deportadas a sus países, y allí son perseguidas y acusadas de uso de documentos falsos o por haber salido ilegalmente del territorio. Esa criminalización limita su acceso a la protección de la justicia e impide denuncias ante las autoridades, según el Programa Global contra la Trata de Personas del año 2006.

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes.

Presentado a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el 09 de agosto de 1999, el Protocolo reconoce que la responsabilidad del fortalecimiento de la protección de las personas privadas de libertad y el pleno respeto de sus derechos es una tarea de todos; además, dicha protección de los DD. HH puede fortalecerse aún más por medios no judiciales de carácter preventivo, basados en visitas lugares a los centros de detención. Por ello, se propone como objetivo establecer un sistema de visitas periódicas a lugares donde haya personas privadas de libertad, a cargo de órganos tanto

internacionales como nacionales de carácter independiente, con el fin de prevenir la tortura u otros malos tratos.

Con ese cometido, se establece un Subcomité para la Prevención que desempeñe las funciones del Protocolo, el cual está integrado por 10 miembros provenientes de la administración de justicia, penitenciaria y policial y que son elegidos por un mandato de 4 años. De esa forma, se realizan visitas a lugares de detención, se hacen recomendaciones y se mantiene el contacto con los mecanismos nacionales de prevención, creados por los propios Estados miembros. Tanto el acceso a lugares, como la información que se recaba o la entrevista a los detenidos, debe ser sin ningún tipo de restricción.

Normativa interamericana

Los marcos normativos en el plano regional están basados en su gran mayoría, en instrumentos jurídicos de alcance universal, aunque se pretenda mantener ciertas especificidades para consolidar la protección de los derechos fundamentales en el continente americano. Es por esa razón que incluimos la normativa de las “100 Reglas de Brasilia” referida al acceso a la justicia y realizada por la Cumbre Judicial Iberoamericana.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, trata de consolidar en la región la libertad y la justicia social fundadas en el respeto de los derechos esenciales del hombre, en una mirada de protección internacional de esos derechos, además de lo que ofrece el derecho internacional de los Estados americanos.

En su artículo 8, literal 2a que refiere a las garantías judiciales mínimas, expresa que toda persona tiene el derecho como inculgado, de ser asistido por traductor o interprete gratuitamente, si no comprende el idioma hablado en el tribunal. Luego en el artículo 22 literal 6, referido al derecho de circulación y residencia, afirma que todo extranjero legalizado en un Estado miembro de esta Convención solo podrá ser expulsado en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley. Más adelante explicita que esta expulsión no puede hacerse hacia un Estado en que la vida de la persona corra peligro, por causa de raza, nacionalidad, religión o creencias políticas.

En el artículo 33 declara que los compromisos contraídos por esta Convención tienen como órganos competentes a: la Comisión Interamericana de DD. HH (CIDH) y la Corte Interamericana de DD. HH (Corte IDH), que conforman el Sistema Interamericano de protección de los DD.HH.

La “Comisión” que representa a todos los miembros que integran la Organización de Estados Americanos (OEA) fue creada por esta en 1959, tiene como función principal promover la observancia y defensa de los DD.HH. Para ello, puede formular

recomendaciones para que los Estados miembros adopten medidas progresivas en favor de la consecución de esos derechos; puede, además, solicitar informes a los Estados sobre el tema. Su accionar de trabajo se basa en tres pilares: el sistema de petición individual, el monitoreo de la situación de los derechos en los Estados miembros y la atención a línea temáticas prioritarias. El objetivo es dar atención a los grupos y poblaciones más vulnerables e históricamente sometidos a discriminación.

En 1994 en sucesivas sesiones de la CIDH, se conformó un Grupo de Trabajo para atender la situación de las personas privadas de libertad. Diez años más tarde, se establece formalmente la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, y desde 2019 su mandato incluye la Prevención y Combate contra la Tortura en el continente. El objetivo principal de la Relatoría es monitorear la situación de las personas sometidas a cualquier forma de privación de libertad o detención en los Estados miembros de la OEA.

Para lograr su cometido realiza diferentes funciones, tales como visitas a los Estados para observar y documentar esas condiciones; preparar informes con recomendaciones dirigidas a los países, con el propósito de afianzar el respeto y garantía de los derechos fundamentales de los detenidos; utilizar mecanismo de monitoreo creados por la CIDH para dar seguimiento a la situación de ese grupo vulnerable, tales como comunicados de prensa, solicitudes de información confidencial y la colaboración en organización de audiencias públicas. Otro punto importante es la de brindar asesoría en materia de políticas públicas a los Estados, relacionados con la protección y promoción de los DD. HH de los privados de libertad. En el año 2011 la Relatoría visitó Uruguay para inspeccionar en el lugar la situación del sistema penitenciario nacional.

La Corte Internacional de Justicia mientras tanto, integrada por 7 jueces nacionales de los Estados miembros de la OEA, tiene competencia para conocer cualquier caso referido a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención o de los Estados miembros, si estos, previamente, reconoce esa competencia. De esa forma, la Corte puede decidir si hubo o no violación de un derecho o libertad protegido por la Convención y tomar medidas para repararlo. Su fallo es definitivo, vinculante e inapelable.

Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad

Aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, marzo de 2008, con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia de personas y grupos vulnerables. Cuenta con el apoyo del Proyecto Eurosocial Justicia, la Asociación Iberoamericana de Ministros Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas y la Federación Iberoamericana de Ombudsman.

Las “100 Reglas de Brasilia” recogen recomendaciones destinadas a órganos públicos y promueven políticas públicas para garantizar el acceso de personas en condiciones de vulnerabilidad. Entre ellos, se focalizan en las mujeres, migrantes y personas privadas de libertad; grupos que experimentan distintas formas de discriminación en el acceso al sistema de justicia, y, por ende, menoscabo en el ejercicio de sus derechos.

La Regla 32 destaca la necesidad de garantizar el uso de intérpretes cuando el extranjero privado de libertad, se somete a un interrogatorio o es necesario transmitirle personalmente alguna resolución. Además, se destaca el planteo de ofrecer a estas personal una asistencia técnica y jurídica “de calidad, especializada y gratuita”, que les informe sobre sus derechos y revise procedimientos y requisitos procesales para su mejor acceso a la justicia

Los destinatarios de estas Reglas de Brasilia son los actores del sistema de justicia de los países iberoamericanos; los responsables de las políticas públicas del aparato judicial, jueces, fiscales y defensores públicos, policías y todo el personal que intervenga en el sistema penitenciario.

Normativa nacional

En el plano nacional los marcos normativos en relación a Derechos Humanos, se plasman en la Ley N°17.684 que crea la figura del Comisionado Parlamentario Penitenciario; la Ley N°18.446 que conforma la Institución Nacional de Derechos Humanos y la actividad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura; la Ley N°18.250 de Migración en el sentido de que en su artículo 7 establece la igualdad de derechos de los extranjeros migrantes con los uruguayos; y la Ley N°18.076 de Refugio.

La figura del Comisionado ya ha sido comentada en este trabajo, por lo que nos concentraremos en analizar los otros órganos relacionados a los derechos fundamentales de las personas, con la intención de identificar especificidades en el trato de las personas privadas de libertad.

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)

Creada por Ley N°18.446 de 24 de diciembre de 2008 es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo, cuyo objetivo primordial es el de otorgar mayores garantías a las personas en el goce de sus Derechos Humanos en relación con el Estado y evaluar la práctica armonizada de esos derechos en las leyes, las acciones administrativas y las políticas públicas en Uruguay. Se concibe como una herramienta independiente del gobierno que aporta esfuerzos en la protección de las libertades fundamentales, al tiempo que contribuye a la creación de una cultura de respeto, promoción y plena vigencia de derechos civiles, políticos, económicos, culturales y sociales.

La institución diseñó un Plan Estratégico 2019-2023 que establece el marco político para el mejor cumplimiento de su cometido, sustentado en los acuerdos nacionales e internacionales que definen la agenda de los DD.HH. Uno de los ejes de ese plan es reforzar las competencias de monitoreo y supervisión de los derechos de los privados de libertad en Uruguay.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

El MNP es un organismo de control de carácter autónomo e independiente, creado por el mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes (OPCAT), con la finalidad de esas prácticas en las personas privadas de libertad. Comenzó trabajando en la órbita del INDDHH y en 2013 adquirió su carácter autónomo de funciones.

Entre las funciones que realiza el MNP se destaca las visitas de monitoreo, no anunciadas, que realiza a los centros de detención en el país. Esta es una de las recomendaciones en la que coinciden la mayoría de los marcos normativos a nivel internacional en los más de 65 países donde existen mecanismos nacionales de prevención de la tortura; emitir recomendaciones, es por otra parte, una de las atribuciones del MNP. Además, está encomendado a realizar informes que detallen los alcances de las visitas realizadas para constatar las condiciones de las personas privadas de libertad; finalmente, propone modificaciones legislativas para disminuir las situaciones de encierro a la que se enfrentan esas personas.

En el año 2020 presentaron su informe anual, donde detallan el análisis del contexto de la privación de libertad, examina el trato y condiciones de las personas que están en situación de encierro en ámbitos como el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes, centros del sistema penal juvenil, unidades penitenciarias, dependencias policiales e instituciones psiquiátricas.

Ley de Migración N°18.250 y Ley de Refugio N°18.076

La consideración de incluir como normativa de DD. HH a esta ley de migración se debe a que contiene aspectos relativos al instrumento de la expulsión, que merecen cierto análisis. El artículo 47 literal B de la Ley 18.250 en la sección “Roles del Ministerio del Interior”, establece que este último podrá cancelar una residencia otorgada y ordenar la expulsión del país, *“de la persona extranjera que en el territorio nacional cometiere delito de carácter doloso y fuera condenado con pena de penitenciaría o registrase una conducta reiterante en la comisión de delitos, excepto los refugiados”*.

Por otro lado, el artículo 51 literal F que refiere a las causales de expulsión, agrega que una de estas es *“si habiendo ingresado legítimamente al país posteriormente se comprueba que la persona está comprendida en algunas de las hipótesis previstas en los*

literales B y D del artículo 45 de la presente ley". En estos casos se refiere a si la persona participo en delitos de genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad (literal B); o si fue condenado por delitos relacionados al tráfico y trata de personas, lavado de activos, tráfico de estupefacientes y de armas (literal D).

La elección de analizar la ley de migración y ley de refugio en el trabajo, se relaciona con un artículo publicado por la Revista Electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Pelotas en 2021 y que cuenta con la participación de una de nuestras entrevistadas, la antropóloga Cecilia Garibaldi. El trabajo, titulado "Sistema de prisión y migraciones: los instrumentos jurídicos de Brasil y Uruguay", describe las interacciones entre políticas migratorias y penitenciarias comparando los instrumentos legales y las legislaciones vigentes en ambos Estados, en situaciones de personas extranjeras en conflicto con la ley.

La normativa internacional que maneja el estudio proviene tanto de dimensiones de los Derechos Humanos, así como de las Relaciones Internacionales y el Derecho Penal. El análisis práctico en el estudio de diversas situaciones que implican las interrelaciones entre los sistemas migratorios y penitenciarios, da cuenta de cómo funcionan actualmente los instrumentos jurídicos en nuestro país. Es de esa forma que se despliegan los Tratados de Extradición que Uruguay ha acordado con otros países, el instrumento de la expulsión contemplado en la Ley de Migración, la Ley de Refugio, causales de denegación de residencia por parte de la Dirección Nacional de Migración, o matices entre residencia temporal y residencia permanente. Todos estos instrumentos legales interactúan entre sí y por ello es necesario el análisis caso por caso de las situaciones.

Las conclusiones más relevantes que surgen del trabajo en relación a Uruguay, muestran que no se dispone de un sistema informacional, de un catastro que reúna datos del detenido extranjero tales como: información personal, tipología delictiva, tramitación penal, estatus migrante, etc. La falta de ese Registro Nacional de Presos Extranjeros y la ausencia de políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos fundamentales de los detenidos extranjeros, son temas importantes en el país. *"Se precisa un registro fidedigno y no solo con fines administrativos, como lo hace PROEM, de la documentación que tiene la persona, su trayecto de vida, las redes que tiene; todo con un pensamiento de políticas públicas porque tenés que saber quién es la persona...y más importante: de la política pública por parte del Estado, de la necesidad de un seguimiento específico en la asesoría legal de los migrantes privados de libertad"* (Entrevista a Cecilia Garibaldi).

Apartado 2. Revisión bibliográfica

El trabajo de revisión bibliográfica se propuso explorar sobre la situación de migrantes y extranjeros detenidos en el ámbito regional e iberoamericano, a partir del análisis de la literatura específica en la problemática, con el objetivo de identificar protocolos de

procedimientos y monitoreo comunes en los distintos sistemas penitenciarios de los países seleccionados. Al mismo tiempo, detectar dimensiones para realizar una evaluación primaria de las prácticas actuales en Uruguay y lograr formular recomendaciones para disminuir las eventuales vulneraciones de derechos humanos de este colectivo.

La estrategia metodológica utilizada para comenzar el listado de posibles textos útiles de revisión, se compuso por un lado por la elección personal en Internet sobre contenidos que abordaban la problemática, así como por las sugerencias por parte de los tutores de la pasantía en aspectos relevantes con potencial de desarrollo teórico. De esa forma, se seleccionaron en la web, textos de actualidad sobre el colectivo migrante y extranjero detenido en prisiones iberoamericanas, al tiempo que se procuraba encontrar ejemplos en los países analizados del papel que cumple en el sistema penitenciario uruguayo la figura del Comisionado Parlamentario.

Para ello el trabajo se estructura sobre el análisis de dos fuentes principales de información que consideramos representan la mayoría de las experiencias recientes en relación a la materia en Iberoamérica, al tiempo que han constituido fuente de inspiración teórica y práctica en los distintos países.

En el ámbito regional se analizan los informes de la Procuración Penitenciaria de la Nación Argentina (PPN), que ha trabajado en la situación de extranjeros y migrantes detenidos en ese país por más de una década a través de su área temática de investigación. El criterio de selección de esa fuente en nuestro estudio, se fundamenta en el hecho de que la PPN ha servido de base teórica para experiencias similares por parte de otros organismos del continente (que también se incluyen en los documentos objeto de nuestra revisión). Tal es el caso del Mecanismo de Prevención de la Tortura de Perú y su intento por lograr la elaboración de normativa sobre la temática con la participación de funcionarios consulares.

Por otra parte, y compartiendo la base normativa de las “Reglas de Brasilia” de acceso a la justicia se da cuenta de los casos de la Defensoría Penal Pública de Chile, que aporta aspectos informativos de defensa penal novedosos en el tema y la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas reunidas en Guatemala que persigue el objetivo de aplicar una guía regional de tratamiento para personas privadas de libertad.

En el ámbito europeo la fuente seleccionada fue el Consejo de Europa y las recomendaciones del Comité de ministros a los Estados miembros relativa a los presos extranjeros, con énfasis particular en un estudio de la situación de ese colectivo en las prisiones de Cataluña. La pertinencia de este texto se justifica en el hecho de que la reforma del sistema penitenciario nacional, se asocia frecuentemente a la influencia del “modelo catalán”. Ello se evidencia en la instalación en diciembre de 2010 de las “Jornadas Penitenciarias Uruguay-Cataluña” con el objetivo de analizar la nueva institucionalidad del sistema penitenciario uruguayo (tomando como base la creación del INR por Ley 18.719) y el intercambio con las experiencias de gestión y reformas catalanas.

Además, se incluye un documento sobre la creación de una Guía Práctica de la Asociación para la Prevención de la Tortura sobre lugares de detención, al tiempo que un estudio realizado por el Consejo de Europa sobre Ofensores Extranjeros en Prisión en ese continente.

Finalmente, se presentan una serie de conclusiones y se formulan recomendaciones, algunas ya establecidas y otras emergentes y adaptadas a los tiempos actuales, que en conjunto persiguen el objetivo de considerar la alta vulnerabilidad del grupo de migrantes y extranjeros y en ese afán, lograr la máxima protección de sus derechos humanos. Esas recomendaciones se encuentran alineadas a la actividad propia de la OCP y eventualmente, podrán ser útiles en futuras políticas a ser aplicadas por ese organismo, al tiempo que se espera enriquezcan el campo académico en la materia.

La inclusión de estas fuentes (y la decisión de no considerar otras en nuestro trabajo de revisión bibliográfica), radica en la creencia de que exponen la problemática de migrantes y extranjeros detenidos en una zona geográfica que abarca a toda Iberoamérica; al mismo tiempo, dan lugar a la participación de nuevos actores, como defensores penales y funcionarios consulares, que contribuyen a la temática con otras perspectivas además de la normativa.

Un modelo regional a seguir: Procuración Penitenciaria de la Nación Argentina.

La Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) de Argentina, fue creada oficialmente en 1993 por el Poder Ejecutivo con el objetivo de proteger los derechos humanos de las personas que se encuentran privadas de libertad, comprendidas dentro del régimen penitenciario federal. Posteriormente, en 2004 fue inserta en la órbita del Poder Legislativo, constituyéndose en un órgano de control estricto de la actividad de la administración penitenciaria que garantice el pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.

En esa perspectiva de Derechos Humanos, la PPN reconoce problemáticas y dimensiones distintas que afectan al colectivo migrante y extranjero detenido en prisiones del sistema penitenciario argentino en general, y en el Servicio Penitenciario Federal (SPN) en particular. Es de esa forma que, en lo que respecta a la detención migratoria, comienza a desarrollar políticas migratorias inclusivas desde la sanción de la Ley de Migraciones N°25871 en 2004 y su reglamentación a través del Decreto 616/2010.

En los años 2007 - 2008 y reconociendo al colectivo extranjero y migrante como grupo sobre vulnerado, propone dos iniciativas: por un lado, un programa para interiorizar a los detenidos sobre el procedimiento de expulsión, en base a reuniones individuales y en forma de seminarios grupales donde se abordaban problemáticas administrativas y judiciales y requisitos y plazos del mismo; por otro lado, realiza una investigación por

parte del Observatorio de Cárceles Federales de la propia PPN, “*Extranjeros y Extranjeras privadas de su libertad en el Servicio Penitenciario Federal*”, que busca describir y dimensionar las condiciones propias de ese grupo sobre vulnerado.

Esta iniciativa se plasma en un informe en el año 2008 que utiliza técnicas tanto cuantitativas, cuyo ejemplo es el requerimiento a las unidades penitenciarias del Servicio Penitenciario Federal (SPF), de información sobre los detenidos migrantes y extranjeros allí alojados, con el objetivo de formar una base de datos de esa población; como cualitativas, donde al requerimiento anterior, se agrega un anexo donde los propios sujetos privados de libertad contestan a preguntas abiertas acerca de su condición en prisión. El resultado no fue el esperado, ya que la información llegó con demoras e incompleta por parte de las unidades requeridas y no se pudo lograr un acabado relevamiento estadístico de los datos.

De todas formas, se realizó un muestreo obtenido a través de la base de datos del Observatorio a partir de listados de detenidos enviados por las unidades, además de una nómina de extranjeros y migrantes proporcionada por el Sistema de Consultas Judiciales del Servicio Penitenciario Federal. En esa muestra pudo observarse que el promedio de edad de los detenidos era de 34 años, que eran migrantes provenientes en su mayoría de países latinoamericanos, que poseían hijos, con un nivel educativo de secundaria incompleta y que, principalmente, la mayoría de los hombres residían en el país al momento de su detención. Se emitió un informe preliminar de los datos que precisaba de actualización futura para lograr resultados más acertados.

En el año 2014 la PPN comienza a advertir sobre la presencia de prácticas y dinámicas que afectan los derechos fundamentales del grupo de extranjeros y migrantes en prisión, sobre todo del endurecimiento de la política migratoria argentina; el marco normativo se dio por el Decreto 70/2017 que modificó aspectos esenciales de la Ley 25871, lo que conllevó a mayores vulneraciones de los derechos de ese colectivo en particular.

En ese mismo año se actualizan los datos obtenidos en 2008 y se redacta un nuevo informe para dar cuenta de nuevas dimensiones en la temática. Es así que se observa que en lo que refiere a su situación procesal, el 80% manifiestan ser primarios (es decir que no estuvieron detenidos en cárceles antes de la presente detención en Argentina, pero no existe referencia a los antecedentes en sus países de origen) y de ellos el 56% son condenados. El 60% concurre a cursos o talleres educativos en prisión, aunque la mayoría se inscribe en enseñanza primaria debido a la dificultad de obtener títulos que acrediten su nivel educativo previo, lo que es un ejemplo de sobre vulneración de su derecho a la educación. En relación a las actividades laborales se constata que el 58% trabaja en la unidad, pero de ellos el 31,3% no recibe remuneración por su trabajo (peculio), lo que constituye otra sobre vulneración en particular de ese colectivo. Finalmente, el 62,3% de ellos recibe visitas de familiares y amigos, pero los únicos que reciben asistencia por parte de funcionarios consulares son los no residentes provenientes de Europa Occidental; el resto no goza de este beneficio, lo que constituye otra vulneración de derechos.

En el año 2019, en su Informe Anual la PPN releva y actualiza los datos anteriores. De esa forma se observa que los extranjeros y migrantes en prisión representan el 6% del total de población encarcelada en el país; mientras, a nivel federal el grupo de extranjeros y migrantes detenidos constituye el 20% de la población penitenciaria total de 13.358 personas. De esa proporción, el 84% son varones adultos, de los cuales más de la mitad están detenidos por delitos vinculados a la Ley de tráfico de estupefacientes y son condenados, en promedio, con penas de entre 4 y 6 años. El 91% de ellos son de nacionalidades latinoamericanas y se aprecia una mejoría en la participación en instancias educativas, pero un descenso en lo que refiere a sus actividades laborales, donde solo un 21% trabaja, profundizando su vulneración como colectivo específico.

Finalmente, “más allá de algunos espacios de alojamiento exclusivo en algunas pocas cárceles, el grueso de la población extranjera comparte alojamiento con el resto de la población” (Informe Anual, PNP, 2019, p.199). Es decir, no existen políticas penitenciarias concretas sobre el alojamiento exclusivo para detenidos extranjeros y migrantes, aunque se han propuesto desde por lo menos el año 2007; sí se pueden constatar espacios de alojamiento exclusivo para varones extranjeros en los pabellones C y D de la Unidad Residencial V de Ezeiza, últimamente destinados para detenidos que no hablan español.

A principios de 2019 la PPN envía a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), un informe titulado “*Principios iberoamericanos sobre los DD. HH de los migrantes, expulsados y otras personas en el contexto de movimientos migratorios mixtos*”. En el mismo se considera a las migrantes y extranjeros privados de libertad como sujetos en situación de especial vulnerabilidad y se sugiere la implementación de dos principios. En el primero de ellos se solicita que la Dirección Nacional de Migración informe de las detenciones migratorias como forma de permitir que otros actores del Estado y la ciudadanía participen en el proceso. El segundo principio resalta la importancia de contar con bases de datos confiables sobre la detención migratoria, así como de información estadística sobre el número de personas retenidas, los lugares de detención y las ordenes ejecutadas en el procedimiento de expulsión. La CIDH acepta la sugerencia de la PPN y aprueba la Resolución 04/19 que contempla esos requerimientos en su Principio 70².

La Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), ha sido pionera en Latinoamérica en lo que refiere a la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, dentro del sistema penitenciario federal de Argentina. En las últimas dos

² “Los Estados deben garantizar la disponibilidad de mecanismos de monitoreos independientes y autónomos y autorizar el acceso de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales a los centros de detención, con el fin de monitorear las condiciones de detención y garantizar incluso el acceso a todas las instalaciones en los lugares de privación de libertad; acceso a información y documentación relacionada a las personas privadas de libertad; y la posibilidad de efectuar entrevistas privadas y confidenciales con las personas privadas de libertad y con el personal”. (CIDH, Resolución 04/19, Principio 70).

décadas, la emergencia de los extranjeros y migrantes detenidos ha surgido como una problemática que es objeto de atención por parte de la PPN. Su desempeño ha influido en organismos similares de otros países latinoamericanos, por lo que creemos que es un “modelo a seguir” a nivel regional en lo que tiene que ver con la vulnerabilidad de los derechos de ese colectivo específico.

Guía regional para la defensa pública y la protección de las personas privadas de libertad-Guatemala, 2013

En el año 2013 en Guatemala se confeccionó una guía regional que surge como parte del trabajo de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF) en conjunto con EUROsocial II, con el objetivo de fortalecer los mecanismos de protección en favor de grupos vulnerables de detenidos y al mismo tiempo, incidir en los cambios requeridos para mejorar la atención a estos. Su adopción supuso la estandarización de los parámetros mínimos que cada Defensoría pública exige respecto a los derechos de los detenidos de grupos vulnerables, en cada uno de los países de la región.

La fuente principal para la realización del estudio (Guía Regional para la Defensa Pública-Memoria Explicativa, Guatemala, 2013) fueron las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad” de Brasilia, 2008, que tiene como objetivo garantizar el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a las personas de colectivos vulnerables el pleno goce de los servicios del sistema judicial. Evidentemente, uno de esos grupos con alta vulnerabilidad lo constituyen los migrantes y extranjeros detenidos en prisiones de la región.

La Regla 13 de Brasilia reconoce que el desplazamiento de una persona fuera del territorio del estado de su nacionalidad puede constituir una causa de vulnerabilidad. Con el mismo tenor se manifiesta la opinión de la Corte IDH, cuando afirma que *“la vulnerabilidad de este colectivo aumenta cuando por causa de su sola situación migratoria irregular, son privados de su libertad en centros penitenciarios junto a personas procesadas por la caución de delitos”*. Es por ello que se recomienda no sean alojados en prisiones comunes *“cuya finalidad es incompatible con la naturaleza de una posible detención de una persona por su situación migratoria, u otros lugares donde puedan estar junto con personas acusadas o condenadas por delitos penales”* (AIDEF, 2013, p.130).

Consecuentemente con esta línea de pensamiento, se postula que los migrantes deben contar con garantías en su derecho a la información y acceso efectivo a la asistencia consular, según lo establece la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Además, deben gozar de los mismos derechos que los detenidos nacionales, al tiempo que tendrán el derecho a la asistencia gratuita de un intérprete que facilite la comunicación con sus defensores.

Es debido a todo ello que AIDEF aprueba un *“plan estratégico para la implementación de las 100 Reglas de Brasilia con los objetivos de comprometerse a proporcionar programas de capacitación para defensores públicos, establecer un plan de difusión de las 100 Reglas, promover estrategias de coordinación y fortalecimiento de relaciones con otros institutos y establecer en las Defensorías Penales condiciones político-institucionales que permitan su implementación”* (Memoria Explicativa, AIDEF, 2013, p.46).

Ello supone implementar estrategias de verificación de las condiciones de los centros de privación de libertad, realizando visitas de monitoreo directamente o coordinándose con los respectivos mecanismos nacionales de prevención de la tortura u *“otras autoridades que tengan competencia en la materia”* (AIDEF, 2013, P.73). De esa forma se podrá hacer un seguimiento de las condiciones de detención de extranjeros y migrantes y velar por el respeto de sus derechos fundamentales.

Según este estudio *“las visitas constituyen el conjunto de procedimientos operativos y analíticos diseñados y organizados desde una perspectiva de derechos humanos, que se aplican para establecer un grado de adecuación a los estándares internacionales mínimos de calidad de los establecimientos penitenciarios, al tiempo de identificar recomendaciones que se deben de hacer a las autoridades para mantener esos estándares”* (AIDEF, 2013, P.75).

La elaboración de protocolos o manuales es pieza clave en el desarrollo de esas visitas periódicas, teniendo en cuenta las buenas prácticas existentes al mismo tiempo que se consideran indicaciones formuladas por los organismos internacionales, y con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de defensa de los derechos humanos.

La pertinencia de la selección bibliográfica de una guía regional para la protección de grupos vulnerables, creemos se asienta en reconocer el aporte de insumos que se agrega al trabajo de la OCP por mejorar el monitoreo y los protocolos de relevamiento sobre el grupo específico de migrantes y extranjeros en prisión, tema que no había sido objeto de atención específica previamente.

Cabe aclarar que tanto esta Guía Regional de Guatemala como los informes de las Defensorías de Chile que se analizan a continuación, comparten como base teórica los estándares de las “100 Reglas de Brasilia”, y la decisión de utilizar esa fuente en común obedece a nuestra intención de ejemplificar cómo se aborda esta temática particular en distintos lugares de Iberoamérica que enfrentan la misma problemática.

Defensoría Penal Pública de Chile-EUROsocial+

En conjunto con EUROsocial+ de la Unión Europea, la Defensoría Penal Pública (DPP) chilena elabora en 2018 el “Modelo de Defensa Especializada para Personas Migrantes y Extranjeras”, con el objetivo de ajustar los estándares de atención a personas de ese colectivo desde una perspectiva que salvaguarda sus derechos. El trabajo describe situaciones que, en el ámbito del proceso penal, enfrentan las personas migrantes y aborda garantías adicionales de éstos, como son la necesidad de un traductor o intérprete y el derecho a la asistencia consular; al tiempo que ofrece recomendaciones (Defensoría Penal Pública, 2018) *“para la implementación de una defensa especializada a través de defensores preferentes de imputados inmigrantes”*.

La idea central de este estudio es que las personas migrantes y extranjeras, además de que están privadas de libertad, plantean situaciones de vulnerabilidad mayor que el grupo no migrante; esto es motivo de consenso en la totalidad de la normativa a nivel internacional. De ahí se deduce que el sistema judicial se debe configurar como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condiciones de vulnerabilidad; se deben adoptar medidas de especialización de profesionales y operadores del sistema judicial para la atención de esas personas, al tiempo que promover una política pública que garantice la asistencia técnico-jurídica en la defensa de sus derechos.

“El derecho a ser tratado con igual consideración y respeto es el principio que motiva la existencia de una defensa especializada para extranjeros en Chile” (Defensoría Penal Pública, 2018, pp.15). Esa defensa especializada propone un modelo que incorpore la integración en la defensa penal de las normas sobre extranjeros y migrantes, que debe materializarse a través de reconocer las garantías procesales y de considerar el estatuto especial que los rige en el ámbito migratorio. Es así, que se deben considerar las consecuencias en el ámbito migratorio de una condena penal, como aquellas del ámbito penal que afectan la situación migratoria.

En el capítulo de recomendaciones se sugiere (Defensoría Penal Pública de Chile, 2018): *“recopilar datos estadísticos sobre el número de personas migrantes respecto de los que se ha decretado la libertad provisional y que se han sustraído de la acción de la justicia. Asimismo, se recomienda a los defensores que conozcan la situación de arraigo del migrante para de esa forma construir y demostrar sus vínculos en el país, que eventualmente podrían facilitar la decisión del juez”*. Al mismo tiempo se deberá considerar los beneficios inter penitenciarios como salidas esporádicas, de fines de semana, junto a penas sustitutivas a las privativas de libertad como las salidas transitorias.

Esos beneficios están impedidos de ser usufructuados debido a la situación migratoria irregular de parte de los detenidos migrantes, por lo que se recomienda en ese sentido *“establecer un vínculo institucional para la designación de funcionarios de enlace en las respectivas oficinas regionales del Registro Civil, para agilizar los trámites de identificación y documentación de personas migrantes y extranjeras”* (Defensoría Penal Pública de Chile, 2018, p.24). Para atender simultáneamente a los principios de igualdad ante la ley y prohibición de la discriminación, se recomienda iniciar un trabajo conjunto

de las instituciones implicadas para la definición de competencias en relación con el nombramiento de intérpretes y traductores, y asistir al detenido gratuitamente si desconoce el idioma español; adicionalmente se recomienda la elaboración de un protocolo de actuación común en esos casos.

Otra recomendación destacada consiste en establecer un registro de traductores e intérpretes independientes y cualificados que se pongan a disposición de los defensores públicos. Se recomienda, también, no utilizar los mismos intérpretes que han trabajado con la policía en el momento de realizar la comunicación entre el defensor y el defendido.

En relación al derecho a información sobre asistencia consular se hace una recomendación a la DPP para poner en marcha los mecanismos necesarios para registrar estadísticamente el número de causas seguidas contra persona migrante o extranjera, en la que los defensores públicos han alegado la ausencia de notificación consular como causa de suspensión de la audiencia. Por ello se recomienda que los defensores pregunten a sus defendidos si solicitaron asistencia consular y si ella fue prestada o no, ya que, en caso negativo, la privación de libertad podría ser impugnada.

En cuanto a las recomendaciones para la implementación de un modelo de defensa especializada a través de defensores preferentes, se recomienda que en cada defensoría regional se cuente con un defensor público capacitado en materia de leyes de extranjería y de refugio, y de esa forma ofrezca asesoría legal y defensa penal efectiva.

Finalmente, se recomienda proponer a las defensorías regionales implementar un sistema de atención donde se informe a los migrantes las situaciones de su estatus migratorio y sus derechos, al tiempo de realizarles una entrevista para recabar datos de contacto y redes de apoyo. En forma adicional se debería entregar una cartilla con información sobre sus derechos, al tiempo que desplegarlas en zonas de tránsito de migrantes, oficinas regionales y juzgados.

Aunque pareciera a simple vista que la elección de esta documentación bibliográfica estuviera más relacionada con recomendaciones al Poder Judicial uruguayo, consideramos que ciertos aspectos de la “defensa especializada” que se describe, constituyen una novedad en el tema de los extranjeros y migrantes detenidos en el sistema penitenciario y la protección de sus derechos. La necesidad de establecer vínculos con el Registro Civil para agilizar su identificación, antes, durante y luego del encierro; el derecho a la información consular que muchas veces no es utilizado de manera regular; y, sobre todo, la figura de un defensor público capacitado en cuestiones de extranjería, refugio y asilo, son temas en los que tendrían que participar más actores del Estado y la sociedad civil.

Defensoría del Pueblo de Perú- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

En diciembre de 2018 dentro de la actuación de la Defensoría del Pueblo de Perú y con la asistencia del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP-T), se confecciona el informe denominado “Retos del Sistema Penitenciario Peruano: un diagnóstico de la realidad carcelaria de mujeres y varones”. En un apartado del mismo se describe la realidad de migrantes y extranjeros en prisiones peruanas.

A julio de 2017 este colectivo representaba el 2% de la población penitenciaria total, con un total de 1715 detenidos (1453 varones y 262 mujeres). Se constata, además, que las nacionalidades que mostraban mayor número correspondían a colombianos, mexicanos y españoles; asimismo, el delito prevalente era el relacionado con el tráfico ilícito de drogas.

Fueron varios los hallazgos que surgieron de ese informe (DPP-MNP-T, Perú, 2018); en primer lugar, se detecta que la comunicación y visita consular a los detenidos extranjeros, se dificultaba debido a los procedimientos burocráticos del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) relacionados a solicitudes de autorización para la visita consular con debida anticipación, o la solicitud de permiso especial de los familiares.

Por otra parte, los problemas más frecuentes y de mayor visibilidad de este grupo se concentraron en la ausencia de visitas de familiares durante la etapa de reclusión, al tiempo que la carencia de recursos económicos para disponer de artículos de primera necesidad y la atención de salud. En lo que refiere a esto último, la intervención de la Defensoría del Pueblo plantea ante autoridades del Seguro Integral de Salud para que no se inscribiera a los extranjeros y migrantes en el tipo de modalidad de aplicación excepcional y temporal, sino en la de afiliación directa temporal, con lo que el acceso a la salud de ese colectivo fue mayor.

El INPE por su parte organiza una campaña nacional de asistencia legal para internos extranjeros en el mismo año (Informe Estadístico Penitenciario, 2018) que reúne a 1624 detenidos de 47 penales del país, que involucró a 88 abogados de la institución y otros 43 del Ministerio de Justicia y DD. HH; con el propósito de determinar la situación jurídica de cada interno extranjero revisando sus expedientes y brindando orientación para iniciar tramites, acogiéndose a los beneficios penitenciarios.

Es pertinente destacar que la elaboración de normativas contó con la ayuda de representantes consulares, cuya idea de centralizar su alojamiento en Lima, servía, justamente, para facilitar los contactos y las visitas de sus respectivos consulados y de esa forma evitar la dispersión por territorio peruano.

La mirada europea sobre detenidos extranjeros y migrantes

Recomendaciones sobre extranjeros en prisiones-Generalitat de Catalunya

En el año 2012 la Generalitat de Cataluña formula recomendaciones en relación al tema de los extranjeros detenidos en centros penitenciarios de esa comunidad española. Comienza con la conveniencia de dictar directrices específicas y lo ejemplifica con lo recomendable de dictar una circular sobre la atención a los internos extranjeros y migrantes, como forma de considerar la especificidad de ese colectivo. Se sugiere por parte de la Generalitat (2012) que tal circular incluya dotación de personal y su formación profesional, aspectos de regulación de convivencia, condiciones de vida e instalaciones, información que se debería brindar a los detenidos y peculiaridades de los objetivos de trabajo (gestión de documentación, expulsión, contactos consulares, etc.).

La sugerencia por parte del estudio (Extranjeros en Centros Penitenciarios Catalanes, 2012) de mejorar la información a los internos extranjeros y migrantes en calidad y frecuencia, constituye otra recomendación vital, ya que se trata de cuidar el proceso de acogida con la facilitación de la información escrita en los idiomas más habituales sobre derechos y deberes, organización de actividades, rol de los profesionales, procedimientos de queja y contactos con consulados. Implica la creación de la figura del “asistente a los internos extranjeros” (Extranjeros en Centros Penitenciarios Catalanes, 2012, p.437) como la de aquel detenido extranjero que domina otros idiomas y proporciona clara información a los recién llegados en todo tipo de situaciones en la prisión.

Además, es necesario que el detenido cuente con información suficiente acerca de qué ocurrirá cuando recupere la libertad (si puede permanecer en el país o será expulsado), al tiempo que apoyar la construcción de un futuro realista. Para ello se sugiere potenciar la posibilidad de formación, trabajo y educación dentro y fuera del centro penitenciario, con la gestión de ofertas de trabajo que respondan a las necesidades del mercado, al tiempo que favorecer el aprendizaje de español e inglés.

Una de las recomendaciones que supone luchar contra mayores obstáculos es la de “favorecer la conexión del preso extranjero con el exterior para así reducir su aislamiento social” (Extranjeros en Centros Penitenciarios Catalanes, 2012, p.439). Eso se lograría si las autoridades promovieran un régimen de visitas más flexible para esos detenidos con poco capital social, y que de esa forma sus familiares lejanos encuentren espacios de residencia para permanecer dos o tres días. Al mismo tiempo sería útil permitir llamadas más frecuentes en horas distintas a las normales de los otros detenidos tomando en cuenta las diferencias horarias con sus países de origen, al tiempo que ampliar el uso de correo electrónico o videoconferencias por Internet.

El incentivo de la participación de expertos de universidades en el asesoramiento y diseño técnico de estos proyectos de innovación, son, finalmente, las últimas recomendaciones, en el sentido de acumular e informatizar datos relevantes sobre los internos sistemáticamente, para facilitar el trabajo y la coordinación de los profesionales, así como los procesos de evaluación y mejora del sistema.

Finalmente, existe un Anexo a la Recomendación CM/Rec (2012)12 en el apartado de la ubicación de los detenidos que estipula que “las decisiones sobre si se debe acomodar a los presos extranjeros juntos se deberán basar, principalmente, en sus necesidades individuales y en la facilitación de su integración social, a la vez que se garantiza un entorno seguro para los presos y el personal” (CM/Rec (2012)12, p.9).

Consejo de Europa- “Ofensores extranjeros en prisión en Europa”-2019

En primer lugar, consideramos que la inclusión de este estudio aporta otra perspectiva a nuestro trabajo sobre la problemática de migrantes y extranjeros detenidos, ya que considera especificidades propias del continente europeo sobre la temática, distintas a lo que ocurre en el ámbito latinoamericano. Se trata de un estudio descriptivo que intenta presentar los datos disponibles sobre el número de extranjeros detenidos en la población carcelaria de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa.

La metodología empleada se asienta en la recolección de información de cuestionarios, que fueron enviados cada año a corresponsales nacionales de las administraciones penitenciarias en cada país. Resultado de ello, fue la organización de una extensa red de expertos del campo penitenciario que interactuaron entre ellos y con órganos internacionales como el Centro de Estudios Penitenciarios y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Los cuestionarios, una vez completados fueron devueltos a la Universidad de Lausana en Suiza para ser examinados y analizados por un grupo de expertos que compiló los principales indicadores y creó un perfil de país para cada Estado miembro. Posteriormente, se reenviaron a los corresponsales nacionales de cada país, para que incluyeran cambios súbitos de tendencias o características del método de recogida de datos. Finalmente, se organizó una reunión con esos corresponsales donde participaron 41 funcionarios de 35 administraciones penitenciarias del Consejo de Europa; los datos de cada país fueron revisados y de esa forma se pudo establecer una serie de relativa confianza para el periodo 2005-2015, en relación al número de extranjeros detenidos en casi todos los Estados miembros.

De la lectura y análisis de los datos obtenidos pueden extraerse algunas conclusiones. El estudio, sobre la base de una clasificación geográfica divide al continente europeo en tres grupos de países: occidentales, centrales y orientales. Además, evidencia que en 2005 las tasas de población recluida estaban distribuidas de acuerdo al siguiente patrón: Europa Occidental mostraba las tasas más bajas, seguida por tasas intermedias en la región central europea y finalmente, las tasas más altas se daban en Europa Oriental. Por otra parte, se observa que en 2005 el porcentaje de detenidos extranjeros fue extremadamente bajo (menos del 5% en relación a la población total) en países de Europa Central y Oriental; a la inversa en Europa Occidental el porcentaje fue relativamente alto. Eso significa que los extranjeros detenidos estaban sobrerrepresentados únicamente en esa última región europea.

Diez años más tarde, la distribución geográfica general de las tasas de la población detenida en Europa, permaneció casi igual a la observada en 2005, pero hubo un cambio en las tendencias entre los países. Por su parte la distribución de detenidos extranjeros siguió el mismo patrón que en 2005 (siguieron sobrerrepresentados en Europa Occidental). En suma, el porcentaje de detenidos extranjeros en instituciones penales de esta zona geográfica, fue más alto en 2015 en comparación con diez años antes.

Estos resultados, sin embargo, muestran que las tendencias de porcentaje de extranjeros detenidos en el total de la población encarcelada pueden ser engañosas porque ese porcentaje también sufre la influencia de las tendencias acompañadas por el número de detenidos nacionales. De esa forma, si durante un período de decrecimiento de la población en prisión, el número de detenidos nacionales disminuye más rápido que el número de extranjeros detenidos, entonces el porcentaje de estos últimos en el total de la población detenida, aumentará de manera acorde.

Finalmente, se concluye que es razonable esperar en general una tendencia de entre el 5% y el 15% de ese colectivo en la población de prisiones europeas.

Síntesis

La Procuración Penitenciaria de la Nación de Argentina y el Consejo de Europa constituyen las fuentes principales de literatura sobre el tema de los detenidos extranjeros y migrantes, en la región y en Iberoamérica, respectivamente. El análisis de ambos cuerpos teóricos permite identificar experiencias similares en varios países y hace posible constatar coincidencias en las orientaciones sobre monitoreo, protección y seguimiento de las situaciones que pueden atentar contra los derechos humanos del grupo migrante y extranjero en prisión. Es decir: existe un consenso internacional sobre las principales recomendaciones generales emitidas para garantizar los derechos humanos de este colectivo en particular; pero se visualizan, también, particularidades específicas en los distintos sistemas penitenciarios.

La unanimidad de recomendaciones se evidencia en las referencias de que, en ocasión de la detención de individuos extranjeros y migrantes, es imprescindible se les brinde a estos detenidos que no hablan la lengua del país, traductores e intérpretes para que conozcan la causa del delito cometido, las razones de la sentencia y todo lo referente al aspecto jurídico y legal de su defensa. Concomitantemente, al ser trasladados al centro de detención deberán ser advertidos en forma escrita y en su idioma de las condiciones, derechos y deberes del lugar de destino. Ello ayudaría a respetar un trato de igualdad y ajeno a cualquier signo de discriminación en su contra.

Asimismo las facilidades de acceso a trabajo y educación deberían ser parte de un proceso que elimine potenciales obstáculos para que las personas de este colectivo tengan el pleno goce de usufructuar sus derechos; en ese sentido, se reconoce de forma general las dificultades que enfrentan extranjeros y migrantes para acceder a oportunidades laborales y educativas, en ocasiones por la imposibilidad de lograr una comunicación adecuada si

no conocen el idioma, y en otros casos por la discriminación realizada por funcionarios y detenidos nacionales. Además, la difícil obtención de certificados que demuestren el nivel educativo o la especialización laboral, ahondan aún más la situación de desventaja a la que se enfrentan. Finalmente, las posibilidades de acceso a la atención médica y a actividades recreativas que son brindadas a los detenidos nacionales deben acompañar en este proceso de garantía de derechos en igualdad de condiciones del colectivo de migrantes y extranjeros.

Otro aspecto que recoge opiniones unánimes es el que refiere a que en la vida diaria intramuros es deseable que el personal que trabaje directamente con este colectivo, esté capacitado profesionalmente con herramientas idiomáticas para lograr una efectiva comunicación y que pueda asimilar las diferencias socio culturales que puedan presentarse. La actualización educativa permanente del personal a cargo de extranjeros y migrantes, debería incluirse en actividades regulares propiciadas por las distintas unidades penitenciarias.

Propiciar que ese mismo personal actúe de nexo entre los detenidos y la debida asistencia consular a la que tienen derecho, constituye una de las recomendaciones más generalizadas dentro de la literatura normativa y académica que trata este tipo de situaciones; es una actividad clave en la tarea de idear formas nuevas de aproximación en la relación detenido-funcionario consular.

En ese mismo sentido, el debate a que se faciliten tratamientos de reinserción social sobre todo en el caso de migrantes detenidos con relativo arraigo en el país que los mantiene en prisión, también encuentra amplia aceptación. La inclusión de los individuos en centros de pre-egreso distribuidos en las diversas dependencias, pasible de potenciar el regreso a su entorno social sobre todo si se exploraran procedimientos que posibiliten incluir a la familia en esos talleres en el momento previo a ser liberados, encuentra eco en la mayoría de los estudios analizados.

Finalmente, se evidencia una absoluta coincidencia de opiniones cuando se recomienda que los detenidos extranjeros y migrantes tengan derecho a visitas regulares por parte de órganos gubernamentales, jueces, ONG y actores que, de alguna manera, se relacionen con este colectivo de alta vulnerabilidad. La recomendación de que estos organismos colaboren entre sí para lograr una mejor visión sobre la problemática, se considera de forma muy positiva. Solo de esa forma será posible atender las múltiples necesidades que se detectan en la vida diaria en prisión de personas con poco capital social, muchas veces sin visita y con dificultades para comunicarse en la mayoría de los casos.

Por otro lado, existen recomendaciones que surgen de referencias que no conforman un sentido de unanimidad; se plantean como deseables en algunos estudios y en otros no se incluyen como tales. Tal es el caso del intento en algunos sistemas penitenciarios de superar la desventaja de oportunidades a la que se enfrenta el colectivo migrante y extranjero respecto al de nacionales detenidos, haciendo hincapié en la posibilidad de que sean alojados en un mismo sector de las instalaciones carcelarias. Las opiniones en este aspecto se dividen, ya que existen estudios que propician el agrupamiento de individuos

con dominio de la misma lengua y características socio culturales; mientras por otro lado, se denuncia que ello significaría una forma mayor de precariedad del grupo debido a que no pueden suplir carencias e irregularidades diarias por el hecho de no contar con visitas, lo que aumentaría su vulnerabilidad.

En este sentido es interesante contraponer las Recomendaciones sobre extranjeros en prisiones de la Generalitat de Catalunya, que refieren que la decisión de alojar a los extranjeros en un solo alojamiento debe basarse en las necesidades del individuo y su integración social, garantizando siempre un entorno seguro tanto para ellos como para el personal a cargo; mientras que por su parte la Procuración Penitenciaria de la Nación de Argentina, ha ensayado experiencias de corta duración.

Al respecto, puede mencionarse que Uruguay también ha atravesado por este debate, obteniéndose evidencia no concluyente. En palabras de uno de los entrevistados: *“Hubo una idea de agrupar a los extranjeros en el Módulo 6 del Comcar, para facilitar el contacto con ellos; pero no todos estaban aptos para ir al 6...por medidas de seguridad. Los fundamentos para eso era que mejoraban el traslado, las visitas consulares, los seguimientos, etc. No tuvo éxito...en Argentina también se intentó, pero se desvirtuó. Creo que es un arma de doble filo: puede ser una discriminación ‘positiva, un beneficio por nacionalidad o una segregación; lo que no sea parte de los nuestros, mandálos para ahí”* (Entrevista a Martin Correa).

Apartado 3. Análisis estadístico

En Uruguay, la problemática de los extranjeros en los centros de detención ha tenido un abordaje tangencial en cuanto a problemática institucional. Ahondar en el tema de forma focalizada, redundará en datos relevantes que enriquezcan el conocimiento teórico sobre una realidad emergente, al tiempo que aportará soluciones a la demanda de un colectivo con vulnerabilidades especiales. La Oficina del Comisionado Parlamentario se propone implementar un monitoreo de los desafíos a los que se enfrenta este colectivo, y de esa manera detectar su complejidad particular, al tiempo que formular recomendaciones que puedan mitigar los efectos negativos sobre la protección de sus derechos fundamentales.

En el mismo sentido, desde el Instituto Nacional de Rehabilitación y en particular desde PROEM se busca promover una práctica formalizada e institucionalizada del tratamiento a las personas privadas de libertad (PPL) extranjeras en el sistema penitenciario como forma de garantizar el cumplimiento efectivo de sus derechos.

Debido a todo ello, en nuestro trabajo consideramos de suma importancia el análisis de las estadísticas disponibles sobre la población extranjera y migrante en el sistema penitenciario de Uruguay; conocer esta información constituye el necesario primer paso para un abordaje integral de la problemática. Finalmente, la posibilidad de contribuir con este objetivo a través de los datos de que disponemos por nuestra actividad laboral como

referente de PROEM, constituye tanto una aspiración como un desafío a los propósitos de este estudio.

Para aproximarnos a un primer análisis estadístico en este trabajo, es necesario aclarar que se utilizaron tres fuentes de información. La primera de ellas refiere al pedido de información por nuestra parte al INR, el que generó un número de expediente para habilitar los datos solicitados y que muestra la *evolución histórica* de detenidos extranjeros y migrantes, desagregados por sexo y unidad de alojamiento desde el año 2016 a la primera mitad del año 2021.

La siguiente fuente de datos se obtuvo de la Oficina del Comisionado Parlamentario y contiene la información general de 353 detenidos extranjeros y migrantes al 26 de enero de 2021, al que nos referiremos como de *información general* puesto que contempla la mayoría de las variables que pretendimos estudiar. Es gracias a ello, que se obtienen datos acerca de: fecha de nacimiento, tipología delictiva, situación procesal y fecha de inicio de proceso, condición penal, además de conocimiento acerca de quiénes residían en el país antes de ser detenidos, o disponen del beneficio de visitas o de recibir paquetes y encomiendas.

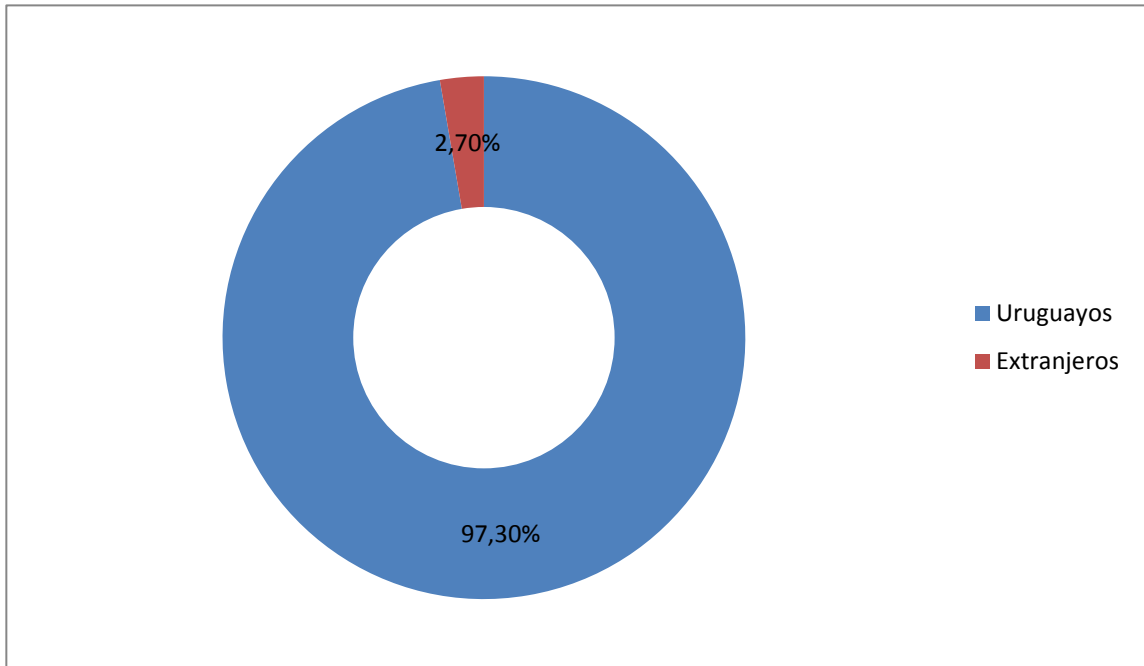
Finalmente, nos centraremos en la información detallada de 95 detenidos migrantes y extranjeros alojados en la Unidad N°4 (ex Comcar) al 22 de setiembre de 2021, datos que consideramos los más actualizados por el hecho de estar en contacto directo con ese colectivo en nuestra función de referente del Programa de Atención al Extranjero y Migrante del INR. Es así, que se recogen de primera mano insumos que aportan luz sobre temas como asistencia consular, acceso a educación y oportunidades laborales y aspectos relacionados a la salud de los internos. Es justamente en estos últimos aspectos donde se hace imprescindible operacionalizar variables tales como: “estudio”, “trabajo” o “recibe visita”, para establecer criterios definidos en cada una de ellas. El objetivo es lograr un conocimiento más detallado de la situación actual de los 95 detenidos extranjeros en la Unidad N°4 (un 27% de la población total de extranjeros y migrantes detenidos a nivel nacional a enero de 2021). A este insumo de información lo denominaremos *Datos Unidad N°4*.

Evolución histórica PPLS extranjeros y migrantes

Según la Oficina del Comisionado Parlamentario a junio de 2021, en Uruguay existían 13711 personas privadas de libertad. Por su parte, datos del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) en el mismo período constatan 380 detenidos extranjeros y migrantes encarcelados en el país, lo que solo representa 2,78% de la población total en prisión (Gráfico 1). En su proyección histórica este colectivo presenta una tendencia a la estabilización en lo que refiere a la proporción de migrantes detenidos, mientras que en números absolutos aumenta en niveles similares a la población general. De acuerdo a la OCP la población total encarcelada que en lo que va del siglo XXI se triplicó; en 2020, la

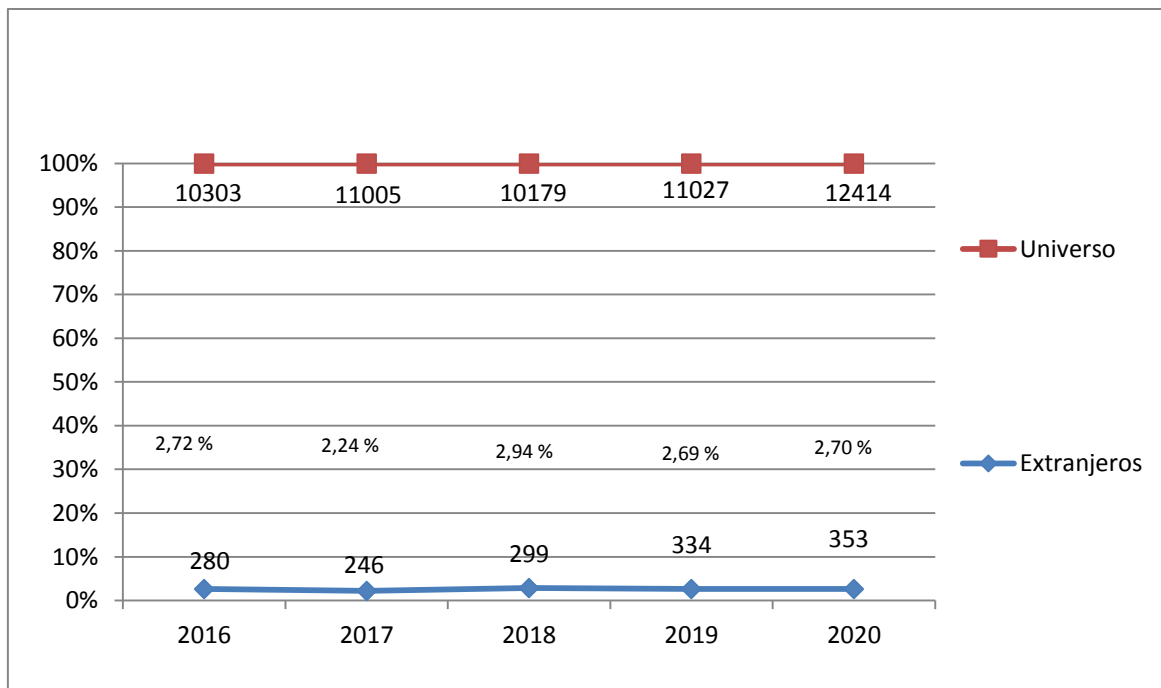
población creció en promedio el 12,6% respecto al promedio anual de 2019 y en junio de 2021 el aumento fue del 11,1% respecto a los últimos 12 meses.

Gráfico 1. Representación porcentual extranjeros en población penal (Total Uruguay)



FUENTE: Elaboración propia en base a datos INR enero 2021. Total 353 casos.

Gráfico 2. Evolución histórica de extranjeros y migrantes detenidos.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos INR y OCP (2016-2020)

Como muestra el Gráfico 2, es posible observar la población total detenida, el porcentaje y el número de casos de migrantes y extranjeros en el periodo 2016-2020. Es preciso aclarar que, aunque no se dispone de información anterior al año 2016, sí se cuenta con datos del año 2007 por parte del anterior Comisionado Parlamentario, Álvaro Garcé. Ese año los detenidos extranjeros y migrantes fueron 212, lo que supuso un 2,9% del total de la población.

De esa forma es posible observar que la población de extranjeros detenidos en relación a la población total en prisión se mantiene estable en términos proporcionales; mientras que en términos absolutos se evidencia un crecimiento constante entre los años a los que se tuvo acceso. En el año 2017 decrece 0,48% y en el año 2018 aumenta 0,22% para luego continuar aumentando a lo largo de todo el período analizado.

Cabe destacar que en 2018 se registra una caída en la cantidad total de personas privadas de libertad; una posible explicación a ese fenómeno puede deberse a la aprobación a finales de año del nuevo Código del Proceso Penal, que al originar cambios en la actuación de los actores de política criminal (policía, fiscales, jueces) pudo también afectar esas cifras.

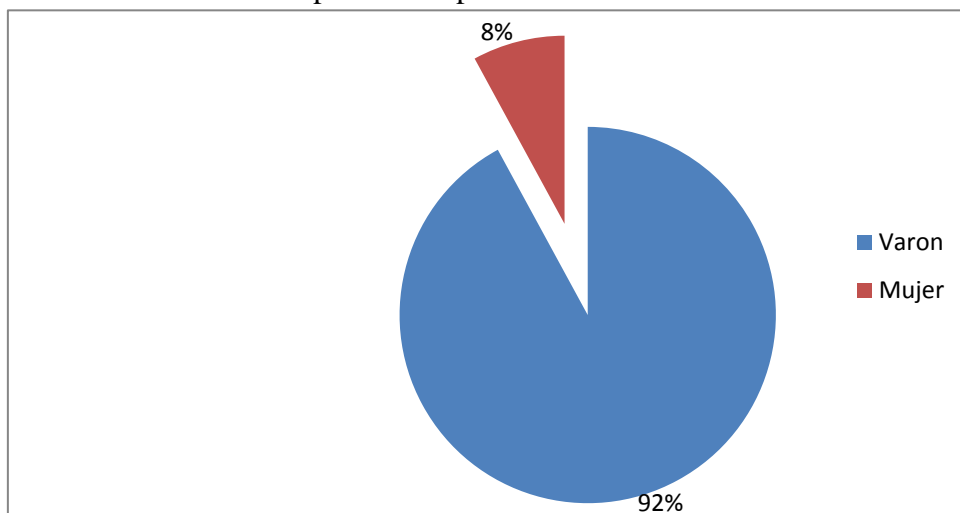
Así, en el año 2020 la población extranjera en Uruguay representaba el 2,7% de la población total encarcelada. Desagregando por *sexo* ese guarismo, es decir, entendiéndolo como el 100% de los extranjeros, el subgrupo de mujeres asciende al 7,9% y el de hombres es de 92,1% lo que evidencia que dentro de ese colectivo la población de varones es ampliamente mayoritaria. Sin embargo, es importante aclarar que en el colectivo migrante y extranjero privado de libertad la población femenina se encuentra sobrerrepresentada en comparación a la población carcelaria global, donde las mujeres para 2020 constituían el 6,2% de la población total.

Tabla 1. Evolución extranjeros en el INR según sexo.

	2017	2018	2019	2020
Mujeres	23	34	31	28
Hombres	223	265	303	325
TOTAL	246	299	334	353

FUENTE: Elaboración propia en base a datos INR–OCP (2017-2020)

Gráfico 3. Distribución porcentual por sexo



FUENTE: INR enero 2021. Total 353 casos.

Información general migrantes y extranjeros

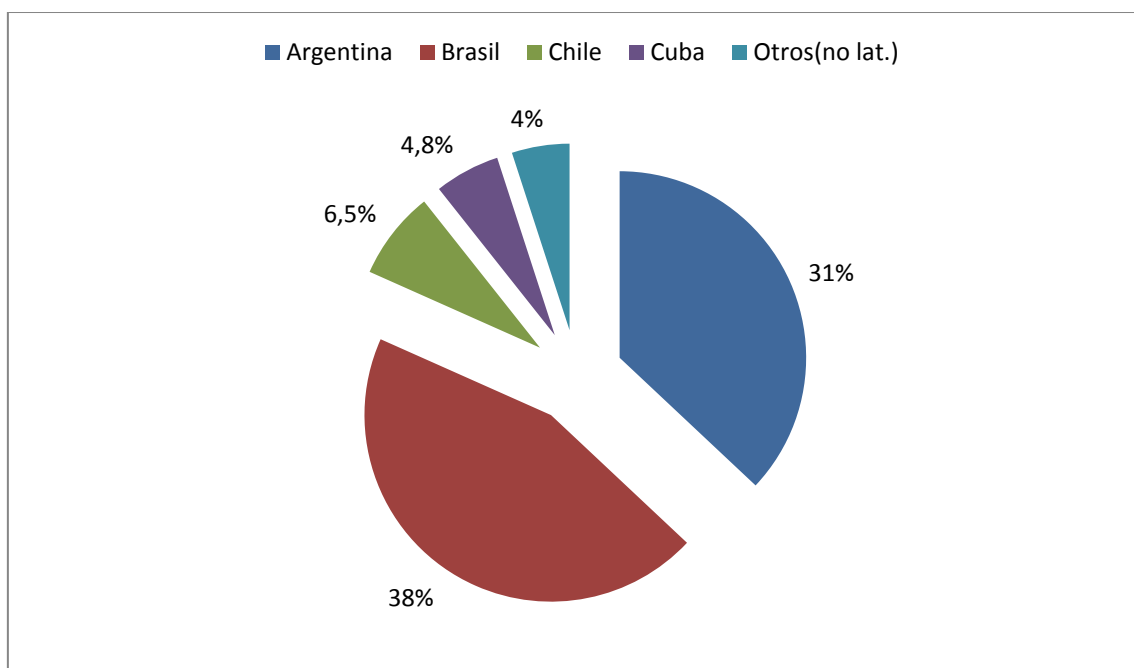
En los datos de información *general* obtenidos de la Oficina del Comisionado Parlamentario y referidos a la variable *nacionalidad* de los detenidos extranjeros, el Gráfico 4 evidencia que el 96% de los detenidos migrantes y extranjeros posee nacionalidades latinoamericanas, mientras el 4% pertenece a países de otros continentes. A su vez, dentro de la categoría *latinoamericana* las nacionalidades más representativas son: brasilera (38%), argentina (31%), chilena (6%) y cubana (5%), seguidos de otros países de América Latina.

A su vez, el grupo “Otros” está conformado por 14 individuos: 4 nigerianos, 3 españoles, 2 estadounidenses, 2 sudafricanos, 1 congoleño, 1 checo, 1 italiano.

Las nacionalidades más representativas en el caso de mujeres extranjeras y migrantes detenidas son de origen latinoamericano en su inmensa mayoría (96,5%), y dentro de ella la brasilera (13 casos y 46,4% del total), argentina (5 casos y 17,9%), chilena y boliviana (2 casos y 7% del total cada una).

De esa forma se mantiene la tendencia observada en la revisión bibliográfica que se analizó sobre América Latina (Procuración Penitenciaria de la Nación Argentina, 2014) donde en la mayoría de los casos los detenidos extranjeros y migrantes provienen de países vecinos en primer lugar, seguidos luego por otros que pertenecen a la región.

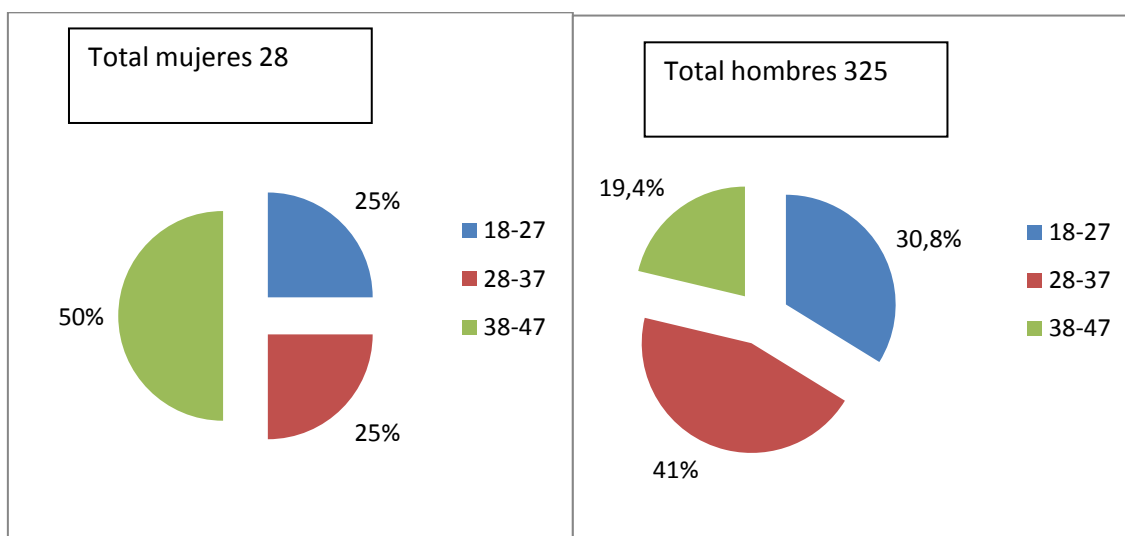
Gráfico 4. Extranjeros en el INR según nacionalidad.



FUENTE: Elaboración propia con datos de Oficina del Comisionado Parlamentario- INR a enero 2021. Total 353 casos.

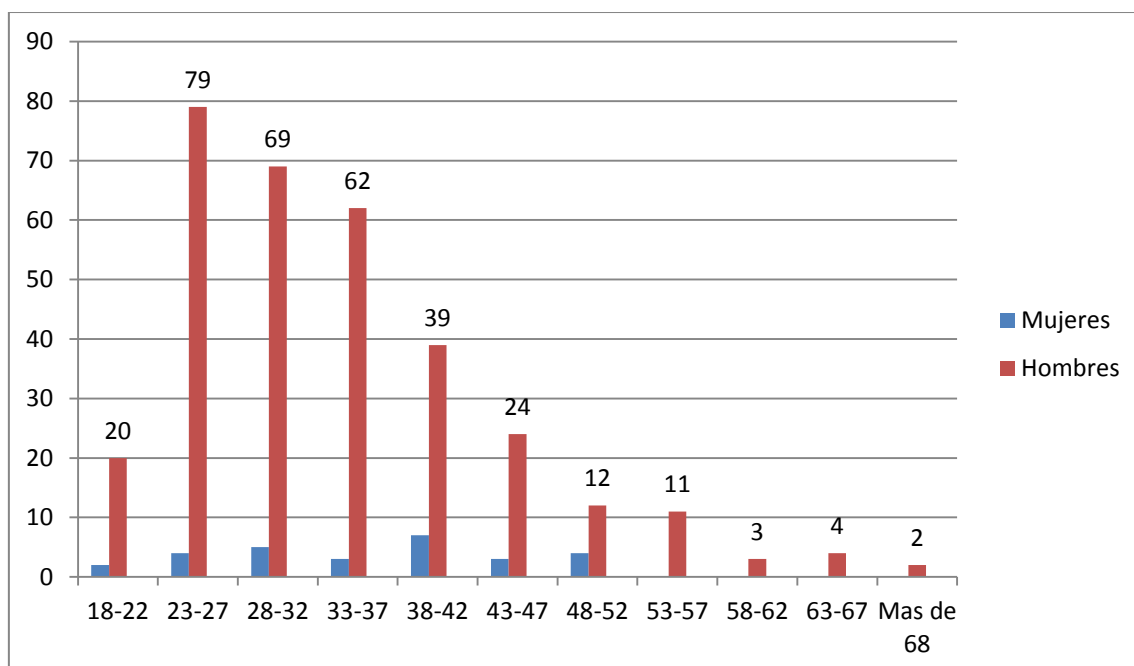
En cuanto a la *caracterización etaria* se observa que la frecuencia mayoritaria difiere según el sexo. Entre los detenidos varones el grupo de adultos jóvenes (entre 28-37 años) representa el 41% del total, seguido por el grupo de jóvenes (entre 18-27 años) con 30,8%% y luego el grupo de adultos (entre 38-47 años) con 19,4%. En el caso de las mujeres, se revierte la tendencia: el 50% representa al grupo de adultos, seguido por los jóvenes (25%) y adultos jóvenes (25%) respectivamente.

Gráfico 5. Distribución etaria por sexo.



FUENTE: Elaboración propia según datos INR-OCP a enero 2021. Total 353 casos.

Gráfico 6. Cantidad de PPLs migrantes o extranjeras, por tramos etarios y sexo.

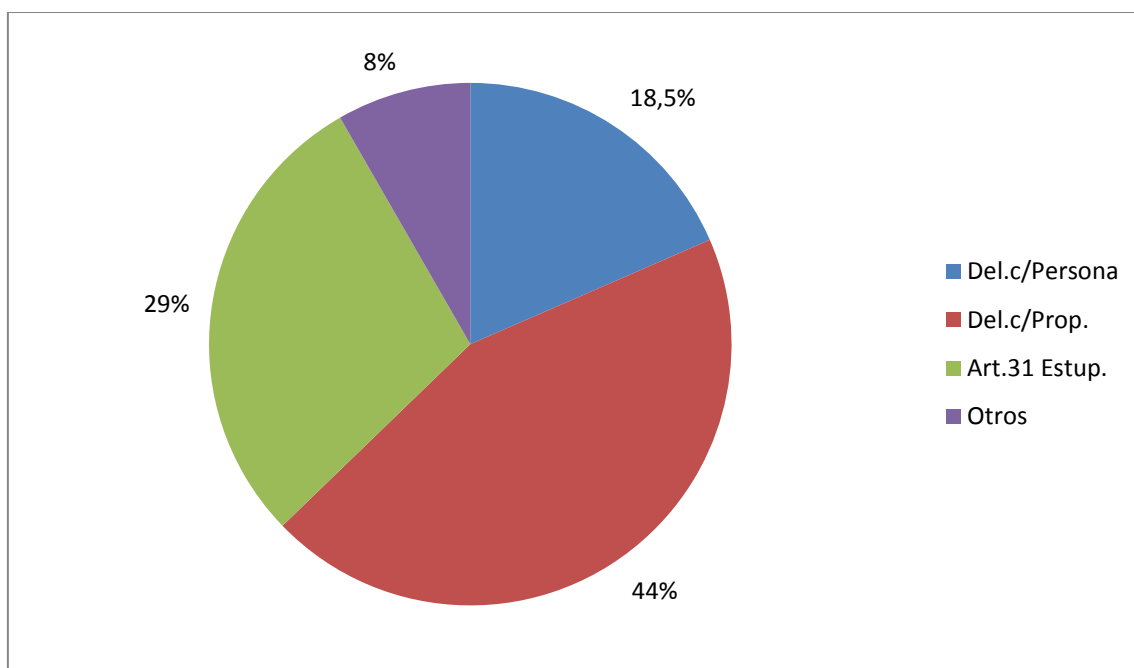


FUENTE: Elaboración propia en base a datos OCP e INR a enero 2021.

En lo que refiere a la *tipología delictiva* es necesario aclarar que se segmentó en cuatro categorías de delitos el universo total conformado por 325 hombres y 28 mujeres detenidos. De acuerdo al Código Penal aprobado por Ley N°9.155 actualizado en 1967 y a la mayoría de la bibliografía de la que se realizó revisión, establecimos *delitos contra las personas* (incluye homicidios, violencia doméstica, lesiones) y agregamos en esta categoría a los “delitos contra las buenas costumbres y el orden de la familia” (violación, abuso sexual, atentado violento al pudor, etc.); *delitos contra la propiedad* (rapiña, hurto, estafa, receptación, extorsión y violación de domicilio); delitos de estupefacientes relacionados al *artículo 31 del decreto-ley 14294* (incluye negociación, tenencia, transporte, exportación e importación, etc.) y finalmente una categoría *otros delitos* que contempla asociación para delinquir, desacato, contrabando, tráfico de armas, etc.

Para realizar una categorización razonable tomando en cuenta que en muchos casos los individuos son tipificados con delitos de varias de esas categorías, el criterio utilizado fue hacer primar el acto delictivo con mayor pena. Por ejemplo, entre una rapiña y lesiones personales (un delito contra la propiedad y otro contra la persona) la pena mayor corresponde a la rapiña; entre violación y homicidio, este último fue el delito elegido para la clasificación ya que supone mayor pena.

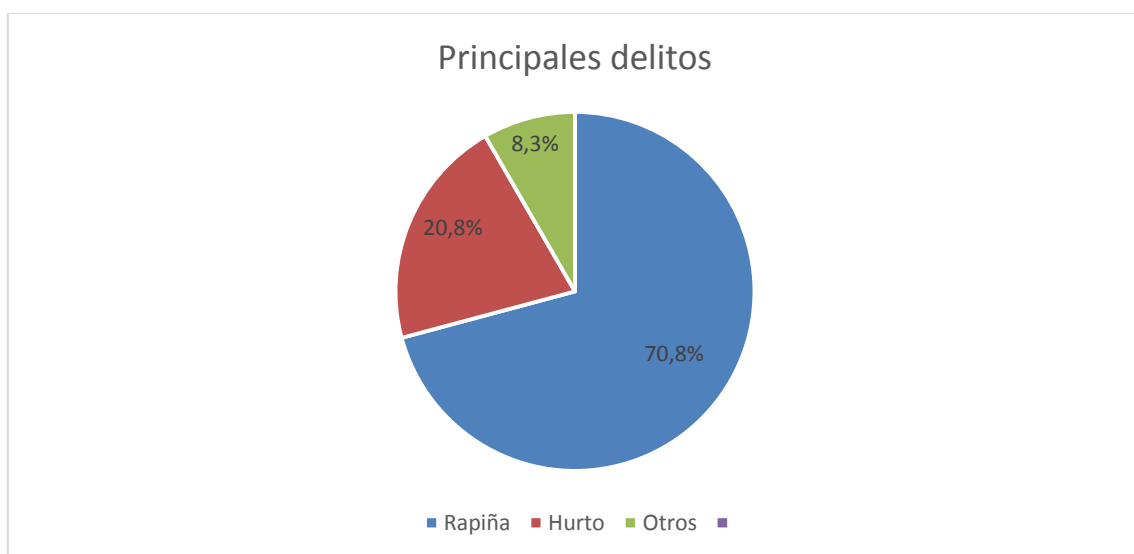
Gráfico 7. Distribución según tipo de delito (hombres).



FUENTE: Elaboración propia en base a OCP e INR. Total 325 casos.

Es de esa forma que en el Gráfico 7 puede observarse que la primera categoría que agrupa más casos entre los hombres (144) es la de *delitos contra la propiedad*, con 44% del total. A su vez si analizamos según distribución porcentual por delito en concreto (Gráfico 8), se aprecia que la rapiña con 102 casos supone un 70,8% del total de los delitos cometidos contra la propiedad, seguidos por el hurto (30 casos y 20,8%) y otros delitos, con 12 casos (8,3%).

Gráfico 8. Distribuciones porcentuales de delitos contra la propiedad.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos OCP e INR. Total 353 casos.

La segunda categoría con mayor cantidad de casos (94) es la referida a *delitos de estupefacientes-Art.31 de Decreto Ley 14294* con 29% del total; según modalidad delictiva la negociación ocupa el primer lugar (25 casos y 23,8%), tenencia (19 casos y 18,1%), transporte de estupefacientes (17 casos y 16,2%).

En tercer lugar, los *delitos contra la persona* constituyen el 18,5% del total con 60 casos, y si se desagrega al interior de esta categoría, el homicidio es el delito mayoritario con 28 casos (46,7% del total), seguido por violencia doméstica con 10 casos (16,7%) y lesiones y atentado violento al pudor (con 5 casos y 8,3% respectivamente).

Finalmente, la categoría *otros delitos* constituye con 27 casos el 8% del total, al tiempo que las distintas modalidades delictivas (contrabando, abigeato, asociación para delinquir, tráfico de armas, etc.) exhiben mayor grado de dispersión tanto en número de casos como en porcentajes.

Concentrarnos en la tipología delictiva de migrantes y extranjeros permite comparar los perfiles de este grupo específico en relación a la población total penitenciaria en Uruguay. Según el Informe Anual 2019 del Comisionado Parlamentario, para ese año los ingresos según el tipo de delito mostraban que las categorías más frecuentes eran el hurto (38%), la rapiña (17%) y lesiones, raptos y secuestros (13%).

Utilizando esta forma de ejercicio comparativo es posible observar que los *delitos contra la propiedad* constituyen en la población general recluida el 55% de los delitos totales, con la preponderancia del hurto y en segundo lugar la rapiña. En el colectivo extranjero y migrante estos delitos permiten ver una diferencia, ya que conforman el 44% y la tendencia se invierte, ya que las rapiñas sobrepasan al hurto en porcentaje.

En segundo lugar, a nivel nacional aparecen los *delitos contra la persona* con un 20%, mientras este tipo de delitos alcanza entre migrantes y extranjeros detenidos el 18,5%, sin una diferencia tan marcada en los porcentajes. En ambos casos, se incluyen en esta categoría los llamados delitos sexuales.

Es en la categoría relacionada a los *delitos de estupefacientes* donde es apreciable una mayor diferenciación, ya que mientras en la población total detenida este tipo de delitos alcanza el 11%, en el colectivo que nos ocupa ese porcentaje llega al 29% del total; ello permite apreciar una tendencia de esos delitos entre extranjeros que casi triplica las cifras de la población a nivel nacional.

De la revisión bibliográfica que hemos realizado, una de las principales fuentes de conocimiento fue la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), Argentina, 2019. Comparando como este organismo identifica el colectivo migrante y extranjero y realiza la tipología delictiva de sus integrantes, surgen diferencias con el estado de situación de privados de libertad extranjeros en nuestro país. De hecho, la PPN afirma que, para ese

año, más de la mitad de los migrantes y extranjeros en Argentina (1561 personas) estaba recluido por delitos relacionados a la Ley de Estupefacientes 23.737 y en segundo lugar los delitos contra la propiedad.

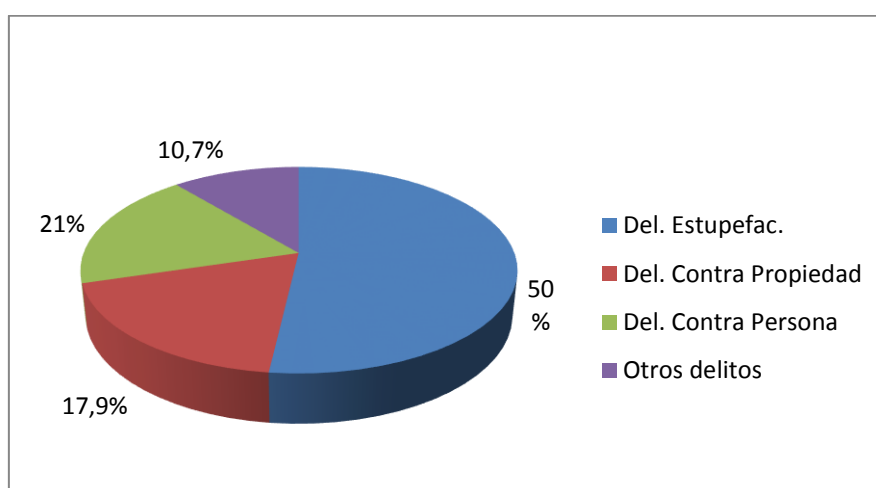
Por otra parte, si se analizan los datos de las cárceles catalanas en el año 2012 y las recomendaciones hechas al Consejo de Europa en ese año, se aprecia que la mayoría de los delitos de privados de libertad extranjeros y migrantes, se relacionaron al tráfico de drogas (37,5%) seguidos de delitos contra la propiedad (32,6%). En ambas comparaciones las proporciones en la tipología delictiva son distintas a las observadas en nuestro país.

En el caso específico de mujeres migrantes y extranjeras el Gráfico 9 muestra que los *delitos contra la propiedad* suponen un 18% con 5 casos de un total de 28 mujeres detenidas, lo que evidencia una característica diferenciadora con el sub grupo masculino donde la mayoría de los individuos están detenidos por ese tipo de delitos.

Nuevamente se observa una característica distinta a la observada en el caso de los varones en relación a los *delitos por estupefacientes*: 14 casos de un total de 28 mujeres están detenidas por ese tipo de delitos, lo que supone la mitad de la población femenina extranjera total encarcelada. Este dato podría explicar el caso de la sobrerrepresentación femenina en el colectivo migrante y extranjero, cuando se tiende a vincularla con delitos de tráfico de drogas.

Finalmente, en el apartado de los *delitos contra la persona* se observan 6 casos en total, de los cuales 4 corresponden a homicidios, dentro del sub grupo femenino extranjero y migrante detenido en el país.

Gráfico 9. Distribución según delito de mujeres extranjeras y migrantes.



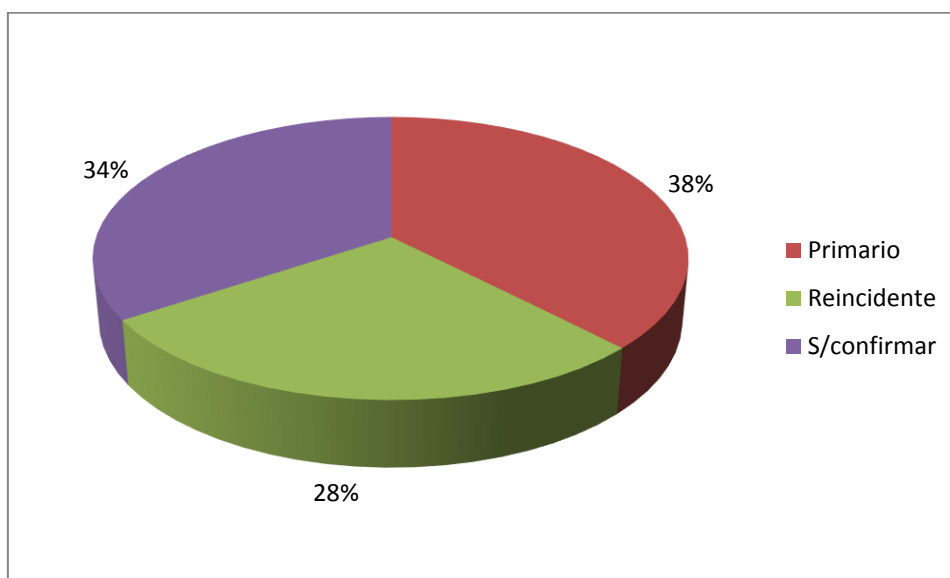
FUENTE: Elaboración propia en base a datos OCP e INR. Total 28 casos

En el total de extranjeros y migrantes detenidos en Uruguay, si desagregamos entre aquellos *latinoamericanos* y *no-latinoamericanos*, se puede observar que en este último grupo los delitos relacionados a estupefacientes constituyen el 50% (de 14 individuos provenientes de otras zonas del mundo, 7 de ellos fueron detenidos por ese delito en particular). Por su parte en los que provienen de América Latina, existe una mayor de dispersión de la variable delito; es decir, aunque se constata que el porcentaje de personas detenidas por delitos que tienen que ver con drogas es alto (30,7%), también son encarcelados por otro tipo de actividades delictivas.

La reincidencia delictiva es un concepto muy amplio ya que incluye en muchos casos cualquier detención que haya tenido una persona en su vida, aun sin prisión. En el caso de los extranjeros esa definición se vuelve incluso más difusa, por la imposibilidad de acceder a datos reales de casos de detención en sus países de origen. Eso explicaría la alta cantidad de personas “sin confirmar” en nuestro universo de 353 extranjeros y migrantes detenidos en el país a enero de 2021 según la Oficina del Comisionado Parlamentario.

Como muestra el Gráfico 10, el 34% de casos aún sigue en fase de averiguación por parte de la Dirección Nacional de Policía Técnica, mientras los detenidos primarios y reincidentes constituyen 38% y 28% respectivamente.

Gráfico 10. Situación de antecedentes de extranjeros.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos INR-OCP a enero 2021. Total 353 casos.

En lo que refiere a la situación de reincidencia de las mujeres extranjeras y migrantes detenidas se constata que, de un total de 28 mujeres, 16 de ellas eran primarias al momento

de ser detenidas (57,1%), 7 de ellas estaban “sin confirmar” (25%) y en 5 casos (17,9%) eran reincidentes.

La distribución de detenidos primarios/reincidentes no sigue una política específica de segregación en las distintas unidades del sistema penitenciario de Uruguay (aunque entre 2017-2018 hubo sectores definidos para “primarios” en sectores del Módulo 11 de la Unidad N°4 ex Comcar). Actualmente, a nivel del Ministerio del Interior se han manifestado ciertas declaraciones en el sentido de construir centros carcelarios en el interior del país, con barracones capaces de alojar detenidos primarios; para el caso de extranjeros y migrantes detenidos no se hace ninguna referencia a la posibilidad de agruparlos en sectores específicos en ninguna de las unidades a nivel nacional.

En relación a la situación procesal de personas privadas de libertad en Uruguay, la tendencia histórica ha reflejado una alta proporción de ellas que no poseen condena, con promedios de 69,8% a diciembre de 2017 (Fiscalía general de la Nación, 2020). Las categorías utilizadas en ese momento referían a la situación de “penados” y “procesados. Actualmente y con las reformas implementadas al sistema penal, las categorías refieren a “formalizados” (los que se encuentran en prisión preventiva) y “condenados”.

El nuevo Código del Proceso Penal (CPP) asentado en las audiencias orales y en particular, con el instrumento del Proceso Abreviado, revierte drásticamente aquella histórica tendencia. A diciembre de 2020 el INR informaba que el porcentaje de adultos privados de libertad con condena era de 84,2% y los que estaban en prisión preventiva era el 15,8% (Fiscalía general de la Nación, diciembre de 2020, en base a datos del INR)

En el caso de los extranjeros y migrantes detenidos no existen datos históricos que permitan apreciar esa evolución; sin embargo, con el acceso a la *información general* obtenida de la OCP con datos del INR actualizados a enero de 2021, de un universo de 353 individuos, es posible exhibir características del colectivo en relación a su situación procesal. Como referencia metodológica es necesario aclarar que se agrupó la categoría “penados” del antiguo CPP con los “condenados” del nuevo Código, para referirse a los privados de libertad con condena; por su parte, los “procesados” del antiguo Código con los “formalizados” (en prisión preventiva) del CPP vigente refieren a los que aún no poseen condena.

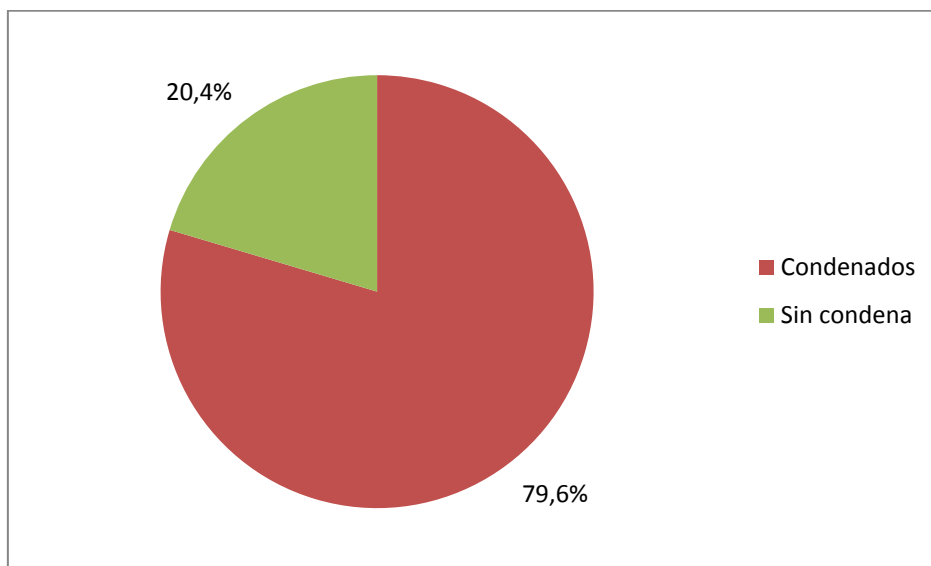
Como se aprecia en el Gráfico 11, el porcentaje total de extranjeros y migrantes con condena asciende a 79,6% con 281 casos, mientras que los que no tienen condena llegan a 20,4% con 72 casos. Si desagregamos por sexo se aprecia en el que el porcentaje de hombres extranjeros condenados alcanza el 80% con 260 casos, mientras que los que aún no tienen condenas suponen el 20% con 65 casos.

El Gráfico 12 muestra que en el subgrupo de mujeres extranjeras y migrantes detenidas el porcentaje de las mismas con condena alcanza el 75% con 21 casos, mientras las detenidas sin condena llegan al 25% con 7 casos.

Es de esta forma que puede apreciarse cierta desventaja del colectivo migrante cuando se analiza su situación procesal. Los extranjeros detenidos totales con condena suponen el 79,6% mientras en la población general penitenciaria, los condenados son el 84,2%.

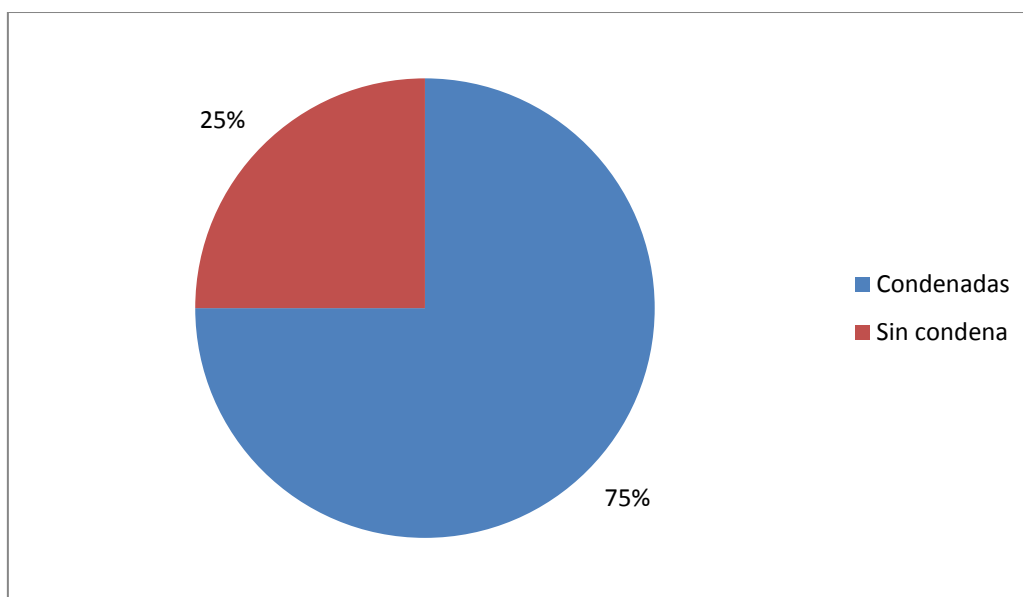
De la misma forma si se compara con datos de la PPN argentina para el año 2019 se aprecian diferencias notorias en relación a la situación procesal del colectivo. En Argentina se observa que se mantiene la misma tendencia que respecto a la población en general, con una mayor prevalencia de las personas extranjeras procesadas (62%) por sobre las condenadas (38%)

Gráfico 11. Distribución por situación procesal.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de INR y OCP. Enero de 2021. Total 353 casos.

Gráfico 12. Distribución por situación procesal mujeres extranjeras-migrantes.



FUENTE: Elaboración propia en base a datos OCP e INR. Total 28 casos. Enero de 2021.

Unidad N°4(ex Comcar)

La tercera fuente de información utilizada y que hemos denominado *Datos de Unidad N°4*, surge de nuestra tarea diaria como referente del Programa de Atención a Personas Extranjeras y Migrantes privadas de libertad (PROEM) en esa unidad penitenciaria.

PROEM fue creado el día 14 de marzo de 2017 por Resolución N°363/17 y depende de la Subdirección Nacional Técnica del INR. El Programa tiene por cometido desarrollar líneas de acción y planes focalizados en la intervención socioeducativa con población privada de libertad extranjera y migrante, desde el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género y diversidad. Está integrado por un Coordinador Nacional y un referente en cada uno de las unidades penitenciarias localizadas en el país, que realizan sus funciones en un régimen de 10 horas por semana.

Entre sus actividades se destaca la de coordinar con representantes diplomáticos las visitas a las unidades de funcionarios consulares, la ratificación de identidades de personas detenidas extranjeras, distribución de donaciones de consulados a sus connacionales (canastas con comestibles y artículos de higiene personal), recepción de denuncias por parte de los cuerpos diplomáticos ante situaciones de vulneración de derechos fundamentales de las PPL migrantes y extranjeras y acceso a llamadas internacionales a familiares de detenidos en su país de origen.

Por otra parte, se coordinan casos con el Servicio de Atención Integral para Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL) de ASSE, en ocasiones de agresiones físicas, problemas de salud física y mental y denuncias consulares acerca de situaciones de especial vulnerabilidad. También, se mantiene comunicación con el Centro de Ingreso, Diagnóstico y Derivación ante datos y antecedentes de situaciones de consumo problemático o intentos de auto eliminación.

En relación a la coordinación con otros órganos que contemplan el caso de migrantes y extranjeros en el país, el Coordinador Nacional explica que *“hace dos años se tenía más libertad para que PROEM tuviera reuniones e instancias con la INDDHH, la Organización Mundial de Migración o la Dirección Nacional de Identificación Civil...había reuniones directas. Pero a partir de 2020 hay serias dificultades en coordinar en ese aspecto. Por ejemplo: si hay reuniones a nivel ministerial para tratar expulsión de un extranjero, no se consulta a PROEM...no se nos incluye. Y eso es un fallo”* (Entrevista a Martin Correa)

La pertinencia de presentar la información de la Unidad N°4, se fundamenta en el hecho de realizar un abordaje directo al colectivo de detenidos migrantes y extranjeros, lo que permite superar la visión cuantitativa de los datos disponibles actualmente; al tiempo que lograr un conocimiento más profundo de las condiciones a las que se enfrenta este colectivo en el acceso a sus derechos.

En la mayoría de los datos a los que se ha tenido acceso para la realización de este estudio, existían áreas grises de conocimiento sobre la temática. Debido a ello, no se contaba con información sobre dimensiones claves, como conocer si el detenido residía en el país previamente a ser encarcelado, si dispone de pleno acceso a realizar actividades educativas o laborales, o si recibe atención médica o asistencia consular adecuada. Establecer contacto directo con ese colectivo como actividad diaria laboral permitió, en nuestro caso, arrojar cierta luz sobre esas dimensiones y definir criterios claros para utilizar en cada una de ellas.

Como se aprecia en el Gráfico 13, a enero de 2021 la población extranjera y migrante detenida en la Unidad N°4 era de 95 individuos varones. Las nacionalidades mayoritarias eran la argentina con 44 casos (46,3%), brasilera con 33 casos (34,7%), cubana y chilena con 8 y 5 casos (8,4% y 5,3%) respectivamente. En total diez nacionalidades latinoamericanas y una sudafricana.

Gráfico 13. Distribución de extranjeros Unidad N°4 por nacionalidades.



FUENTE: Elaboración propia con datos de PROEM. Enero 2021. Total 95 casos.

Residencia previa en el país

En el momento de indagar sobre quiénes residían en el país antes de ser detenidos el 72,6% de los detenidos contesta afirmativamente y el 27,4% responde que no; es pertinente aclarar que esa pregunta enfrenta dificultades en el caso de los nacionales de Brasil, ya que, en muchos casos, refieren a que vivían un tiempo de cada lado de la frontera o de que cruzaban, cometían el delito y luego volvían a territorio brasileiro. En estos casos de “frontera porosa” como la que existe con el vecino país del norte (y que se observa, pero con mucha menos frecuencia, en la frontera fluvial con Argentina) es difícil determinar si efectivamente constituyen residencia fija o permanente, o puede llamarse “residencia parcial” y conforman la mayoría de las respuestas negativas.

Si se compara estos últimos datos de nuestra muestra con el Informe Anual 2019 de la PPN en Argentina se obtienen porcentajes aproximados; este organismo creó una base de “residencia previa” en las audiencias de rutina para acceder a esta información. De los datos recogidos se observa que el 80% de los detenidos vivía en suelo argentino (aunque casi la mitad de ellos no contaba con ningún documento que acreditara su permiso de residencia).

Actividades laborales

El acceso de este colectivo a actividades laborales y educativas dentro de la prisión ofrece infinidad de aristas de análisis, debido a lo complejo del descuento de horas que cada una de las actividades supone. Es necesario recordar que la Oficina de Redención de Pena es

la encargada de contabilizar el tiempo que una persona trabaja, estudia o realiza simultáneamente ambas actividades (información que es enviada desde las áreas Laboral y Educativa de cada unidad), y esas horas y días de descuento se envían a juzgados, fiscales y jueces que luego determinan cuánto “redime” el detenido; es decir cuánto se le “descuenta” de su condena por haber participado en alguna de ellas.

En relación a la actividad laboral y como forma de ayudar en la definición de la variable “trabajo” distinguimos como indicadores entre tareas simples (fajina, limpieza externa del módulo, personal que reparte la comida, cocina, etc.), y tareas más complejas que muchas veces refieren a oficios (construcción, panadería, herrería, carnicería, etc.). Además, para establecer con claridad quienes estaban “realmente” trabajando consideramos como parámetro que hubieran trabajado al menos dos horas al mes, detalle que consta en la planilla de horas trabajadas que los detenidos firman mensualmente. Esta planilla es confeccionada por la Oficina del Área Laboral de cada unidad y detalla todas las actividades de trabajo realizadas por los privados de libertad, al tiempo que registra el total de horas en las que participaron en tareas laborales.

A modo de ejemplo, el Área Laboral de la unidad maneja distintas categorías laborales y cada una de ellas descuenta de forma diferente: cuadrilla externa de limpieza, que realiza actividades de lunes a sábado, descuenta 8 horas y firma un total de 208 en planilla; fajinero de salón, que firma de lunes a viernes, descuenta 6 horas y firma un total de 126 horas por mes; delegado de sector, 4 horas de lunes a viernes, con 84 horas; distintos proyectos en los sectores (pintura, mantenimiento, sanitario) descuentan 6 horas por tres días a la semana con un total de 78 horas.

Los datos recabados muestran que en las tareas simples se desempeñaban a enero de 2021 un total de 23 extranjeros y migrantes (24,2%), en tareas más complejas eran 14 casos (14,7%) y los restantes 58 casos (61,1%) no registran ninguna actividad laboral. Es decir, durante el año 2020 un 38,9% de los extranjeros y migrantes en la Unidad N°4 realizó alguna actividad laboral en el mes. Si se comparan estos datos con el Informe de la OCP del año 2020, en el que ese porcentaje alcanza 33,6% de la población total recluida, se constata una diferencia que necesita algo de explicación.

Nuestra actividad como referente de PROEM en la unidad no es a tiempo completo; de hecho, el total de horas semanales de que se dispone para atender a este colectivo es de 10 horas, que en nuestro caso se divide en dos horas por día. El resto del tiempo lo dedicamos a trabajar en el área laboral de la Subdirección Técnica de la unidad 4B. Es de esa forma, que en muchas ocasiones podemos sugerir la posible inclusión en alguna actividad laboral de ciertos “perfiles” extranjeros y migrantes, a los encargados de las áreas educativas y laborales de cada unidad dentro del complejo.

Resultado de ello, es que se ha visto incrementar el número de integrantes de este colectivo en ambas áreas, donde sus “perfiles” no siguen el mismo patrón que el de los detenidos nacionales: no dominan completamente el idioma, o poseen una red social débil con el exterior lo que disminuye, de cierta forma, la existencia de conflictos previos en el “afuera” de la prisión (característica por otro lado muy importante cuando se analiza el

origen de la mala convivencia en la cárcel). Además, la carencia de visitas regulares provoca que extranjeros y migrantes solo dispongan de este medio para paliar sus necesidades cotidianas, en lo que refiere a alimentos, artículos de limpieza e higiene. Ello provoca que, en promedio, mantengan por más tiempo sus actividades laborales o educativas si se compara con los reclusos uruguayos.

Igualmente, cabe agregar que una de las dificultades más recurrentes que presentan estos detenidos, radica en conseguir los certificados de origen que podrían acreditar especialidades laborales que facilitarían su inserción en actividades especializadas de trabajo, tales como electricidad, soldadura, sanitaria, etc.

Un aspecto importante dentro del acceso a las actividades laborales, es cuantificar su remuneración. En el mismo informe del Comisionado Parlamentario 2020, se hace hincapié en la necesidad de que “el trabajo en las cárceles se consolide como política pública y que avance en la formalización de las actividades”. Según la OCP en 2020 el 78% de las actividades laborales en todo el sistema penitenciario no tuvieron ningún tipo de remuneración, un 14% tuvo la retribución del peculio fraccionado y un 8% accedió a un salario por su actividad.

Esta aspiración a que el trabajo en cárceles se consolide como política pública (y por extensión que beneficie también al colectivo migrante y extranjero), provoca críticas en los expertos calificados que pudimos entrevistar para este trabajo. Por ejemplo, Martín Correa, Coordinador Nacional de PROEM afirma que *“para hablar de políticas públicas primero hay que tener intencionalidad política, hay que ser coherentes con la realidad...y estamos lejísimos; si estamos hablando de meterlos en un buque y mandarlos de regreso”*.

Por su parte Cecilia Garibaldi, antropóloga que integra el Programa de Respaldo al Aprendizaje (PROGRESA) del equipo de trabajo con estudiantes privados de libertad de Udelar (quienes realizaron una actividad informativa de talleres con detenidos extranjeros de la Unidad N°4 en Octubre de 2021), manifiesta *“la necesidad del necesario registro de los extranjeros y migrantes detenidos, la aplicación de políticas específicas a esos individuos y ver la forma de transversalizar los recursos que hay en el ‘afuera’ con la situación dentro de la prisión. Eso en el plano educativo y también laboral se ve clarísimo: hay un hueco de desinformación y de trabas que no son necesarias para ese colectivo. Debería estar mucho más aceitado todo...cómo se presenta la documentación, la búsqueda de nexos de orientación con personas migrantes que trabajan fuera de la cárcel. Esa perspectiva de acceso a derechos en la socio-educativo debería estar más trabajado, porque si no los detenidos extranjeros solo pueden realizar Primaria o trabajar limpiando”*.

En el caso de la Unidad N°4 y según datos recogidos en la Oficina de Redención de Pena, a diciembre de 2021 y con una población de 3865 reclusos y de 1330 actividades laborales registradas, se constatan 169 peculios. Es importante aclarar que algunos de estos últimos se han fraccionado, en la forma de “medio peculio”, para que el beneficio se extendiese a una mayor cantidad de reclusos. Un peculio entero ronda aproximadamente 9600 pesos

uruguayos, de los cuales el detenido accede a la mitad y el resto (indisponible) permanece en su cuenta del Banco República a la espera de su retiro en el momento de ser liberado.

En el colectivo extranjero y migrante que se aloja en el ex Comcar fue posible detectar que, de un total de 95 individuos, solo 7 de ellos accedía ese medio peculio (4800 pesos uruguayos) y básicamente referían a actividades relacionadas a oficios como albañilería, carnicería, panadería y carpintería. El total de ellos, ya tenían residencia previa en el país y contaban con identificación uruguaya, requisito indispensable para abrir una cuenta en el Banco República y poder luego, cobrar el peculio.

Actividades educativas

En lo que refiere al acceso a actividades educativas, el colectivo migrante y extranjero enfrenta iguales dificultades a la hora de acreditar niveles de enseñanza; eso provoca que, en la mayoría de los casos en que no se habla idioma español, los privados de libertad extranjeros solamente pueden insertarse en cursos básicos de lengua en niveles iniciales de primaria (curso de acreditación de saberes) lo que conduce inevitablemente a mayores índices de deserción en el tiempo.

En entrevista con el psicólogo Martín Correa, coordinador a nivel nacional de PROEM surge como tema central esta dificultad del detenido extranjero y migrante en los casos en que el idioma español no es su lengua materna. En ese sentido y según palabras del entrevistado, *“se recurrió a convenios con la Universidad de la República, en particular con el Centro de Lenguas Extranjeras de la Facultad de Humanidades, que otorgaron horas docentes para que profesores de Idioma Español dieran clase de esa materia; específicamente se aplicó a una mujer sudafricana de la Unidad N°5 y a un detenido africano alojado en la Unidad N°17”*.

En una población de 95 privados de libertad extranjeros y migrantes a principios de 2021, pudo constatarse que 10 individuos (10,5%) asistían a clases de Primaria con un promedio de 5 horas clase (45 minutos) semanales, en horarios de la mañana y la tarde. La guía utilizada para determinar quién efectivamente asiste a clase y que usamos como metodología en el relevamiento, es la lista de presentes diarios que toman los maestros y como en el caso de las actividades laborales, se tomó en cuenta a quienes habían concurrido a clase al menos dos horas el mes anterior.

A nivel de Secundaria se observa una mayor participación: 14 extranjeros cursan los distintos niveles, lo que supone 14,7%. Para definir esta variable se utilizó además de la lista de asistencia proporcionada por los docentes de las diferentes materias, el cómputo de horas promedio de asistencia de 12 horas semanales en horario matutino y vespertino. El descuento que el detenido recibe en estos casos, es por presentarse al examen, sumado a si logra la aprobación del mismo, lo que a su vez depende de la carga horaria de la materia.

A nivel universitario se constata que un solo privado de libertad extranjero, de nacionalidad argentina, está cursando materias en Facultad de Química.

Finalmente, en el plano de educación no formal existe una serie de talleres (fabricación de macetas, candombe, ajedrez, costura de tapabocas, habilidades sociales, etc.) donde hay una participación de 3 individuos migrantes y extranjeros.

El resto de la población de ese colectivo, 67 casos (70,5%), no registra datos de ninguna actividad educativa.

Si comparamos estos datos con el Informe 2020 de la OCP puede observarse que, para diciembre de ese año, la Unidad N°4 tenía un 10,4% de personas que estudiaban en educación formal (primaria, secundaria, terciario y UTU) con una población total de 3598 privados de libertad en todo el complejo. La diferencia con nuestros datos en el porcentaje de extranjeros que acceden a esa educación formal (26,3%) en el periodo marzo-diciembre de 2021, podría explicarse tanto por el nuevo impulso del trabajo de los referentes educativos en coordinación con PROEM y una nueva forma de comunicación entre las áreas a lo largo de un año, cuanto por la avidez por parte de integrantes de ese colectivo de participar en actividades, donde además de socializar con otros detenidos y mejorar sus condiciones de subsistencia, tienen la oportunidad de redimir parte de su condena. Cabe aclarar que cada mes de febrero, preparando el año lectivo, los referentes educativos visitan celda por celda de la unidad inscribiendo a quien lo desee a participar en algún tipo de actividad educativa, formal, no formal o talleres recreativos.

Régimen de visitas

En relación al derecho a la visita a la que acceden los privados de libertad extranjeros, es necesario operacionalizar, una vez más la variable para definir el real significado de lo que supone tener “visita”. Tradicionalmente, la población general reclusa recibe a familiares y amigos en un régimen de cuatro visitas por semana (martes, jueves, sábados y domingos) en un horario que se extiende desde las 9 de la mañana hasta las 15 horas. Se ha destacado antes, la dificultad del colectivo migrante en acceder a ese derecho debido a que muchos de ellos no tienen arraigo social en el país, estaban de paso en el aeropuerto cuando fueron detenidos o sencillamente, no conocen a nadie que pueda visitarlos.

Siguiendo ese argumento, cabría esperar que el porcentaje de los que no reciben visita se asemejara al porcentaje (ya analizado) de los que no residían en el país antes de ser detenidos. Sin embargo, eso no es exactamente así. De una población total de 95 individuos de este colectivo, pudo saberse que 82 de ellos (86,3%) sí eran visitados por alguien al menos dos veces al mes, criterio metodológico utilizado para definir quién accedía al derecho a visita.

En la mayoría de los casos esa visita la conforman mujeres que los detenidos conocen por las redes sociales, con las que comienzan una relación y con el tiempo, se inscriben en la

lista de visitantes del INR para que se autorice su ingreso. De esa forma suplen las deficiencias materiales que caracteriza a este colectivo, ya que ingresan comida y artículos de higiene y limpieza, que de otra manera sería de difícil acceso. Generalmente, estas relaciones no tienen continuidad en el tiempo, aunque sí se detecta que en algunos casos (8) son lo suficientemente estables como para lograr la posibilidad de mantener relaciones conyugales, lo que exige un trámite de al menos dos meses. Todos estos datos se extraen del “libro de visitas” de que dispone cada unidad, que registra nombre y documento de la persona visitante y del detenido que visita.

Visita consular

El tema de la visita consular a los detenidos extranjeros y migrantes es uno de los derechos más importantes que deben considerarse en el momento del ingreso a la prisión. En nuestra revisión bibliográfica sobre el tema pudo observarse que, desde la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, se establecen algunas de las obligaciones que tienen las autoridades competentes en caso de que se arreste o detenga a un ciudadano extranjero, a fin de garantizar su derecho inalienable a disponer de asesoramiento letrado y a que se respeten las garantías procesales mediante notificación al cónsul y acceso efectivo a la asistencia consular.

En la práctica diaria, esta comunicación entre la unidad penitenciaria y el consulado de origen del extranjero detenido, no se establece de forma fluida. En muchos casos, el referente de PROEM es alertado de la presencia de un extranjero detenido por parte de funcionarios policiales encargados de recibir los ingresos semanales a la unidad penitenciaria. En otras ocasiones, es el consulado del país del que el detenido es connacional, el que, debido a denuncias de familiares, se contacta con el funcionario encargado de extranjeros y migrantes para que un individuo en particular sea entrevistado y se le comunique de sus derechos. Por otra parte, tampoco se le brinda al detenido información oral o escrita acerca de su derecho a contactar a su consulado, o realizar llamadas a sus familiares para hacerles saber de su situación.

Esa asistencia consular puede incluir visitas regulares de funcionarios consulares con el objetivo de dialogar con el total de detenidos de un país, así como entrevistas focalizadas grupales o individuales en caso de dificultades específicas de los privados de libertad; en otros casos se realiza la distribución de mantas, frazadas y ropa de abrigo al inicio del invierno, en el caso del consulado de Brasil. Por otra parte, se entregan kits de higiene (desodorante en barra sin alcohol, pasta de dientes, cepillo de dientes, maquinillas de afeitar y jabones) y alimentos no perecederos como galletitas dulces y saladas. Previo a las fiestas de Navidad y Año Nuevo, suele entregarse una “canasta navideña” que contiene, además del kit de higiene, turrón y pan dulce; esto lo realiza por lo general el consulado de Argentina.

De nuestros datos sobre la Unidad N°4 a enero de 2021 se desprende que los nacionales de Argentina (45 casos), Brasil (33 casos), México (2 casos), Paraguay (1 caso) y Colombia (1 caso) reciben algún tipo de asistencia consular; lo que constituye el 86,3% del total de detenidos migrantes y extranjeros. Ese porcentaje elevado se asienta en parte, en el hecho de que los detenidos provenientes de nuestros países vecinos son mayoría dentro del universo de los extranjeros en la unidad (82% del total)

Con el resto de las nacionalidades ocurre que, o no tienen representación consular en el país (Sudáfrica tiene el consulado regional en Buenos Aires), o directamente no tienen ningún tipo de asistencia consular (Cuba, Venezuela, Chile y Perú). El caso de República Dominicana es algo particular, puesto que no reconoce como ciudadano al individuo que no posea identificación (cedula de identidad o pasaporte) expedida en origen; ello provoca que la mayoría de los dominicanos, que iniciaron el trámite y poseen cedula uruguaya no califican como ciudadanos de ese país y no se les brinda asistencia consular.

Finalmente, debe aclararse que las visitas consulares se vieron afectadas durante todo el año 2020 por la pandemia de Covid-19; las frecuencias anuales de solicitud de permiso de ingreso por los distintos consulados, descendieron a menos de la mitad de las registradas en 2019 (Argentina y Brasil realizaron solamente visitas en junio y diciembre) y en algunos casos se detuvieron por completo como el caso de Colombia, Paraguay y México.

Sobre el tema de asistencia consular Cecilia Garibaldi opina que *“debe existir un compromiso por parte de los Consulados para solucionar los baches legales que puedan presentarse...hay poca información, poco asesoramiento. ¡Un caso paradigmático es la persona que tiene calidad de refugiado y el abogado le está diciendo que va a ser expulsado del país...y eso no es así! Otro caso es por ejemplo cuando se trata de la renovación de residencia, en el caso de gente que se quiere quedar acá. En realidad, es algo que está poco indagado porque además de que la persona sujeto de derecho está preso, además es migrante y no tiene idea de nada”*.

La antropóloga agrega que *“en el caso de una mujer que estaba gestionando la cédula de identidad...es la primera vez que se hace...que se solicite la renovación de una residencia en privación de libertad cuando a la mujer le quedan meses. Eso demuestra que todo el mundo está a la deriva y que los operadores de la misma Junta Nacional de Migración tienen desconocimiento de esos temas. En esos casos la asistencia consular debe ser un compromiso para atender a sus connacionales”*.

Mientras tanto, el psicólogo Martín Correa, Coordinador de PROEM a nivel nacional afirma que *“hay un reconocimiento por parte de los equipos diplomáticos hacia el trabajo de los referentes de PROEM en cada una de las unidades. Hoy en día, el representante consular se dirige directamente al referente por temas con los detenidos de cada nacionalidad...solo cuando hay circunstancias excepcionales, ven al Coordinador. Eso es un logro de todo el equipo”*.

Defensoría Legal

En lo que tiene que ver con el acceso a la defensoría legal del colectivo migrante y extranjero en la Unidad N°4, pudo detectarse que en algunas ocasiones (6 casos) los detenidos tuvieron la oportunidad de contratar un abogado privado; luego, debido a la duración del proceso, y básicamente, a la falta de dinero para seguir utilizando esos servicios, se recurrió a la defensoría pública prevista por el estado uruguayo. Cabe aclarar que la mayoría de esos casos lo constituían detenidos de nacionalidades extra región (estadounidenses, sudafricanos, rusos, etc.)

Refiriéndose al tema, el Coordinador Nacional de PROEM afirma que *“en el año 2020 hubo una reunión con la directora de Defensoría de Ejecución Penal, Adriana Berezan y con el señor Muiño, ex embajador y director de la Oficina de Relaciones Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, para tratar el tema de la obtención de la cédula de identidad nacional para los detenidos extranjeros y migrantes que la soliciten. Eso es un gran problema desde 2017 con la creación de PROEM porque no hay un andamiaje administrativo para ello; ello repercute en serias dificultades de acceso a derechos de esas personas, además de que va en contra de legislaciones internacionales ratificadas por Uruguay”*.

Martin Correa agrega: *“que se realizó un oficio explicando las desventajas del colectivo migrante y extranjero en acceder a estudio, trabajo, atención de salud... además de que a Uruguay le sirve tener identificados a esos individuos. De otra forma, se los expone a situaciones de explotación y extorsión, porque si no tenés cédula de identidad no tenés quién te compre comida y vas a acercarte a un `samaritano` que te va a cobrar de alguna forma. Por ello PROEM ha hecho mesas de trabajo con el MRREE y la Junta Nacional de Migración, pero hasta ahora no se ve voluntad política de lograr algo”*.

Por su parte, Cecilia Garibaldi afirma que *“este punto del trato con el sistema judicial se ve como un problema en el ejemplo de que la gente extranjera tenga un traductor en su juicio. Debe haber seguimiento de la normativa internacional, que existan intérpretes o traductores en el juicio. He preguntado en Fiscalía (General de la Nación) y no me han dado cifras...pero en el boca a boca, sé que muchos casos no tuvieron traductores. Eso, en el caso de un juicio penal, es muy grave”*.

A enero de 2021 la totalidad de los 95 extranjeros detenidos cuentan con defensoría legal pública.

La importancia de contar con datos estadísticos sólidos y fiables, es fundamental para el abordaje inicial de la situación de los migrantes y extranjeros detenidos en el sistema penitenciario nacional. Conocer las principales características de ese colectivo y analizar información tanto cuantitativa como cualitativa de sus integrantes, constituye el primer paso para el intento de efectiva protección de sus derechos fundamentales. De las tres fuentes de información de que se dispuso, las proporcionadas por el Área de Planificación Estratégica del INR y la de la Oficina del Comisionado Parlamentario desplegaban una

mirada a nivel macro de la problemática; la combinación con datos de la Unidad N°4 logró afinar la perspectiva y permitió ahondar en dimensiones grises de conocimiento no relevadas previamente.

La población extranjera detenida en Uruguay es mayoritariamente masculina, su rango de edad esta entre 28 y 37 años, el delito más común en hombres es la rapiña y en mujeres destaca el relacionado al narcotráfico (podría explicar la sobrerrepresentación femenina en el colectivo cuando la tendencia es vincularla a este tipo de delitos). La inmensa mayoría son de nacionalidades latinoamericanas, no contaban con antecedentes previos el 38% de ellos y residían previamente en el país antes de su detención casi el 70% de los casos. Su situación penal evidencia cierta desventaja con respecto al total de la población carcelaria, ya que el 79,6% de ellos están condenados frente al 84,2% del total de detenidos.

Finalmente, creemos que nuestra propia actividad como referente de PROEM en la Unidad N°4, aportó en la armonización de datos entre todas las fuentes a las que se tuvo acceso, debido a la ventaja de poder recolectar información de primera mano y sobre el terreno.

Esa interacción entre el referente de PROEM y las personas privadas de libertad extranjeras y migrantes, ofrece la ventaja de actualizar los datos permanentemente, al tiempo que establece una comunicación directa que permite el abordaje a información fidedigna y en tiempo real.

Apartado 4. Indicadores de posible aplicación

En este apartado se analizan los indicadores de posible aplicación al colectivo extranjero y migrante detenido en el país, con la intención de incorporarlos al monitoreo regular realizado por la Oficina del Comisionado Parlamentario. La lista de indicadores se conforma tanto con preceptos de la normativa internacional sobre derechos humanos de las personas privadas de libertad, como por especificidades de la realidad de esa población dentro del sistema penitenciario nacional.

Se trata de definir qué temas son importantes de observar en relación a la protección de los derechos fundamentales de ese grupo vulnerable y en esa línea se establecieron cuatro dimensiones de análisis: *ingreso a la unidad, información socio-demográfica, información procesal y reincidencia, desarrollo personal y relacionamiento con el exterior*. La selección de indicadores aspira a identificar posibles vulneraciones a esos derechos en las distintas etapas de la secuencia cronológica que recorre el colectivo migrante y extranjero en el sistema penitenciario, con el objetivo de ser incluidos en futuros monitoreos de la Oficina del Comisionado Parlamentario. Todos los indicadores

se contemplan tomando en cuenta la variable género. La distinción entre indicadores aplicados, por separado, a hombres y mujeres, lograría una medición más acertada al interior de ambos subgrupos y una explicación detallada de sus principales características.

DIMENSIÓN: Ingreso a la Unidad Penitenciaria
Nombre: Comunicación del INR con Consulados
Definición del indicador: Mide el uso de comunicaciones al consulado del país de origen del extranjero detenido para ponerlo en conocimiento del ingreso de un connacional.
Fórmula del indicador: Numero de comunicaciones a los consulados sobre ingreso de extranjeros / número de extranjeros privados de libertad *100

DIMENSIÓN: Ingreso a la Unidad Penitenciaria
Nombre: Comunicación y entrega de material informativo al detenido.
Definición del indicador: Mide la entrega de material informativo en ocasión del ingreso de un extranjero detenido, con detalles de su derecho a consultar a sus representantes consulares, números telefónicos de los consulados, derecho a utilizar un intérprete si no conoce el idioma y derecho a comunicarse con sus familiares.
Fórmula del indicador: Numero de PPL extranjeros que ingresaron al sistema y recibieron material informativo / número de extranjeros y migrantes privados de libertad *100

DIMENSIÓN: Ingreso a la Unidad Penitenciaria
Nombre: Referentes capacitados en el colectivo extranjero y migrante.
Definición del indicador: Mide mejoras en las habilidades de los operadores penitenciarios en idiomas, conocimiento de la normativa y relacionamiento con representantes consulares.
Fórmula del indicador: Numero de funcionarios capacitados en extranjería / número de funcionarios totales en el sistema penitenciario *100 ³

³ En muchas unidades del sistema penitenciario los referentes encargados del colectivo migrante y extranjero dividen su tiempo entre actividades propias de esta población, y otros tipos de tareas. La Unidad N°4, ex Comcar, la más poblada del país con casi 100 extranjeros detenidos, no cuenta actualmente con un referente de PROEM .

DIMENSIÓN: Información socio demográfica.
Nombre: Evolución de población extranjera y migrante.
Definición del indicador: Este indicador mide la evolución del porcentaje del colectivo migrante y extranjero en prisión.
Fórmula del indicador: Número de extranjeros presos ingresados en los últimos doce meses / cantidad total de población privada de libertad ingresada en los últimos doce meses. *100 ⁴

DIMENSIÓN: Información socio demográfica.
Nombre: Nacionalidad de origen.
Definición del indicador: Mide el porcentaje de las diferentes nacionalidades en el colectivo migrante y extranjero en prisión.
Fórmula del indicador: Número de extranjeros privados de libertad por nacionalidad... / total de población extranjera y migrante privada de libertad *100

DIMENSIÓN: Información socio demográfica.
Nombre: Tramos de edad ⁵ .
Definición del indicador: Mide el porcentaje de los diferentes tramos de edad en el colectivo migrante y extranjero en prisión.
Fórmula del indicador: Número de extranjeros por franjas etarias / cantidad total de población extranjera y migrante privada de libertad *100

DIMENSIÓN: Información socio demográfica.
Nombre: Tipología delictiva.

⁴ La medición de este indicador debería ser realizada anualmente, pero se podría pensar en otras periodizaciones más acotadas. Al mismo tiempo, sería interesante desagregar la información por sexo y unidad penitenciaria.

⁵ La selección de las franjas etarias explicita aquellas que contienen mayor número de casos. En el caso de los varones se observa que la franja entre 28-37 años representa el 41% del total, seguida por las franjas entre 18-27 años con 31% y entre 38-47 años con 19%. En el caso de las mujeres se aprecia que las franjas relevantes son entre 38-47 años (también se asocia a que la mayoría son delitos de estupefacientes), seguidos del tramo entre 18-27 años.

Definición del indicador: Mide el porcentaje de diversas formas de delito dentro de la población migrante y extranjera en prisión.
Fórmula del indicador: Número de extranjeros por tipo de delitos... / número total de extranjeros y migrantes privados de libertad *100 ⁶

DIMENSIÓN: Información procesal y de reincidencia.
Nombre: Reincidencia delictiva.
Definición del indicador: Mide el porcentaje de individuos primarios y reincidentes dentro de la población migrante y extranjera en prisión.
Fórmula del indicador: Número de extranjeros y migrantes reincidentes / número total de extranjeros y migrantes privados de libertad *100 ⁷

DIMENSIÓN: Información procesal y de reincidencia.
Nombre: Situación procesal.
Definición del indicador: Mide el porcentaje de individuos con condena dentro de la población migrante y extranjera en prisión.
Fórmula del indicador: Número de extranjeros y migrantes condenados / número total de extranjeros y migrantes privados de libertad *100

DIMENSIÓN: Desarrollo personal
Nombre: Desarrollo de oferta laboral
Definición del indicador: Este indicador mide el acceso a una oferta de puestos laborales para extranjeros en la unidad donde está recluso.

⁶ Es una forma general de información que puede desagregarse en “delitos contra la propiedad” y dentro de ellos constatar que la rapiña es el delito más frecuente (71%), seguido del hurto con 21%. De forma análoga se elige observar dentro de los “delitos de estupefacientes” con 29% del total, en sus variadas formas (negociación, tenencia, etc.) Es posible, además, observar datos por sexo y franja etaria.

⁷ Este indicador plantea problemas de fiabilidad debido a que en la mayoría de los casos se desconoce si los individuos estuvieron en prisión en su lugar de origen. La mayoría de los extranjeros y migrantes detenidos “manifiesta” ser primario y de esa forma solo es posible definir operativamente el índice de reincidencia tomando en cuenta información del sistema penitenciario nacional.

Fórmula del indicador: Número de extranjeros que realizan alguna actividad laboral / cantidad total de extranjeros privados de libertad *100⁸

DIMENSIÓN: Desarrollo personal

Nombre: Desarrollo educativo

Definición del indicador: Mide el acceso a una oferta de plazas educativas de educación formal y no formal para extranjeros detenidos.

Fórmula del indicador: Cantidad de extranjeros y migrantes que acceden a plazas educativas / número total de detenidos privados de libertad *100⁹

DIMENSIÓN: Relacionamiento con el exterior

Nombre: Régimen de visitas

Definición del indicador: Mide el acceso al derecho a la visita familiar y conyugal de los extranjeros detenidos en la órbita del INR.

Fórmula del indicador: Número de extranjeros detenidos que acceden a visitas familiares y/o conyugales / número total de extranjeros privados de libertad *100¹⁰

DIMENSIÓN: Relacionamiento con el exterior

Nombre: Visita Consular

Definición del indicador: Mide el número de extranjeros detenidos que reciben asistencia y visita de sus representantes consulares.

⁸ Refiere a los extranjeros que realizan efectivamente algún tipo de actividad laboral y se podría desagregar entre los que cumplen tareas “simples” (fajina, limpieza, mantenimiento) y tareas mas “especializadas” como albañilería, soldadura, etc.). Por otra parte, se referiría a los que obtienen alguna remuneración por ello y el tipo de la misma (peculio, medio peculio, etc.)

⁹ En este indicador se trata de diferenciar entre los extranjeros que asisten a cursos de educación *formal* (nivel Primaria, Secundaria y Universidad), *no formal* según el área temática y talleres que brinde la unidad penitenciaria (cerámica, candombe, ajedrez, etc.)

¹⁰ En la mayoría de las unidades penitenciarias hay visitas dos veces por semana como mínimo (en el ex Comcar hay cuatro veces por semana). Una operacionalización de la variable para este indicador seria considerar que los extranjeros y migrantes privados de libertad, reciben al menos dos visitas familiares y/o conyugales al mes.

Fórmula del indicador: Número de extranjeros que acceden a visita consular / cantidad total de extranjeros privados de libertad *100 ¹¹

DIMENSIÓN: Relacionamiento con el exterior

Nombre: Medidas alternativas de la libertad
--

Definición del indicador: Mide número de extranjeros detenidos que acceden a medidas alternativas a la libertad.

Fórmula del indicador: Número de extranjeros que acceden a medidas alternativas a la libertad / cantidad de la población total detenida que accede a esas medidas *100 ¹²

DIMENSIÓN: Relacionamiento con el exterior

Nombre: Alojamiento para madres con hijos
--

¹¹ Usualmente, la mayoría de consulados visitaban a sus connacionales dos o tres veces al año. Eso cambió con el COVID-19 y, en algunos casos, no hubo visitas consulares por más de año y medio. El referente de PROEM de cada unidad penitenciaria, recibía artículos de higiene y ropa de abrigo fuera de las instalaciones (sobre todo en los casos de ciudadanos argentinos y brasileros, que son la mayoría). Con el fin de la pandemia, se supone se normalizará el sistema de atención consular, por lo que un mínimo aceptable para este indicador sería considerar visita consular la realizada dos veces al año.

¹²En este indicador se plantea la posibilidad de una mayor exploración de procedimientos alternativos a la privación de libertad, con potencial de aplicarse al grupo de extranjeros y migrantes que infrinjan la ley en nuestro país. Aunque actualmente no existen datos en Uruguay, nuestra práctica diaria como referentes de PROEM en la Unidad N°4 y el abordaje de esta situación en particular, nos interpela con la evidencia de un doble problema de inequidad en el usufructo de los derechos de los detenidos de este colectivo. Por un lado, la diferencia en número y porcentaje de acceso a procedimientos sustitutivos de la prisionización y el derecho a salidas transitorias o libertad anticipada de la población nacional en prisión, es notoriamente mayor cuando se la contrasta con el grupo de migrantes y extranjeros detenidos que corren en clara desventaja. Allí reside un problema de equidad de derechos.

La solución parece evidente: que una mayor cantidad de integrantes de ese colectivo accedan a esos beneficios en igualdad de condiciones; pero con esa decisión quedan expuestas las dificultades legales que derivan del hecho de carecer de una residencia fija, o de no disponer del capital social y familiar suficiente que funciona como impedimento a que los detenidos escapen del sistema legal nacional. Es aquí donde la diferenciación antes enunciada entre “migrantes” y “extranjeros” incorpora un nuevo sentido; los primeros, al residir en Uruguay serían pasibles del beneficio, mientras que los extranjeros en tránsito no tendrían derecho a esa oportunidad. Es de esa forma que se agrega otro problema de equidad de derechos.

Definición del indicador: Mide número de establecimientos que cuentan con plazas para mujeres extranjeras detenidas con hijos menores a cargo.

Fórmula del indicador: Número de establecimientos con plazas para mujeres extranjeras con menores a cargo / cantidad total de establecimientos para mujeres privadas de libertad *100¹³

Apartado 5. Recomendaciones de monitoreo.

La lista de indicadores desplegada previamente tiene el ánimo de que estos sean incluidos en los monitoreos regulares que realiza la OCP a los centros de detención en el país. En los dos últimos años e incluso con las dificultades que supuso el COVID 19, el número y frecuencia de esos monitoreos en el sistema penitenciario nacional se han mantenido estables. Las actuales condiciones en el país luego de la pandemia invitan a pensar que se podría aumentar el monitoreo por parte de la OCP, en especial a colectivos altamente vulnerables como es el caso de la población extranjera y migrante privada de libertad. Es en ese contexto que, desde nuestro trabajo, planteamos una iniciativa de recomendaciones de monitoreo para la Oficina del Comisionado Parlamentario, que se apoyan en los indicadores antes descriptos.

En primer lugar, creemos en la utilidad de implementar un mayor número de visitas sorpresivas de las organizaciones de Derechos Humanos y de la propia Oficina del Comisionado Parlamentario a las instalaciones de nuestro sistema penitenciario y que se focalicen en la población migrante y extranjera detenida. Muchas veces las visitas

¹³ Las “Reglas de Bangkok” en su Parte II: *Reglas aplicables a categorías especiales* en reglas 49-52, refiere al problema si el niño de la madre encarcelada debería estar con ella en prisión, y por cuanto tiempo. Se afirma que es un tema donde las normas son distintas en cada país, pero por regla general se busca el interés superior del niño, según el artículo 3 de la Convención sobre Derechos del Niño. *Los asuntos a tomar en consideración deberían incluir las condiciones de la cárcel y la calidad de los cuidados que el niño puede esperar recibir fuera de la cárcel si ellos no están con sus madres. Estos principios podrían implicar que las autoridades de la prisión deberían demostrar flexibilidad y tomar decisiones sobre una base individual, dependiendo de las circunstancias del niño y la familia, y sobre la disponibilidad de opciones de cuidados alternativos en la comunidad. Estas Directrices reconocen que aplicar una política rígida en todos los casos, donde las circunstancias varían enormemente, no es un curso de acción del todo apropiado. Ellas también enfatizan que, para prevenir cualquier daño psicológico o físico al niño, que se quedan con sus madres en prisión, el ambiente en que crecen en prisión, debe estar tan cerca como sea posible al de un ambiente normal fuera de prisión y que el cuidado de la salud del niño, debe incluir sus vacunas regulares.* Un posible tema a debatir, sería el que refiere a la igualdad, existente o no, entre los derechos de las mujeres uruguayas con hijos que están privadas de libertad, en relación a las detenidas extranjeras en la misma condición. Como lo afirman las Reglas de Bangkok, se debería analizar caso a caso y siempre buscando el mejor beneficio para los menores.

anunciadas con anticipación no permiten apreciar en toda su dimensión la situación real en la que se inscriben estas personas. Consideramos que visitas realizadas sin aviso y de forma regular en todas las unidades penitenciarias, ayudaría a detectar potenciales situaciones de vulnerabilidad en el colectivo objeto de nuestro estudio.

Por otro lado, sería deseable una nueva forma de monitoreo que hiciera hincapié en la actividad de los representantes consulares y su obligada atención a sus connacionales. En la actualidad y en un contexto aun de pandemia, embajadas y consulados trabajan “a demanda”. Es decir: reciben quejas y denuncias por parte de familiares o conocidos acerca de alguna situación vulnerable experimentada por el detenido y se comunican con los referentes de PROEM en cada unidad para hacer averiguaciones y atender el caso. En muchas otras oportunidades, es el referente del Programa el que notifica a los consulados del ingreso de extranjeros a la unidad penitenciaria.

En relación a lo anterior, otra aspiración de posible instrumentación consistiría en la entrega de material informativo en el momento en que un extranjero o migrante es detenido, de forma que pueda acceder a su derecho a recibir asistencia consular, conocer los números telefónicos de los consulados y su derecho a disponer de un intérprete si no conoce el idioma y de contactar a familiares para que se enteren de su situación. Aceitar la triangulación entre los representantes consulares, la Oficina del Comisionado Parlamentario (que también recibe denuncias de ese tipo) y la coordinación de PROEM, permitiría en muchos casos anticiparse a estas situaciones.

En ese sentido, es necesario destacar que actualmente en la Unidad N° 4, ex Comcar, no existe un referente de PROEM permanente que se encargue de las diversas situaciones que enfrenta en materia de derechos el colectivo extranjero y migrante. Cuando dejamos de realizar esa función para desempeñar otras tareas en la unidad, se nos aseguró estaban buscando un reemplazo; de eso hace más de dos meses y la situación sigue invariable.

Por todo ello, y reconociendo que los referentes del Programa son los que reciben la información de cada caso en el terreno y establecen el contacto directo con los extranjeros privados de libertad, se hace incomprensible que en la unidad penitenciaria con mayor número de extranjeros y migrantes del país, esa figura no se reconozca, y aún más, tampoco exista en la práctica. Una situación ideal de monitoreo por parte de la OCP sobre esa población de alta vulnerabilidad, debería, necesariamente, poder contar con la ayuda de un referente de PROEM.

Referencias bibliográficas

Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF). 2013

<https://aidef.org/guia-regional-para-la-defensa-publica-y-la-proteccion-integral-de-las-personas-privadas-de-libertad/>

Consejo de Europa. 2019

<https://wp.unil.ch/space/files/2019/12/Foreign-Offenders-in-Prison-and-on-Probation-in-Europe.pdf>

Defensoría Penal Pública de Chile. 2018

<https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/protocolo-de-defensa-penal-para-personas-migrantes-y-extranjeras/>

Generalitat de Catalunya. Recomendaciones. 2012

http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/justiciasocietat/js35/estrangers_cast.pdf

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Perú. 2018

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Retos-del-sistema-penitenciario.pdf>

Procuración Penitenciaria de la Nación Argentina. 2008, 2014, 2019

<https://www.ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2008.pdf>

<https://www.ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2014.pdf>

<https://www.ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2019.pdf>