

**Personas extranjeras en cárceles federales.
Vulnerabilidad y discriminación ¹.**

María Inés Pacecca

Universidad de Buenos Aires / UBA
Asociación por los Derechos Civiles / ADC
mpacecca@adc.org.ar

En los últimos años, circulan, en prácticamente todos los países “receptores” de inmigración, discursos que destacan el aumento de la proporción de extranjeros dentro de las cárceles. Según las cifras disponibles en el World Prison Brief², en el conjunto de los países europeos las personas extranjeras representan el 14,5% del total de la población privada de libertad. Este valor promedio incluye casos tan dispares como Mónaco y Andorra, donde el 80% de las personas detenidas son extranjeras, Italia y España (35%), Francia y Portugal (20%), y Bulgaria, Serbia, Eslovaquia, Turquía y Ucrania (2%). Cifras como éstas producen explicaciones que ponen en relación automática migración y delito: el incremento de personas extranjeras privadas de libertad demostraría de manera indudable que los inmigrantes cometen más delitos que los nacionales. Incluso, en los casos más extremos, estas cifras se usan para argumentar que los inmigrantes llegan a los países de destino *con el propósito* de delinquir.

Argentina no ha sido ajena a estos razonamientos. La sospecha sobre el extranjero y su criminalización encuentran sus primeras formulaciones explícitas en la ley de Residencia. Impulsada desde 1899 por el Senador Miguel Cané, el proyecto se discutió en una sesión extraordinaria en noviembre de 1902, donde en dos horas se aprobaron los cuatro artículos que constituyeron la ley N° 4414 – Residencia de Extranjeros. La ley autorizaba al Poder Ejecutivo a impedir la entrada y a expulsar extranjeros “cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público”. El extranjero contra quien se hubiera decretado la expulsión tendría tres días para salir del país, pudiendo el Poder Ejecutivo, como medida de seguridad pública, ordenar su detención hasta el momento del embarco.

La ley de Residencia inauguró normativamente tanto una lógica como una práctica institucional sustentadas en la discriminación jurídica del extranjero. A diferencia del nacional, el extranjero sospechoso podía ser detenido y expulsado del país sin que mediara una instancia judicial en la que pudiera defenderse o rechazar los cargos. Si bien sus principios fueron duramente criticados y denostados, para cuando fue derogada en 1958 las atribuciones que dicha ley había otorgado al Poder Ejecutivo habían sido recogidas en sucesivos decretos que delegaban en un conjunto de instancias administrativas el control y expulsión de extranjeros.

Dirigida a quienes eran considerados peligrosos en 1902 (los inmigrantes extranjeros “con ideología”: es decir, quienes pertenecían a partidos políticos, asociaciones o sindicatos comunistas, socialistas o anarquistas), no es casual que fuera aprobada en el contexto de una huelga obrera que había paralizado la carga y descarga en el puerto de Buenos Aires. Los inmigrantes que la motorizaban se habían instalado en el país a partir de 1880, amparados por las disposiciones de la ley Avellaneda (N° 817/1876). El censo nacional de población de 1895 contabilizó 890.000 inmigrantes provenientes de ultramar, que representaban el 22% de la población total residente en el país. Veinte años más tarde, el censo de 1914 registra 2.185.000 inmigrantes extracontinentales, que conforman el 27% de la población.

Décadas más tarde, y ya sobre fines del siglo XX, el entonces Ministro del Interior Carlos Corach informó a la prensa que el 77% de los delitos menores de diciembre de 1998

habían sido cometidos por inmigrantes, y que el 58% de las personas detenidas por la Policía Federal en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires eran extranjeras³. Estas afirmaciones ocurrieron en el contexto de un 12% de desocupación, la presentación de un nuevo proyecto de ley migratoria, y una sucesión de operativos y allanamientos contra extranjeros que ocuparon los titulares de los principales diarios de circulación nacional durante casi un mes. Si bien a lo largo del siglo XX la normativa migratoria había estrechado el control sobre la población extranjera, generalmente lo había hecho mediante argumentos relativos a la protección del mercado de trabajo, o a la seguridad nacional (Pacecca 2002). Recién en la década de 1990 comenzaron a formularse y difundirse masivamente los discursos que vinculan a la inmigración con el aumento de los delitos comunes (Courtis 2006).

En la actualidad ¿quiénes son los inmigrantes a que refieren estos argumentos? Además de la inmigración de ultramar, Argentina ha recibido personas provenientes de sus países limítrofes desde su constitución como nación. Los procesos independentistas y el establecimiento de fronteras nacionales en el siglo XIX no modificaron de manera importante los traslados regionales heredados del Virreynato. Todos los censos nacionales (desde 1869 hasta 2001) registran entre 2 % y 2,9 % ⁴ de extranjeros limítrofes sobre el total de la población. En valores absolutos, los extranjeros provenientes de países limítrofes sumaban 817.000 personas en 1991, y 953.000 en 2001. Esta última cifra apenas supera el millón de personas si se agrega la población proveniente de Perú.

En 2001, el total de extranjeros (continentales y extracontinentales) representaba el 4,2% de la población total. Este es el valor más bajo registrado para todos los censos. Es decir que desde 1914 en adelante, cuando se llega al pico de 30%, la incidencia de la población extranjera declina sistemáticamente debido a la interrupción de los flujos de ultramar. Aún así, una vez agotado el modelo de la inmigración masiva europea, la dinámica migratoria de la segunda mitad de siglo XX comenzó a adquirir visibilidad y presencia en la agenda pública en términos de problema.

Las dinámicas de ultramar e intracontinentales muestran diferencias en cuanto a su volumen, su constancia, y su patrón de ingreso y asentamiento en el territorio argentino, pero también –y esencialmente– difieren en lo que respecta al tratamiento normativo que afectó a cada una de ellas. Una se convirtió en foco de un *corpus* que creó dispositivos institucionales de promoción y facilitación del ingreso, la permanencia y la inclusión laboral y social de los extranjeros. La otra se vio afectada por un conjunto fragmentado y asistemático de normas aprobadas por fuera del trámite parlamentario regular y ampliamente inspiradas en la doctrina de seguridad nacional. Este *corpus*, que buscó dificultar la permanencia en el país, devino en un dispositivo violatorio de derechos fundamentales que colocó a gran parte de la población migrante limítrofe en situación de especial vulnerabilidad (Pacecca 2000; Courtis y Pacecca 2007).

En 2003, la aprobación de una nueva Ley de Migraciones (Nº 25.871) implicó la incorporación de dos novedades: una perspectiva de derechos humanos y una perspectiva regional. El articulado de la ley, que recoge en considerable medida las recomendaciones de la *Convención de las Naciones Unidas para los trabajadores migrantes y sus familias*, sin duda busca mejorar la situación de las personas extranjeras, garantizando específicamente el acceso a un conjunto de derechos (salud, educación y justicia) más allá de la regularidad o no de la situación migratoria. A partir de la sanción de la nueva ley migratoria y de una serie de disposiciones complementarias, los problemas más frecuentes y acuciantes que aquejaban a la población extranjera –tales como salud, educación y documentación– comenzaron a resolverse. Sin embargo, quedan aún diversos espacios, que afectan a cantidades de personas

sensiblemente menores, pero donde las necesidades son igual de acuciantes. Las cárceles son un ejemplo de esta situación.

Como ya señalamos, tanto los discursos públicos como mediáticos han aludido en reiteradas oportunidades al incremento de extranjeros en la población privada de su libertad. Sin embargo, no ha habido aún ninguna investigación específica que compare sistemáticamente (según sexo, edad y origen nacional) la población encarcelada con su población de referencia no encarcelada, a los efectos de demostrar, efectivamente, la mayor incidencia o sobrerrepresentación de personas extranjeras en el sistema carcelario federal y provincial. La opacidad de los muros y la falta de información sobre población carcelaria –o las dificultades de los investigadores para acceder a ella– son sin duda parte de las razones que demoran el diagnóstico certero.

Ello no obstante, los informes anuales de la Procuración Penitenciaria de la Nación han comenzado a señalar, en los últimos años, algunas de las problemáticas específicas de las personas extranjeras privadas de su libertad. Estas problemáticas incluyen el desconocimiento del español –que dificulta la vida en la cárcel y el seguimiento del proceso judicial–, la nula presencia de los Consulados de los países de origen, los inexistentes o menguados contactos con el exterior, y la demora en la ejecución de las disposiciones de la ley migratoria para penados extranjeros.

Efectivamente, el artículo 64 de la ley 25.871⁵ ha sido interpretado de modo tal que, luego de completada la mitad de la condena –momento en el que los demás condenados pueden solicitar salidas transitorias– el extranjero puede ser expulsado, dándose de ese modo por cumplida la pena impuesta originariamente por el tribunal competente. A los efectos de agilizar la expulsión de quienes deseen acogerse a esta opción (una de cuyas consecuencias es la prohibición de reingreso al país – art. 29 inc. b), en noviembre de 2008, mediante la Resolución 1858/08, la Defensoría General de la Nación creó en su ámbito la “Comisión del Migrante”, destinada a promover actividades orientadas a la defensa y protección de los derechos de las personas extranjeras que habitan el territorio nacional. Según el Informe Anual de la Comisión correspondiente a 2009, 170 expedientes finalizaron en expulsión, en tanto que 61 personas solicitaron la interposición de recurso ante la Dirección Nacional de Migraciones para permanecer en el país. Estos casos aún se encuentran en evaluación.

Es decir que, más allá de las discusiones acerca de la sobrerrepresentación o no, es necesario conocer las condiciones vigentes de detención y de ejecución de la pena de la población extranjera alojada en las cárceles federales y provinciales. La privación de la libertad no exime del trato justo y no discriminatorio según nacionalidad. En este contexto, la finalidad de este trabajo es justamente contribuir a precisar la descripción de la población extranjera encarcelada, y a detectar situaciones de real o potencial trato desigualitario.

La información sobre población extranjera privada de su libertad

La descripción y el estudio de la población extranjera en cárceles no es una tarea sencilla. Las personas privadas de libertad se pueden encontrar en cárceles federales, cárceles provinciales, alcaidías, comisarías⁶, unidades hospitalarias, etcétera. Quienes se encuentran en prisiones del Servicio Penitenciario Federal (dependiente de la Secretaría de Asuntos Penitenciarios, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) pueden estar alojados en alguna de las 29 unidades repartidas entre la Ciudad de Buenos Aires y 11 provincias. A su vez, 23 provincias cuentan con sistemas penitenciarios propios, dependientes de los Poderes Ejecutivos provinciales. En las cárceles federales pueden encontrarse personas detenidas por haber cometido delitos federales o por haber cometido delitos comunes en la jurisdicción de la

Capital Federal. En las cárceles provinciales puede haber presos por delitos comunes cometidos en esa provincia. Pero también ambos sistemas penitenciarios (federal y provinciales) pueden establecer convenios mediante los cuales alojen presos que hayan cometido delitos en otra jurisdicción. Además, en distintos momentos de su condena, y por una amplia gama de motivos, quienes están encarcelados son trasladados de un penal a otro, aunque siempre permanecen bajo jurisdicción del mismo sistema judicial –ya sea federal o provincial.

A las complejidades propias de la gestión del sistema penal, se suman las dificultades para acceder a información homogénea, comparable, consolidada y continua. En 2002, la Dirección Nacional de Política Criminal (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación) implementó el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), con el fin de “contar con información periódica y uniforme acerca de la población penal privada de libertad en la República Argentina”. Si bien este sistema ha implicado un enorme avance –especialmente en lo que respecta a la información sobre cárceles federales– la pluralidad de jurisdicciones, sumada a las demoras y retenciones de las unidades penales para enviar la información solicitada, confabulan contra una cobertura exhaustiva, sistemática y continua. Efectivamente, el SNEEP ha compilado valiosa información que brinda un panorama general de la evolución de la población carcelaria desde la década de 1980 en adelante, pero la información es dispar en lo que respecta al sistema federal y a los sistemas provinciales.

En este sentido, la principal limitación de este trabajo está directamente vinculada a las dificultades en la obtención de información relativa a un grupo específico de personas privadas de libertad: las personas extranjeras. Nuestro análisis se basa principalmente en los informes que la Procuración Penitenciaria de la Nación eleva periódicamente⁷, en la información disponible en la página web del Servicio Penitenciario Federal (www.spf.gov.ar), en diversos informes de la Dirección Nacional de Política Criminal (ver bibliografía) y muy especialmente en la información que, para 2005 y 2006, la DNPC sistematizó sobre población extranjera en cárceles federales⁸.

En un intento por complementar los datos sobre cárceles federales con datos similares de población extranjera en cárceles provinciales, la Asociación por los Derechos Civiles realizó pedidos de información varios servicios penitenciarios provinciales. Además de ser un derecho reconocido en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales de Derechos Humanos, el acceso a la información se encuentra expresamente reconocido por el Decreto Nacional 1172/03, y en la normativa provincial de las jurisdicciones a las que se solicitó información sobre población extranjera en cárceles: Córdoba, Salta, Misiones y Buenos Aires. Los pedidos cursados preguntaban por país de nacimiento, sexo, edad, fecha de detención, estado (procesado o condenado), delito, documentación personal a la fecha del pedido de información, nivel educativo previo al ingreso al penal, si habla español, etcétera. De todos los pedidos cursados, seis meses después se había recibido una sola respuesta, e incompleta, ya que sólo indicaba la cantidad de personas extranjeras en una de las unidades penitenciarias de la provincia⁹.

Evolución de la población penal extranjera

A partir de las fuentes mencionadas, en esta sección se describen algunas características de la población extranjera alojada en cárceles federales, para detenernos luego en aquellas personas provenientes de países limítrofes y de Perú. El *Cuadro 1*, a continuación, resume la evolución de la población extranjera en cárceles federales, según datos del Servicio Penitenciario Federal.

Cuadro 1. Evolución de la población extranjera en cárceles federales, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Total población penal federal	9299	9735	9625	9380	9024
Total extranjeros	1343	1357	1568	1766	1925
Americanos	1216	1225	1419	1563	1572
Europeos	70	80	110	142	249
Africanos	31	25	25	26	39
Asiáticos	25	26	28	31	61

Fuente: Servicio Penitenciario Federal

El cuadro muestra que si bien el total de la población alojada en cárceles federales disminuye desde 2004 en adelante, la cantidad de extranjeros aumenta, tanto en valores absolutos como relativos: de 14% (2004) hasta 21% (2007). Dentro del total de los extranjeros, los provenientes de países americanos representan entre el 82% y el 90%. Entre 2004 y 2007, estos extranjeros aumentan casi el 25%, en tanto que los provenientes de países europeos aumentan un 300% –aunque conservan valores absolutos siete veces menores que los americanos.

El Cuadro 2, construido a partir de diversas fuentes, indica los distintos países de origen de los americanos.

Cuadro 2. Población penal extranjera según país de nacimiento (2003-2007).

	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽²⁾	2005 ⁽³⁾	2006 ⁽⁴⁾	2007 ⁽⁵⁾
Total población penal	9636	9738	9625	9380	9024
Total extranjeros	1403	1357	1676	1739	1925
Porcentaje extranjeros	12,7 %	13,9 %	17,6 %	18,5 %	21,3 %
Brasil	36	s/d	35	48	65
Bolivia	232	s/d	389	437	434
Chile	176	s/d	129	120	100
Paraguay	240	s/d	244	270	309
Uruguay	252	s/d	240	193	184
Perú	286	s/d	342	342	351
Total limítrofes y Perú	1222	s/d	1379	1410	1443
Limítrofes y peruanos sobre total extranjeros	87,1 %	s/d	81,3 %	81,1 %	75,0 %

⁽¹⁾ Fuente: Informe Anual del Procurador Penitenciario de la Nación, 2002-2003.

⁽²⁾ y ⁽⁵⁾ Fuente: Servicio Penitenciario Federal.

⁽³⁾ y ⁽⁴⁾ Fuente: Base de datos sobre población extranjera en cárceles federales, Dirección Nacional de Política Criminal.

Para el período documentado, la población penal federal nacida en Uruguay y Chile descende sostenidamente, en tanto que las demás aumentan. La información proveniente de las bases de datos sobre población extranjera en cárceles federales de la Dirección Nacional de Política Criminal para 2005 y 2006 muestra que justamente las personas chilenas y uruguayas son las de mayor edad, con lo cual probablemente se trate de presos y presas más antiguos, y más próximos al cumplimiento de sus respectivas condenas.

Entre 2003 y 2007, la población penal nacida en Bolivia y en Brasil prácticamente se duplica, en tanto que la nacida en Paraguay y en Perú crece entre el 28% y el 22% respectivamente. Es decir que el incremento global de extranjeros presenta significativas diferencias según nacionalidad.

Esta información debe analizarse también en función del sexo de las personas privadas de su libertad. Los Cuadros 3 y 4, a continuación, muestran el doble incremento de las mujeres extranjeras alojadas en cárceles federales. Por un lado, a partir de 2005 se verifica el incremento de las mujeres extranjeras dentro del total de mujeres, a la vez que su incremento dentro del conjunto total de extranjeros.

Cuadro 3. Mujeres en cárceles federales según país de origen

	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽¹⁾	2005 ⁽²⁾	2006 ⁽²⁾	2007 ⁽¹⁾
Total población penal federal	9636	9738	9625	9380	9024
Total mujeres	791	716 (*)	1105	1097	1131
Porcentaje mujeres extranjeras	26%	32,4 %(*)	32,5%	38,1%	39,4 %

⁽¹⁾ Fuente: Servicio Penitenciario Federal.

⁽²⁾ Fuente: Base de datos sobre población extranjera en cárceles federales, Dirección Nacional de Política Criminal.

(*) Con motivo de completar la serie, a nuestro pedido, el 11 de febrero de 2009 el SPF nos informó que en 2004 había en las cárceles federales 716 mujeres, de las cuales 232 eran extranjeras. Esto sobre un total de 9888 personas, cifra que no coincide con la más difundida por la misma fuente: 9738.

Cuadro 4. Evolución de la población penal extranjera según sexos

	2003	2004	2005	2006	2007
Total extranjeros	1344	1357	1586	1766	1925
Varones	84,6%	84,1%	78,6 %	75,6%	76,8%
Mujeres	15,4%	15,9%	21,4 %	24,0%	23,2%

Fuente: Servicio Penitenciario Federal

En síntesis, este conjunto de datos cuantitativos muestra que:

- la población total en cárceles federales disminuye;
- la población extranjera en cárceles federales aumenta;
- los principales aumentos en valores absolutos corresponden a personas nacidas
- en Bolivia, Perú, Brasil y Paraguay;
- las mujeres extranjeras aumentan, tanto en valor absoluto, como en relación con el total de las mujeres y el total de personas extranjeras privadas de su libertad en cárceles federales.

Varones y mujeres provenientes de países vecinos

A partir de la información que la Dirección Nacional de Política Criminal sistematizó sobre extranjeros en cárceles federales, es posible analizar con más detenimiento las características de esta población. Según la base correspondiente a 2006, las penitenciarías federales alojaban 1739 personas extranjeras. De ellas, 37,5% se encontraban condenadas, y 62,5% procesadas.

De los 1316 varones extranjeros, 1094 habían nacido en países limítrofes o Perú. De las 418 mujeres extranjeras, 331 provenían también de países limítrofes o Perú. Es decir que el 83,4% de los varones extranjeros y el 79,1% de las mujeres extranjeras nacieron en países vecinos. El *Cuadro 5* muestra cómo se distribuyen según país de origen. Tanto para varones como para mujeres, se destaca la incidencia de personas nacidas en Bolivia y en Perú. Específicamente en el caso de las mujeres, ambas nacionalidades representan casi el 80%.

Cuadro 5. Población penal extranjera según sexo y país de origen

	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
Bolivia	24,4 %	51,4 %
Brasil	3,5 %	3,0 %
Chile	9,9 %	3,6 %
Paraguay	21,2 %	11,5 %
Uruguay	16,7 %	3,0 %
Perú	22,9 %	27,5 %
Total	1098	331

Fuente: Base de datos DNPC - 2006

En lo que respecta a las edades, para el caso de los varones, la población boliviana es la más joven: casi el 70% tiene entre 18 y 37 años. La siguen la peruana y la paraguaya con porcentajes levemente menores para los mismos tramos de edad: alrededor del 60%. Este orden se repite en las mujeres: el 70% de las bolivianas presas tiene entre 18 y 37 años, seguidas de casi el 60% de las paraguayas, y el 55% de las peruanas para los mismos tramos de edad.

La comparación de las edades entre varones y mujeres de un mismo país de origen revela que para la población boliviana no parece haber diferencias significativas. Por el contrario, en el conjunto de personas nacidas en Perú la población masculina es levemente más joven que la femenina. Una tendencia similar se verifica en la población paraguaya. Inversamente, para los conjuntos chileno, brasileño y uruguayo, la población masculina es levemente mayor que la femenina.

En cuanto a los niveles educativos, el 27% de la población de referencia no ha completado la educación primaria, y el 50% no concluyó la educación secundaria. Sólo un 10% completó el secundario, y un 5% asistió a terciarios o universidad. Sin embargo, estos valores generales presentan diferencias por nacionalidad y por sexo. Los varones y las mujeres nacidos en Bolivia y Paraguay evidencian menor permanencia en el sistema educativo formal. La población peruana, especialmente la femenina, presenta los mejores indicadores educativos.

Dos datos más son relevantes para la descripción de esta población: el motivo de la condena y la situación procesal. Respecto de la primera cuestión, 52,3 % de las personas detenidas nacidas en países limítrofes o Perú han sido procesadas o condenadas por infracción a la ley 23.737 (Estupefacientes). Según muestran los informes del Servicio Penitenciario Federal, el aumento de población extranjera en cárceles federales es paralelo a su incremento de procesos y condenas en causas vinculadas a estupefacientes. En 2003, 54% de los extranjeros se encontraban encausados en virtud de la ley 23.737, en tanto que en 2007 el porcentaje trepó a 68,5%. El salto más significativo se produjo entre 2004 y 2006. Sin embargo, estas cifras reconocen importantes diferencias por sexo y nacionalidad, tal como se muestra en el *Cuadro 6*.

Cuadro 6. Personas detenidas por infracción a la ley 23.737, según sexo y país de origen

<i>País de origen</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
Bolivia	66,7 %	97,1%
Brasil	34,2 %	80 %
Chile	25,0%	50 %
Uruguay	15,8 %	70 %
Paraguay	47,0 %	76,3 %
Perú	36,3 %	81,4 %
Total	41,4%	87,6%

Fuente: Base de datos DNPC - 2006

En lo que respecta a la situación procesal, el 40% de los varones está condenado, y el restante 60% está procesado. Las cifras son diferentes para las mujeres: sólo 29% condenadas, y 71 % procesadas. Miradas según país de origen, los varones y las mujeres nacidos en Bolivia tienen los porcentajes más elevados de condenas: 55% y 56 % respectivamente.

Quedan finalmente por describir dos aspectos centrales de la vida en la cárcel: el trabajo, y la recepción de visitas¹⁰. El 40% de los varones efectivamente trabaja, en tanto que el 19% efectivamente no lo hace. En el caso de las mujeres, trabaja el 48% y no trabaja el 16%. Los varones y las mujeres nacidos en Bolivia son quienes más trabajan: el 61% de los primeros, y el 53% de las segundas. En cuanto a las visitas, los valores promedio son similares para el conjunto de las mujeres y para el conjunto de los varones: alrededor del 60% recibe visitas, y alrededor del 30% no recibe. Sin embargo, al igual que en el trabajo, los varones y las mujeres provenientes de Bolivia se destacan: el 38% de los varones, y el 52% de las mujeres no reciben visitas en la cárcel.

Vulnerabilidad

Leídas en su conjunto, las cifras relacionadas a causas por estupefacientes abren una serie de cuestiones. Por un lado, es inevitable preguntarse acerca de las vulnerabilidades detrás de cifras que muestran que casi el 90% de las mujeres extranjeras está presa por causas relacionadas con estupefacientes. Informaciones complementarias indican que casi todas ellas fueron detenidas cuando trasladaban droga –incluso dentro de sus cuerpos– a través de fronteras internacionales. Es decir que en la cadena del narcotráfico, las mujeres “mulas” cumplen un rol doblemente riesgoso: para su salud y para su libertad. ¿Es posible que existan elementos de coacción y a amenaza en el reclutamiento –tradicionalmente considerado

voluntario— de estas mujeres? Cuando son detenidas en un país que no es necesariamente su país de residencia ¿qué medidas corresponde tomar para que su procesamiento y encarcelamiento aseguren derechos fundamentales?

Por otra parte, la información disponible sobre personas privadas de libertad no permite distinguir entre dos clases bien diferentes de extranjeros: aquellos que antes de su detención residían en su país de origen, y aquellos que residían en Argentina. Los segundos son inmigrantes, cuya vida cotidiana presumiblemente transcurría en Argentina. Al contrario de los primeros, cuyo contacto con el país era reducido –incluso inexistente– y cuya vida cotidiana transcurría en su lugar de residencia, fuera de la Argentina. Esta distinción no es marginal, ya que según se trate de unos o de otros, los efectos de la aplicación del artículo 64 de la ley 25.781 (expulsión al cumplimiento de parte de la condena) no son los mismos. Para una persona con residencia anterior en Argentina, la orden de expulsión, con su consiguiente prohibición de reingreso, puede significar el desmembramiento de su vida social o familiar. Inversamente, para un extranjero sin residencia previa, la orden de expulsión significa el fin del aislamiento.

Al igual que para todas las personas privadas de su libertad, sean nacionales o extranjeras, los traslados entre distintas unidades penales suelen ser un elemento que agrega aún más padecimiento. En diversas oportunidades, familiares de detenidos, organismos protectores de derechos y la Procuración Penitenciaria de la Nación han señalado el aspecto vulneratorio de estos traslados, tanto por la manera súbita y a menudo incomprensible en que suelen realizarse, como por sus efectos. La persona trasladada se encuentra en un lugar desconocido, donde prácticamente debe comenzar de cero su cotidianeidad. Además, los traslados dificultan o interrumpen las visitas, ya que no se dispone de mecanismos institucionales (tales como pasajes gratis) que permitan a familiares o allegados recorrer los cientos de kilómetros entre su lugar de residencia y el penal.

El *Cuadro 7* a continuación ilustra la recepción de visitas por parte de las mujeres detenidas por estupefacientes. En primer lugar, debe señalarse que todas las mujeres extranjeras alojadas en las unidades 13 (La Pampa) y 22 (Jujuy) están vinculadas a causas con estupefacientes. En las cárceles de Buenos Aires (Unidades 3 y 31), están presas por causas vinculadas a estupefacientes 155 de las 215 presas extranjeras (Unidad3); y 75 de 87 (Unidad 31).

Cuadro 7. Visitas a mujeres detenidas por ley 23.737, según penal.

<i>Penal</i>	<i>Recibe visitas</i>	<i>No recibe visitas</i>
Unidad 3 – Buenos Aires	126	29
Unidad 31 – Buenos Aires	45	29
Unidad 13 – La Pampa	11	61
Unidad 22 – Jujuy	19	23

Fuente: Base de datos DNPC, 2006.

Las mujeres detenidas en cárceles de Buenos Aires reciben más visitas que las demás. Este dato es consistente con las nacionalidades de las mujeres detenidas (ver *Cuadro 6*) y con el hecho de que el Área Metropolitana de Buenos Aires concentra casi el 60% de la población nacida en el extranjero. Exactamente inverso es el caso de La Pampa, donde las cifras evidencian las dificultades de traslado de las familias. La situación en Jujuy, que es claramente la más equilibrada, es bien interesante. Allí, las 19 presas que efectivamente

reciben visitas son bolivianas, en tanto que de la 23 que no reciben visitas, 17 son bolivianas, y las restantes son peruanas o colombianas. Pueden suponerse que los visitantes provienen de la numerosa comunidad boliviana residente en Jujuy, o de zonas de Bolivia más próximas a la frontera (tales como Tarija o Potosí). En tanto, quienes no reciben visitas tal vez provengan de las regiones más al norte: Santa Cruz, Cochabamba o La Paz.

Discriminación

Cabe entonces preguntarse por situaciones de tratamiento desigual entre presos argentinos y presos extranjeros. En este punto, la comparación lamentablemente corresponderá a datos de diferentes años: la información surgida de la base de 2006 sobre personas extranjeras se contrastará con el informe de SNEEP hecho sobre el total de la población penal federal alojada al diciembre de 2005. Es decir que la comparación no será entre nacionales y extranjeros, sino entre el total de población penal extranjera y el total de la población penitenciaria (nativos y extranjeros).

Los cuadros 8 y 9, a continuación, comparan la situación entre la población penal total y la población penal extranjera según diversos indicadores, que refieren a las prácticas institucionales. El *Cuadro 8* muestra que, en lo que respecta al proceso legal, el porcentaje de extranjeros sin condena está por encima del porcentaje de procesados del total de la población penal. Este dato no es de interpretación lineal, ya que los tiempos de las diligencias procedimentales varían en función de los delitos, y en el caso de la población extranjera, las causas vinculadas a estupefacientes son efectivamente mucho más frecuentes que entre los nacionales. Sin embargo, las cifras no dejan de ser un llamado de atención.

Cuadro 8. Población penal total y extranjera. Comparación de situación legal.

	<i>Población penal total</i> ⁽¹⁾	<i>Población penal extranjera</i> ⁽²⁾
Condenados	45%	37%
Procesados	54%	63%
Otros	1%	0%

Fuente (1): Informe SNEEP 2005, (2) Base de datos DNPC 2006

El *Cuadro 9* es elocuente acerca de lo que afirma, y acerca de lo que ignora. En lo que respecta a la asistencia médica, al acceso a programas de capacitación o de formación, y al trabajo remunerado, la población extranjera presenta valores leve o significativamente más altos que el total. La única diferencia considerable en su detrimento se refiere a las visitas. Es decir que desde este punto de vista, no es razonable suponer que existan prácticas institucionales que sistemáticamente discriminen a la población extranjera. Sin embargo, es preocupante el sesgo respecto a la captura de información. Las notas al pie del *Cuadro 9* muestran que el “sin datos” es entre el doble y diez veces más significativo para la población extranjera que para la población total.

Cuadro 9. Población penal total y extranjera. Comparación para indicadores varios

	<i>Población penal total</i>		<i>Población penal extranjera</i>	
	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Recibió asistencia médica	97%	3%	98%	2%

Participó en programa de formación o capacitación ⁽¹⁾	20%	80%	22%	78%
Trabaja ⁽²⁾	45%	55%	67%	33 %
Recibe visitas ⁽³⁾	78%	22%	65%	35%

(1) Sin datos para población total: 20%; sin datos para población extranjera: 44%.

(2) Sin datos para total: 24%; sin datos para extranjeros: 41%

(3) Sin datos para total: 0,9%; sin datos para extranjeros: 11%

Conclusiones

Con sus limitaciones, este breve análisis de fuentes cuantitativas muestra que la población extranjera alojada en cárceles federales no es homogénea. Si bien un porcentaje considerable se encuentra encausado o procesado por delitos vinculados a estupefacientes, las diferencias al interior de este grupo son significativas, especialmente por sexo y por nacionalidad. En el caso de las mujeres detenidas, son preocupantes las señales que indicarían el debilitamiento de los lazos con sus familias y comunidades de origen. Además de las limitaciones que esto significa en su defensa –no es lo mismo estar sola con un defensor que acompañada por una familia activa, que exige y vigila la intervención institucional– es razonable suponer que, luego de cumplida la condena, la reinserción y la recuperación de la vida cotidiana serán más difíciles.

Ninguna persona sale indemne de una experiencia carcelaria, pero sin lugar a dudas las oportunidades de rehacer la vida están ligadas al sostén familiar, comunitario y social. Por supuesto que estas situaciones de falta de contacto afectan a todas las personas privadas de su libertad, pero la menor cantidad de visitas que reciben los presos extranjeros señala un área en la que los esfuerzos institucionales deben redoblar a los efectos de contribuir a la igualdad de condiciones de detención. Desde esta perspectiva, sumar aislamiento al encierro sólo refuerza las situaciones de vulnerabilidad, pobreza e incluso explotación que llevaron a la mujer a recurrir al traslado internacional de drogas como fuente de ingreso.

Queda pendiente la indagación sobre la situación en las cárceles provinciales, donde puede pensarse que las causas por estupefacientes (delito federal) tendrán menor representatividad en la población extranjera privada de su libertad. Según la información que el SNEEP ha recogido en relación a los sistemas penitenciarios provinciales (2007) en ellos se encontraba un total de 1011 extranjeros (2,4%) sobre 41.060 personas detenidas. Esta cifra reducida estaría indicando que ni en las cárceles federales ni en las provinciales se encuentran los inmigrantes ruidosamente denunciados ante la prensa por la comisión de delitos comunes. Tal vez esas denuncias sólo sean “ciertas” en la medida en que devuelven al extranjero a su lugar de sospecha y peligro, desde donde puede ser controlado discrecionalmente.

¹ Este artículo fue escrito en el marco del *Diagnóstico participativo sobre discriminaciones étnicas, nacionales y religiosas*, llevado adelante por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) entre 2007 y 2009 y con la coordinación de Corina Courtis y María Inés Pacecca. Los resultados de dicho proyecto se encuentran en prensa.

² World Prison Brief, International Center for Prison Studies, King's College, Londres, <<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief>>. Consulta: 10 de junio 2010.

³ Diario Clarín, 25 de enero de 1999.

⁴ Estos valores extremos corresponden a 1895 (2,9%) y a 1947 (2%). El valor correspondiente al censo de 2001 es 2,6%.

⁵ Art. 64: “Los actos administrativos de expulsión firmes y consentidos dictados respecto de extranjeros que se encuentren en situación irregular, se ejecutarán en forma inmediata cuando se trate de: a) Extranjeros que se encontraren cumpliendo penas privativas de libertad, cuando se hubieran cumplido los supuestos establecidos en

los acápites I y II del artículo 17 de la ley 24.660 que correspondieren para cada circunstancia. La ejecución del extrañamiento dará por cumplida la pena impuesta originalmente por el Tribunal competente; b) Extranjeros sometidos a proceso, cuando sobre los mismos recayere condena firme de ejecución condicional. La ejecución del extrañamiento dará por cumplida la pena impuesta originalmente por el Tribunal competente; c) El procesamiento de un extranjero sobre el que pesa orden administrativa de expulsión firme y consentida, en cuyo caso no procederá el otorgamiento del beneficio de la suspensión del juicio a prueba o de medidas curativas, las que serán reemplazadas por la ejecución del extrañamiento, dándose por cumplida la carga impuesta al extranjero”.

⁶ Diversos organismos de protección de derechos (especialmente el Comité contra la Tortura, de la Comisión Provincial por la Memoria, y el Centro de Estudios Legales y Sociales) han señalado en reiteradas oportunidades la gran cantidad de personas detenidas en dependencias policiales provinciales o federales.

⁷ Nos referimos a los Informes Anuales que cubren desde 2000 hasta 2007. Todos ellos están disponibles en <<http://www.ppn.gov.ar>>.

⁸ Las cifras del Servicio Penitenciario Federal no siempre coinciden con las del SNEEP de la Dirección Nacional de Política Criminal. Estas variaciones explican las diferencias entre los cuadros de este trabajo, según cual haya sido la fuente.

⁹

¹⁰ A diferencia de las cifras anteriores, en el rubro trabajo falta información para aproximadamente el 40% de los casos, con lo cual sólo se indican aquellos en los que es posible saber, por sí o por no, si están incorporados a la actividad laboral en el penal. En el caso de las visitas, no se dispone de información en aproximadamente 10% de los casos.

Bibliografía

CELS. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008*. Especialmente “Capítulo III – La situación carcelaria: una deuda de nuestra la democracia”. Disponible en www.cels.org.ar

Courtis, Corina (2006). “Hacia la derogación de la ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina en la década de los ‘90”. En: 2006. Grimson, Alejandro y Elizabeth Jelin (compiladores): *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.

Comité por a Memoria de la Provincia de Buenos Aires (2009): *Informe Anual del Comité contra la Tortura. El sistema de la crueldad IV*. La Plata.

Courtis, Corina y María Inés Pacecca (2007). “Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina”; *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 2007.

Informe Anual 2002 / 2003. Procurador Penitenciario –Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

Informe Anual 2003 / 2005. Procurador Penitenciario –Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

Informe Anual 2006. Procurador Penitenciario –Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

Informe Anual 2007. Procurador Penitenciario –Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

Informe del Servicio Penitenciario Federal – Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena – SNEEP, 2005. Dirección Nacional de Política Criminal, Subsecretaría de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Informe sobre Población Penal Femenina - Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena – SNEEP, 2003. Dirección Nacional de Política Criminal, Subsecretaría de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Observatorio de políticas públicas – Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Ministros (2007). *La problemática de género en el sistema penitenciario federal*. Disponible en <<http://www.cag.jgm.gov.ar>>

Pacecca, María Inés (2002). *Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970*. Informe final del concurso Culturas e identidades en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2001. Disponible en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/pacecca.pdf>>