

Àmbit social i criminològic

DOCUMENTOS DE TRABAJO

CONSEJO de EUROPA

Comentario a las recomendaciones sobre presos extranjeros

Traducción realizada por el Centro de Estudios Jurídicos y Formación
Especializada del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya

Delegados de Ministros

Documentos del CM

CM(2012)108 add

Comentario a la Recomendación CM/Rec(2012) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativas a los presos extranjeros

Introducción

La mayor circulación de personas entre países ha conllevado un creciente número de extranjeros encarcelados. Lo mismo sucede en los Estados miembros del Consejo de Europa, donde cada vez hay más personas detenidas que no son nacionales del país en el que están presas o que no tienen vínculos cercanos en dicho país. De la misma manera, un número creciente de ciudadanos de los Estados miembros se encuentran reclusos en prisiones en el extranjero.

Tal y como reconoce el Preámbulo de la nueva Recomendación relativa a los presos extranjeros, a menudo los delincuentes extranjeros se enfrentan a una serie de dificultades provocadas por las diferencias en el idioma, la cultura, las costumbres y la religión, así como por la falta de lazos familiares a nivel local o de contacto con el mundo exterior. Suelen ser más propensos que otros delincuentes a ser sometidos a prisión preventiva en espera de juicio y tienen más probabilidades de ser sentenciados a penas de cárcel tras ser declarados culpables. De estas crecientes dificultades dan prueba, entre otros, los estudios llevados a cabo tanto por la Unión Europea como por las Naciones Unidas.¹

¹ A M van Kalmthout, F B A M Hofstee-van der Meulen y F Dünkel (eds.), *Foreigners in European Prisons* (2007); Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Handbook on Prisoners with special needs* (2009). [Internet: http://www.coe.int/cm](http://www.coe.int/cm)

El objetivo de la Recomendación es llamar la atención de las autoridades nacionales competentes respecto al hecho de que los presos extranjeros deben ser tratados de manera que se garantice, en la medida de lo posible, la igualdad sustantiva de trato con respecto al resto de presos. Esto podría exigir que las autoridades adoptasen medidas adicionales para combatir la posible discriminación contra los presos extranjeros. Con estas medidas no se pretende dar a los presos extranjeros más derechos y libertades que al resto de presos, y no deben ser interpretadas como tal.

La Recomendación aborda las dificultades a las que se enfrentan los presos extranjeros mediante la recomendación de medidas concretas que deberían adoptarse para reducir el número de sospechosos y delincuentes extranjeros encarcelados, a fin de mejorar el trato hacia los mismos y de satisfacer sus necesidades personales y sociales específicas. El objetivo de tal trato no es solo hacer frente a las condiciones de reclusión a las que están sujetos esos presos, sino también mejorar su integración social tras la excarcelación, independientemente de si permanecen en los países en que fueron encarcelados o si regresan a sus países de origen.

La nueva Recomendación relativa a los presos extranjeros sustituye a la anterior Recomendación R(84)12 relativa al mismo asunto, con disposiciones más específicas destinadas a hacer frente a los crecientes problemas en este ámbito.

Los pasos recomendados son adicionales a los contenidos en las Reglas penitenciarias europeas de 2006. La nueva Recomendación también se ocupa brevemente de la necesidad de explorar alternativas a la encarcelación de los delincuentes extranjeros. En este sentido, se refiere específicamente a la Recomendación Rec(2006)13 relativa al uso de la prisión preventiva, las condiciones en las que sucede y la dotación de medidas de seguridad contra abusos, y a la Recomendación R(92)17 relativa a la coherencia en las condenas. En el Preámbulo se defiende la independencia del poder judicial respecto de las alternativas al encarcelamiento.

Los menores no están excluidos formalmente de la presente Recomendación. Sin embargo, las Reglas penitenciarias europeas hacen hincapié en que los menores no deberán ser encarcelados en prisiones para adultos (artículo 11.1). La detención de menores queda recogida completamente por la Rec(2008)11 relativa a la normativa europea respecto a infractores menores de edad sometidos a sanciones o medidas, la cual ofrece derechos y garantías específicas que también son de aplicación a los infractores extranjeros menores de edad. Allá donde la presente Recomendación ofrezca una protección adicional a los menores de edad extranjeros, ésta prevalecerá y deberá ser de aplicación para ellos.

Si bien las disposiciones contenidas en la presente Recomendación se dirigen principalmente a las autoridades penitenciarias, hay algunas disposiciones dirigidas a otros órganos competentes que se ocupan de las personas extranjeras. Los Estados miembros deberán comunicar la presente Recomendación a todo aquel que se ocupe de los sospechosos y delincuentes extranjeros en general, así como de los presos extranjeros en particular.

I. Definiciones y ámbito de aplicación

Definiciones

Artículo 1

El presente artículo define el término “persona extranjera” en relación con la nacionalidad y la residencia. En otras palabras, las personas que no tengan la nacionalidad o la condición de residente en el estado en el que se encuentren serán consideradas extranjeras. La presente Recomendación no pretende definir los términos de “nacionalidad” o “residencia”. Sin embargo, para garantizar su aplicación efectiva, se insta a los estados a adoptar un enfoque flexible respecto a ambos conceptos a los efectos de la implementación de la presente Recomendación y su aplicación a la mayor cantidad de personas que puedan beneficiarse de ella.

La presente Recomendación es de aplicación a los sospechosos, delincuentes y presos extranjeros. Esto es necesario para asegurar que la Recomendación es aplicable a todos aquellos que estén, puedan estar o hayan sido detenidos en las diferentes etapas del proceso penal. Siempre que se utilice el término “sospechoso” a lo largo de la Recomendación, estará haciendo referencia a las personas sospechosas que hayan sido acusadas de cometer un delito. En la práctica, la mayoría de los sospechosos y delincuentes detenidos estarán encarcelados; sin embargo, el término “preso extranjero” también incluye sospechosos y delincuentes detenidos en otros lugares, tales como en celdas policiales. En el artículo 10.3b de las Reglas penitenciarias europeas se adopta un enfoque similar.

La presente Recomendación no se ha concebido para referirse a personas que no sean delincuentes o sospechosas de haber cometido un delito. Sin embargo, sí se referirá a esas personas cuando estén encarceladas de conformidad con lo que se define en el artículo 1d. Por consiguiente, la Recomendación puede dirigirse a personas que sufran enfermedades mentales, refugiadas, solicitantes de asilo o inmigrantes ilegales, pero solo cuando estén encarceladas. En el artículo 10.3a de las Reglas penitenciarias europeas se adopta un enfoque similar.

Ámbito de aplicación

Artículo 2

La presente Recomendación está dirigida principalmente a las personas extranjeras encarceladas. También se dirige a los sospechosos y delincuentes que estén o hayan estado encarcelados. Por lo tanto, también se incluyen aquellos que se enfrenten a procesos penales que potencialmente puedan conducir a su encarcelamiento. Aunque el arresto domiciliario es generalmente considerado como una alternativa al encarcelamiento, en algunos casos puede considerarse que constituye una privación de libertad. En tales casos, la presente Recomendación se aplicará en la medida en que sea pertinente.

La Recomendación también se dirige a delincuentes puestos en libertad después de un período de encarcelamiento. Se reconoce que la situación de los delincuentes extranjeros puede diferir en varios aspectos. Por ejemplo, un delincuente extranjero detenido brevemente antes de su deportación puede que no tenga toda la gama de necesidades de una persona que es probable que pase muchos años encarcelada en un país extranjero. Sin embargo, la presente Recomendación debería aplicarse a esta categoría en la medida de lo posible.

II. Principios básicos

Artículo 3

El respeto de los derechos humanos es fundamental para el trato hacia todos los presos. También es importante que no se pase por alto cuando se trate de sospechosos y delincuentes extranjeros. Este principio hace hincapié en que los presos extranjeros pueden tener necesidades específicas que difieran de las que tienen los presos nacionales. Dentro de la amplia categoría de presos extranjeros, tales necesidades pueden diferir entre grupos o individuos particulares. En la medida de lo posible, se deberán satisfacer esas diferentes necesidades con el fin de garantizar la igualdad sustantiva de trato con respecto a todos los presos. Por tanto, es importante recordar al personal que se ocupa de los presos extranjeros la necesidad de cooperar y tratar de entender la posición potencialmente vulnerable de los mismos. La presente Recomendación aborda esta cuestión en varios puntos (véanse, por ejemplo, los artículos 16.3, 28.2, 38 y 39).

Artículo 4

En algunas jurisdicciones, no se tienen en cuenta de manera sistemática a los extranjeros para aplicarles sanciones y medidas no privativas de libertad debido a su condición de no nacionales o no residentes. Esto incluye la aplicación de medidas de libertad provisional. Quizás simplemente se supone que no tendrán derecho a permanecer en el país después de la excarcelación,

que puede que no tengan vínculos sociales suficientes o que pueden presentar un mayor riesgo de fuga. Mientras que, en determinadas circunstancias, estos factores pueden ser válidos para considerar la sanción o medida apropiada, no debe constituir un impedimento automático para que puedan optar a medidas no privativas de libertad.

Además, las sanciones no privativas de libertad y las medidas impuestas a los sospechosos y delincuentes extranjeros pueden ejecutarse en otro estado en base a acuerdos internacionales, tales como el Convenio europeo para la vigilancia de las personas condenadas o en situación de libertad condicional (1964, CETS 051), la Decisión Marco 2008/947/JAI del Consejo de la UE relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas, y la Decisión Marco 2009/829/JAI del Consejo de la UE relativa a la aplicación, entre los Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional. Se deberán tener en cuenta esas posibilidades con el fin de fomentar la aplicación de dichas sanciones o medidas.

La consideración de las sanciones y medidas no privativas de libertad a menudo requerirá información sobre las circunstancias personales y sociales de los sospechosos y delincuentes, así como de los recursos de que disponen para ayudar al reasentamiento en su estado natal. Se deberán adoptar medidas para asegurar que se obtiene dicha información de parte de los servicios sociales y de libertad a prueba pertinentes del país de residencia o de nacionalidad del sospechoso o delincuente.

Artículo 5

Los textos legales del Consejo de Europa reconocen ampliamente el principio de que la prisión preventiva solo deberá utilizarse en caso de que sea estrictamente necesaria y como último recurso. Véase, por ejemplo, la Recomendación R(92)16 relativa a las normas europeas sobre sanciones y medidas aplicadas en la comunidad; la Recomendación R(92)17 relativa a la

coherencia en las condenas; la R (99) 22 relativa a la masificación penitenciaria hacinamiento y la superpoblación en las prisiones; la Rec(2003)22 relativa a la libertad condicional; la Recomendación Rec(2006)2 de las Reglas penitenciarias europeas, y la Recomendación Rec(2006)13 relativa al uso de la prisión preventiva, las condiciones en las que sucede y la dotación de medidas de seguridad contra abusos.

Aquí se enfatiza dicho principio puesto que existe el riesgo de que la prisión preventiva y las penas privativas de libertad se utilicen con demasiada ligereza en el caso de los extranjeros, debido a lo que pueden ser suposiciones infundadas sobre su propensión a huir o a no finalizar las condenas de servicios comunitarios.

Artículo 6

En la Rec(2003)22 relativa a la libertad condicional y otros instrumentos europeos está implícito el principio de que los delincuentes extranjeros que estén condenados a penas de prisión deberán ser considerados para la libertad anticipada. En realidad, a menudo no se tiene en cuenta a los presos extranjeros para la libertad anticipada o incluso para medidas que les preparen para ella y, por lo tanto, que les permitan solicitar con éxito dicha excarcelación. Las medidas que deberán adoptar las autoridades penitenciarias para preparar a los presos extranjeros para la excarcelación se detallan en el artículo 35. En el artículo 36 se hace referencia a ciertos factores que deberán tenerse en cuenta en las decisiones relativas a la libertad anticipada.

Artículo 7

Este principio deberá leerse en el contexto del Protocolo 12 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, que prohíbe toda discriminación. Este principio pone de relieve la necesidad de adoptar medidas positivas para evitar la discriminación, y la necesidad de buscar soluciones para los problemas a los que se enfrentan los extranjeros en este sentido. Se precisa de tales intervenciones en todas las etapas del proceso de justicia penal, a fin de garantizar la igualdad sustantiva en el trato de sospechosos y delincuentes extranjeros. En este sentido, el Comité para la Prevención de la

Tortura y de la Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) ha recomendado que los estados revisen sus disposiciones legales y administrativas para asegurar que los presos extranjeros no sean discriminados al negarles la posibilidad de ser beneficiarios de una serie de medidas, tales como condiciones más abiertas, visitas a la familia o excarcelación condicional.

2

Artículo 8

La incapacidad de comunicarse en la lengua más comúnmente hablada en una prisión es un obstáculo grave en la capacidad de los presos extranjeros para participar en la vida en prisión. Es la causa de muchos problemas, tales como el aislamiento; la falta de acceso a los servicios, al trabajo y a otras actividades; así como una comprensión inadecuada de las normas y regulaciones penitenciarias. Por lo tanto, es de suma importancia que las autoridades penitenciarias hagan todo lo posible para facilitar la comunicación y permitir que los delincuentes superen las barreras idiomáticas. Este principio pone de relieve la importancia del acceso a los servicios de interpretación y traducción. Los intérpretes deberán ser competentes e imparciales. Además, se deberá fomentar la comunicación mediante oportunidades para el aprendizaje de lenguas por parte de los presos extranjeros y las personas que trabajen con ellos (véase el artículo 39.3). Se reconoce que muchos sistemas penitenciarios tienen poblaciones que hablan una gran variedad de idiomas. Este principio y otros artículos relacionados (véase el artículo 29.1) transmiten la idea de que se puede facilitar la comunicación mediante el aprendizaje de una lengua que pueda ser entendida tanto por los presos como por el personal. Puede tratarse de una lengua oficial del estado o una lengua internacional común.

A lo largo de toda la Recomendación se destaca la importancia de la comunicación y el lenguaje en circunstancias específicas. Aun cuando no se mencione explícitamente, facilitar la comunicación sigue siendo un principio subyacente fundamental que deberá aplicarse en cualquier interacción.

² Visita del CPT a Bulgaria en 2006 (CPT/Inf(2008)11), párrafo 105.

Artículo 9

Este principio básico alerta a las autoridades sobre las dificultades a las que pueden enfrentarse los presos extranjeros debido a las diferencias lingüísticas, culturales y religiosas, y a su falta de apoyo social. Deberán ponerse en marcha medidas de asistencia especial para ayudar a los presos extranjeros a superar los problemas que dichas diferencias pueden causarles y, consiguientemente, aliviar el aislamiento que ello pudiera conllevar. Dichas medidas pueden incluir asistencia económica o de otra índole material, formación profesional o lingüística, y un enfoque flexible para ponerse en contacto con el mundo exterior (véanse, por ejemplo, los artículos 22-25, 26.1, 27.1-2, 29.1-2, 33.1, 34.3 y 35.2*b-c*).

Aunque es importante la reinserción social de todos los presos, tanto sentenciados como pendientes de sentencia (artículo 6 de las Reglas penitenciarias europeas), la reinserción social de los presos extranjeros plantea problemas particulares. Los presos extranjeros que tras su excarcelación pretendan regresar a sus países de origen pueden requerir formas de preparación diferentes a las de los delincuentes extranjeros que permanecerán en el estado. Por lo tanto, para ayudar a su reinserción social en el extranjero, la preparación para la excarcelación se deberá adaptar en la medida de lo posible para que los delincuentes extranjeros se reintegren en la sociedad en el estado en concreto en que vayan a permanecer una vez queden en libertad. Esto se aborda en el artículo 35, dirigido principalmente a las autoridades penitenciarias. Los representantes consulares también deberían prestar asistencia en este respecto. Los organismos de libertad a prueba y los servicios sociales también tienen un papel importante que desempeñar.

Artículo 10

En el presente artículo se hace hincapié en los fundamentos positivos en base a los cuales se puede adoptar una decisión de trasladar a los presos extranjeros. Hay varios motivos relacionados con la aplicación de la justicia y las leyes para el traslado de personas para que cumplan sus penas en un estado con el que tengan vínculos. Trasladar a un delincuente puede ser de

interés para la protección pública. Por ejemplo, cuando un delincuente finalmente se establezca en el país al que haya sido transferido, el traspaso de su sentencia permitirá ejercer cierto control después de la excarcelación con libertad condicional. No podrá ejercerse dicho control si esto no se lleva a cabo y se expulsa al delincuente después de haber cumplido toda la pena en el estado de condena.

Además de la persecución de los objetivos de la justicia, las transferencias internacionales deberán llevarse a cabo con el fin de mejorar las oportunidades para la reinserción social del delincuente. Este motivo se enfatiza tanto en el Convenio del Consejo de Europa relativo al traslado de personas condenadas (CETS 112) como en la Decisión Marco DM 2008/909/JAI del Consejo de la UE relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal, por las que se imponen penas de prisión o medidas de privación de libertad para su aplicación en la Unión Europea.

Este principio también deberá aplicarse a todas las formas de transferencia que permitan que los extranjeros cumplan sus condenas en otro estado. Por lo tanto, se incluyen no solo aquellos extranjeros cuyas sentencias continuarán en la prisión del estado al que se transfieran, sino también aquellos que puedan cumplir condenas condicionales o que puedan ser puestos en libertad condicional en ese estado, en virtud de lo dispuesto en el Convenio europeo para la vigilancia de las personas condenadas o en situación de libertad condicional (1964, CETS 051) y en la Decisión Marco 2008/947/JAI del Consejo de la UE relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas. Por otra parte, aunque el principio se refiere a los presos transferidos a los efectos de las sentencias que cumplen, también deberá extenderse a la posibilidad de trasladar a las personas en prisión preventiva, según lo previsto por la Decisión Marco 2009/829/JAI del Consejo de la UE relativa a la aplicación, entre los Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional.

Todas las transferencias deberán estar sujetas a las normas fundamentales de derechos humanos. Esto significa que el estado que realice la transferencia deberá solicitar la opinión del extranjero afectado antes de tomar ningún tipo de decisión. Las autoridades estatales también deberán tener en cuenta otros riesgos potenciales de violaciones de derechos humanos que la transferencia pueda presentar; riesgos que varían desde la violación del derecho a la vida familiar, las malas condiciones en las prisiones y los regímenes que no facilitan el trato o la reinserción social, hasta situaciones más extremas donde haya un riesgo de tortura o de trato inhumano o degradante³. La evaluación de los posibles riesgos deberá realizarse por personas que hayan recibido una formación adecuada y que tengan acceso a información objetiva e independiente sobre la situación de los derechos humanos en otros países. ³

Artículo 11

En el artículo 4 de las Reglas penitenciarias europeas se subraya que “no se puede aducir la falta de recursos para justificar unas condiciones carcelarias que violen los derechos de los presos”. Esto es también de aplicación a los presos extranjeros cuya gestión y trato puede requerir fondos adicionales para hacer frente a cuestiones tales como la salud, la interpretación o la traducción.

Artículo 12

En el presente artículo se reconoce que gran variedad de funcionarios y otras personas, incluidos profesionales como médicos y abogados, que trabajan con los sospechosos y delincuentes extranjeros requieren una formación tanto en las normas jurídicas y las prácticas específicas que se relacionan con los mismos, como en las bases culturales y éticas subyacentes para tratarlos de manera apropiada. Los detalles de lo que ese tipo de formación debería implicar están recogidos en el artículo 39.

³ Véase el art. 19 (2) Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01).

III. Uso de la prisión preventiva

Artículo 13

Reiterando el principio básico establecido en el artículo 5, el artículo 13.1 destaca que la prisión preventiva solo deberá utilizarse en caso de que sea estrictamente necesaria y como último recurso. Este principio también está recogido en el artículo 3.3 de la Recomendación Rec(2006)13 relativa al uso de la prisión preventiva, las condiciones en las que sucede y la dotación de medidas de seguridad contra abusos. La presente Recomendación trata exhaustivamente el uso de la prisión preventiva y pretende restringir su aplicación en la medida de lo posible.

En particular, en el artículo 7 de la Rec(2006)13 se establece que la prisión preventiva solo deberá imponerse si se cumplen cuatro condiciones:

- a. si hay una sospecha razonable de que él o ella ha cometido un delito; y
- b. si hay razones fundadas para creer que, si se excarcela, se (i) fugaría, o (ii) cometería un delito grave, o (iii) interferiría con el desarrollo de los procedimientos judiciales, o (iv) representaría una grave amenaza para el orden público; y
- c. si no existe la posibilidad de utilizar medidas alternativas para hacer frente a las inquietudes mencionadas en b.; y
- d. si es una medida que se adopta en el marco del proceso de justicia penal.

Los problemas surgen cuando los estados aplican estos criterios tanto a los sospechosos nacionales como a los extranjeros de una manera que parece ser formalmente igual, pero que deja de lado desigualdades subyacentes sustantivas en la capacidad de los extranjeros para poner en conocimiento de los tribunales sus circunstancias personales. Aunque la carga de probar el riesgo de que un sospechoso se fugue recae en el fiscal o el juez (artículo 8 [2] Rec(2006)13), muchos sospechosos extranjeros sienten que son incapaces de refutar la presunción implícita de que puedan hacerlo. Esto reduce la probabilidad de que las alternativas a la prisión preventiva se consideren

adecuadas para los sospechosos extranjeros. En la práctica, la aplicación de la igualdad formal de estos criterios puede conducir a la discriminación.

La prisión preventiva se ordena con demasiada ligereza en el caso de los sospechosos extranjeros. Dado el hecho de que la prisión preventiva es la norma y no la excepción, los sospechosos extranjeros predominan en la población carcelaria europea en prisión preventiva. De media, representan el 40 % de la población carcelaria europea en prisión preventiva.⁴ Por tanto, se deberán tomar medidas para investigar más a fondo antes de negar a los delincuentes extranjeros la posibilidad de esperar al juicio en la comunidad. ⁴

Tanto la Recomendación (2006)13 (artículo 4) como la Recomendación R(99)22 relativa al hacinamiento carcelario y al aumento de la población en las prisiones (Sección 12) animan a que los estados adopten e utilicen todas las alternativas posibles en lugar de la prisión preventiva. A pesar de que las alternativas a menudo están disponibles en los sistemas jurídicos nacionales, la práctica parece indicar que, en general, los fiscales y los jueces son reacios a solicitar e imponer tales alternativas, en particular para los delincuentes extranjeros. Esta reticencia se atribuye a la necesidad de proteger a la

⁴ Las estadísticas más recientes sobre los presos extranjeros en prisiones del Consejo de Europa se basan en datos recopilados en el ejercicio de 2010. El porcentaje de presos extranjeros en las cárceles de los Estados miembros (42 de 52 administraciones penitenciarias) osciló entre el 0,7 % (Polonia) y el 91,7 % (Mónaco). El porcentaje medio de presos extranjeros por población penitenciaria fue del 21,2 % y el de esos países fue del 11,0 %. El rango de porcentajes de detenidos en prisión preventiva entre los presos extranjeros es relativamente similar, y va desde el 10,4 % (Azerbaiyán) hasta el 75,6 % (Bosnia y Herzegovina: Administración Federal). Sin embargo, el porcentaje medio de presos extranjeros en prisión preventiva casi se duplica, con un promedio del 40,1 % y la media, del 40,0 %, es casi cuatro veces mayor. Los países con un 40 % o más de extranjeros que se encuentren en prisión preventiva son: Liechtenstein (40,0 %), Croacia (43,0 %), Luxemburgo (45,3 %), Italia (49,6 %), Eslovaquia (50,6 %), Finlandia (50,6 %), Polonia (50,7 %), Letonia (51,8 %), Turquía (52,1 %), Noruega (53,2 %), Países Bajos (53,2 %), Serbia (54,4 %), Eslovenia (55,0 %), Andorra (56,0 %), Dinamarca (57,2 %), Albania (60,3 %), Reino Unido: Irlanda del Norte (64,3 %), y Bosnia y Herzegovina: Administración Federal (75,6 %). El porcentaje medio de extranjeros entre el número total de detenidos en prisión preventiva (todos los que no estén cumpliendo una sentencia definitiva) es el 28,1 % y la media es del 23,3 %. El porcentaje de extranjeros entre la población carcelaria en prisión preventiva es superior al 30 % en Finlandia (32,2 %), Dinamarca (34,6 %), Portugal (34,8 %), Estonia (38,0 %), Italia (41,1 %), España: Administración estatal (45,5 %), Alemania (46,1 %), Liechtenstein (57,1 %), Noruega (57,5 %), Suiza (60,9 %), Austria (62,5 %), España: Catalunya (63,2 %), Mónaco (66,7 %), Andorra (70,0 %), Luxemburgo (79,2 %). Véanse los datos anuales estadísticos penales del Consejo de Europa, SPACE I, 2010 [PC-CP (2012) 3] (página web: www.coe.int/prison).

sociedad. También se debe a la percepción de que los sospechosos extranjeros son más difíciles de contener y vigilar.⁵

Para superar las dificultades respecto al uso de alternativas para sospechosos extranjeros no residentes, el artículo 2.2 de la Recomendación (2006)13 establece que dichas medidas deberán ser aplicadas en el estado en el que el sospechoso es residente habitual. La UE ha adoptado una Decisión Marco⁶ que permite la aplicación de medidas de vigilancia, adoptadas como alternativas a la detención provisional en el estado en el que los sospechosos sean sometidos a actuaciones penales, en el estado en que se encuentren legalmente y residan habitualmente. Este mecanismo está diseñado para revertir la práctica actual en la que los no residentes son mucho más propensos a estar en prisión preventiva en espera de juicio que los sospechosos residentes (párrafo 5 del Preámbulo). Por otra parte, también pretende mejorar la protección de las víctimas y el público en general al tiempo que mejora el derecho a la libertad y a la presunción de inocencia de los acusados no residentes (párrafos 3 y 4 del Preámbulo y artículo 2).

Para evitar la discriminación en la práctica, los estados deberán promover el uso de alternativas a la prisión preventiva y desarrollar opciones adecuadas para los sospechosos extranjeros (artículo 13.2). También deberán fomentar que los profesionales investiguen más a fondo antes de negar a los delincuentes extranjeros la posibilidad de esperar al juicio en la comunidad. Al asegurarse de que se tienen en cuenta todas las alternativas disponibles a la prisión preventiva para los sospechosos extranjeros, los estados pueden aplicar efectivamente la legislación penal, respetando los derechos de los no nacionales.

⁵ Van Kalmthout, Knapen y Morgenstern (eds.) Pre-Trial Detention in the European Union, 2009 en 95.

⁶ Marco de Decisión del Consejo 2009/829/JAI U de la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional. Los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para cumplir la presente Decisión marco antes del 01 de diciembre 2012 (Art. 27 (1)).

Uno de los principales obstáculos para el empleo de alternativas a la prisión preventiva de sospechosos extranjeros es la presunción de que estos son más propensos a fugarse (véase el artículo 7(b)(i) Rec(2006)13). Tal presunción se ha atribuido al hecho de que muchos sospechosos extranjeros no tienen domicilio fijo o permiso de residencia. La falta de un vínculo residencial a menudo conlleva a una exclusión de la consideración de alternativas. Por lo tanto, ello conduce inevitablemente a la sobre-representación de sospechosos extranjeros en la población carcelaria en prisión preventiva.

En el artículo 9[2] de la Recomendación (2006)13, así como en el artículo 13.2b de la presente Recomendación se deja claro que no se deberá asumir automáticamente que los sospechosos extranjeros representan un mayor riesgo de fuga. Todas las determinaciones de riesgo deberán ser tomadas sobre la base de las circunstancias particulares del sospechoso y deberán examinarse con arreglo a criterios objetivos (artículos 8[1] y 9[1] Recomendación (2006)13). No se debe generalizar. La información acerca de las circunstancias personales y sociales del sospechoso proporcionada por los servicios sociales y de libertad condicional pertinentes será muy útil para hacer una evaluación del riesgo que implique el uso de alternativas a la prisión preventiva.

Las alternativas a la prisión preventiva deberán adaptarse para hacer frente a los problemas específicos a los que se enfrentan los sospechosos extranjeros. Por ejemplo, cuando no tengan una dirección fija, podrían ser obligados a residir en un domicilio específico aprobado que puede ser de titularidad estatal por un organismo del estado, de la comunidad local o no gubernamental. Si existe riesgo de fuga, esa orden puede sumarse a otros requisitos, tales como la entrega del pasaporte, la prohibición de salir del país, la obligación de informar a la policía o a las autoridades judiciales en momentos específicos o el uso de vigilancia electrónica (véanse la Sección 12 de la Recomendación R(99)22 y el artículo 2(1) de la Recomendación (2006)13). La disponibilidad de alternativas más adecuadas para los sospechosos extranjeros deberá revertir la percepción de riesgo de fuga que puedan plantear, lo que reducirá la actual dependencia excesiva de la prisión preventiva en esos casos. Para promover el uso de alternativas no privativas de libertad para los sospechosos extranjeros,

el término “vínculos” no deberá interpretarse de manera legal estrictamente para referirse a la residencia legal o a la nacionalidad, sino que también puede incluir la residencia, un trabajo o tener familia en el estado (artículo 13.2b).

Por lo general, serán preferibles las alternativas no privativas de la libertad cuando el sospechoso extranjero tenga una persona a su cargo. Esta persona puede ser un hijo de corta edad que podría tener mayor riesgo de ser puesto en acogida que si fuese hijo de un delincuente nacional del estado. Los familiares o la pareja con algún tipo de discapacidad o de una edad avanzada también podrían considerarse personas a su cargo.

IV. Sentencia

Artículo 14

Tal y como se explica en el Comentario al artículo 5 de la Recomendación R(99)22 relativa al hacinamiento carcelario y al aumento de la población en las prisiones y se ha subrayado enfáticamente en otras Recomendaciones del Consejo de Europa, las penas de prisión solo deberán utilizarse en caso de que sean estrictamente necesarias y como último recurso. El reto consiste en garantizar que este principio se aplique también a los delincuentes extranjeros. Si se aplican plenamente y de manera no discriminatoria, las disposiciones de la Recomendación R(92)17 relativa a la coherencia en las condenas pueden ayudar a que los estados cumplan con ese desafío. Su orientación sobre cómo evitar la privación de libertad debería aplicarse en todos los casos. En este sentido, cabe señalar el párrafo B 5 de la Recomendación R(92)17, en el que no solo se enfatiza que el encarcelamiento deberá ser considerado como una sanción de último recurso, sino que también se indica que “por lo tanto, solo deberá imponerse en los casos en que, teniendo debidamente en cuenta el resto de circunstancias, la gravedad del delito haría que cualquier otra sentencia sea claramente insuficiente”. En el mismo párrafo de la Recomendación R(92)17 se añade:

“Cuando en base a este motivo esté justificada una pena privativa de libertad, la sentencia no deberá ser superior a lo que sea apropiado

según el delito o delitos por los que la persona haya sido condenada. Se deberán desarrollar los criterios para identificar las circunstancias que hacen que los delitos sean particularmente graves. Siempre que sea posible, se pueden desarrollar los criterios negativos para excluir el uso de la privación de libertad, en particular en los casos que supongan una pequeña pérdida financiera.”

Sin perjuicio de la independencia del poder judicial, este enfoque también deberá aplicarse a los delincuentes extranjeros (artículo 14.1). Su adopción requiere el rechazo de la asunción de que el encarcelamiento, que a menudo va unido a la expulsión, es la única sentencia apropiada para los delincuentes extranjeros condenados por cualquier delito excepto los más leves. Si habitualmente se considerase a los delincuentes extranjeros para cualquier tipo de sentencia, este riesgo se podría minimizar.

Aunque los delincuentes extranjeros deberán ser considerados para el mismo tipo de sentencias que los delincuentes nacionales, también hay que tener en cuenta que las sentencias pueden tener un impacto más severo en los extranjeros, tanto en términos de su experiencia en la prisión como en cuanto a sus posibilidades de reintegración social. Esto deberá tenerse en cuenta al determinar el tipo o la gravedad de la sentencia. La información previa a la sentencia requerida por el artículo 14.2 permitirá a las autoridades judiciales formular juicios fundados en base a esos factores. Por lo tanto, los estados cuyos tribunales no utilicen rutinariamente informes para emitir la sentencia deberán ser alentados a hacerlo, especialmente en el caso de delincuentes extranjeros.

Las autoridades que emiten las sentencias también deberán tener en cuenta que los Estados miembros han ratificado los tratados bilaterales y multilaterales para facilitar el traslado de personas condenadas a estados con los que tengan vínculos jurídicos y sociales (véanse los artículos 10 y 39). Dado que esos mecanismos de transferencia permiten que las personas condenadas cumplan penas privativas y no privativas de libertad en su propia comunidad, esto debería fomentar aún más que las autoridades judiciales consideren todo tipo de sanciones.

En realidad, una sentencia puede tener un impacto desproporcionado sobre los delincuentes extranjeros. Estas mayores dificultades pueden, a su vez, actuar como un impedimento para la reinserción social de esos delincuentes. El artículo 14.3 refleja la necesidad de garantizar la igualdad de resultados, tal como se destaca en el artículo A 8 de la Recomendación R92(17) sobre la coherencia en las condenas. Las sentencias también pueden tener un impacto devastador en los niños y en otras personas a cargo de los delincuentes. Esto es particularmente cierto en los delincuentes extranjeros que sean los principales responsables de sus hijos. La Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño exige que el interés superior del niño sea considerado en todas las decisiones oficiales que pueden afectarles.⁷ Por lo tanto, sus intereses también deberán tenerse en cuenta cuando se condene a sus progenitores extranjeros (artículo 14.3).⁷

V. Condiciones de encarcelamiento

Las condiciones de encarcelamiento de los delincuentes extranjeros se rigen por las Reglas penitenciarias europeas, que es de aplicación a todos los presos, incluidos los extranjeros, con sujeción a las siguientes artículos.

⁷ Véanse los artículos 3.1, 9.3, 18 y 20.

Admisión

Artículo 15

La encarcelación siempre es intimidante, lo que puede ser particularmente cierto para los presos extranjeros. Por lo tanto, desde el principio se deberá tener mucho cuidado para comunicarse efectivamente con ellos. El personal formado según lo dispuesto en el artículo 41.1 deberá participar en el proceso de admisión para facilitar la comunicación. La importancia de una comunicación efectiva se desprende de lo dispuesto en el artículo 15.1. Los presos deberán recibir la información en un idioma que comprendan, de forma oral y, cuando sea posible, por escrito. No tiene por qué ser en la lengua materna de los presos, pero sí en una que puedan comprender. Una buena práctica que existe en algunos países es que los presos reciban un dossier informativo para presos extranjeros, que se puede traducir previamente a los idiomas utilizados por la mayoría de estos. Ese dossier deberá incluir, entre otra información, la que figura en los artículos 15.1, secciones de la *a* a la *d*, y 15.3. Por otra parte, deberá contener información relativa a la normativa interna y a las principales características del régimen penitenciario, incluidas las normas relativas a la disciplina, la asistencia jurídica, los derechos y deberes de los presos, los procedimientos de quejas, el trabajo penitenciario y la excarcelación, así como información sobre cómo acceder a servicios tales como la atención médica, la educación y el régimen de visitas⁸. El CPT también ha recomendado que las prisiones ofrezcan a los presos extranjeros traducciones de las expresiones utilizadas más comúnmente en las actividades cotidianas, ya que ello podrá evitar malentendidos y contribuir así a un ambiente menos conflictivo en la

⁸ Visita del CPT a Suecia en 2009, CPT/Inf (2009)34 párrafo 76; visita del CPT a Austria en 2004, CPT/Inf (2005)13, párrafo 108; visita del CPT a Dinamarca en 1990, CPT/Inf (91)12, párrafo 109; visita del CPT a Alemania en 2005, CPT/Inf (2007)18, párrafo 153 ; visita del CPT a la República Eslovaca en 1995, CPT/Inf (97)2, párrafo 147; visita del CPT a Noruega en 1993, CPT/Inf (94)11, párrafo 130; visita del CPT a Finlandia en 1992, CPT/Inf (93)8, párrafo 142; visita del CPT a Grecia en 1993, CPT/Inf (94)20, párrafo 102; visita del CPT a España en 2007, CPT/Inf (2011)11, párrafo 118; visita del CPT a Italia en 1992, CPT/Inf (95)1, párrafo 61.

prisión⁹. Los presos también deberán disponer de información sobre las posibilidades de transferencia a otro estado en todas las diferentes etapas del proceso de justicia penal (artículo 15.3, véase también el artículo 35.7). Dado que dicha información ha sido proporcionada por las autoridades de la prisión y, por lo tanto, está aprobada, los presos deberán poder mantenerla en su poder. Por otra parte, las autoridades penitenciarias deberán actualizarla con regularidad. También deberán ayudar a los presos extranjeros que deseen comunicar su detención a las personas u organismos pertinentes, inmediatamente después de la admisión (artículo 15.2). En el artículo 15.2 se destaca la necesidad de ayudar a que los presos extranjeros puedan informar de su paradero, inmediatamente después de su admisión, a las personas y los organismos capaces de proporcionarles asistencia. Las diferentes formas de comunicar dicha información se discuten en el artículo 22.

Asignación

Artículo 16

Las decisiones relativas a la asignación de los presos extranjeros en prisiones particulares requieren equilibrar una amplia gama de factores operacionales, entre otros. Algunos son aplicables a todos los presos, como la seguridad y la protección, la capacidad y la conveniencia de ubicarlos cerca de sus familiares y lazos comunitarios (véase el artículo 17.1 de las Reglas penitenciarias europeas) y en instalaciones que puedan ofrecerles programas adecuados. Cuando los presos extranjeros tengan familiares cercanos u otros vínculos sociales en el país en el que se encuentran detenidos, eso puede ser una consideración clave, teniendo siempre en cuenta los requisitos de seguridad y protección. Por otra parte, cuando los contactos principales de los presos extranjeros estén en el extranjero puede ser más conveniente ubicarlos cerca de medios de transporte que permitan que sus familias viajen desde el extranjero para visitarles (véase el artículo 16.2). Otro factor a considerar es si

⁹ Visita del CPT a Grecia en 1997, CPT/Inf (2001)18, párrafo 190; visita del CPT a la República Eslovaca en 1995, CPT/Inf (97)2, párrafo 147.

es mejor ubicar a los presos extranjeros en prisiones donde se encuentren otros reclusos de su misma nacionalidad, cultura, religión o que hablen su idioma (artículo 16.3). Esto puede reducir la sensación de aislamiento, aunque por el contrario puede ser inadecuado desde el punto de vista de la seguridad y protección. En todos estos casos, es conveniente consultar a los propios presos extranjeros en cuestión para determinar su opinión sobre las propuestas de ubicación (véase el artículo 17.3 de las Reglas penitenciarias europeas).

Ubicación

Artículo 17

Las decisiones relativas a la ubicación de los presos extranjeros requieren el análisis de diversos factores. Un factor a tener en cuenta es si es preferible ubicarlos en una determinada prisión junto a compatriotas suyos u otras personas que compartan su cultura o religión. Como sucede con la asignación, a pesar de que esto puede reducir su sensación de aislamiento, también podría ser indeseable desde el punto de vista de la seguridad y la protección. También puede ser perjudicial para su interacción con otros presos. Si los presos extranjeros serán puestos en libertad en el país en el que están encarcelados, una política de ubicación así obstaculizaría su reintegración social. Al decidir si se deberá ubicar a los presos extranjeros en celdas individuales o colectivas dentro de una prisión, se deberán tener en cuenta las preferencias culturales de esos presos.

Higiene

Artículo 18

Los requisitos generales de higiene deberán aplicarse a todos los presos. Sin embargo, en el caso de los extranjeros puede ser necesario un cierto grado de flexibilidad y prever sus preferencias y tradiciones culturales y religiosas, sin llegar a comprometer los estándares de limpieza (artículo 18.1). Por ejemplo, cuando esas preferencias requieren que los hombres se dejen crecer la barba, no se les deberá prohibir hacerlo, pero deberán contar con instalaciones para que puedan mantener sus barbas limpias y recortadas. Las instalaciones que

se les proporcionen deberán permitir que los presos se duchen de manera que sea sensible a sus interpretaciones de la moral pública (artículo 18.2).

Vestuario

Artículo 19

En el caso de la ropa para los presos extranjeros, se requiere un equilibrio de diversas preocupaciones. Los presos pueden legítimamente desear utilizar ropa que refleje sus tradiciones culturales y religiosas. Sin embargo, los requisitos de seguridad y protección puede que no permitan ciertas formas de vestir que, por ejemplo, podrían permitir esconder objetos o dificultar la identificación o realizar registros, sobre todo cuando los presos se encuentran fuera de sus celdas. Las preocupaciones de seguridad y protección no deberán utilizarse como excusa para prohibir una determinada forma de vestir que no plantee un riesgo sustancial (artículo 19.2). Un ejemplo de buenas prácticas podría ser permitir dichas prendas en la celda, y prohibirlas en las zonas comunes de la prisión. Aunque se exija un uniforme en la prisión, aún se pueden realizar algunas concesiones: por ejemplo, se podría autorizar que los sijes llevaran sus tocados. El respeto por las sensibilidades culturales y religiosas de los presos extranjeros con respecto a la vestimenta (artículo 19.1) deberá entenderse en términos de lo dispuesto en el artículo 20.2 de las Reglas penitenciarias europeas, que prohíbe la ropa degradante o humillante.

Nutrición

Artículo 20

El artículo 22.1 de las Reglas penitenciarias europeas establece que las autoridades deberán tener en cuenta las preferencias culturales y religiosas en relación a la dieta. El derecho a una alimentación que cumpla con las tradiciones religiosas de los presos también ha sido reconocido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que sostiene que la denegación de comida vegetariana a un preso budista infringe el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁰. Una forma de asegurar este derecho de los presos extranjeros es permitirles que tengan acceso a una tienda en la prisión, que

cuenta en condiciones higiénicas con alimentos de su preferencia. Se puede acudir a representantes consulares en busca de asesoramiento en este sentido.¹⁰

Se reconoce que hay factores operacionales, tales como el espacio, la seguridad y la higiene, que deberán tenerse en cuenta para proveer instalaciones para cocinar y que no todos los países pueden proporcionar. Sin embargo, siempre que se han proporcionado estos servicios y oportunidades, se ha observado que la interacción social mejora y se reduce el aislamiento.

En relación con la necesidad de tener en cuenta las preferencias religiosas con respecto a las comidas, esto deberá hacerse siempre que sea posible. Una buena práctica reconocida por el CPT es el esfuerzo realizado en la prisión Woodhill del Reino Unido a fin de mantener la comida caliente para los presos que observan el Ramadán, la organización de la fiesta de Eid-ul-Fitr y cursos de comida halal para el personal, que han dado lugar a una mejor comprensión mutua.¹¹

Asesoramiento y asistencia jurídicos

Artículo 21

Es importante reconocer que los presos extranjeros pueden necesitar asesoramiento jurídico; no solo en cuestiones relacionadas con su juicio o condena penal, sino también en una amplia gama de asuntos, entre los que se incluye el derecho penitenciario, su situación de inmigración y asuntos familiares. Se deberán seguir varios pasos para garantizar que se benefician del asesoramiento y la asistencia jurídicos que estén disponibles para todos los presos en el país en el que estén presos. Esto puede incluir el acceso a la asistencia jurídica y la prestación de asistencia en medidas prácticas, tales como rellenar formularios o ponerse en contacto con el organismo de asistencia legal (véase también el EPR 23.3). En el artículo 21.2 no se impone

¹⁰ Jakóbski v Poland (Aplicación n.º 18429/06, de 7 de diciembre de 2010).

¹¹ Visita del CPT al Reino Unido en 2008, CPT/Inf(2009)30, párrafo 80.

una obligación directa a las autoridades penitenciarias para que proporcionen una asistencia jurídica de forma directa. Los presos extranjeros también pueden ser asistidos por organismos externos especializados en la asistencia a presos extranjeros (artículo 21.4). En este sentido, es importante que tengan información acerca de los servicios a los que pueden acceder y que dicho acceso se facilite por parte de las autoridades penitenciarias. También pueden necesitar ayuda específica en cuanto a interpretación (artículo 21.1, 21.3 y 21.5). Es importante que dicha interpretación sea correcta e imparcial, y reconozca la obligación de la confidencialidad legal. Deberá facilitarse cuando un preso no tenga una comprensión completa de la lengua utilizada. En este sentido, el CPT ha recomendado que los presos extranjeros tengan el derecho efectivo a la asistencia de un intérprete cuando participen en los procedimientos que les afecten, incluidos procedimientos disciplinarios internos¹² (Véase también el artículo 59.e del EPR.) Sin embargo, se reconoce que se puede buscar asesoramiento jurídico en una gran variedad de temas y de parte de diversos tipos de asesores. A pesar de que los estados deberán garantizar que los presos tengan acceso a este tipo de asesoramiento, a ellos les corresponde decidir quién deberá pagar por ello. Por ejemplo, en algunos países, el estado pagará los gastos de interpretación que surjan de la justicia penal, la situación de residencia y los procedimientos disciplinarios, mientras que el preso deberá pagar por los gastos de interpretación derivados de asesoramiento sobre otros asuntos legales.

Contacto con el mundo exterior

Artículo 22

El contacto con el mundo exterior es particularmente importante para los presos extranjeros, que pueden quedarse aislados fácilmente. Los estudios demuestran asimismo que los lazos familiares son importantes para la reintegración social de los delincuentes. Por tanto, es esencial minimizar el daño que provoca el encarcelamiento a los lazos familiares. En el artículo 22.1

¹² Visita del CPT a Finlandia en 1992, CPT/Inf(93)8, párrafo 142

se enumera una gran variedad de formas en que se pueden llevar a cabo los contactos con el mundo exterior. Sin perjuicio de las consideraciones de seguridad y protección (véase el artículo 24.2 del EPR), las autoridades penitenciarias deberán hacer todo lo posible para facilitar los contactos con familiares y amigos, los representantes consulares, el personal de libertad condicional y las organizaciones y voluntarios autorizados de la comunidad. Esto se puede lograr mejor mediante la flexibilidad respecto a las normas que rigen el contacto de los presos con el mundo exterior en general. Por otra parte, el personal de libertad condicional y las organizaciones y voluntarios de la comunidad, tanto del estado en el que están reclusos los presos como del estado al que se dirijan tras la excarcelación, pueden ayudar en este sentido. En consecuencia, se deberá informar a los presos de la existencia de organizaciones que prestan servicios a los presos en el extranjero en su país de residencia o nacionalidad. Los Países Bajos son un ejemplo de buenas prácticas en este sentido. Los voluntarios visitan regularmente a holandeses detenidos en el extranjero y les ayudan en el mantenimiento de las relaciones con sus familiares y los representantes consulares, a la vez que les ayudan a hacer frente a los problemas que puedan surgir.

En el artículo 22.2 se destaca la necesidad de la flexibilidad en relación con el uso del lenguaje durante los contactos. El derecho de los detenidos extranjeros a hablar en su propio idioma durante la comunicación con familiares y amigos solo debería limitarse cuando sea absolutamente necesario debido a una preocupación justificada específica con respecto a un individuo en particular. Aunque pueden surgir problemas de seguridad cuando los presos hablen un idioma que las autoridades no entienden, las medidas prácticas relativas a la interpretación pueden minimizar este problema. Si no estuviese disponible la traducción requerida para la vigilancia activa, el derecho de los detenidos extranjeros a hablar en su lengua solo deberá ser aplazado por un período razonable necesario para solucionar el problema. Otros motivos de preocupación son la diferencia de tiempo y costes de las llamadas telefónicas realizadas al extranjero. La flexibilidad en relación con la hora y la duración de las llamadas telefónicas (artículo 22.3), junto a la duración de las visitas (artículo 22.5) también puede mejorar el contacto con el mundo exterior. Para

aquellos presos extranjeros clasificados como indigentes, las autoridades penitenciarias deberán ayudar con los costes de la comunicación con el mundo exterior (artículo 22.4). Esta asistencia es, por supuesto, solo en la medida en que sea razonable en todas las circunstancias.

Hay varios organismos y autoridades que pueden ayudar a las familias de los presos extranjeros, que residan en el extranjero, con la gestión y financiamiento de las visitas. Esta es un área potencial para la cooperación entre las autoridades penitenciarias y los representantes consulares, otros organismos y organizaciones no gubernamentales del país al que finalmente se enviará al preso. El apoyo puede incluir el suministro de información y asistencia financiera. Las autoridades también deberán adoptar un enfoque flexible para la concesión de visados a los miembros de la familia que vivan en el extranjero para promover el mantenimiento de las relaciones familiares (artículo 22.6).¹³

Además, las autoridades están obligadas a ayudar a los presos con el coste de la comunicación (artículo 22.4). Como los presos extranjeros a menudo no tienen trabajo y, por lo tanto, puede que no dispongan de dinero para comprar sellos o tarjetas telefónicas, el CPT ha recomendado que los estados garanticen el acceso a las comunicaciones y, en caso de que se les proporcione desde el exterior, que tengan un precio razonable¹⁴. En situaciones en las que los altos costes de viaje impidan las visitas o visitas regulares, puede ser posible facilitar o mejorar el contacto utilizando la tecnología, como puede ser a través de videoconferencias. Sin embargo, el uso de enlaces a través de la tecnología de vídeo no deberá constituir la respuesta a todas las dificultades prácticas; las visitas ordinarias, en concreto las visitas de contacto, deberán ser siempre preferibles.

¹³ Véase el 2.º Informe General [CPT/Inf (92)3] párrafo 5.1, visita del CPT a Bulgaria en 2006, CPT/Inf(2008)11, párrafo 105; visita del CPT a los Países Bajos (Antillas) en 1994, CPT/Inf(96)1, párrafo 110.

¹⁴ Visita del CPT a Bulgaria en 2008, CPT/Inf(2010)29, párrafos 79-80; visita del CPT a Hungría en 2003, CPT/Inf(2004)18, párrafo 52.

Las medidas especiales que permitan que los presos extranjeros se mantengan en contacto con sus hijos son especialmente importantes, ya que son valiosos para el preso en cuestión y son en el interés superior del niño (artículo 22.7, véase también el artículo 34.1). Cuando los niños visiten a un progenitor en la cárcel, deberá haber contacto directo entre ellos siempre que sea posible (artículos 26 a 28, las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes; Resolución 2010/16).

La visita a una prisión puede ser una experiencia difícil para los niños, y aún más difícil para los niños que vivan en el extranjero; por lo tanto, las autoridades penitenciarias deberán tener especial cuidado y asegurar que se implementan las medidas puestas en marcha según lo dispuesto en el artículo 22 con el fin de mantener las relaciones familiares de manera sensible y apta para los niños (artículo 22.8.). Esto debería incluir la consideración de la disponibilidad de los niños para estas visitas, teniendo en cuenta que podrían estar asistiendo a la escuela. Si los niños viven en el extranjero, se deberán considerar otras formas de comunicación, tales como videoconferencias u otras formas de comunicación electrónica. Las normas relativas a la flexibilidad en relación con las horas y tipos de comunicación (artículos 22.3 y 22.5) deberán aplicarse de manera que tenga en cuenta los horarios y la capacidad de comunicarse de los niños. La flexibilidad que se refiere el artículo 22.6 también se deberá adoptar para facilitar las visitas de los niños.

Cuando las autoridades penitenciarias reciban noticias de acontecimientos importantes en la vida de un miembro de la familia del preso, deberán transmitirle esa información (artículo 24.6 de las Reglas penitenciarias europeas). Las autoridades penitenciarias también pueden ayudar directamente en la preservación de las relaciones familiares manteniendo informados a los miembros de la familia sobre los acontecimientos en la vida de un preso extranjero. Las autoridades deberán prestar asistencia a los presos extranjeros que deseen informar a su familia sobre su paradero (artículo 22.8). En el artículo 22.9 se hace referencia a la situación en que un preso ha sufrido una lesión o enfermedad grave, o ha muerto. Debido a la necesidad de respetar el derecho del preso a la intimidad, se deberá obtener el

consentimiento del preso antes de poder comunicar dicha información. Sin embargo, también es importante respetar el derecho de la familia a la información sobre sus seres queridos. El planteamiento más práctico sería solicitar el consentimiento para dicha comunicación en el momento del ingreso. De esta manera, las autoridades penitenciarias estarán en condiciones de saber cómo hacer frente a estas cuestiones humanitarias. También es importante en este sentido que las autoridades traten de mantener un registro actualizado de los datos de contacto de los familiares de los presos extranjeros (artículo 22.10). En circunstancias excepcionales, el derecho de los familiares a estar informados puede prevalecer, cuando sea en el mejor interés del preso. Ese puede ser el caso cuando el delincuente sea un enfermo mental y, por tanto, sea incapaz de dar su consentimiento.

Artículo 23

Se puede prever y combatir el aislamiento al permitir que los presos extranjeros se mantengan informados acerca de los asuntos públicos de sus países de origen. Para ello, se les deberá permitir suscribirse a publicaciones (artículo 23.1) y tener acceso a programas de radio o televisión (artículo 23.2). Ambos deberán estar disponibles en un idioma que comprendan. El acceso de este tipo también facilitará su reinserción, particularmente si regresarán a su país de origen. Dada la rápida evolución de los tipos de medios de comunicación, la expresión “otras formas de comunicación” recogida en el artículo 23.2 pretende cubrir los métodos de suministro de información, tanto nuevos como mejorados, como puede ser Internet.

No debería haber una prohibición general relativa al acceso a los materiales y recursos en un idioma o idiomas en particular. Sin embargo, el acceso a unos materiales o recursos concretos puede ser limitado por un período temporal si está basado en una orden judicial (véase el artículo 24.10 de las Reglas penitenciarias europeas).

Una gran variedad de organismos pueden contribuir a mejorar los contactos de los presos extranjeros con el mundo exterior. Los voluntarios desempeñan un papel especialmente importante en este sentido. Los compatriotas, que pueden

ser miembros de asociaciones o voluntarios individuales, pueden jugar un papel importante en la preservación de los vínculos de los presos extranjeros con sus países de origen. Se precisa un cierto grado de flexibilidad por parte de las autoridades penitenciarias al reconocer este tipo de asociaciones o individuos y deberán garantizar que tengan un acceso adecuado a los presos extranjeros (artículo 23.3). Las agencias de libertad condicional pueden ayudar en este proceso, entre otras cosas, mediante contactos con sus homólogos en el país de origen de los presos extranjeros (artículos 63-65 de los Reglamentos sobre la libertad vigilada del Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec(2010)1).

Contactos con los representantes consulares

El papel y las funciones de los representantes consulares se recogen en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 596, pág. 261). Esta sección hace referencia al derecho de los detenidos extranjeros a comunicarse con sus representantes consulares y al papel que las autoridades penitenciarias pueden desempeñar para facilitar ese contacto.

Artículo 24

El artículo 24 se ocupa de los contactos con los representantes consulares desde la perspectiva de los presos extranjeros. Estos últimos tienen derecho a ese tipo de contactos (artículo 24.1) y a las facilidades razonables para comunicarse con sus representantes consulares (artículo 24.2). Si los presos extranjeros tienen más de una nacionalidad extranjera, tendrán derecho a ponerse en contacto con los representantes consulares de todos los estados interesados. Del mismo modo, los presos extranjeros pueden negarse a ponerse en contacto con los representantes consulares. Puede haber problemas que conlleven a que los presos estén sin representación consular en el país en el que se encuentren detenidos. En tales casos, los presos pueden comunicarse con los representantes consulares de otro estado que se haga cargo de sus intereses (artículo 24.3). En el artículo 24.4 se hace referencia a los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas que estén encarcelados.

Los refugiados y los solicitantes de asilo no pueden ponerse en contacto con sus representantes consulares. Por tanto, en el presente artículo se confiere el derecho a las personas que no tengan una representación efectiva a ponerse en contacto con las autoridades nacionales o internacionales cuya tarea sea servir a sus intereses, como por ejemplo, el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados.

Artículo 25

Las autoridades penitenciarias tienen obligaciones hacia los presos extranjeros y hacia las autoridades que representen sus intereses. En el caso de los presos, las autoridades penitenciarias deberán informarles sobre el derecho que tienen a comunicarse con sus representantes consulares o con las autoridades cuya tarea sea servir a sus intereses (artículo 25.1). En el caso de las autoridades que representen los intereses de los presos, las autoridades penitenciarias deberán informar a los representantes consulares sobre los nacionales que se encuentren encarcelados, cuando lo soliciten los presos (artículo 25.2). Las autoridades penitenciarias también deberán colaborar con los representantes consulares y las autoridades que sirven a sus intereses, así como facilitar la prestación de sus servicios dentro de la prisión (artículo 25.3).

Las autoridades penitenciarias también tienen la obligación de registrar la información sobre los contactos consulares con los presos. El objetivo es simplemente tener un registro de que dichas visitas se llevaron a cabo, y no para registrar su contenido, que deberá ser confidencial (artículo 25.4). Sin embargo, las autoridades penitenciarias no deberán presionar a los presos a ponerse en contacto con los representantes consulares si no desean hacerlo. Para asegurarse de que no se pone presión sobre los presos extranjeros, también se mantendrá un registro de sus renuncias al derecho a tal contacto (artículo 25.4).

Régimen penitenciario

Artículo 26

El artículo 26 es relativo al régimen penitenciario en su conjunto. En el artículo 26.1 se pone énfasis en el hecho de que, a fin de lograr un programa de actividades equilibrado, puede ser necesario adoptar medidas positivas adicionales para garantizar que los presos extranjeros puedan participar plenamente en esas actividades. La necesidad de adoptar medidas específicas se deberá considerar desde el principio, durante la planificación de la sentencia. A este respecto, el CPT ha recomendado que las autoridades traten de evitar la exclusión de los presos extranjeros de actividades del régimen penitenciario, ya sea por el idioma o por barreras más sistémicas.¹⁵ Las medidas positivas pueden incluir asistencia con la interpretación y clases para aprender el idioma en el que se lleven a cabo dichas actividades (véase el artículo 29.1).¹⁵

Existe el peligro de que los presos extranjeros sean considerados menos dignos de recibir un trato o formación, ya que pueden ser transferidos, extraditados o expulsados. En el artículo 26.2 se establece que el acceso a dichas actividades en general no deberá estar restringido para los presos extranjeros. Si algunas de las actividades se consideran inadecuadas para los presos extranjeros, debido al enfoque de las actividades de la reintegración en el estado en cuestión, o porque la actividad se lleve a cabo fuera de las instalaciones de la prisión, se proporcionarán alternativas adecuadas centradas también en la reintegración.

¹⁵ Visita del CPT a Portugal en 2008, CPT/Inf(2009)13, párrafo 65; visita del CPT a Austria en 1994, CPT/Inf(96)28, párrafo 140.

Trabajo

Artículo 27

Es particularmente importante que los presos extranjeros participen en un trabajo útil y productivo, ya que a menudo no reciben ayuda financiera del exterior de la prisión a causa de su falta de vínculos sociales en el país de su detención. Las autoridades deberán adoptar medidas para garantizar que los presos extranjeros no sean discriminados con respecto a la asignación de trabajo y de formación (artículo 27,1-2). En la organización del trabajo, deberán tenerse en cuenta las prácticas religiosas y culturales, como por ejemplo asignar diferentes días de descanso. Los presos extranjeros también deberán ser tenidos en cuenta para los programas de trabajo que se realicen fuera de la prisión. Los principios contra la discriminación exigen que los presos extranjeros sean tenidos en cuenta en todas las oportunidades de trabajo disponibles para los presos nacionales, a menos que existan impedimentos legales específicos para que trabajen. Si bien pueden existir legítimas preocupaciones de seguridad acerca de la prestación de trabajo fuera de la prisión, es importante que los estados aseguren la igualdad de oportunidades para los presos extranjeros.

En el artículo 26.11 de las Reglas penitenciarias europeas ya se hace referencia a que los presos transfieran parte de sus ingresos fuera de la cárcel. En el caso de los presos extranjeros, en el artículo 27.3 se dispone expresamente que pueden transferir parte de los ingresos a sus familiares en el extranjero.

En base a lo dispuesto en el artículo 26.17 de las Reglas penitenciarias europeas, que establece que, en la medida de lo posible, los presos que trabajen deberán ser incluidos en los sistemas nacionales de seguridad social, en el artículo 27.4 se establece que los presos extranjeros que contribuyan al sistema de seguridad social del país en el que estén encarcelados les permitirá, cuando sea posible, transferir los ingresos por tales contribuciones a otro estado. En el presente artículo se autoriza a los presos extranjeros a contribuir al sistema en el país en el que sean más propensos a vivir después

de la excarcelación, lo que facilitará su reinserción social. Dado que los sistemas de seguridad social difieren en la cobertura que proporcionan (las prestaciones por desempleo, las pensiones y la asistencia sanitaria se financian de forma diferente en los distintos países), se deberá prestar una atención especial sobre a dónde y cómo se deberán realizar tales contribuciones. Cuando las contribuciones se “gasten” en parte, solo se deberá transferir el beneficio restante: por ejemplo, las contribuciones a un sistema sanitario podrían haberse utilizado, dejando un beneficio residual a transferir. El presente artículo solo es de aplicación en los estados que permitan que los presos contribuyan a los regímenes pertinentes.

Ejercicio y recreación

Artículo 28

Es importante que los presos extranjeros tengan suficiente ejercicio y actividades recreativas. Puede ser necesaria la aplicación flexible de las normativas internas para garantizar que los presos extranjeros no sean, en la práctica, excluidos de dichas actividades. Esa flexibilidad también puede ser necesaria para asegurar que el modo en que se lleva a cabo este tipo de actividades no entra en conflicto con las prácticas culturales de los presos (artículo 28.1). Por ejemplo, los presos extranjeros no deberán ser obligados a usar ropa deportiva que pueda entrar en conflicto con sus concepciones de la modestia. Las diferencias culturales pueden ser utilizadas para tener un efecto positivo. Por ejemplo, los presos pueden compartir diferentes técnicas de cocina, juegos y entretenimiento. Esto puede favorecer la comprensión intercultural y mejorar las relaciones entre los presos (artículo 28.2) o participar en los deportes nacionales de los presos extranjeros.

Educación y formación

Artículo 29

El CPT ha señalado que una imposibilidad de comunicación debido a las barreras lingüísticas puede provocar en los presos extranjeros un profundo

sufrimiento moral¹⁶. Por consiguiente, el CPT ha recomendado que las autoridades penitenciarias introduzcan programas de enseñanza de idiomas para los presos extranjeros¹⁷. En el artículo 29.1 se fomenta el aprendizaje de idiomas que ayuden a la comunicación dentro de una prisión. No tiene que ser necesariamente el idioma hablado por la mayoría del personal y los presos, sino un lenguaje común que permita la comunicación entre los presos y el personal (véase el artículo 8). Además, deberían haber oportunidades disponibles para los presos que deseen aprender o mejorar sus conocimientos del idioma del país de origen. Aparte de la comunicación lingüística, la calidad de la interacción entre los presos y entre los presos y el personal puede mejorarse mediante la comprensión de las diferentes tradiciones y culturas. Por lo tanto, en el artículo 29.1 se recomienda también que los presos extranjeros dispongan de la oportunidad de estudiar las tradiciones y culturas locales.

La formación educativa y profesional que se imparta a los presos extranjeros deberá adaptarse lo más posible a sus necesidades específicas, ya que será importante para su eventual reintegración social. En el artículo 29.2 se establece cómo deberá llevarse a cabo.

Para ayudar en esta formación, las prisiones deberán estar provistos en la medida posible de los materiales y recursos de lectura que reflejen los orígenes lingüísticos y culturales de la población carcelaria. Dichos recursos deberán estar accesibles, ya se mantengan en la biblioteca de la prisión o en un centro de educación y formación (artículo 29.3). Los recursos educativos pueden estar en formato de materiales y medios de audio, vídeo y electrónico. Se debería animar a que los representantes consulares y las organizaciones no gubernamentales contribuyan en los recursos educativos y de formación disponibles y adecuados a las necesidades de los presos extranjeros.

Libertad de religión o de creencias

¹⁶ Visita del CPT a Dinamarca en 1990, CPT/Inf(91)12, párrafo 107.

¹⁷ Visita del CPT a Austria en 2004, CPT/Inf(2005)13, párrafo 108; visita del CPT a Dinamarca en 1990, CPT/Inf(91)12, párrafo 109.

Artículo 30

El artículo 30.1 está diseñado para aplicar en la práctica el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión reconocido por el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y por el artículo 29 de las Reglas penitenciarias europeas. Los presos también tienen derecho a cambiar de religión o de creencias durante su encarcelamiento. Este derecho se ve reforzado por la exigencia de que los presos extranjeros no deberán ser obligados a practicar un tipo de religión o creencia particular. De hecho, los presos deberán estar protegidos contra el riesgo de proselitismo, tanto por los representantes de cualquier fe o religión, como por el personal u otros presos. Las autoridades penitenciarias tienen la obligación general de facilitar el ejercicio de este derecho por parte de los presos extranjeros. Pueden hacerlo de varias maneras, entre las que se incluye la provisión de una sala de fe multiconfesional.

En el artículo 30.2 se anima a que las autoridades penitenciarias, en la medida de lo posible, concedan a los presos extranjeros el acceso a los representantes de su religión o de creencias autorizadas. En algunos estados, se puede aprobar una religión o creencia en lugar de aprobar a representantes individuales. En otros, puede haber disponible una lista de representantes autorizados. Para este propósito, los estados también pueden optar por mantener una lista de organizaciones que no sean consideradas organizaciones religiosas.

La observancia religiosa puede plantear problemas de seguridad, pero estos no deberán prevalecer sobre este derecho fundamental, salvo que sea esencial para imponer limitaciones. Tales limitaciones deberán ser las mínimas necesarias para garantizar la seguridad y la protección.

Salud

Artículo 31

En el artículo 31.1 se destaca la necesidad de garantizar la aplicación del principio de igualdad en la asistencia. Este principio no solo se refiere a la prestación de atención sanitaria dentro de la prisión, que es de la misma calidad que la que está disponible en la comunidad en general, sino que también garantiza que todos los presos tengan acceso a esta atención sanitaria. Sin embargo, la realidad es que los presos extranjeros pueden que no estén cubiertos por el sistema de seguro sanitario nacional del estado en el que se encuentren encarcelados. Por lo tanto, las autoridades penitenciarias deberán garantizar que los presos extranjeros tengan acceso a la asistencia general médica, dental y de cuidados necesaria, así como a los servicios médicos más especializados que se requieran. Dado que los presos extranjeros también pueden tener problemas de salud específicos o sufrir enfermedades que no sean comunes en el estado en que se encuentran encarcelados (por ejemplo, la malaria o el dengue), las autoridades penitenciarias deberán garantizar que se asignen los recursos y los fondos suficientes para hacer frente a estos problemas de forma efectiva¹⁸ (artículo 31.2). El CPT ha instado a que las autoridades garanticen que los presos extranjeros tengan el mismo acceso a los programas de rehabilitación de drogas¹⁹. En el caso de las enfermedades transmisibles e infecciosas, también puede ser necesario garantizar la salud de los demás presos y el personal que esté en contacto con los delincuentes extranjeros (véase la Recomendación R(93)6 relativa a aspectos penales y penitenciarios del control de las enfermedades transmisibles, incluido el SIDA y los problemas sanitarios conexos en la cárcel).

Además de estar al corriente de las enfermedades y condiciones que puedan afectar a los presos extranjeros potenciales o existentes, el personal de

¹⁸ Visita del CPT a los Países Bajos (Aruba) en 2007, CPT/Inf(2008)2, párrafo 70.

¹⁹ Visita del CPT a Malta en 2001, CPT/Inf(2001)16, párrafo 61.

atención médica y de la salud también deberá ser consciente de la importancia del respeto a la diversidad y sensibilidad culturales, así como de los métodos adecuados para interactuar con los presos procedentes de diferentes orígenes (artículo 31.3). En algunas circunstancias, la consecución de estos objetivos podrá exigir formación adicional.

Dadas las dificultades a las que los presos extranjeros pueden enfrentarse al tratar de comunicarse con el personal sanitario (y el riesgo de que estas dificultades puedan poner en peligro la salud de esos presos), el CPT ha recomendado que se adopten medidas para garantizar dicho beneficio a los presos mediante los servicios de un intérprete profesional, ya que este ayudará a mejorar el respeto del derecho del preso a la privacidad y permitirá una comunicación de buena calidad, que es primordial para propósitos sanitarios²⁰. Sin embargo, por razones económicas y también en casos de emergencia, puede ser necesario recurrir a métodos más informales de interpretación, tales como la interpretación ofrecida por un compañero de prisión o un miembro del personal. En tales casos, se deberá tener una precaución extrema y la interpretación informal se utilizará únicamente si respeta la confidencialidad médica de los pacientes afectados y estos autorizan la utilización de esta forma de comunicación (artículo 31.4).

Algunas tradiciones culturales no permiten que un preso sea examinado por un médico de un género diferente. Salvo en el caso de una emergencia médica, estas solicitudes deberán satisfacerse siempre que sea posible (artículo 31.5).

La capacidad de comunicarse de una manera culturalmente sensible es especialmente importante para la prestación de una atención de salud psiquiátrica y mental (artículo 31.6). Por tanto, una buena práctica puede ser emplear etnopsiquiatras, como es el caso de Bélgica. Para los presos procedentes de diferentes tradiciones religiosas, culturales y lingüísticas puede

²⁰ Visita del CPT a Austria en 2009, CPT/Inf(2010)5, párrafos 52 y 111; visita del CPT a Noruega en 2005, CPT/Inf(2006)14, párrafo 77; visita del CPT a Serbia y Montenegro en 2004, CPT/Inf(2006)18, párrafo 285

resultar más difícil adaptarse a la cultura del país en el que están detenidos y, más específicamente, a la vida en prisión. Esto puede llevar a sentimientos excesivos de abandono y ansiedad. En consecuencia, tanto las autoridades penitenciarias como el personal de atención médica y de salud deberán prestar especial atención a la prevención de las autolesiones y el suicidio entre estos presos (artículo 31.7).

En reconocimiento del principio humanitario de que los presos con un pronóstico fatal a corto plazo deberán ser trasladados a centros médicos externos para garantizar la mejor atención posible, (artículo 51, la Recomendación (98)7 relativa a los aspectos éticos y organizativos de la atención sanitaria en los centros penitenciarios) y basado en el mismo principio humanitario, se deberá también tener en cuenta por parte de las autoridades competentes del estado de encarcelamiento la posibilidad de traslado de los presos extranjeros con enfermedades terminales que así lo soliciten a un estado con el que tengan fuertes vínculos sociales (artículo 31.8).

Cuando el preso esté enfermo, se deberán adoptar medidas para garantizar que la transferencia sea rápida y humana. El preso deberá ir acompañado por el personal médico y trasladado por medio de un transporte adecuado²¹. En caso de transferencia, extradición o expulsión, se deberán tomar medidas para garantizar la continuidad del cuidado médico. Esto debería incluir la provisión de medicamentos para su uso durante el tránsito al otro estado y, cuando los presos den su consentimiento, el traslado de los expedientes médicos. El CPT ha subrayado que cualquier provisión de medicamento solo deberá hacerse sobre la base de una decisión médica y de acuerdo con la ética médica²².

Buen orden, seguridad y protección

Artículo 32

²¹ Párrafo 9 Aspectos éticos y organizativos de la atención sanitaria en los centros penitenciarios CdE Rec(98)7, párrafo 37 Tercer Informe general del CPT, párrafos 112-117 Tarariyeva v Rusia (4353/03) 14.12.06.

²² 7.º Informe general, CPT/Inf(97)10, párrafo 36 relativo a la ética médica durante los procedimientos de expulsión.

El mantenimiento del buen orden, la seguridad y la protección en una prisión con presos de diversos orígenes requiere el conocimiento de los posibles conflictos que puedan surgir entre los presos, y entre los presos y el personal u otras personas que trabajen o visiten la prisión. Si bien estas cuestiones se deberán considerar durante la selección y capacitación del personal (artículos 38 y 39), también es importante que las autoridades penitenciarias adopten los principios de seguridad dinámica en la gestión de las prisiones (artículo 32.1), un concepto que se ha destacado en el EPR (artículo 51.2) y en la normativa europea relativa a infractores menores de edad (artículo 88.3). De este modo, y asegurándose de que el personal dé prioridad a la creación y mantenimiento de las comunicaciones diarias y la interacción con todos los presos, las tensiones o problemas potenciales o actuales pueden ser detectados y tratados tan pronto como sea posible. La comunicación efectiva en este sentido requiere el conocimiento y la comprensión de las diferencias culturales y religiosas, y las posibles tensiones interétnicas (artículo 32.2). La comprensión y la tolerancia entre los presos, y entre los presos y el personal, se pueden mejorar mediante la participación en actividades que aumenten la comprensión de la diversidad cultural, religiosa y étnica (artículo 32.3, véase también el artículo 28.2). Por ejemplo, el CPT ha puesto de manifiesto la buena práctica en la prisión Woodhill del Reino Unido, donde el Imam ha puesto en marcha programas para proporcionar a los presos y al personal una mejor comprensión del Islam²³. El personal también deberá ser consciente de que pueden surgir tensiones debido a las barreras lingüísticas y, por lo tanto, deberá ser entrenado para hacer frente a tales situaciones²⁴ (véase el artículo 39.2). Esto puede implicar la dependencia de los medios informales de interpretación y traducción, que puede ser ofrecido por otros presos. Además, el CPT ha recomendado que los presos extranjeros tengan el derecho efectivo a la asistencia de un intérprete con el fin de poder participar en los procedimientos disciplinarios²⁵. Esta asistencia deberá aplicarse también a las conversaciones que el delincuente

²³ Visita del CPT al Reino Unido en 2008, CPT/Inf(2009)30, párrafo 80.

²⁴ 11.º Informe general, CPT/Inf(2001)16, párrafo 27.

²⁵ Visita del CPT a Finlandia en 1992, CPT/Inf(93)8, párrafo 142.

extranjero pueda tener con su abogado, en la preparación para la audiencia disciplinaria.

Con el fin de garantizar la seguridad dinámica, las autoridades penitenciarias deberán esforzarse por mantener un registro actualizado acerca de la composición de su población carcelaria. Aunque la información sobre los antecedentes puede ser una herramienta útil en la creación de políticas de prevención y gestión de conflictos potenciales y reales, dicha información no deberá afectar de forma importante a decisiones relativas al riesgo planteado por un individuo o un grupo de presos extranjeros para el buen orden, la seguridad y la protección (artículo 32.4). Sin embargo, cuando se disponga de información de que existe un riesgo para la seguridad de un individuo o grupo en particular, se deberán tomar todas las medidas posibles para garantizar su seguridad (Rodic y otros contra Bosnia y Herzegovina, Solicitud n° 22893/05).

Mujeres

Artículo 33

El Consejo de Europa reconoce la necesidad de respetar los principios de la individualización y la no discriminación en relación con los presos (véanse los artículos 3 y 7). Estos principios se aplican también a las reclusas.

Dado que las mujeres representan solo una pequeña proporción de la población penitenciaria, estas disponen de menos posibilidades de alojamiento. Esto a menudo resulta en reclusas ubicadas lejos de sus familias e hijos²⁶. Hay estudios que demuestran que la separación de los miembros de la familia, los niños y la comunidad en general puede tener un impacto muy negativo sobre las reclusas. Aunque este problema también afecta a las reclusas extranjeras cuyas familias residen en el estado en el que están presas, es mucho más grave en el caso de las reclusas extranjeras cuyas familias están en el extranjero. Estas mujeres pueden quedarse aún más aisladas debido a las

²⁶ 10.º Informe General [CPT/Inf(2000)13], párrafo 21.

barreras lingüísticas que impiden o reducen su acceso al apoyo social y a otros servicios y actividades que se llevan a cabo en la prisión (artículo 33.1).

Se reconoce que el encarcelamiento puede afectar e impactar a las mujeres de manera diferente que a los hombres. En particular, las mujeres con niños pueden sufrir de sentimientos de culpa y de impotencia debido a la separación forzada, especialmente si los niños son residentes en un país diferente. Los estudios demuestran asimismo que las mujeres son más propensas a cometer actos de autolesión y suicidio, especialmente durante las primeras etapas de la detención. Un historial de relaciones y experiencias de abusos y violencia también puede conducir a una mayor ansiedad y a trastornos de estrés postraumático durante la detención. La situación puede ser más complicada para las reclusas extranjeras procedentes de diferentes orígenes culturales. En consecuencia, el personal de atención médica y de salud deberá estar particularmente atento y capacitado para hacer frente a esas necesidades psicológicas (artículo 33.2). A fin de garantizar que la medicación no sea el principal medio para hacer frente a los problemas psicológicos a los que se pueden enfrentar las mujeres durante su detención, se deberían ofrecer programas de apoyo, asesoramiento y tratamiento, si fuese preciso (véase el artículo 34.1 de las Reglas penitenciarias europeas).

En el presente artículo también se profundiza lo dispuesto en el artículo 31.6, que hace hincapié en la necesidad de proporcionar atención sanitaria de una manera culturalmente apropiada. La asistencia sanitaria deberá proporcionarse de manera que reconozca las necesidades específicas de género. En particular, se deberá prestar atención a las cuestiones de salud sexual y reproductiva, y a la provisión de instalaciones y artículos para la higiene femenina²⁷ (artículo 33.2).

²⁷ 10º Informe General [CPT/Inf(2000)13], párrafo 31.

En general, el encarcelamiento no deberá utilizarse como una sanción para las mujeres embarazadas²⁸ Sin embargo, en situaciones en las que se encarcelen, las autoridades penitenciarias deberán proporcionar los medios necesarios para satisfacer sus necesidades (artículo 33.3). En el caso de las reclusas extranjeras, esto puede requerir una sensibilidad cultural y religiosa.

Tal y como se establece en el artículo 34.3 de las Reglas penitenciarias europeas, las reclusas deberán poder dar a luz fuera de prisión²⁹. Cuando empiece el parto, las mujeres deberán ser trasladadas a un hospital externo para dar a luz³⁰. Aun así, puede haber ocasiones en las que el bebé nazca dentro de la prisión. En tales casos, las autoridades penitenciarias deberán llamar a los servicios de emergencia de inmediato y en el certificado de nacimiento del bebé no se deberá mencionar que ha nacido en un entorno penitenciario. Independiente de si el bebé ha nacido dentro o fuera de la cárcel, las autoridades deberán respetar las preferencias culturales y religiosas de la madre en relación con el nacimiento y el cuidado postnatal (artículo 33.3).

Niños pequeños

Artículo 34

Los estudios demuestran que la separación de la madre en los primeros meses e incluso años de la infancia puede ser muy perjudicial, ya que puede causar problemas a largo plazo para los niños, entre ellas el deterioro del vínculo con otras personas, el ajuste emocional y los trastornos de la personalidad. A pesar de que el desarrollo de los niños puede verse afectado como resultado del confinamiento en un ambiente cerrado como una prisión, este efecto negativo prevalece a los beneficios de permanecer con su madre (véase la Recomendación 1469 (2000) de la Asamblea Parlamentaria, Madres y bebés en prisión y Comité de asuntos sociales, de salud y familiares, Informe de 9 de

²⁸ Recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa 1469 (2000) y artículo 10 de la Recomendación Rec(2006)13 relativo a la utilización de la prisión preventiva, las condiciones en que se lleva a cabo y la provisión de garantías contra el abuso.

²⁹ Véase también el 3^{er} Informe General [CPT/Inf(93)12], párrafo 65.

³⁰ 10^o Informe General [CPT/Inf(1999)13], párrafo 27.

junio de 2000, Madres y bebés en prisión). Por tanto, solo se tomará una decisión de admitir o sacar a un niño de una prisión después de sopesar detenidamente todas las circunstancias y siempre que ello redunde en el interés superior del niño (véase el artículo 36.1 de las Reglas penitenciarias europeas y los artículos 3, 9(1) y 20(1) de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas). Los mismos criterios se aplican a la decisión sobre si se deberá mantener al niño en el estado donde esté encarcelado el progenitor, o si deberá ser enviado al extranjero. De ser posible, se tendrán en cuenta los puntos de vista de ambos progenitores (o cualquier otro tutor legal) y se examinarán todos los arreglos pertinentes para su cuidado antes de que se llegue a una decisión final (artículo 34.1c). Este análisis básico es para el interés superior del niño y se mantiene inalterado, a pesar de que en el artículo 34.1 se establezcan factores que requieran una atención especial en el caso de los hijos de los presos extranjeros. Las condiciones que se aplicarán a un niño pequeño enviado fuera de la cárcel, en la práctica, dependerá de si el niño es probable que se quede en el estado en el que el progenitor está encarcelado o será enviado a otro estado. Las autoridades deberán considerar ambas posibilidades.

Las prácticas pueden variar de un país a otro en relación con el límite de edad hasta el que los niños pueden permanecer en la cárcel con un progenitor detenido. En algunos casos, pueden permanecer en la cárcel hasta la edad de los seis años. En otros países, pueden ser internados en instituciones públicas o con familias de acogida después de su nacimiento. Cualquiera que sea la práctica nacional, las prisiones deberán disponer de instalaciones y las medidas especiales pertinentes para mantener a esos niños con su progenitor. Las instalaciones deberán estar dotadas de personal capacitado (véase el artículo 36.2 de las Reglas penitenciarias europeas). El término "niño pequeño" no se define en el artículo 34, sino que se utiliza como calificador para niños, ya que se reconoce que se aplican diferentes normas en toda Europa,

como en el caso de la edad máxima hasta la cual los niños pueden ser autorizados a permanecer en persona con uno de los progenitores.

Además de garantizar que los niños reciban un cuidado adecuado³¹ (véase el artículo 36.3 de las Reglas penitenciarias europeas), se deberán respetar las diferentes tradiciones religiosas y enfoques culturales en la paternidad (artículo 34.2). Aunque puede haber circunstancias en las que los niños sean autorizados a permanecer con su padre, (por ejemplo, en los casos de asilo e inmigración en que el padre es el cuidador principal y se encuentra encarcelado), en la gran mayoría de los casos se supone que el niño deberá permanecer con la madre en la cárcel.

Algunos países aplican *ius soli*, de manera que los niños nacidos de un preso extranjero pueden obtener la nacionalidad del estado en el que nacen. En otros países, esos niños pueden permanecer apátridas hasta el momento en que se decida su situación jurídica. En todos los casos, los niños deberán contar con un certificado de nacimiento y otros documentos de identificación necesarios para determinar su situación jurídica (artículo 34.3).

VI. Excarcelación

La excarcelación de los presos extranjeros y las condiciones a las que están sujetos deberá regirse por la Recomendación Rec(2003)22 relativa a la libertad condicional y la Recomendación CM/Rec(2010)1 de los Reglamentos sobre la libertad vigilada del Consejo de Europa.

³¹ 10.º Informe General [CPT/Inf(2000)13], párrafo 29

Preparación para la excarcelación

Artículo 35

El artículo 35 es una continuación del principio contenido en el artículo 9. La preparación para la excarcelación de los presos extranjeros deberá comenzar, al igual que para el resto de los presos, tan pronto como sea posible después de la admisión (artículo 35.1). Esto deberá realizarse a pesar del hecho de que las decisiones en relación con la excarcelación se toman generalmente en algún punto después de la sentencia. Es preciso tener en cuenta si los presos permanecerán en el estado en que se encuentran detenidos. Independientemente de en qué país vivirá el preso cuando sea excarcelado, la sentencia de un preso extranjero deberá planificarse con miras al éxito de su reinserción social. Esto es importante ya que hay diversos instrumentos relacionados con el traslado de presos condenados que hacen que la reintegración sea un objetivo para todos los presos que sean trasladados a cumplir sus condenas a su país de origen³². 2 Los presos extranjeros no deberán ser excluidos de ningún programa de tratamiento, trabajo o actividades en base a un posible traslado.

Hay una serie de medidas que las autoridades deberán tomar para facilitar esto. Para los presos extranjeros, uno de los temas más importantes es a menudo la determinación de su situación jurídica. Puede haber casos de presos que estén residiendo legalmente en el país en que se encuentran detenidos, pero cuyos permisos de residencia pueden haber expirado durante su detención. Es posible que haya otros casos en los que el derecho de residencia haya sido revocado por la comisión de un delito. También hay presos extranjeros que estaban residiendo ilegalmente en el país. Las autoridades penitenciarias deberán asegurarse de que los presos extranjeros

³² Véase el preámbulo del Convenio del Consejo de Europa relativo al Traslado de personas condenadas y el párrafo 9 de la Decisión Marco 2008/909/JIA del Consejo de la UE relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal en las que se imponen penas de prisión o medidas de privación de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea.

tienen acceso a toda la información relevante y deberán ayudarlos a cumplir con los procedimientos necesarios para la determinación de su situación jurídica. La situación jurídica de los presos extranjeros se determinará tan pronto como sea posible después de ser admitidos en la cárcel. La determinación temprana de su situación legal ayudará a que las autoridades penitenciarias puedan planificar las sentencias de los presos extranjeros, con miras al éxito de su reintegración (artículo 35.2a).

La preparación progresiva para la excarcelación y la reintegración social exige que los presos se beneficien de permisos penitenciarios y otros sistemas de excarcelación temporal. En la práctica, a los presos extranjeros se les niega esa posibilidad debido a la falta de una dirección permanente en el país y al riesgo de fuga que se considera que plantean. Para evitar esto, se deberán tratar las solicitudes de salida individualmente (artículo 35.2b). Una buena práctica implicaría también tener en cuenta la dirección de los miembros de la familia que residen en el estado o de las asociaciones que proporcionan alojamiento para esos presos con permiso penitenciario y también para las familias que les visiten desde el extranjero. Por lo tanto, las salidas de la cárcel también son importantes para facilitar el mantenimiento y el restablecimiento de los contactos con miembros de la familia, un factor crucial para el éxito de la reintegración. Si se niegan las solicitudes de permiso penitenciario a los presos extranjeros, se deberán tomar medidas para asegurar que esos presos tienen medios complementarios alternativos para mantener o restablecer el contacto con sus familiares. También pueden necesitar ayuda mientras estén en la cárcel, a fin de comenzar la búsqueda de alojamiento y empleo para después de la excarcelación (artículo 35.2.c).

Si los presos extranjeros permanecen en el país en el que se encuentran detenidos, la preparación para la excarcelación deberá incluir la asistencia a las necesidades sociales, como la vivienda y el empleo, en cooperación con los organismos de libertad condicional y de bienestar social (artículo 35.3). En este sentido, las autoridades penitenciarias deberán permitir que estos presos puedan comunicarse directamente con dichos organismos, cuando sea apropiado.

Si los presos extranjeros se transferirán o expulsarán a otro país y lo consienten, se deberán establecer contactos con las autoridades competentes y los servicios de apoyo en ese país tan pronto como sea posible (artículo 35.2c y artículo 35.4), incluidos los servicios de libertad condicional correspondientes (véase el artículo 64 de los Reglamentos sobre la libertad vigilada del Consejo de Europa.) o de otros organismos. En particular, una buena práctica sería, si el detenido lo consiente, ponerse en contacto con los servicios de bienestar del país al cual será trasladado o expulsado el preso extranjero, e informarles directamente de su llegada, para que puedan proporcionarle la asistencia adecuada lo antes posible. Cuando el detenido lo consienta, la información indicada en el artículo 35.5 también se deberá transferir a las autoridades competentes de ese estado. La transferencia de esa información es importante para facilitar la continuidad del trato y la atención, tanto si el preso cumple su condena en la cárcel como si es puesto en libertad condicional. La información de interés puede incluir diferentes formas de calcular el crédito de la sentencia. Por ejemplo, algunos países conceden créditos adicionales para la salida temprana cuando los presos trabajan en la cárcel. Esto debería quedar reflejado, incluso si las decisiones de excarcelación quedan a discreción del estado al que se envía al preso para completar su condena.

Es importante que los presos comprendan las posibles consecuencias de las transferencias, incluida la elegibilidad para la excarcelación (artículo 35.6). Aunque las autoridades penitenciarias y los representantes consulares pueden desempeñar un papel crucial en la entrega de información, es posible que no siempre sean capaces de hacerlo. Por lo tanto, es imperativo que los presos tengan acceso a un asesoramiento jurídico independiente y a la asistencia en este respecto.

Para reducir la ansiedad y evitar malentendidos, las autoridades del estado receptor propuesto deberían proporcionar a los presos que regresan la información sobre la vida en prisión y las posibilidades para la excarcelación en ese estado (artículo 35.7). Esto deberá realizarse a su debido tiempo, a fin de que el preso pueda prepararse para su traslado.

Para los delincuentes extranjeros condenados por un tribunal internacional, las autoridades del estado en que el preso esté encarcelado deberán prestar la debida atención a consultar a dichos tribunales con respecto a su preparación para la excarcelación.

Consideración para la libertad anticipada

Artículo 36

El presente artículo se aplica tanto a los presos en prisión preventiva como a los sentenciados. A fin de establecer la igualdad sustantiva en el trato, se deberán adoptar medidas positivas para garantizar que los presos extranjeros sean considerados para la libertad anticipada cuando sean elegibles para tal excarcelación (artículo 36.1). Dado que los presos extranjeros pueden estar envueltos en procedimientos de inmigración o de otro tipo, se deberá tener especial cuidado para evitar retrasos burocráticos innecesarios en las decisiones de puesta en libertad y para asegurar la coordinación entre los organismos gubernamentales pertinentes (artículo 36.2).

Los criterios establecidos en la Recomendación (2003)²² sobre la libertad condicional deberán aplicarse en todos los casos. Se deberá prestar especial atención a lo dispuesto en el artículo 20, en el que se hace hincapié que la libertad condicional se concederá a todos los presos que se considere que cumplen el nivel mínimo de garantías para convertirse en miembros respetuosos del Estado de Derecho de la sociedad.

La toma de decisiones en materia de libertad anticipada no deberá discriminar a los presos extranjeros, sino que deberá realizarse sobre la base de los méritos de cada caso individual. La falta de propiedad o vínculos familiares no deberían ser por sí misma motivo suficiente para negar la excarcelación. La denegación de la libertad anticipada deberá basarse en factores adicionales, tales como la posesión de un pasaporte falso, el uso de un nombre falso o

anteriores intentos de evitar ser detenidos³³. Las decisiones relativas al riesgo de fuga se deberán hacer sobre una base individualizada.

En algunos países es posible conceder la libertad condicional aun cuando un preso extranjero es objeto de expulsión, cuando exista la posibilidad de que dicha orden se revierta en una etapa posterior, en caso de que el preso haya cumplido las condiciones establecidas para su excarcelación. Por otra parte, los presos extranjeros deberán ser tenidos en cuenta para todos los esquemas posibles de libertad anticipada, sobre todo cuando se trata de progenitores con niños pequeños. Con el fin de que puedan comprender y participar en el proceso de toma de decisiones en relación con su puesta en libertad, los presos extranjeros deberán tener acceso al asesoramiento y la asistencia jurídicos (véase el artículo 21).

Excarcelación

Artículo 37

Al salir de la cárcel, algunos presos extranjeros pueden permanecer en el estado en el que fueron detenidos, mientras que otros marcharán de ahí. En todos los casos, las autoridades pertinentes, con inclusión, en su caso, de los representantes consulares de los presos extranjeros, deberán ayudar a que esos presos tengan en su poder los documentos de identidad necesarios y otros documentos que les permitan encontrar vivienda y empleo, y viajar al lugar elegido de residencia (artículo 37.1, véase también el artículo 33.7 de las Reglas penitenciarias europeas). Los presos extranjeros también deberán contar con una copia de sus registros médicos. Si pueden hacerlo, y con el consentimiento de los presos extranjeros, los representantes consulares deberán también ayudarles a organizar el viaje que les permita llegar al destino elegido (artículo 37.2, véase también el artículo 33.8 de las Reglas penitenciarias europeas).

³³ *Sardinas Albo v Italia* (Solicitud n.º 56271/00) de 17 de febrero de 2005, párrafo 93 y *Chraidi v Alemania* (Solicitud n.º 65655/01) de 26 de octubre de 2006, párrafo 40.

En muchos países, se paga a los presos por el trabajo que realizan en la cárcel. Tras la excarcelación, puede que todavía no hayan percibido todos los salarios por dicho trabajo. En tales circunstancias, las autoridades penitenciarias o consulares deberán facilitar el pago o la transferencia de esas sumas al preso extranjero (artículo 37.2). Cuando los presos extranjeros vayan a regresar a otro país, las autoridades penitenciarias deberán garantizar la devolución de los bienes o dinero que pueda debérseles en el momento de su excarcelación. Cuando las prestaciones de la seguridad social se vayan a transferir a otro país (véase el artículo 27.4), los representantes consulares puede que sean capaces de prestar asistencia.

VII. Personas que trabajan con presos extranjeros

Selección

Artículo 38

Tal y como se señala en el preámbulo de la Recomendación, los presos extranjeros pueden enfrentarse a problemas específicos y ser propensos a sentimientos de aislamiento. Para paliar esas dificultades, las personas seleccionadas para trabajar con los presos extranjeros deberán tener unas aptitudes de comunicación interpersonal bien desarrolladas³⁴, conocer diferentes culturas y, por lo menos, algunas de estas personas deberán tener las habilidades lingüísticas necesarias para comunicarse con estos presos³⁵, ya sea a través del idioma de estos o de una lengua internacional común. Siempre que sea posible, estas personas también deberán ser seleccionadas para representar a los distintos orígenes culturales y lingüísticos de los presos con los que trabajen³⁶. Además, el personal deberá tener las cualidades necesarias para formar buenas relaciones humanas y deberá tener voluntad de aprender (véanse los párrafos 7 y 10 de la Recomendación (97)12 sobre personal el encargado de la aplicación de sanciones y medidas).

³⁴ Véase el 2º Informe General, CPT/Inf(92)3, párrafo 60

³⁵ Véase el 7º Informe General, CPT/Inf(97)10, párrafo 29.

³⁶ Véase el 11º Informe General, CPT/Inf(2001)16, párrafo 26.

Formación

Artículo 39

El personal que trabaje con presos extranjeros deberá recibir una formación especializada en los problemas específicos que afecten a los mismos. Esto se aplica en particular a aquellos que participen en el proceso de admisión, cuando los presos extranjeros pueden estar particularmente vulnerables y confundidos (artículo 39.1, véase también el artículo 15). Esta formación deberá centrarse en el respeto por la diversidad cultural³⁷. Para que el personal pueda hacer frente a los problemas particulares a los que se enfrentan los presos extranjeros, se deberá proporcionar formación respecto a los métodos para detectar posibles síntomas de estrés, ya sea postraumático o provocado por el cambio socio-cultural, así como las medidas adecuadas que deberán llevar a cabo³⁸ (artículo 39.2). El CPT ha comentado que las barreras idiomáticas pueden impedir una comunicación efectiva³⁹. Por lo tanto, el personal deberá contar con información sobre las diferentes lenguas habladas por los presos con los que trabajen, así como oportunidades para aprender esas lenguas o una lengua común (artículo 39.3).

También es importante que todas las personas que se ocupan de los sospechosos y delincuentes extranjeros conozcan y entiendan las normas pertinentes sobre los derechos humanos y legales, y las apliquen en su trabajo diario. Por consiguiente, la formación de estas normas deberá ser proporcionada y revisada con regularidad para asegurarse de que refleja los cambios en la ley, así como la situación en la población en la cárcel y la libertad condicional, además de la situación social en general (artículo 39.5). Esto asegurará que estas personas cuentan con los conocimientos necesarios para tratar con los extranjeros. Además de la formación interna, los que trabajan con

³⁷ Visita del CPT a Austria 2009, CPT/Inf(2010)5, párrafo 110; visita del CPT a Austria 2004, CPT/Inf(2005)13, párrafo 108; visita del CPT a Malta 2001, CPT/Inf(2002)16, párrafo 61; visita del CPT a Dinamarca en 1990, CPT/Inf(91)12, párrafo 109; visita del CPT a Suiza en 1991, CPT/Inf(93)3, párrafo 65; visita del CPT a Grecia en 1993, CPT/Inf(94)20, párrafo 102.

³⁸ Véase el 7º Informe General, CPT/Inf(97)10, párrafo 29.

³⁹ Véase la visita del CPT a España en 2007, CPT/Inf(2011)11, párrafos 87 y 118.

extranjeros también pueden beneficiarse de los programas de intercambio en los que pasarán un tiempo trabajando en un sistema de prisión o libertad condicional de otro país. Otro ejemplo de buenas prácticas puede encontrarse en Austria, donde el Ministerio de Justicia se reúne anualmente con el Consular Club para discutir la situación en ese momento de la ley y las normas relativas a los extranjeros.

Especialización

Artículo 40

Se deberá considerar la creación de puestos o roles específicos para las personas que se encargarán de supervisar y evaluar la implementación de las políticas y prácticas relativas a los presos extranjeros. La creación de esos puestos facilitará el contacto directo entre los servicios penitenciarios y de libertad condicional, así como con otros organismos, incluidos organismos nacionales e internacionales, profesionales y asociaciones, representantes consulares, las familias de los presos y voluntarios que asistan a los sospechosos y delincuentes extranjeros. Esta forma de colaboración es crucial para tratar de forma eficaz con sospechosos y delincuentes extranjeros y con sus necesidades específicas.

VIII. Política de evaluación

Artículo 41

Con el fin de diseñar políticas eficaces para tratar con sospechosos y delincuentes extranjeros, es necesario tener acceso a la información y la investigación actual y precisa sobre la proporción de extranjeros sospechosos y delincuentes involucrados en el proceso de la justicia penal, la variedad de sanciones o medidas que se imponen a estos sospechosos y delincuentes, y las decisiones sobre su puesta en libertad, transferencia, extradición y expulsión (véase §§J1-J5 de la Recomendación R(92)7 relativa a la coherencia en las condenas). Por lo tanto, las autoridades deberán financiar y poner en marcha una investigación científica basada en la recopilación de información y

datos empíricos. Esta investigación deberá ser la base de las políticas de evaluación y revisión, a fin de reflejar las realidades y las normas actuales. Idealmente, esa investigación también debería facilitar las comparaciones y discusiones con otros estados y organizaciones.