

Las condiciones de detención de los compatriotas detenidos en el exterior como tarea de los cónsules argentinos: desafíos y perspectivas

Rubén Buira

1. Introducción

La privación de la libertad, entendida como cualquier forma de detención, encarcelamiento o custodia de una persona por orden de una autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública o privada de la cual una persona no puede salir libremente (Procuración Penitenciaria, 2009), generalmente afecta en mayor medida a los sectores más vulnerables de la sociedad. Adicionalmente, cuando ocurre en el extranjero, la persona afectada se encuentra ante una doble vulnerabilidad, encontrándose privado de libertad y hallándose lejos de su entorno y afectos.

Por ello, las legaciones consulares tradicionalmente han tenido –y mantienen en la actualidad con especial interés– la misión de asistir y proteger a los connacionales detenidos en países extranjeros. Esta tarea incluye la atención de variados casos particulares e involucra necesariamente el estudio y verificación de las condiciones en las cuales se cumple la privación de la libertad, a fin de corroborar la observación de los derechos y garantías mínimos que asegura el Derecho Internacional.

La primera parte de este trabajo tiene el objetivo de exponer la base normativa sobre la que se desarrolla la indelegable labor de los funcionarios diplomáticos en sus funciones consulares de asistir a los aproximadamente 1500 argentinos detenidos en el exterior y algunas de las dificultades que limitan la práctica de la asistencia consular.

Posteriormente, indagaremos los motivos por los que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (“Cancillería Argentina”), a partir de algunos contactos iniciales en 2010, decidió buscar la cooperación de la Procuración Penitenciaria de la Nación –en tanto organismo especializado en la defensa de los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad en territorio argentino– mediante la suscripción en 2013 de un convenio de cooperación y asistencia técnica.

Por último, expondremos las principales tareas impulsadas en el marco del mencionado acuerdo y los aportes que han permitido efectuar mejoras a la gestión llevada adelante por la Cancillería de nuestro país en la materia. Estos adelantos incluyen la formulación de un Plan Operativo de Trabajo con diversos instrumentos que, por un lado, sirven como herramientas para reforzar la tarea de los funcionarios consulares de monitoreo de las condiciones de detención y tratos dispensados a los ciudadanos argentinos detenidos en el exterior y, al mismo tiempo, permite la sistematización de la información obtenida por las distintas legaciones consulares.

2. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y las funciones consulares

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina tiene a su cargo las relaciones exteriores de la Nación y su representación ante los Gobiernos extranjeros y Organismos Internacionales. En ese marco, le corresponde la elaboración de objetivos y de políticas y la ejecución de planes, programas y proyectos concernientes a diversos aspectos que interesan a la República.

Entre esos objetivos destacamos, dentro del ámbito consular –función indelegable de los funcionarios diplomáticos en función consular, conforme con el Reglamento Consular y las leyes que regulan su ejercicio– la protección y asistencia de los ciudadanos e intereses de los argentinos en el exterior, así como el fortalecimiento de sus vínculos con la República. Es decir que podemos afirmar que, dentro del ámbito mencionado, un objetivo principal de la política exterior de la República Argentina es interesarse por los ciudadanos argentinos detenidos en el exterior.

Para llevar adelante estos objetivos, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares –firmada el 24 de abril de 1963– es el principal marco jurídico internacional que regula las relaciones consulares entre Estados y establece que las oficinas consulares son aquellas que ejercen las funciones consulares. Entre las funciones consulares que se detallan en el artículo 5 de la Convención, nos interesa resaltar las que dan sustento a la misión de brindar protección y asistencia a los connacionales detenidos en el exterior:

“Artículo 5. Funciones Consulares.

Las funciones consulares consistirán en:

a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; [...]

e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas; [...]

i) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente; [...]

m) ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor”.

Cabe aclarar brevemente que –en el caso argentino– la ley 20.957 del Servicio Exterior de la Nación y sus normas complementarias establecen que la Cancillería Argentina cuenta con tres rangos de oficinas consulares, cuyos funcionarios diplomáticos desarrollan en forma exclusiva las tareas consulares mencionadas anteriormente: los Consulados Generales, los Consulados y las Secciones Consulares.

Adicionalmente, el Reglamento Consular –sancionado a través del Decreto 8.714/1963 y sus leyes modificatorias– indica que las funciones consulares indelegables mencionadas, que incluyen las actividades referidas a la asistencia de los argentinos en el exterior, se encuentran en el ámbito de las competencias de los funcionarios consulares y adopta los preceptos contenidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, como vemos a continuación:

“Art. 9° - Los funcionarios consulares, son los representantes civiles, administrativos y comerciales adelantados por la Nación para vigilar, difundir o impulsar nuestras relaciones comerciales internacionales, para ejercer la policía de la navegación, practicar las funciones de la administración pública que deban realizarse en el extranjero y vigilar la observancia del derecho de gentes, en la persona e intereses de nuestros connacionales, con sujeción a los siguientes principios generales:

a) Proteger en el Estado de su residencia los intereses de la República y de sus nacionales, personas naturales y/o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;

[...]

e) Prestar ayuda y asistencia a sus connacionales, sean personas naturales o jurídicas; [...]

i) Representar a sus connacionales o disponer su representación apropiada ante los Tribunales y demás autoridades del Estado de su residencia, de conformidad con las prácticas y los procedimientos vigentes en el mismo, cuando por estar ausentes los interesados o por cualquier otra razón, se encuentren impedidos de defender oportunamente sus derechos e intereses, para solicitar que se adopten las medidas provisionales de preservación de esos derechos e intereses; [...]

Art. 104 - Los funcionarios consulares son, de oficio, representantes legítimos de los argentinos y sus intereses en el extranjero. Por lo tanto vigilarán que éstos gocen de los derechos acordados por los tratados, la costumbre internacional y las leyes locales. La protección, corresponde de oficio, en los casos que expresamente se determinan en este reglamento, debiendo tenerse presente que, en última instancia, dicha función es de competencia diplomática. No rehusarán su protección justa, por ninguna causa, aunque no estén inscriptos o no residan en su circunscripción consular si acreditan su condición de argentinos de un modo fehaciente”.

Como consecuencia de los avances normativos en el orden internacional en materia de Derechos Humanos, y considerando el principio del respeto por la persona humana, el abordaje de la misión de velar por los intereses de los connacionales en el exterior ha experimentado una permanente evolución por parte de la Cancillería Argentina, destacando aquellos valores esenciales cuya custodia ha sido confiada a los cónsules de la República en el exterior.

Entre ellos destacamos el derecho a la vida, a la integridad física, a la defensa en juicio y al debido proceso, por lo cuales –en el ejercicio de la labor profesional– los funcionarios del Servicio Exterior deben velar con el mayor celo y diligencia a fin de que aquellos resulten plenamente resguardados.

Por este motivo, entre las obligaciones de los funcionarios consulares, se encuentra la de visitar los establecimientos de detención donde se encuentren connacionales a fin de conocer su situación y procurar para ellos el tratamiento mínimo asegurado por el Derecho Internacional y la normativa local de la jurisdicción donde se hallen.

Adicionalmente, el artículo 36 de la Convención de Viena establece la obligación del Estado receptor de informar sin retraso la detención de un ciudadano de otro Estado y la facultad de los funcionarios consulares de visitar a sus nacionales detenidos en el exterior:

“1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:

a) los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos;

b) si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado;

c) los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.

2. Las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo.

Artículo 37. INFORMACION EN CASOS DE DEFUNCION, TUTELA, CURATELA, NAUFRAGIO Y ACCIDENTES AEREOS.

Cuando las autoridades competentes del Estado receptor posean la información correspondiente, dichas autoridades estarán obligadas:

a) a informe sin retraso, en caso de defunción de un nacional del Estado que envía, a la oficina consular en cuya circunscripción ocurra el fallecimiento; [...].”

A fin de asistir y proteger a los ciudadanos detenidos en el exterior, la Cancillería Argentina cuenta con la Dirección General de Asuntos Consulares, de la cual dependen funcionalmente todas las representaciones consulares argentinas, y tiene a su cargo el registro y la distribución de instrucciones a las mencionadas oficinas. La Dirección General de Asuntos Consulares, a través de la Dirección de Argentinos en el Exterior, se encarga de elaborar los lineamientos de acción e indicar los pasos a seguir con relación a la protección de los privados de libertad en el exterior y cumple el rol de nexo entre los detenidos y sus familiares en la República.

Por este motivo, los funcionarios consulares tienen el deber de controlar que se observe la normativa local e internacional sobre la materia e indagar sobre la posible violación de los Derechos Humanos de connacionales en el exterior y la posible comisión sistemática de estos ilícitos, de acuerdo al común denominador normativo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, las cuales protegen los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad, a la seguridad, a la jurisdicción y a un proceso regular, y a la no discriminación.

Estos instrumentos consagran el derecho a la integridad y la prohibición de la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de la detención arbitraria y el derecho a que un juez decida sobre la legalidad de la medida de privación de libertad; el derecho a ser oído públicamente por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones y para el examen de cualquier acusación penal en su contra; el principio de inocencia y las garantías judiciales necesarias para la defensa (notificación de los cargos, provisión de intérprete, acceso y libre consulta con abogado, derecho a producir y controvertir prueba, derecho a revisión del fallo ante instancia superior).

Como dijimos, los funcionarios consulares deben –adicionalmente– conocer la normativa local de fondo (tipificación de delitos) y de forma (por ejemplo, autoridad con imperio para ordenar una detención, plazos procesales, periodo máximo de incomunicación, derecho a incoar procedimientos en cualquier momento ante la autoridad judicial o de otra índole para impugnar la legalidad de su detención o; derecho a notificar a su familia o abogado de su detención, prisión o traslado). Destacamos, adicionalmente, que los agentes consulares tienen el deber de informar a la Dirección General de Asuntos Consulares todas las detenciones que se produzcan en su jurisdicción siguiendo un modelo de información mínima a proporcionar.

Además, con motivo –y luego de la detención o prisión provisional de un ciudadano argentino– el funcionario consular debe verificar el estado físico de la persona detenida; constatar la disponibilidad de recurso judicial ante el agravamiento de las condiciones de detención; verificar el cumplimiento de las normas que exigen que procesados y condenados, menores y adultos estén separados y la aplicación de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, de 1955; asegurar que la oficina consular sea permanentemente informada de los traslados o cambios en las condiciones de detención; verificar la duración de la prisión provisional; suministrar al connacional los elementos necesarios para el cuidado de su salud y procurar el mantenimiento de dignas condiciones de higiene y habitación.

Igualmente, durante el trámite del proceso, la tarea consular se enfoca en verificar el ejercicio efectivo del derecho de consulta privada y libre con un abogado de modo de asegurar su defensa; verificar la disponibilidad de intérprete, en caso de necesitarlo y; cerciorarse de la disponibilidad efectiva de medios para que el procesado pueda obtener la comparecencia de testigos o peritos.

Sin embargo, la tarea de asistencia y protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos detenidos en el exterior no siempre se encuentra libre de dificultades. Al respecto, hemos detectado algunos obstáculos a la función consular. Ocasionalmente se presentan dificultades como, por ejemplo, la falta de comunicación en tiempo y forma por parte de las autoridades locales de una detención a la representación consular –en contraposición con lo estipulado en el artículo 36 de la Convención de Viena–; la falta de información de las autoridades locales de una situación de emergencia ocurrida en un centro de detención donde se encuentren ciudadanos de otro Estado; la falta de información por parte de los ciudadanos de su derecho a comunicarse con la representación consular y a recibir asistencia por parte de los funcionarios consulares; la falta de predisposición de las autoridades penitenciarias locales a las solicitudes de las oficinas consulares o; la falta de cumplimiento de alguno de los recaudos mencionados en los párrafos anteriores.

A fin de abordar estos obstáculos y, con el objetivo de fortalecer la función consular y evitar eventuales dificultades a la correcta ejecución de las funciones encomendadas a los agentes consulares, la Cancillería Argentina ha buscado la asistencia de otros organismos del Estado a fin de reforzar las herramientas de los funcionarios consulares en esta materia, sobre lo cual ahondaremos en el siguiente apartado.

En resumen, hemos establecido que –tanto a través de instrumentos del Derecho Internacional como del Derecho Interno de la República Argentina– los funcionarios diplomáticos en función consular son aquellos funcionarios públicos que tienen la tarea indelegable de brindar asistencia y protección a los ciudadanos argentinos que se encuentran en el exterior. Por ello, los funcionarios consulares velan por el respeto mínimo de los Derechos Humanos, reconocidos en la normativa local e internacional, de los ciudadanos argentinos detenidos en el extranjero.

3. Convenio Marco de Cooperación con la Procuración Penitenciaria de la Nación

De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, establecimos que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene entre sus objetivos principales la protección y asistencia de los ciudadanos argentinos detenidos en el exterior. En el ámbito nacional, en cambio, la protección de los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad sujetos al Régimen Penitenciario Federal en territorio argentino, es una labor que lleva adelante la Procuración Penitenciaria de la Nación (“la Procuración”). La Procuración –que se encuentra en el ámbito del Poder Legislativo– fue creada por la ley 25.875 de 2003, cuyos los primeros artículos establecen los objetivos de este Organismo el mecanismo de elección de su titular:

“ARTICULO 1° — Creación. Se crea en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación la Procuración Penitenciaria, la cual ejerce las funciones que establece la presente ley, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad.

El objetivo fundamental de esta institución es proteger los derechos humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal, de todas las personas privadas de su libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal, comprendidos comisarías, alcaldías y cualquier tipo de locales en donde se encuentren personas privadas de libertad y de los procesados y condenados por la justicia nacional que se encuentren internados en establecimientos provinciales.

ARTICULO 2° — Titular. Forma de elección. Es titular de ese organismo un funcionario denominado Procurador Penitenciario quien es elegido por el Congreso de la Nación [...].”

De lo anterior, resulta evidente que, tanto la Cancillería Argentina como la Procuración Penitenciaria de la Nación, son dos órganos que tienen entre sus funciones la protección de los derechos de personas en contexto de encierro. A raíz de una serie de encuentros con funcionarios de la Procuración, quienes se interesaron en conocer la labor de nuestros Cónsules, y donde expusieron a la Cancillería su trabajo en la República, surgió la idea de impulsar un acuerdo de cooperación.

Con el antecedente de estas iniciativas, en agosto de 2013, el Director General de Asuntos Consulares de la Cancillería Argentina y el Procurador Penitenciario firmaron en el Salón Verde del Palacio San Martín un Convenio Marco de Cooperación (“el Convenio”) entre los dos organismos con miras a profundizar la colaboración mutua y que beneficia a la tarea que ya viene realizando la red consular en relación a la protección de los Derechos Humanos de los connacionales detenidos en el exterior.

El principal objetivo del Convenio es *“la puesta en marcha de acciones de intercambio de información, asistencia técnica, capacitación y toda actividad vinculada con la privación de la libertad, conforme las misiones institucionales y ámbitos de actuación propios de las instituciones”*. Para ello, ambos organismos pusieron a disposición los recursos humanos, infraestructura, información y medios técnicos necesarios para la realización e implementación de lo acordado y designaron nexos interinstitucionales y coordinadores con el fin de tornar operativos los términos del Convenio. Asimismo, se implementó un Plan Operativo de Trabajo que especifica el modo y los plazos dentro de los cuales se desarrollan las acciones previstas.

Adicionalmente, en el marco del Plan Operativo de Trabajo mencionado –y con el objetivo de profundizar el conocimiento de las herramientas existentes para abordar la problemática de los ciudadanos argentinos detenidos en el exterior– la Procuración Penitenciaria ofreció la posibilidad de utilizar mecanismos y herramientas elaborados para el relevamiento de información relativa a condiciones de detención y trato recibido en centros penitenciarios. Con el objetivo de ser aplicado a la situación de los ciudadanos argentinos detenidos en centros de reclusión ubicados en el extranjero, la Cancillería y la Procuración iniciaron una labor de adaptación de estos instrumentos.

Esta cooperación resulta beneficiosa para la Cancillería ya que la Procuración es un organismo especializado en la materia, con actuación en la República, y cuenta con herramientas de elaboración propia para evaluar las condiciones de detención de la población carcelaria en la República Argentina. Es decir, este Convenio permite que el *know-how* específico se transmita a los funcionarios consulares argentinos con el objetivo de facilitar la comprensión y el análisis de las diversas situaciones de detención de los connacionales en el exterior. Adicionalmente, estas herramientas ayudan a replantear y fortalecer las políticas relacionadas con la comunidad argentina en el exterior, que incluye aproximadamente a 1500 argentinos privados de libertad.

Por otra parte, el Convenio permite a la Procuración acceder a información –canalizada a través de la Dirección de Argentinos en el Exterior y proporcionada por la extensa red consular argentina– que sirve de base para elaborar informes del estado de situaciones de los recintos penitenciarios en el exterior y posibilita la confección de análisis comparativos de la realidad carcelaria en los países donde se encuentren ciudadanos argentinos.

El Convenio de Cooperación cobra más fuerza aún, cuando se lo analiza en el contexto de la política nacional de protección y promoción de los Derechos Humanos e implica la materialización del objetivo fundamental de los Tratados Internacionales de los cuales la República Argentina es parte y el cumplimiento de los principios y postulados contemplados en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional. Adicionalmente, el minucioso relevamiento de la información relativa a las condiciones de detención y trato recibido por los ciudadanos argentinos detenidos (en la República y en el exterior) forma parte del compromiso argentino de cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de la Organización de las Naciones Unidas.

En definitiva, el Convenio Marco de Cooperación entre la Procuración y la Cancillería permite introducir mejoras en el servicio consular prestado por los funcionarios diplomáticos y consulares a través de la aplicación de los conocimientos que viene desarrollando la Procuración Penitenciaria en su rol de control de los centros penitenciarios de nuestro país y permite a la Procuración acceder a información proporcionada por la extensa red consular argentina en el exterior.

Primeros Pasos. Cuestionario General para Argentinos Privados de Libertad en el Exterior

Como una de las acciones resultantes de la firma del Convenio Marco de Cooperación, se elaboró el “Cuestionario General para Argentinos Privados de Libertad en el Exterior” (“el Cuestionario”). La creación conjunta del mencionado Cuestionario –en base al trabajo previo de la Procuración– tuvo en consideración las particularidades aplicables a los centros penitenciarios en el exterior para permitir el relevamiento de información relativa a las condiciones de detención y trato recibidos por los ciudadanos detenidos en aquellas cárceles a fin de conocer las necesidades de los detenidos en cada uno de los centros.

El Cuestionario, el cual comenzó a distribuirse a la Red Consular a partir de enero de 2014, consta de ocho ejes temáticos orientados a analizar si las autoridades penitenciarias presentes en cada jurisdicción consular brindan a las personas de nacionalidad argentina un trato acorde con su condición humana o si, en cambio, efectúan actos o hechos que resulten violatorios de la dignidad de las personas. De este modo, se busca que los connacionales privados de libertad gocen de condiciones de vida decentes y, a su vez, procurar la aplicación por parte de las autoridades locales de la normativa vigente en materia de Derechos Humanos.

En tal sentido, el Cuestionario fue ideado como una entrevista semiestructurada personal e individual cuya aplicación es realizada únicamente por el funcionario consular quien busca que se cumplan las condiciones adecuadas para que el entrevistado se sienta libre y seguro para contestar las preguntas y exponer cuestiones vinculadas con el encierro, sin temor a eventuales represalias. La entrevista cuenta con una serie de preguntas que apuntan a conocer, por un lado, las condiciones materiales en las que se ejecuta el encierro y, por otro, la percepción que los propios detenidos tienen acerca del modo en que se da cumplimiento a la pena privativa de libertad. El Cuestionario y la entrevista buscan indagar, entonces, acerca del llamado Régimen Penitenciario, es decir, el modo de organizar la vida dentro de un establecimiento destinado a la privación de la libertad, incluyendo las modalidades de trato a las que son sometidos los detenidos (Procuración Penitenciaria, 2009).

En este punto, cabe señalar que, el funcionario consular argentino que realiza la entrevista, a su inicio, debe aclarar al detenido que tiene derecho a responder de forma anónima y a optar por dar respuesta únicamente a las preguntas que desee. Asimismo, destacamos que el funcionario consular que realiza la entrevista debe observar pautas de comportamiento a fin de obtener la información más detallada y fidedigna posible. Por ello, además de explicar con claridad el uso que va a hacerse de la información que se obtenga, quién va a tener acceso a ella y con qué fines; el funcionario consular debe escuchar atentamente y adaptarse al ritmo del interlocutor y sus modos de expresión, no adelantarse al curso de su pensamiento ni interrumpirlo y respetar los silencios y facilitar la expresión de ideas, evitando juicios de valor o manifestaciones de censura.

Los principales ejes temáticos incluidos en el Cuestionario son:

- a) Régimen de alimentación de las personas detenidas.
- b) Higiene personal y del sector de alojamiento.
- c) Condiciones de alojamiento, características de las instalaciones sanitarias, iluminación ventilación, abastecimiento de energía eléctrica y agua, manejo de los desperdicios, etc.
- d) Régimen disciplinario.
- e) Régimen de actividades (educación, trabajo y actividades recreativas).
- f) Contacto con el mundo exterior.
- g) Acceso a la asistencia médica y la atención de enfermedades
- h) Requisas y trato dispensado por la autoridad que administra el establecimiento.

Por su parte, los resultados de la aplicación del instrumento permiten –por un lado– al funcionario consular tomar cabal conocimiento del colectivo de personas de nacionalidad argentina privadas de libertad en la jurisdicción de la sede consular, a fin de ajustar las acciones de asistencia consular y –por otro–, posibilitan a la Cancillería y a la Procuración establecer acciones de trabajo con el fin de abordar las problemáticas individuales y/o colectivas que se presenten; elaborar informes que reflejen uniformemente las condiciones y características en las cuales el Estado ejecuta la privación de libertad a las personas detenidas, procesadas y condenadas por la justicia; establecer análisis comparativos del modo y condiciones en que las personas de nacionalidad argentina se encuentran privadas de libertad según establecimiento, ciudad, país u otros factores de agrupamiento; crear una base de datos única; diseñar estrategias de intervención, etc.

Seguimiento del Convenio

Desde la firma del Convenio, se vienen realizando reuniones de trabajo en forma periódica a fin de poner en conocimiento de los nexos interinstitucionales los avances relacionados con la aplicación del mismo. En las diversas reuniones se debatieron y acordaron lineamientos relativos a varios aspectos, entre los que destacamos, la forma de comunicar a los funcionarios consulares el modo de aplicación del Cuestionario; el alcance inicial de su aplicación; la forma de sistematizar la información que fuere reuniéndose; etc.

Por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, se compartió con la Procuración información relativa al número y distribución de los detenidos argentinos en el exterior; temperamento a adoptar en casos particulares; y los primeros Cuestionarios implementados por los funcionarios consulares argentinos. En los pocos meses desde su firma, a través de la aplicación del Convenio, las oficinas consulares argentinas han relevado información relativa a las condiciones de detención de argentinos detenidos en Brasil, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Marruecos y México.

En definitiva, la puesta en marcha del Convenio viene permitiendo la ampliación y la mejora en la calidad de la asistencia consular al ciudadano privado de libertad en el exterior por parte de la Red Consular argentina, al sumar una nueva herramienta y conocimientos específicos a la tarea consular. Adicionalmente, la nueva información obtenida, permite a la Cancillería obtener nuevos elementos para considerar al momento de elaborar, modificar o ratificar protocolos de acción generales o particulares en cumplimiento de las funciones consulares que le corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, a través de la Dirección General de Asuntos Consulares.

Conclusión

En este trabajo vimos que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (“Cancillería Argentina”) tiene a su cargo las relaciones exteriores de la Nación y su representación ante los Gobiernos extranjeros y Organismos Internacionales. Dentro de sus objetivos principales, en el ámbito consular, se encarga en forma exclusiva de la protección y asistencia a los ciudadanos detenidos en el exterior. La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es el principal marco jurídico internacional que regula las relaciones consulares entre Estados y establece que las oficinas consulares y los funcionarios diplomáticos asignados con tareas consulares son aquellos que ejercen las funciones consulares detalladas en su artículo 5. Adicionalmente, el Reglamento Consular Argentino indica que las actividades referidas a la asistencia de los argentinos en el exterior se encuentran en el ámbito de las competencias de la Dirección General de Asuntos Consulares y la red consular argentina.

Como consecuencia de los avances normativos en el orden internacional en materia de Derechos Humanos –y considerando el principio del respeto por la persona humana– el abordaje de la misión de velar por los intereses de los connacionales en el exterior ha experimentado una permanente evolución por parte de la Cancillería Argentina. A fin de asistir y proteger a los ciudadanos detenidos en exterior, la Cancillería cuenta con la Dirección General de Asuntos Consulares, de la cual dependen funcionalmente todos los Consulados Generales, Consulados y Secciones Consulares y tiene a su cargo el registro y la distribución de instrucciones a las mencionadas representaciones. La Dirección General de Asuntos Consulares, a través de la Dirección de Argentinos en el Exterior, tiene a su cargo elaborar los lineamientos e indicar las acciones a llevar adelante con relación a la protección de los privados de libertad en el exterior y cumple el rol de nexo entre los detenidos y sus familiares en la República.

Adicionalmente, expusimos que los funcionarios consulares tienen el deber de controlar que se observe la normativa local e internacional sobre la materia e indagar sobre la posible violación de los Derechos Humanos de connacionales en el exterior y la posible comisión sistemática de estos ilícitos, invocando instrumentos (por ejemplo de la ONU y la OEA) que consagran el derecho a la integridad y la prohibición de la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de la detención arbitraria; el derecho a ser oído públicamente por un tribunal independiente e imparcial; el principio de inocencia y las garantías judiciales necesarias para la defensa, entre otros.

Asimismo, indicamos que los funcionarios consulares deben conocer la normativa local de fondo y de forma y tienen el deber de informar a la Dirección General de Asuntos Consulares todas las detenciones que se produzcan en su jurisdicción siguiendo un modelo de información mínima a proporcionar.

Sin embargo, como vimos, la tarea de asistencia y protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos detenidos en el exterior no siempre se encuentra libre de dificultades. Al respecto, hemos detectado situaciones que obstaculizan la función consular y, con el fin de abordarlas y fortalecer la correcta ejecución de las funciones encomendadas por la ley a los agentes consulares, la Cancillería Argentina ha buscado la asistencia de otros organismos del Estado a fin de brindar herramientas específicas en esta materia a los funcionarios diplomáticos.

A raíz de una serie de encuentros con funcionarios de la Procuración Penitenciaria de la Nación –órgano creado en el ámbito del Poder Legislativo que tiene la misión de proteger los Derechos Humanos de los internos comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal en el territorio argentino–, quienes se interesaron en conocer la labor de nuestros Cónsules, y donde expusieron a la Cancillería su trabajo en la República, surgió la iniciativa de impulsar un acuerdo de cooperación. En agosto de 2013, se firmó el Convenio Marco de Cooperación (“el Convenio”) entre los dos organismos con miras a profundizar la colaboración mutua y que beneficia a la tarea que ya viene realizando la red consular en relación a la protección de los Derechos Humanos de los connacionales detenidos en el exterior. El Convenio tiene el objetivo de poner en marcha acciones de intercambio de información, asistencia técnica, capacitación y toda actividad vinculada con la privación de la libertad, conforme las misiones institucionales y ámbitos de actuación propios de las instituciones. Además, se implementó un Plan Operativo de Trabajo que especifica el modo y los plazos dentro de los cuales se desarrollan las acciones previstas.

Este Convenio permitió que el *know-how* específico provisto por la Procuración se transmitiese a los funcionarios consulares argentinos con el objetivo de facilitar la comprensión y el análisis de las diversas situaciones de detención de los connacionales en el exterior, en cumplimiento de sus funciones previstas por la normativa nacional e internacional. Adicionalmente, estas herramientas ayudan a replantear y fortalecer las políticas relacionadas con la comunidad argentina en el exterior, que incluye a aproximadamente 1500 argentinos privados de libertad. Por otra parte, el Convenio permite a la Procuración acceder a información proporcionada por la extensa red consular argentina y canalizada a través de la Dirección de Argentinos en el Exterior, que sirve de base para elaborar informes del estado de situación de los recintos penitenciarios en el exterior y posibilita la confección de análisis comparativos de la realidad carcelaria en los países donde se encuentren ciudadanos argentinos.

El Convenio de Cooperación cobra más fuerza aún, cuando se lo analiza en el contexto de la política nacional de protección y promoción de los Derechos Humanos e implica la materialización del objetivo fundamental de los Tratados Internacionales de los cuales la República Argentina es parte y el cumplimiento de los principios y postulados contemplados en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional.

Finalmente, mostramos que, como una de las acciones resultantes de la firma del Convenio Marco, se elaboró el “Cuestionario General para Argentinos Privados de Libertad en el Exterior”. Dicho Cuestionario consta de ocho ejes temáticos orientados a analizar si las autoridades penitenciarias presentes en cada jurisdicción consular brindan a las personas de nacionalidad argentina un trato acorde con su condición humana o si, en cambio, efectúan actos o hechos que resulten violatorios de la dignidad de las personas. De este modo, se busca que los connacionales privados de libertad gocen de condiciones de vida decentes y, a su vez, procurar la aplicación por parte de las autoridades locales de la normativa vigente en materia de Derechos Humanos. En los pocos meses desde su firma, a través de la aplicación del Convenio, las oficinas consulares argentinas han colectado información relativa a las condiciones de detención de argentinos detenidos en Brasil, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Marruecos y México.

Bibliografía

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Organización de la Naciones Unidas, 1984.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 24 de abril de 1963.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes de Hombre, 1948.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Procuración Penitenciaria de la Nación, Procedimiento para el Monitoreo de Establecimientos Carcelarios Federales, 2009.

Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Organización de la Naciones Unidas, 2002.

Reglamento Consular, Decreto 8.714/1963 del Poder Legislativo Nacional.

Reseña biográfica

Rubén Buirá es Embajador de la República Argentina, Director General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

digac@cancilleria.gob.ar