



PROPUESTAS DE LA PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA
NACIÓN ARGENTINA
AL COMITÉ PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE
TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS
Y DE SUS FAMILIARES Y AL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE
LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

PARA LA RECOMENDACIÓN/OBSERVACIÓN GENERAL CONJUNTA DEL
CERD y CMW SOBRE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTE
SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA ABORDAR Y
ERRADICAR LA XENOFobia Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS DE LAS
PERSONAS MIGRANTES, SUS FAMILIAS Y OTROS NO-CIUDADANOS
AFECTADOS POR LA DISCRIMINACIÓN RACIAL,

Buenos Aires, 20 de marzo de 2024.



Estimadas/os expertas/os del Comité:

Nos dirigimos ustedes, desde la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), en relación con la Recomendación/Observación General Conjunta del CERD y CMW sobre las Obligaciones de los Estados Partes sobre Políticas Públicas Integrales para abordar y erradicar la xenofobia y su impacto en los derechos de las personas migrantes, sus familias y otros no-ciudadanos afectados por la discriminación racial, con el fin de contribuir a la elaboración del documento a partir de las experiencias de este organismo.

La PPN, como organismo estatal independiente, encargado de promover y proteger los derechos de las personas privadas de su libertad en Argentina¹ e integrante del Comité Nacional de Prevención de la Tortura y mecanismo para la prevención de la tortura en todos los lugares de detención dependientes de autoridad nacional y federal², audita prisiones, comisarías, alcaldías, institutos de menores, así como otros espacios destinados a la privación de libertad donde se alojen personas. Esto incluye los espacios donde se aloja personas extranjeras retenidas con fines de su expulsión en el marco de la aplicación de la Ley Nacional de Migraciones N°25.871 y su Decreto Reglamentario 616/10. Por lo que presentamos el presente documento para contribuir con la elaboración de la Recomendación/Observación General propuesta, a partir de las experiencias como organismo de control externo de los establecimientos de detención federales en Argentina.

Celebramos la iniciativa de ambos Comités para robustecer la protección de la discriminación racial y xenofobia y esperamos que este aporte resulte una herramienta útil de trabajo que permita reforzar la vigencia de los derechos consagrados en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios (ICMW) y de Sus Familiares en Argentina y en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD).

Atentamente,

¹ Competencia asignada por la Ley N°25.875 (B.O. 22/01704) y consolidada desde su incorporación al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

² A través de los artículos 11, 32 y 36 de la Ley N°26.827 vigente desde enero de 2013.



Procuración
Penitenciaria de la Nación
"En defensa de los DD.HH de las personas privadas de su libertad."



1. Introducción

De acuerdo con la experiencia de la PPN como organismo de control de centros de detención federales, la misma detención expone a que los derechos de cualquier persona puedan resultar transgredidos. Dentro de los muros de la prisión, las carencias o problemáticas relacionadas con los derechos humanos de las personas se acentúan. La detención de migrantes -más allá si es por cuestiones migratorias o en el marco de una causa judicial- trae aparejada varios retos y riesgos con respecto a sus derechos desde una perspectiva de derechos humanos y no discriminación.

En Argentina se encuentra presente una narrativa que vincula a las personas migrantes, en particular nacionales de países latinoamericanos, con el gran costo económico que le generan al Estado y la mayor participación en la comisión de delitos.³ Este estereotipo con connotaciones racistas también está presente en los discursos de los agentes de custodia que se encuentran en los establecimientos de detención, con quienes las personas migrantes comparten todo el día y a quienes acuden como únicos interlocutores durante la detención para todo tipo de trámites, ejercicio de derechos y cuestiones que hacen a la vida diaria en prisión. En ese sentido, las personas migrantes detenidas pueden ser objeto de violencia y abusos psicológicos por parte de no solo el resto de la población detenida, sino especialmente de funcionarios del Estado encargados de su custodia.

A continuación, se exponen los puntos que esta PPN considera propicios para incluir en una política pública integral que focalice en la prevención y erradicación de la discriminación racial de personas migrantes.

2. Producción de datos públicos

Un aspecto esencial para la elaboración de políticas públicas y para abordar los casos de discriminación a la población migrante detenida, son los datos públicos fidedignos. Contar con una base de datos con indicadores

³ Para profundizar sobre esta cuestión ver <https://www.unsam.edu.ar/leda/docs/Informe-cualitativo-3.pdf>



relacionados al acceso a derechos en los primeros momentos de detención y durante la misma, sobre las condiciones en que se lleva a cabo la detención y las denuncias contra agentes de custodia, en donde se detalle si fueron motivadas por discriminación basada en su nacionalidad, raza, etnia u otro tipo de discriminación.

La PPN pone de relieve hace mucho tiempo que el Estado argentino no cuenta con información y datos públicos sobre las expulsiones y retenciones de personas migrantes que se practican en el marco de la aplicación de los artículos 64 y 70, respectivamente, de la Ley Nacional de Migraciones N°25.871 (LNM)⁴. Y respecto de las personas migrantes detenidas por causas judiciales, el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), único registro de datos e información de personas detenidas en el ámbito penitenciario, solamente desglosa algunas nacionalidades, mientras que muchas otras son contenidas en la categoría "otras". Así pues, la información resulta escueta y reducida, impidiendo el conocimiento del origen/nacionalidad de la población migrante presa en su totalidad.

La falta de datos y variables invisibiliza las problemáticas que atraviesan las personas migrantes detenidas en el territorio argentino, a la vez de que anula la posibilidad de identificar cuestiones vinculadas con el racismo y la xenofobia. Dificultad que también se encuentra para saber si las políticas públicas existentes abordan integralmente las problemáticas, lo que a su vez anula la posibilidad de nuevas propuestas.

Desde el punto de vista de la PPN, como organismo responsable de la protección y promoción de los derechos humanos de las personas detenidas en cualquier lugar y dependientes de autoridad nacional y federal, resulta sumamente necesario poder acceder a información completa y confiable que permita la elaboración de estrategias de intervención tendientes a un mejoramiento de la situación a corto, mediano y largo plazo.

⁴ Recomendación 847/16 de la PPN "Recomendación sobre el Acceso a la información relativa a las personas extranjeras retenidas en el marco de la aplicación de la Ley N°25.871", 17 de noviembre de 2016, [Link al texto](#) .



Una buena práctica en la compilación de datos sería que el Estado disponga de información estadística, en todos los niveles de gobierno, sobre el número de denuncias de malos tratos y tortura de personas migrantes detenidas por cuestiones migratorias o causa judicial, desglosada por lugar de detención, sexo, edad, origen étnico o nacionalidad y motivos de la denuncia, particularmente si es motivada por discriminación o discurso de odio. Así también que disponga de información acerca de las investigaciones, los procesamientos judiciales, los enjuiciamientos y condenas, y las medidas de reparación para las víctimas. De esta forma, sería posible tomar conocimiento acerca de las medidas adoptadas (o no) por el Estado para garantizar el debido proceso y reparación a personas migrantes detenidas y, si es el caso, considerar alguna medida de acción positiva.

Los datos sobre casos de tortura y malos tratos documentados y registrados por la PPN

La ausencia de datos públicos sobre varios aspectos vinculados con la situación de detención ha llevado a la creación de registros y base de datos propios de la PPN.

Por caso, en el año 2007 se elaboró el Procedimiento para la Investigación y Documentación Eficaces de Casos de Tortura y Malos Tratos, sobre la base de los principios y criterios del Protocolo de Estambul (2007)⁵. El Procedimiento comenzó a aplicarse en octubre de 2007 en los lugares de detención y a lo largo de estos años de aplicación se han realizado modificaciones y ampliaciones a fin de abarcar distintas situaciones. Entre las finalidades del procedimiento se encuentran las de conocer, aclarar y documentar hechos de tortura; establecer las responsabilidades de las personas y las instituciones implicadas; describir, a partir de los casos relevados, situaciones y prácticas generales y colaborar con el Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal en el procesamiento y el castigo de los culpables.

⁵ Resolución N°105-PP-07 de la PPN, "Procedimiento para la Investigación y Documentación Eficaces de Casos de Tortura y Malos Tratos", y sus modificaciones consiguientes.



A partir de la aplicación del Procedimiento se registran los casos de tortura y malos tratos, y entre otros datos también se consigna la nacionalidad de la víctima. En los relatos se suele relevar que en los hechos de tortura que padecen las personas migrantes se propinan también discursos de discriminación racial y xenofobia. De acuerdo con los registros de tortura y malos tratos de este organismo, podemos desglosar la siguiente información:

Nacionalidad de las personas que sufrieron malos tratos por año (2018-2022)

Año	Población argentina	Población extranjera	Sin datos de nacionalidad	Total
2018	493	62	10	565
2019	390	41	4	435
2020	135	19	28	182
2021	177	21	43	241
2022	280	29	7	316
2023*	132	9	5	146
	1607	181	97	1885

*Datos solamente del primer trimestre

Si ponemos el foco en las nacionalidades, se desprende de los registros de la PPN la siguiente información.

Nacionalidad de las personas extranjeras víctimas de malos tratos (2018-2022)

Nacionalidad	Números	Porcentaje
Perú	45	24,9
Colombia	26	14,4
Uruguay	25	13,8
Paraguay	25	13,8
Chile	22	12,2
Bolivia	15	8,3



Rep. Dominicana	8	4,4
Venezuela	3	1,7
Sin datos	2	1,1
Brasil	2	1,1
China	2	1,1
Dominicana	2	1,1
Letonia	1	0,6
Rusia	1	0,6
Surinam	1	0,6
Filipinas	1	0,6
TOTAL	181	100

Dentro de estos casos, se identificaron discursos que hacían referencia de forma despectiva a su nacionalidad o color de piel como los que se detallan a continuación.

- No quiso relatar los hechos. Refirió por parte de la comisión de traslado: *"colombiano de mierda, a qué venís a mi país?"* y agregó que lo tomaron del cuello y le tiraron gas pimienta directo a la cara. Además, le dijeron *"colombiano de mierda, ¿qué venís a criticar a mi país? Encima que venís a robar acá"*⁶.
- *"Estábamos subiendo la escalera y nos empezaron a apurar. Nos empujaban para que subiéramos, nos insultaban por ser chilenos. A mi compañero es al que más maltrataron"*⁷.

Es muy común que las personas migrantes soliciten un cambio de alojamiento, ya sea a otro pabellón del mismo establecimiento u a otro establecimiento, por cuestiones de discriminación de parte del resto de la población alojada en el mismo lugar. Relatos en este sentido se pueden extraer de los llamados al Centro de Denuncias del organismo.

⁶ PPN, ET 5034/22 (colectivo) - No se presenta denuncia penal por el hecho – entrevista del 17/01/2022.

⁷ PPN, ET 5170/22 (colectivo) - No se presenta denuncia penal por el hecho – entrevista del 07/09/2022.



- Se comunica Roberto solicitando información con respecto a su traslado. Repite que está muy incómodo en el alojamiento actual y tiene discusiones seguido, ni siquiera lo llaman por su nombre, le dicen "negro". En su defecto si el traslado a CPF I se demora mucho, pide que por favor lo pasen a un pabellón de extranjeros dentro de CPF II. Se trata de un detenido afrodescendiente oriundo de Países Bajos.
- Se comunica un compañero de Julio quien prefiere no dar su nombre por miedo a represalias. Dice que se generó una discusión en el pabellón por un televisor. Seis personas golpearon fuertemente a Julio en la cabeza y en la cara, quien terminó gravemente herido. Lo llevaron de manera inmediata al Hospital. Dice que Julio es de nacionalidad paraguaya y que usaron de excusa el tema del televisor para pegarle porque lo discriminaban por su nacionalidad.

En definitiva, ya sea para la prevención o sanción de la tortura y malos tratos como para otras cuestiones que se vinculan con la privación de libertad (traslados, vinculación familiar, expulsión y retención) la producción de información y datos públicos resulta fundamental. En tanto permite conocer la realidad imperante en cierto momento, auditar y controlar. En un ámbito de respeto de los derechos fundamentales, la visibilización de los actos estatales resulta primordial y clave.

3. Mecanismos de control externo

La PPN considera necesario que, en todos los centros de detención, por cuestiones migratorias o una causa judicial, se permita el ingreso de organismos de control externo con amplias facultades para investigar y registrar violaciones a los derechos humanos.

En nuestra experiencia, la presencia de organismos como esta Procuración en aquellos establecimientos permite que las personas detenidas tengan mayor conocimiento de sus derechos y sean asesoradas en el acceso y ejercicio de estos durante la detención. Esto es, la posibilidad de canalizar demandas y divulgar derechos, obligaciones, servicios y acciones. Además, que el Estado permita el ingreso e intervención de organismo externos permite prevenir excesos por parte de agentes de custodia. En este mismo sentido se



pronunció el Comité contra la Tortura en la última Observación Final al Estado argentino afirmó que “[e]l Estado parte debe velar por que todos los lugares de detención, incluidos los puestos policiales, sean objeto de inspecciones periódicas e independientes, facilitando el acceso a los mismos a los organismos que tienen como misión proteger los derechos humanos de las personas privadas de su libertad”⁸.

Al mismo tiempo, una política integral para la prevención y erradicación de la discriminación no solo debería permitir la presencia de organismos de control externo en centros de detención sino también contemplar que estos organismos puedan acceder de forma irrestricta a la información disponible. En el mismo sentido, los organismos podrían beneficiar al cooperar con el Estado con los datos recolectados y registros de casos con los cuales cuenta. De hecho, a lo largo de estos 30 años de trabajo la PPN ha ido generando bases de datos propias para recolectar, analizar y procesar la información relevada en su trabajo de campo.

Otra forma en la que los organismos externos juegan un rol central es en la capacitación y formación de otros actores intervinientes en la privación de libertad. Los organismos de derechos humanos otorgarían una perspectiva relacionada con la prevención todas las formas de discriminación, incluyendo aquellas que derivan en tortura y malos tratos.

Además de la cooperación de los organismos de control y derechos humanos con el Estado, fomentar la cooperación entre distintos organismos que tienen competencia territorial distinta y también sobre diferentes materias con impacto en la situación de detención. Como ejemplo, la PPN tiene convenio de colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación, a fin de abordar la situación de detención de ciudadanos argentinos en el exterior. Desde el año 2012 en forma conjunta se trabajan casos individuales y a través de los cónsules se aplica el Cuestionario para Argentinos Presos en el Exterior (CAPLE) que tiene 7 ejes (vinculados con derechos fundamentales). Luego los

⁸ CAT, Resolución CAT/C/ARG/CO/5-6, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina, 24 de mayo de 2017, párr. 28.



CAPLE son enviados a la PPN para su procesamiento, análisis y suelen ser informados en los informes anuales.

También es de destacar como buen ejemplo de organismo de control y buena práctica adoptada por los Estados -incluyendo al Estado argentino- la incorporación del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), a partir de la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Esto es, una entidad independiente con facultades para examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención; acceder a estos y entrevistar a las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario; hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia; acceder a la información de las personas privadas de su libertad y toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención; y mantener contacto con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él.

4. Capacitación y formación en prevención y erradicación de la discriminación

Otro de los puntos que consideramos necesarios para una política pública integral es aquella orientada a formar a los agentes de custodia acerca de las distintas formas de discriminación en el ámbito policial y penitenciario. Y por otro lado fomentar la concientización de la población en general, quienes compartirán alojamiento con personas migrantes detenidas.

A partir del relevamiento de las condiciones de detención, detectamos que sería necesario que los agentes de custodia, que son quienes tienen contacto directo y diario con personas migrantes, estén capacitados acerca de la xenofobia, el racismo y cualquier otra forma de discriminación. Una de las tantas situaciones en las que se ve la necesidad de formación es en los relatos de las



víctimas de tortura y malos tratos. Durante estos hechos, los agentes suelen utilizar como insulto su nacionalidad o el color de la piel. Estas capacitaciones podrían contribuir a la prevención de distintas formas de discriminación y conflictos entre la población, con el apoyo de expertos u organizaciones que se dediquen a esta temática.

Así pues, para la PPN, como organismo de protección de los derechos humanos de las personas detenidas, resulta primordial que el Estado cuente con políticas públicas tendientes a prevenir y erradicar la discriminación basada en nacionalidad u origen racial de las personas migrantes detenidas. Nuestra tarea y compromiso como mecanismo de prevención de la Tortura es conocer la realidad que viven las personas privadas de libertad con una perspectiva de derechos humanos, identificar las causas sistémicas de las vulneraciones de sus derechos y trabajar para producir cambios en las condiciones y las prácticas del encierro, generando una reducción real del sufrimiento humano y un mayor acceso a sus derechos por parte de las personas privadas de la libertad; contribuyendo de ese modo a una sociedad más justa y a un estado más democrático.