



Buenos Aires, 25 FEB 2019
Ref. Expte. N° 5452

RECOMENDACIÓN SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN RELATIVA A LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE ALOJADA EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS FEDERALES.

VISTO:

Que la producción de información y su publicación resulta indispensable para el control de los lugares de encierro por parte de los organismos competentes y de la sociedad civil en general. En este sentido, esta Procuración Penitenciaria de la Nación a efectos de poder cumplir con las facultades propias establecidas por la Ley N° 25.875 y ampliadas por la Ley N° 26.827 como organismo responsable de la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en cualquier lugar, dependientes de autoridad nacional o federal, precisa acceder a información completa y confiable acerca de las personas alojadas en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal.

Con mayor precisión aún se requiere esa información cuando se trata de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad como el conformado por la población afrodescendiente presa en establecimientos penitenciarios del SPF.

Y RESULTA:

Que el acceso a la información sobre las personas privadas de libertad, el funcionamiento de los espacios de detención y de las condiciones de encierro en que vive la población detenida en Argentina, es fundamental para conocer el panorama general de detención en el país. Además constituye un factor de importancia en la elaboración de estrategias de intervención así como en la planificación de políticas públicas tendientes al mejoramiento a corto, mediano y largo plazo de las condiciones de encierro en el país.

La posibilidad de conocer información sobre los procedimientos penitenciarios y sobre la población detenida no sólo resulta relevante para el trabajo de este organismo, sino que es indispensable para el correcto ejercicio del control judicial en materia de espacios de encierro. Su publicidad también cobra importancia para aquellas instituciones estatales y de la sociedad civil que abordan las prácticas del sistema penal y, en particular, de la agencia penitenciaria.

Por otro lado, el acceso a los datos básicos debe ser garantizado a toda la ciudadanía, con el objeto de visibilizar la cárcel y someterla al control, debate y reflexión democrática por parte del conjunto social.

La trascendencia de la publicidad de los datos se incrementa cuando la información refiere a colectivos en especial situación de vulnerabilidad.

Así pues, estos datos incluso son funcionales a efectos de visibilizar su presencia al interior de los establecimientos penitenciarios del país, para luego poder reclamar la debida especificidad en el abordaje de las problemáticas que los atraviesan.

Dentro de referidos colectivos, se encuentra la población afrodescendiente.

El término "afrodescendiente" se adopta en la Conferencia Regional de las Américas, celebrada en diciembre de 2000 en Santiago de Chile (preparatoria de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que se celebró en Durban, Sudáfrica, de 31 de agosto a 8 de septiembre de 2001), para reconocer a las personas descendientes de los pueblos africanos llegados al continente americano en la época colonial a partir de la trata de personas esclavizadas, que históricamente han sido víctimas de racismo, discriminación racial, pobreza y exclusión, con la consecuente negación reiterada de sus derechos humanos. Con el correr del tiempo, el concepto de afrodescendiente pasó a estar asociado llanamente al ser descendiente de africanos y fundamentalmente a auto reconocerse como tal.



El autorreconocimiento resulta una cuestión de suma importancia e implica que será considerado afrodescendiente todo aquel que se perciba como tal. De esta forma se quita relevancia al color de la piel como factor determinante para la pertenencia y se instala la cuestión identitaria, de tradición y de pertenencia familiar.

Históricamente, este colectivo ha sido víctima de hechos de racismo, discriminación racial y esclavitud, con la consecuente negación reiterada de sus derechos humanos. Por estas razones, en la actualidad, la mayoría de ellos viven en situaciones de marginación, pobreza y exclusión, en condiciones de profunda desigualdad social y económica. Esta situación de vulnerabilidad es consecuencia de la histórica invisibilización de la que han sido objeto las personas afrodescendientes.

En nuestro país, esa invisibilización se sostuvo a partir de la construcción de la idea del "emblanquecimiento" progresivo de nuestra sociedad; discurso homogeneizante desde el aluvión migratorio europeo del último cuarto del siglo XIX.

Tal discurso negatorio de la influencia afro en nuestra sociedad comenzó a revertirse en los últimos años, hasta que en el año 2010 el Instituto Nacional de Estadística y Censo resolvió incluir, por primera vez en la historia estadística argentina, el relevamiento de la población afrodescendiente en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Es preciso señalar que se incluyó solo una pregunta asociada a si la persona entrevistada se auto reconoce como afrodescendiente. Tal pregunta sólo fue incluida en el Cuestionario Ampliado y no en la totalidad de los Cuestionarios de Hogares básicos aplicados.

A partir del Censo del año 2010 se relevó la presencia de 149.493 personas que se auto reconocen como afrodescendientes y viven en la Argentina. De ese total resultaban 76.064 varones y 73.429 mujeres, de los cuales el 68% se encontraba entre los 15 y los 64 años, rango etario identificado como PET (población en edad de trabajar). Del total referido, el 70% se concentra en las provincias de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Entre

Ríos, Santa Fe y Córdoba. Por su parte, el 92% nació en Argentina, denominándose afroargentinos y sólo el 8% declaró haber nacido en otro país.

A pesar de estos datos que permiten dimensionar el fenómeno a nivel nacional, deja por fuera aquella parte de la población afrodescendiente que se encuentra privada de su libertad. El Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) -existente desde 2002 y a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- no incluye esta categoría, por lo cual no es posible analizar la composición de la población afrodescendiente en contextos de encierro.

Y CONSIDERANDO:

El derecho a la información se encuentra expresamente reconocido en instrumentos internacionales de Derechos Humanos, ratificados por el Estado Argentino y revestidos de la máxima jerarquía en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la reforma constitucional de 1994.

En este sentido el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama "*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*"

También el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19.2, dispone que "*toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*"

En la misma línea, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo IV, señala que "*Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.*"

Por su parte, el artículo 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) dispone "*Toda persona tiene derecho a la libertad de*



pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó en el año 2000 la Declaración sobre la Libertad de Expresión cuyo principio 2 establece que *"Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación ..."*; y su principio 4 que establece que *"El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas"*.

Este deber de los Estados de garantizar el acceso a la información por parte de la ciudadanía, se refuerza con el principio 18 *"Este derecho cobra aún mayor importancia por encontrarse íntimamente relacionado con el principio de transparencia de la administración y la publicidad de los actos de gobierno. El Estado, en este sentido, se constituye como un medio para alcanzar el bien común. Dentro de este contexto, el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos"*. Así pues, se reafirma el concepto de que un Estado que brinda información, que la torna accesible para el común de la sociedad no solo cumple con su compromiso de garantizar el derecho humano subjetivo a la información sino también refuerza su naturaleza democrática en base a un actuar transparente.

En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH también ha señalado que *"(...) garantizar el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno"*

y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal" (Cap. 4, punto e del Informe Anual 2002 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión).

Por su parte, la misma Relatoría señaló que debe entenderse por "información pública" toda aquella que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está legalmente obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes ejerzan o administren funciones, servicios o fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios, funciones o fondos; y la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones.

En igual sentido, reafirmando la importancia de este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Claude Reyes y otros Vs. Chile" (2006), donde citándose a sí misma en el caso "Herrera Ulloa vs. Perú" (2004), enfatizó: "(...) el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a "buscar" y a "recibir" "informaciones", protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea".



El reconocimiento de este derecho a nivel internacional ha llevado a que nuestro Estado también lo garantice en su normativa local. En el año 2003 se dictó el Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública que en su Anexo VII "Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional" establece un mecanismo específico a partir del cual la ciudadanía pueda *"requerir, consultar y recibir información"* (artículo 3) de aquella producida o en poder de *"organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional"* y de algunos sectores privados que justifiquen su accionar en una licencia, subsidio o concesión de referido poder (artículo 2).

No obstante, tal norma solo resultaba aplicable a órganos del Poder Ejecutivo Nacional por lo cual no fue hasta la sanción de la Ley 27.275, en el mes de septiembre de 2016, que se extendió la aplicación del Derecho de Acceso a la Información Pública a todos los poderes del Estado. Esta nueva norma regula el Acceso a la Información Pública desde 5 aristas diferentes; a) derecho humano fundamental, b) instrumento para la participación ciudadana, c) elemento para garantizar otros derechos, d) herramienta para mejorar la gestión pública y, e) instrumento de control de la res pública. Abarca especialmente un ámbito público, siendo el Estado el sujeto pasivo con obligaciones concretas, y nuevamente se enarbola como medio promotor de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, el control de los actos públicos de gobierno, y fundamentalmente el ejercicio de otros derechos como el derecho a la educación, la salud, la vivienda solo por dar algunos ejemplos.

Asimismo, esta normativa refuerza el compromiso asumido por el Estado al participar en el Plan de Acción propuesto por la Open Government Partnership (OGP - Alianza para el Gobierno Abierto), mediante el cual se pretende garantizar el acceso a la información pública y fortalecer los lazos entre Estado y Sociedad Civil, bajo la inspiración de los criterios de transparencia, colaboración y participación.

Bajo el referido lema de Gobierno Abierto, en el año 2016 mediante el Decreto 117/2016 se creó el "Plan de Apertura de Datos", un medio que

precisamente posibilita un mejor conocimiento del funcionamiento del gobierno, el fortalecimiento del rendimiento de cuentas y la mejora de la vida en ciudadanía. Dentro de dicho plan de datos se ha incluido la información implementada (desde el año 2002) en el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP).

El mencionado, es consecuencia de la labor del Sistema Nacional de Estadísticas Criminales dependiente de la Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. A partir de ello, y de acuerdo a lo dispuesto por la ley 25.266 del año 2000, se desarrolla la producción de estadística oficial sobre criminalidad y funcionamiento del sistema de justicia penal.

El referido sistema, también de público, gratuito y sencillo acceso ha permitido, al menos en algunos aspectos, derribar el oscurantismo que históricamente atraviesa a la cárcel a partir de difundir sus datos y así conocer su conformación.

Entre aquellos datos que se pueden extraer del SNEEP, debe destacarse el relativo a colectivos en situación especial de vulnerabilidad, como jóvenes, mujeres con hijos y personas extranjeras. El conocer su existencia dentro de las prisiones en Argentina es lo que posibilita que tengan un tratamiento (o que este se reclame) acorde a las particularidades que los atraviesan.

En este sentido, visibilizar la presencia de población afrodescendiente en contextos de encierro resulta vital a fin de cumplimentar los compromisos asumidos por el Estado respecto de referido colectivo.

En este sentido, es menester destacar que el Estado Argentino ratificó y otorgó jerarquía constitucional a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El instrumento internacional establece el deber de los Estados Partes de seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas.

Asimismo, los estudios y debates realizados en el marco de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y



las Formas Conexas de Intolerancia llevada a cabo en la ciudad de Durban, entre el 31 de agosto y el 8 de septiembre de 2001; dieron lugar a la celebración de la "Declaración y Programa de Acción de Durban". Ambos instrumentos destacan como objetivo primordial brindar lineamientos y recomendaciones a los Estados, a las organizaciones no gubernamentales y al sector privado para emprender una verdadera y frontal lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

Entre los Principios enunciados en la Declaración de Durban, cobra relevancia aquel que establece que "*Consideramos esencial que todos los países de la región de las Américas y todas las demás zonas de la diáspora africana reconozcan la existencia de su población de origen africano y las contribuciones culturales, económicas, políticas y científicas que ha hecho esa población, y que admitan la persistencia del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia que la afectan de manera específica, y reconocemos que, en muchos países, la desigualdad histórica en lo que respecta, entre otras cosas, al acceso a la educación, la atención de salud y la vivienda ha sido una causa profunda de las disparidades socioeconómicas que la afectan*".

En torno a profundizar la necesidad de visibilizar los martirios aún padecidos por la población afrodescendiente, en diciembre de 2013 la Asamblea General de la ONU proclamó *2015-2024 Decenio Internacional para los Afrodescendientes* (resolución 68/237). En noviembre de 2014 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Resolución A/RES/69/16 por medio de la cual adoptó el *Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes* que contempla el conjunto de actividades que deben realizar los Estados para poner en práctica el plan de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Entre ellos debe destacarse el compromiso de ayudar a los Estados a aplicar de manera plena y efectiva los compromisos que hayan contraído en virtud de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, **reunir datos estadísticos**, incorporar los derechos humanos en los programas de desarrollo y honrar y

preservar la memoria histórica de los afrodescendientes. (las negritas me pertenecen)

El Estado Argentino por medio del Decreto 658/2017 recibió la declaración del *Decenio Internacional para los Afrodescendientes* y asumió el compromiso de realizar acciones de visibilización, reconocimiento y promoción de derechos a toda la comunidad afrodescendiente del país. En ese marco ordenó la creación de un programa nacional de trabajo al respecto, a cargo de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

En virtud de lo hasta aquí señalado, es que se sugiere replicar el relevamiento censal iniciado en el año 2010 en los próximos relevamientos de datos que se realice en el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP).

Por todo ello

EL PROCURADOR PENITENCIARIO

RESUELVE:

- 1) Recomendar al Señor Director Nacional del Servicio Penitenciario Federal que entre los datos indagados a la población penitenciaria se incluya la siguiente pregunta;
"¿Es usted afrodescendiente o tiene antepasados de origen afrodescendiente o africano (padre, madre, abuelos/as, bisabuelos/as)?".
- 2) Recomendar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación que incluya en el SNEEP -Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena- entre las variables a procesar e informar

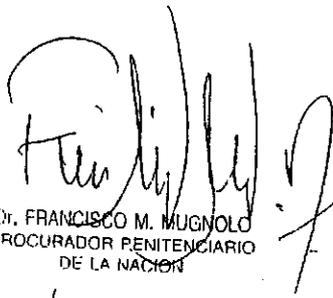


Procuración
Penitenciaria de la Nación

"En defensa de los DD.HH de las personas privadas de su libertad."

el dato específico sobre la presencia de población afrodescendiente en el SPF y el resto de los servicios penitenciarios del país.

- 3) Poner en conocimiento de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de la recomendación efectuada.
- 4) Poner en conocimiento del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), de la Recomendación efectuada.
- 5) Regístrese y archívese.



Dr. FRANCISCO M. MUGNOLO
PROCURADOR PENITENCIARIO
DE LA NACION

RECOMENDACIÓN N° 899/PPN/19