

República Argentina

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

*Proyecto ARG/02/024*

**Hacia un**



**Plan Nacional  
contra la  
Discriminación**

# La discriminación en Argentina

**Diagnóstico y propuestas**

## **La discriminación en Argentina**

Diagnóstico y propuestas

Hacia un plan nacional contra la discriminación: la discriminación en  
Argentina - 1ª ed. -  
Buenos Aires: Inadi, 2005.  
400 p.; 21 x 15 cm.

ISBN 987-22203-0-1

I. Discriminación-Argentina.  
CDD 361.614 082

© 2005, Plan Nacional contra la Discriminación (INADI).

Las opiniones expresadas en este informe corresponden a los autores y no necesariamente reflejan la opinión de los organismos auspiciantes.

La reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio no autorizada viola derechos reservados. Cualquier utilización debe ser previamente solicitada. Queda hecho el depósito que previene la ley N° 11.723.

ISBN 987-22203-0-1

Impreso en Marcelo Kohan «diseño + broker de impresión»  
Buenos Aires, Argentina.  
Julio de 2005

Hacia un  
 Plan Nacional  
contra la  
Discriminación

# La discriminación en Argentina

Diagnóstico y propuestas

## Equipo de Autores

*Coordinador* Waldo Villalpando

*Expertos* Daniel Feierstein  
Norma Fernández  
Ana González  
Horacio Ravenna  
María Sonderéguer

*Asistente* Miranda Cassino

### **Coordinación Sustantiva**

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo

### **Directorio del INADI al 31/12/04**

*Presidente:* Enrique Oteiza

*Vicepresidente:* Esteban Llamosas

*Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología:* Alberto Sileoni

*Ministerio del Interior:* José Lucas Gánceraín

*Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:* Eduardo Luis Duhalde

*Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto:* Jorge Taiana

*Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH):* Miguel Monserrat

*Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA):* Julio Toker

*Federación de Entidades Árabes (FEARAB):* Horacio Munir Haddad

### **Coordinación Administrativa**

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Dirección de Derechos Humanos

### **Organismos Asociados**

Jefatura de Gabinete de Ministros

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Secretaría de Derechos Humanos

### **Organismos Patrocinantes**

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - OACDH

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

# INDICE GENERAL

<b>Introducción</b> .....	II
<b>I. Contexto internacional y antecedentes nacionales</b> .....	19
<i>El contexto internacional</i> .....	21
La Declaración Universal .....	21
La Convención contra la Discriminación .....	21
Otros documentos internacionales .....	23
Reuniones internacionales: Santiago de Chile y Durban .....	25
Los temas más controvertidos .....	30
<i>Antecedentes nacionales</i> .....	33
La reforma constitucional de 1994. Otros antecedentes legales .....	34
<b>II. Consideraciones generales sobre la discriminación y el racismo</b> ....	39
<b>III. Diagnóstico. Ejes transversales</b> .....	47
<i>Racismo</i> .....	49
<i>Pobreza y exclusión social</i> .....	57
<i>Estado y sociedad</i> .....	70
<b>III. Diagnóstico. Áreas de análisis</b> .....	77
<i>Etario</i> .....	79
Niñez y adolescencia .....	79
Adultos mayores .....	92
<i>Étnico-Nacional</i> .....	102
Pueblos originarios .....	105
Afrodescendientes .....	120
Antisemitismo .....	126
Arabofobia e islamofobia .....	131
Comunidades gitanas y pueblos Rom .....	136

Colectividades latinoamericanas .....	140
Colectividades asiáticas .....	143
<i>Género</i> .....	146
<i>Identidad Sexual</i> .....	160
<i>Migrantes y refugiados</i> .....	172
Migrantes .....	172
Refugiados .....	178
<i>Necesidades especiales</i> .....	188
<i>Político-ideológico</i> .....	195
<i>Religión</i> .....	200
La religión en la conformación del Estado argentino .....	200
Religión y espiritualidad indígenas .....	208
Antisemitismo, Arabofobia e Islamofobia .....	211
Protestantismo .....	212
Testigos de Jehová .....	222
<i>Situaciones particulares</i> .....	226
Personas privadas de libertad .....	226
Liberados .....	232
Veteranos de guerra de las Islas Malvinas .....	233
Vecinos de poblaciones aisladas .....	235
<b>III. Diagnóstico. Ámbitos institucionales</b> .....	237
<i>Administración de Justicia y Legislación</i> .....	239
Administración de Justicia .....	239
Legislación .....	244
<i>Administración Pública</i> .....	251
<i>Educación</i> .....	259
<i>Fuerzas de Seguridad</i> .....	268
<i>Medios de Comunicación</i> .....	273
<i>Salud</i> .....	289
<b>IV. Conclusiones</b> .....	309
<b>V. Propuestas</b> .....	319
<i>Para leer las propuestas</i> .....	321
<i>Propuestas generales</i> .....	323
<i>Reformas legislativas</i> .....	325

<i>Propuestas por ámbitos institucionales de aplicación</i> .....	331
Administración de Justicia y Legislación .....	331
Administración Pública .....	334
Educación .....	346
Fuerzas de Seguridad .....	350
Medios de Comunicación .....	352
Salud .....	354
<i>Índice analítico de propuestas</i> .....	358
Propuestas comunes a todas las áreas de análisis .....	358
Propuestas específicas para cada área de análisis .....	359
<i>Propuesta de aplicación, seguimiento y supervisión</i> .....	363
<b>VI. Anexos</b> .....	371
1. Miembros del Grupo de Coordinación Gubernamental 2001-2004 .....	373
2. Expertos, colaboradores, funcionarios y grupos entrevistados .....	374
3. Misiones en el país .....	384
4. Cómo se preparó el Plan Nacional contra la Discriminación .....	392
5. Sobre los autores .....	399





## AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen el apoyo y la colaboración recibida a lo largo de este trabajo de Julián Bertranou, Laura Fueguel, Esteban Llamosas, Fabián Oddone, Enrique Oteiza, Javier Pedrazzini, Giulia Perrone y Federico Villegas Beltrán.

Consideramos que gran parte de nuestra tarea no hubiera sido posible sin la valiosa participación de nuestros corresponsales en las distintas áreas del país visitadas. La contribución de Mario Alesci, Jorge Barral, Rubén Berteá, Claudia Campos, Alejandra Carrizo, Graciela Franzen, Luis Martínez, Hernán Masciotti, Clara Ordóñez, Fanny Roitman, Adriana Serrudo, Olga Silveras, Blanca Tirachini y Guillermo Worman resultó decisiva a fin de organizar los eventos, asegurar la presencia de todos nuestros interlocutores e informarnos sobre la situación de la región.

Finalmente, apreciamos profundamente la buena disposición de todo el personal de la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería, del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Por supuesto que ninguno de los nombrados es responsable de los errores u opiniones de este Informe.



# INTRODUCCION

La lucha contra la discriminación es un viejo ideal humanitario y su eliminación aparece como una meta siempre inalcanzable. La sociedad humana parece empeñada en hacer de la diferencia social o física un argumento para la hostilidad o la marginación. Cuesta asimilar el hecho de que la humanidad es variada, que las personas nacen y seguirán naciendo en distantes puntos del planeta con rasgos diferentes y distintos colores de piel y que transcurren por diferentes etapas del ciclo vital, con aptitudes e identidades diversas. La estructura de nuestras sociedades y sus instituciones no suele facilitar la integración en pie de igualdad de todos los seres humanos, ni respetar sus singularidades; más aún, suele fabricar sus propias discriminaciones e intolerancias.

Entre los principales puntos de partida de este *Plan Nacional contra la Discriminación* se encuentra la convicción de que la sociedad humana se enriquece, en todo sentido, cuando reconoce su pluralidad y no cuando se divide entre sí por prejuicios, miedos infundados o competencias inútiles. Aspiramos a la promoción de una cultura de la no-discriminación. Kliksberg señala que *“los grupos desfavorecidos tienen valores que les dan identidad. Su irrespeto, o marginación, pueden ser totalmente lesivos a su identidad y bloquear las mejores propuestas productivas. Por el contrario, su potenciación y afirmación pueden desencadenar enormes potenciales de energía creativa”*<sup>1</sup>. Compartimos esta idea y por eso creemos que combatir la discriminación es un deber del Estado y un compromiso de todos.

La extraordinaria manifestación cultural de nuestro continente y de la Argentina es fruto de siglos de movimientos de población y mestizajes que han valorizado a la sociedad. A la vez, nuestras sociedades también han padecido actitudes y prácticas discriminatorias respecto de muchos de los

<sup>1</sup> Kliksberg B., *Más ética, más desarrollo*, Temas, Buenos Aires, 2004, pág.41.

grupos que conforman su acervo identitario. En Argentina convive la discriminación por razones étnicas, políticas, religiosas y económicas con nuevas formas de marginación e intolerancia. La discriminación se proyecta en la negación de los derechos fundamentales, de salud, trabajo, educación, seguridad, respeto a la dignidad individual y la identidad cultural. En nuestra opinión, una sociedad que practica la discriminación y la desigualdad es una sociedad injusta y antidemocrática que pierde su potencial de desarrollo y crecimiento.

Ahora bien, si se acepta que las prácticas discriminatorias son producto de los modos históricos en que se construyen los procesos de identidad y “normalización” de cada Estado, queda claro que su complejidad y persistencia justifican que el diseño de un Plan Nacional contra la Discriminación tenga en cuenta las perspectivas y modos de percepción de los diversos grupos que integran nuestra sociedad. Es por ello que los autores de este Plan nos propusimos la realización de entrevistas en todo el territorio con grupos victimizados por las diversas modalidades discriminatorias, especialistas, funcionarios gubernamentales con competencia sobre el problema, movimientos sociales, organizaciones representativas de la sociedad civil u organizaciones de derechos humanos. Este diálogo nos permitió escuchar y valorar tanto su perspectiva sobre la cuestión de las prácticas sociales discriminatorias como sus propuestas (coyunturales y estratégicas) para la desarticulación de tales prácticas y de las matrices que las originan.

En función de la trayectoria previa de los autores, las consultas realizadas, los materiales de investigación nacionales e internacionales relevados y los resultados de las entrevistas sostenidas desde junio 2003, se ha elaborado el diagnóstico de la situación de las prácticas sociales discriminatorias en nuestro país y las propuestas estratégicas y de acción inmediata que se elevan como parte de este Plan. Va de suyo que hemos hecho un enorme esfuerzo por entrevistar a la mayor cantidad de personas y grupos afectados. De todos modos, pedimos disculpas por las eventuales omisiones.

## **Plan Nacional contra la Discriminación. Antecedentes y Preparación**

### **2001-2003**

En octubre de 2001, la entonces Alta Comisionada de los Derechos Humanos, Sra. Mary Robinson, visitó Buenos Aires con el objeto de promover la aplicación en el país de las Conclusiones de la *Conferencia Internacional contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia*, realizada en Durban, Sudáfrica. En ese marco, se firmó un Memorandum de Entendimiento con el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, por el cual el Gobierno Argentino asumió el compromiso de preparar un Plan Nacional contra la Discriminación cuyos objetivos coincidirían con la Conferencia de Durban. En el mismo Memorandum se establecía que el Gobierno procuraría difundirlo y lograr su aplicación.

Durante su visita, la Alta Comisionada presidió un seminario y realizó varios contactos; entre ellos, uno con el entonces Interventor del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Intolerancia y el Racismo (INADI), Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni. En todos los encuentros puntualizó la necesidad de que el Plan fuera elaborado sobre la base de una amplia consulta nacional con sectores afectados por la discriminación, áreas del gobierno, organizaciones no gubernamentales y universidades, de modo tal que respondiera a necesidades concretas y no meramente teóricas. También sugirió que las Naciones Unidas podían auspiciar su preparación y ejecución.

En noviembre 2001 se iniciaron las primeras consultas internas para la preparación del Plan. Sin embargo, éstas fueron interrumpidas por los cambios políticos producidos en Argentina a fines del mismo año. En mayo 2002, se reinició la puesta en marcha del compromiso argentino con la nueva presidencia del INADI, ahora ejercida por el Profesor Enrique Oteiza. A iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y del INADI, se constituyó un Grupo de Coordinación Gubernamental integrado por estas instituciones, a las que se sumaron la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Además, se invitó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a participar en todas sus reuniones.

Entre mayo y octubre de 2002 se adoptaron diversas decisiones para la implementación del Plan que, en síntesis, fueron las siguientes:

- Crear un Grupo de Coordinación Gubernamental (integrado por las áreas de Gobierno indicadas arriba y la participación del PNUD), que asumiera la responsabilidad de supervisar la preparación del Plan y lograr el compromiso de las autoridades del país para que se aplique eficientemente;
- Encomendar a un Coordinador Ejecutivo y a un equipo de expertos independientes la preparación de un Plan Nacional bajo la supervisión del Grupo de Coordinación Gubernamental;
- Proseguir las conclusiones de la Conferencia Mundial de Durban. El proyecto del Plan se entendería como la contribución argentina a un esfuerzo internacional en la materia;
- Disponer lo necesario, una vez concluido el proyecto del Plan, para comunicarlo y promover su aplicación ante las autoridades nacionales, provinciales y municipales.

En diciembre 2002, con motivo de la celebración del Día de los Derechos Humanos, se realizó en el Ministerio de Relaciones Exteriores un evento con una amplia invitación a sectores civiles y políticos, en el que se expuso lo que se había hecho hasta entonces para la preparación del Plan Nacional. En enero de 2003, en una reunión de seguimiento de las decisiones de Durban, el Alto Comisionado, por entonces Sergio Vieira de Melo, distinguió públicamente a tres países por sus esfuerzos para cumplir los compromisos de Durban: Suecia, Noruega y Argentina.

Prosiguiendo las decisiones adoptadas por el Grupo de Coordinación Gubernamental, el proyecto propuesto tuvo los siguientes lineamientos:

- Trabajar con criterios comunes –Coordinación y expertos– a partir de las propuestas de la Conferencia de Durban;
- Proceder a una amplia consulta social y territorial con grupos afectados por la discriminación, organizaciones no gubernamentales, áreas de gobierno y otros sectores sociales interesados. Visitar todas las zonas del interior del país que fueran posibles;
- Establecer un cronograma de trabajo no superior a un año e indicar con la mayor precisión posible los lugares a visitar y sectores a entrevistar;
- Someter este proyecto a la consideración pública y comprometer a todos los sectores sociales y políticos en su aplicación.

Desde un principio, se procuró incluir diversas regiones del país intentando cubrir un amplio abanico regional y social. Así, se sugirió visitar la zona del noreste del país (Provincias de Misiones y Formosa), la zona su-

roeste (Provincias de Neuquén y Río Negro), la región central (Provincias de Córdoba y Santa Fe), el extremo sur (Provincia de Tierra del Fuego), la región de Cuyo en el oeste preandino (Provincia de Mendoza), la zona noroeste (Provincia de Salta) y el área de influencia de la Capital Federal (conurbano de la ciudad de Buenos Aires y ciudad de La Plata).

Para organizar las entrevistas en distintos lugares del país se propuso localizar personas pertenecientes a la región y comprometidas con actividades de protección de los derechos fundamentales. Se consideró condición necesaria que dichos corresponsales mantuvieran buenas relaciones tanto con ONGs, organizaciones sociales como con las autoridades locales. Sobre esa base se propuso una agenda de visitas y se contactaron los grupos o personas requiriéndoles su presencia. En los encuentros se adoptaron indistintamente técnicas de entrevista, taller, encuesta o “tormenta de ideas”. En todo momento se intentó captar no sólo las inquietudes o quejas de los interlocutores sino también conducir el encuentro a un campo práctico del que surgieran propuestas políticas, sugerencias a las autoridades públicas o modos de acción para las asociaciones civiles.

En 2003, se realizaron cuatro misiones con delegaciones de 3 a 5 personas integrantes de las Instituciones miembros del Comité. Se visitaron los siguientes lugares:

- Ciudad de Posadas, Provincia de Misiones (3 a 6 de junio), provincia situada al noreste del país a 1.100 km. de Buenos Aires, en la frontera con Brasil y Paraguay.
- Población “Los Polvorines” - Municipio de Malvinas Argentinas (26 de agosto), zona del llamado “segundo cinturón urbano” porteño a 50 km. de la ciudad de Buenos Aires.
- Ciudad de General Roca, Provincia de Río Negro (3 a 5 de noviembre), localidad situada en el suroeste del país a 1.200 km. de Buenos Aires.
- Ciudad de Neuquén (6 de noviembre), capital de la Provincia del mismo nombre, ciudad asentada en la precordillera a 1.200 km. de Buenos Aires.

De cada misión se prepararon informes pormenorizados, que serán publicados en la página web del proyecto: [www.plan-discriminacion.com.ar](http://www.plan-discriminacion.com.ar).

Asimismo, se prepararon diversos documentos de información y difusión acerca del Plan. Entre ellos, “Guía para el estudio de las Conclusiones y Recomendaciones de la Conferencia Mundial de Durban”, “Sistematización de temas que incluyen las Recomendaciones y Conclusiones de la Conferencia de Durban” y “Cuestionarios”.



Se mantuvieron, además, periódicas reuniones de información y supervisión del Grupo de Coordinación Gubernamental bajo la presidencia del Prof. Enrique Oteiza. Se designó al Coordinador Ejecutivo y al Coordinador Administrativo. Respecto de los servicios de los Expertos y del Coordinador Ejecutivo, se establecieron los Términos de Referencia de su gestión. Las primeras conclusiones de las visitas fueron transmitidas a las autoridades locales y provinciales para su consideración.

## **2004**

Al iniciar el año, se confirmó como Coordinador Ejecutivo al Dr. Waldo Villalpando y se designó como Coordinador Administrativo al Consejero Dr. Federico Villegas Beltrán. Se eligieron tres expertos a tiempo parcial, con la condición de que no fuesen funcionarios del Estado. Así fueron propuestos: el Dr. Horacio Ravenna por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Lic. Norma C. Fernández por la Secretaría de Derechos Humanos y el Lic. Daniel Feierstein por INADI. A ellos se sumaron dos expertos funcionarios de la Administración Nacional, la Lic. Ana González y la Lic. María Sonderguer. Además, la Lic. Miranda Cassino fue designada como Asistente. En total ocho personas: tres personas para la Coordinación (el Coordinador Ejecutivo, el Administrativo y la Asistente) y cinco expertos. Se confirmaron los Términos de Referencia y se detallaron los servicios que se esperaban. Cada uno de los designados consintió en trabajar conforme a dichos términos, comprometiéndose a su vez a la confidencialidad y a ajustar su tiempo personal para el cumplimiento de las responsabilidades que requiriera el Plan. Es importante destacar que todas las designaciones fueron realizadas en base a los antecedentes de cada profesional y no revistieron carácter político.

Las actividades, ya con todo el equipo, se reiniciaron en el mes de marzo de 2004. Se preparó un amplio dossier de documentación y antecedentes para cada experto y se estableció un régimen de reuniones semanales en las que, además del trabajo en equipo, se invitó a personas o instituciones ligadas a temas de discriminación. Los expertos distribuyeron sus responsabilidades en la redacción del Plan, siguiendo los grandes temas de los Derechos Humanos (Derechos Civiles, Derechos Políticos, Derechos Económicos y Sociales, Derechos Culturales, más un ítem de Comunicación Social). En el transcurso de la investigación, estas grandes líneas temáticas se proyectaron en Áreas de Análisis y Ámbitos Institucionales, según se describe más adelante.

A partir de abril 2004, se realizaron las siguientes visitas regionales:

- Provincia de Tierra del Fuego (28 de abril a 10 de mayo). Extremo sur del país, a 3.100 km. de la ciudad de Buenos Aires. Ciudades de Ushuaia y Río Grande.
- Provincia de Córdoba (26 a 29 de mayo). Centro del país, a 700 km. de la ciudad de Buenos Aires. Ciudades de Córdoba y Río Cuarto.
- Provincia de Mendoza (30 de junio a 3 de julio). Oeste andino, a 1.100 km. de la ciudad de Buenos Aires. Ciudad de Mendoza.
- Ciudad de La Plata (20 de agosto). Capital de la Provincia de Buenos Aires, a 60 km. de la ciudad de Buenos Aires.
- Provincia de Salta (22 a 25 de septiembre). Noreste, en la frontera con Bolivia, a 1.700 km. de la ciudad de Buenos Aires. Ciudades de Salta, Orán y Tartagal (200 km. de Salta).
- Provincia de Formosa (28 y 29 de diciembre), noroeste en la frontera con Paraguay, a 1.200 km. de la ciudad de Buenos Aires. Ciudad de Formosa.

Hasta fines del año 2004 se realizaron unas 300 entrevistas, se procesaron unas 600 propuestas concretas y se recibieron cerca de 50 cuestionarios o contribuciones escritas provenientes de los grupos entrevistados. Se participó, a su vez, en paneles, reuniones de difusión e información. Una lista pormenorizada de todos los grupos y personas entrevistadas aparece en el Anexo 2, mientras que las características de las visitas son recogidas en el Anexo 3.

## El Diseño del Plan

La parte más importante del trabajo fue el diseño del Plan. Esta cuestión fue producto de un intenso debate interno en el que se acordaron las principales temáticas y el modo cómo se encararían. Los resultados de este trabajo se reflejan en la Sección III (*Diagnóstico*) de este Plan. Respecto del modo como trabajó este equipo, véase el Anexo 4.

## Documentos

Como resultado del trabajo se produjeron diversos documentos. Por un lado, los detallados informes de cada misión o entrevistas realizadas en todo el país; por el otro, resúmenes de nuestras discusiones y reuniones de trabajo. Se prepararon varios documentos internos de trabajo que han servido de base para la redacción de este Plan. Se elaboró, además, un folleto infor-

mativo sintetizando los objetivos del Plan, al que se le dio amplia difusión mediante una circular enviada a áreas de gobierno, organizaciones no gubernamentales, casas de estudio, parlamentarios y diversas personalidades. Asimismo, en diversas oportunidades, recibimos de nuestros interlocutores documentos elaborados por ellos mismos o por las instituciones que representan. Los principales documentos se harán públicos a través del sitio web.

### **Administración**

La gestión se realizó mediante los aportes conjuntos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos, su correspondiente en la Argentina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno Argentino. La contribución de este último consistió en el trabajo de Coordinación Administrativa ejecutada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el aporte de dos expertos (INADI y Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), la cesión del espacio físico y la facilitación de comunicaciones para el trabajo de la Coordinación Ejecutiva (INADI). El presupuesto aprobado se aplicó bajo la doble supervisión del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

### **Supervisión**

Como ha sido indicado, el trabajo de la Coordinación y los expertos fue supervisado por el Grupo de Coordinación Gubernamental, presidido por el Presidente del INADI y conformado por un funcionario miembro de la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería, un funcionario de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y un funcionario de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El Grupo de Coordinación Gubernamental se reunió mensualmente, recibiendo y discutiendo los informes periódicos preparados por la Coordinación. Fue habitual que los miembros de este Comité concurrieran también a las reuniones semanales de los expertos. Separadamente se mantuvo informado al Directorio del INADI y a la Secretaría de Derechos Humanos. Desde el mes de octubre de 2004, el Directorio del INADI ha asumido la supervisión de la preparación del Plan y tendrá la responsabilidad de su aplicación. Los sucesivos integrantes del Grupo de Coordinación Gubernamental desde 2001 a 2004 están indicados en el Anexo 1.

# **I | Contexto internacional y antecedentes nacionales**



# EL CONTEXTO INTERNACIONAL

## La Declaración Universal

La Declaración Universal de los Derechos Humanos hizo de la igualdad y la no-discriminación la base de su proclama. Así, el artículo 1º afirma: *“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”*. La primera parte del artículo 2º completa aquel postulado al decir: *“Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”*.

La suma de ambos artículos, a la vez simples y profundos, sintetizan los derechos de igualdad y no-discriminación que, como lo expresan las propias Naciones Unidas, *“tienen primacía sobre todos los poderes, incluido el del Estado, que puede reglamentar esos derechos, pero no derogarlos”*<sup>2</sup>. Es importante también señalar que la Declaración –como corresponde a la propia naturaleza del documento– no propone definiciones sino que sienta principios<sup>3</sup>. El resto queda librado a la dinámica propia de la protección de estos derechos, en la que se inscribe este Informe.

## La Convención contra la Discriminación

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial tiene el privilegio histórico de ser la primera, de las que luego siguieron a la Declaración Universal, en implementar un sistema internacional

<sup>2</sup> Naciones Unidas, *Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos* (1945-1995), Department of Public Information, United Nations, New York, 1995, nota 16, p. 24.

<sup>3</sup> Al respecto, Villalpando W., *De los Derechos Humanos al Derecho Internacional Penal*, UCES - Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2000, pp. 82 y ss.

de supervisión sobre los Estados. Fue aprobada en 1965 y entró en vigor en 1969. En parte recogió la trágica experiencia del Holocausto, pero su aprobación fue acelerada por la práctica del *apartheid*<sup>4</sup> en varios países africanos, principalmente Sudáfrica y la ex-Rhodesia (hoy Zimbabwe).

Aunque la discriminación por razones raciales pareciera ser, a primera vista, el centro de la Convención, la definición que introduce muestra un alcance mayor. En efecto, avanza sobre la Declaración Universal y define la discriminación como *“toda distinción, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”* (art. 1). Con posterioridad, el espectro de grupos y personas protegidos se irá ampliando, como se verá más adelante.

Un principio relevante que introdujo esta Convención –importante para nuestro Plan– es el conocido bajo el giro de “discriminación positiva”. A fin de acelerar las condiciones de igualdad de sectores históricamente marginados, el inciso 4 del artículo 1º y el inc. 2 del artículo 2º establecen que no se considerará discriminación *“las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales (...) siempre que no conduzcan (...) al mantenimiento de derechos distintos (...) y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron”*. Esta regla se incluyó más adelante en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño.

La Convención requiere que los Estados sancionen penalmente *“toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o incitación a cometer tales actos (...) incluida su financiación”* (art. 4º, inc. a).

Como ya se ha dicho, esta Convención ha sido también pionera en la creación de un sistema de supervisión internacional, mediante el estableci-

<sup>4</sup> La Convención Internacional sobre la Represión y el castigo del crimen de *Apartheid* define este sistema como *“actos inhumanos cometidos con el fin de instituir y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente”* (Art. II), pasando luego a enunciar diversas políticas y prácticas de segregación.

miento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), órgano facultado para requerir a los Estados el cumplimiento de las obligaciones de la Convención y supervisar su ejecución. Las decisiones de este Comité han creado una suerte de interpretación de la Convención a los casos prácticos que ha ido afinando, precisando y ampliando el campo de la protección internacional contra la discriminación. Varias de estas resoluciones han sido tenidas en cuenta en la preparación del Plan. La Argentina no sólo ha ratificado esta Convención sino que le ha dado rango constitucional en la reforma de la Carta Magna de 1994. Sin embargo, todavía sigue pendiente la ratificación del artículo 14 de la Convención que habilita a individuos o grupos de individuos para presentar casos de violación a los principios convencionales.

### Otros documentos internacionales<sup>5</sup>

Además de la Convención contra la Discriminación es preciso señalar dos documentos muy importantes que completaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que indirectamente reforzaron la defensa de la no-discriminación. Nos referimos al *Pacto de los Derechos Civiles y Políticos* y al *Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Estos Pactos desarrollan los principios proclamados en la Declaración Universal, ampliando y precisando los derechos que la Declaración enuncia. Lo importante es que los Pactos los transforman en derechos exigibles a los Estados y de ahí su carácter prescriptivo. De este modo, se explica que ambos Pactos contengan cuerpos de supervisión internacional y modos de vigilancia ante los cuales los Estados dan cuenta de sus políticas. Los tres documentos –la Declaración Universal y los dos Pactos más dos Protocolos Facultativos<sup>6</sup>– constituyen la llamada *Carta Internacional de los Derechos Humanos*. En tanto la Declaración es de carácter universal, los Pactos por su condi-

<sup>5</sup> En el desarrollo de este apartado se consultó Buergenthal Th. y Kiss A., *La protection internationale des droits de l'homme*, Ed. N. P. Engel, Estrasburgo, 1991; Cançado Trindade A., *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, Editorial Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre, Brasil, 1997 (Vol. I); Cassin R., *Veinte años después de la Declaración Universal*, Revista de la Comisión Internacional de Justicia, Vol. VII, N° 2, Dic. 1967; United Nations, *The United Nations and Human Rights*, op.cit.; Villalpando W., *De los Derechos Humanos al Derecho Internacional Penal*, op. cit.

<sup>6</sup> El Pacto de los Derechos Civiles y Políticos tiene adicionados dos Protocolos que deben ratificarse por separado: 1) Autorización al Comité del Pacto para recibir y considerar comu-



ción de convenios multilaterales sólo tienen fuerza obligatoria para los Estados que los hayan ratificado<sup>7</sup>. Los Pactos fueron aprobados en 1966 y entraron en vigor en 1976. Estos tres documentos han sido incorporados a la Carta Magna de nuestro país con rango constitucional.

Existen otros documentos internacionales tendientes a precisar y extender la lucha contra la discriminación que es preciso mencionar y que serán también citados a lo largo de este Plan. Entre los principales se encuentra la *Convención Internacional sobre la represión y el castigo de Apartheid* (1973), surgida como culminación del proceso de censura de la comunidad internacional contra los regímenes discriminadores de Sudáfrica y la ex-Rhodesia. Fue seguida en 1985 por la *Convención contra el Apartheid en los Deportes*. Durante la década del '90, acompañando el cambio de los sistemas políticos en ambos países, las Naciones Unidas levantaron las sanciones internacionales impuestas y el Comité de Supervisión, llamado "Grupo de los Tres" suspendió su gestión.

En 1979, se aprobó la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)* y en 1989, la *Convención sobre los Derechos del Niño*. Como ya se ha dicho, estas dos últimas Convenciones aplicaron el principio de "discriminación positiva". Mediante ambos instrumentos se crearon Comités de Supervisión. La Argentina ha ratificado y dado rango constitucional a estas Convenciones en 1994. Sin embargo, está aún pendiente la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW que admite que particulares presenten denuncias contra los Estados incumplidores ante el órgano de control. Por último, en 1990 se aprobó la *Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Establece, al igual que las anteriores, un Comité de supervisión que sólo en 2003 ha entrado en vigor. Hasta la fecha, Argentina no ha ratificado esta Convención.

Es de igual importancia consignar el progreso efectuado en el campo laboral. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó en 1998 la *Declaración relativa a los principios fundamentales en el trabajo y su seguimiento*. En ella se establece que ciertas Convenciones de Trabajo deben ser res-

---

nicaciones (denuncias) de individuos que aleguen ser víctimas de la violación de los derechos enunciados en el Pacto. 2) Abolición de la pena de muerte.

<sup>7</sup> Naciones Unidas, *Carta Internacional de Derechos Humanos*, Fascículo 2, New York, 1966, pp.17 y 18.

petadas por los Estados Miembros de la OIT “aun cuando no hayan sido ratificados los convenios aludidos” por el solo hecho “de su pertenencia a la Organización”. En otras palabras, que ciertos Convenios de trabajo adquieren la condición de vinculantes para todos los Estados Miembros de la OIT, hayan o no sido ratificados especialmente. Tales Convenios son los relativos: a) la libertad de asociación y de sindicación (Nº 87 del año 1948); b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio (Nº 29 de 1930 y 195 de 1957); c) la abolición del trabajo infantil (Nº 5 de 1919, 138 de 1973 y la Recomendación 146); d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (Nº III del año 1958).

### **Reuniones internacionales: Santiago de Chile y Durban**

Además, diversas reuniones internacionales tendieron a promover los principios contra la discriminación y han servido de marco para la Conferencia Mundial de Durban. Así, en 1978 y 1983, tuvieron lugar en Ginebra sendas Conferencias Mundiales para combatir el Racismo y la Discriminación Racial. En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena, aprobó una Declaración y Programa de Acción que exige la rápida eliminación de todas las formas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. A ello se suman dos Resoluciones (Nº 1997/74 del 18 de abril de 1997 de la Comisión de Derechos Humanos y Nº 52/III del 12 de diciembre de 1997 de la Asamblea General) y otras que las siguieron, promoviendo la convocatoria de una Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.

Asimismo, las Naciones Unidas han declarado el período 2001 - 2010 como el Decenio de una cultura de paz y no-violencia para los niños del mundo. De igual modo, el año 2001 fue declarado el Año Internacional de la Movilización contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Ese año también fue dedicado al Diálogo de las Civilizaciones, destinado a promover el respeto por la diversidad, así como la necesidad de encontrar elementos comunes entre las civilizaciones. De igual manera, debe recordarse que el período 2005-2014 (en seguimiento del lapso anterior 1995-2004) ha sido declarado el Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas en el Mundo.

## La Conferencia Regional de Santiago de Chile

La preparación de Durban, con la categoría de Conferencia Mundial, requería la organización de conferencias regionales previas. Por esta razón, se prepararon las Conferencias de Dakar, Estrasburgo, Santiago de Chile y Teherán. La que a nosotros nos interesa es la realizada en Santiago de Chile entre los días 5 a 7 de diciembre de 2000. En esta Conferencia hubo una relevante participación latinoamericana, tanto de sectores públicos como civiles, con una impresionante presencia de organizaciones no gubernamentales. De este modo, se debatió la cuestión de la discriminación sobre el fondo de la situación latinoamericana.

En el Preámbulo ya se muestra esta dimensión ampliada de la discriminación. En efecto, se reafirma *“nuestro compromiso de abordar las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia que se dan por motivos de raza, linaje, color, religión, cultura, lengua u origen nacional o étnico y que se agravan por causa de la edad, el género, la orientación sexual, la discapacidad o la posición socio-económica”*<sup>8</sup>. En el mismo Preámbulo se afirma que *“las Américas no pueden dissociarse de su carácter multirracial, pluriétnico, multicultural y pluralista y que la amplia diversidad de nuestras sociedades constituye una aportación a la convivencia humana y a la construcción de culturas de respeto mutuo y de sistemas políticos democráticos”*<sup>9</sup>.

Sobre este amplio planteo se elaboran la Declaración y el Programa de Acción. Ambos están precedidos de una reflexión y propuestas relativas a la “Democracia y derechos políticos” y el proceso de “Globalización”. A partir de allí se estudia el sector denominado “Víctimas del Racismo”. Se analizan tres grandes grupos: a) Pueblos Indígenas; b) Afrodescendientes; c) Migrantes. Pero además se agregan las “Víctimas de discriminación agravada o múltiple”, a saber: a) Mujeres; b) Niños; c) Portadores de VIH-SIDA; d) Pobreza. Las propuestas de acción se desarrollan dentro de los temas enunciados.

La prevención contra la discriminación merece una reflexión separada<sup>10</sup>. Se mencionan cuatro áreas de gestión: la educación, la información

<sup>8</sup> Informe de la Conferencia Regional de las Américas, Santiago de Chile, 2000, Preámbulo, ap. 8. Se utiliza la versión en español A/CONF.189/PC.2/7.

<sup>9</sup> *Idem*, ap. 10.

<sup>10</sup> *Idem*. A partir del párrafo 60 en la Declaración y del párrafo 149 en el Plan de Acción.

pública, los medios de comunicación e Internet. A su vez, estas áreas generan propuestas en diversos campos de la actividad social. Ellas son: a) Nuevas Tecnologías; b) Organizaciones no-gubernamentales y juventud; c) Reclusos; d) Responsabilidad jurídica de los Estados: investigación y reparación; e) Instituciones nacionales de Derechos Humanos; f) Reconciliación; g) Crímenes de lesa humanidad; h) Derecho Humanitario; i) Cooperación regional e internacional. Instrumentos regionales e internacionales.

### La Conferencia Mundial de Durban

La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas de Intolerancia (en adelante llamada Conferencia de Durban) se realizó en Durban, Sudáfrica, entre el 31 de agosto y 8 de septiembre de 2001. El Informe consta de tres partes<sup>11</sup>:

- a. Fundamentos y cuestiones generales en el inicio de la Declaración (párrafos 1 a 12);
- b. Declaración (párrafos 13 a 122);
- c. Programa de Acción (párrafos 1 a 219).

La Declaración (parte b) señala los problemas mayores de la discriminación en la actualidad. En consecuencia, sus párrafos se inician con fórmulas verbales como “afirmamos”, “reconocemos”, “expresamos”, etc. El Programa de Acción adopta, en cambio, un estilo dispositivo, de modo que sus párrafos se encabezan por requerimientos a los Estados y formas verbales del tipo “insta”, “invita”, “pide”, etc.

Tanto la Declaración como el Programa de Acción adoptan el mismo esquema de desarrollo, divididos en los siguientes temas<sup>12</sup>:

- Punto I. *Orígenes, causas, formas y manifestaciones contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia conexa.* (Decl. 13-30; PA. 1-2);
- Punto II. *Víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.* (Decl. 31-75; PA. 3-57);
- Punto III. *Medidas de prevención, educación y protección destinadas a erradicar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas*

<sup>11</sup> Según la versión española oficial A/CONF. 189/12.

<sup>12</sup> Se transcriben los enunciados de los títulos de la Declaración. El Programa cambia a veces la redacción de los títulos, pero en sustancia son los mismos temas. En adelante, “Declaración” (Decl.) y “Programa de Acción” (PA).

de intolerancia en los ámbitos nacional, regional e internacional. (Decl. 76-97; PA. 58-156 );

- Punto IV. *Establecimiento de recursos y medidas eficaces de reparación, resarcimiento, indemnización y de otra índole a nivel nacional, regional e internacional.* (Decl. 98-106; PA. 157-164);
- Punto V. *Estrategias para lograr una igualdad plena y efectiva que abarque la cooperación internacional y el fortalecimiento de las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.* (Decl. 107-122; PA. 167-219).

El Punto I se refiere a las fuentes, causas, formas y manifestaciones contemporáneas del racismo y la discriminación. Se señalan las siguientes:

- Esclavitud. Especialmente la ejercida contra *“africanos, descendientes de africanos y pueblos indígenas”*. Sus efectos persisten en la actualidad a través de discriminación y marginación;
- La pobreza y las disparidades económicas, particularmente reflejadas en el desarrollo y subdesarrollo;
- Conflictos armados. Su relevancia se deduce de la siguiente conclusión: *“Reconocemos que el racismo, la discriminación racial, xenofobia e intolerancia están las raíces de los conflictos armados”*;
- Las estructuras heredadas del colonialismo;
- La persistencia de modos de discriminación y racismo en los sistemas penales y en la aplicación de la ley en general. Debe ponerse fin a la impunidad por las violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales.

El Punto II concierne a las víctimas de la discriminación. Existe una afirmación general sobre las víctimas directas e indirectas muchas veces sujetas *“a múltiples formas de discriminación (género, edad, nacionalidad, orientación sexual, status social o económico, discapacidades mentales o físicas, estado de salud, creencias religiosas)”*. A partir de allí se señalan algunos casos especiales:

- *Africanos y descendientes de africanos;*
- *Indígenas;*
- *Inmigrantes;*
- *Refugiados;*
- *Otras víctimas: personas sujetas al tráfico de personas; menores; romaníes, gita-*

*nos, sintierras y ambulantes; campesinos respecto de habitantes de las ciudades; mestizos; víctimas por motivos religiosos; en razón del género; discapacitados.*

El Programa de Acción establece diversas disposiciones de prevención y acción respecto de cada sector.

El Punto III se refiere a las medidas de prevención, educación y protección para erradicar la discriminación. En términos generales se urge a los Estados a establecer programas para llevar a cabo estas medidas. Se dividen en dos niveles: Nacional e Internacional. Se proponen acciones en los siguientes cuatro niveles:

- Medidas legislativas, judiciales, administrativas y otras: *creación de leyes contra la discriminación, castigo de los perpetradores o grupos promotores de discriminación, adhesión a las convenciones internacionales sobre la materia, adhesión a la Corte Penal Internacional, criminalización del tráfico de niños y mujeres, etc.;*
- Prevención, información, estadísticas, investigaciones y estudios con fuerte énfasis en las medidas de prevención y las “acciones afirmativas”: *políticas migratorias, empleo, salud, medio ambiente, participación política igual para grupos discriminados, responsabilidad de los políticos y partidos políticos;*
- Educación y toma de conciencia: *campanas de difusión, enseñanza en los centros educativos, estudio de los derechos humanos, entrenamiento a profesionales de la Administración, la Justicia y la Seguridad;*
- Información, Comunicaciones y usos de los medios, incluyendo las nuevas tecnologías: *impedir la propaganda discriminatoria, Internet.*

El Punto IV se refiere a la provisión de remedios efectivos, reparaciones y otras medidas compensatorias. Es uno de los capítulos más delicados de la Conferencia. Se recomienda la habilitación de vías legales adecuadas para reclamos de justicia para las víctimas de discriminación y la protección de grupos “blancos” de intolerancia. Se reclama una apropiada legislación para reparar los daños rápidamente así como la creación de organismos especializados para la defensa de las víctimas. En la Declaración se reconoce y lamenta profundamente “*los masivos sufrimientos humanos y el trágico padecimiento de millones de hombres, mujeres y niños, causados por la esclavitud, la trata de esclavos, la trata transatlántica de esclavos, el Apartheid, el colonialismo y el genocidio*”. En el Programa se enuncian los modos de reparación<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, pp. 56-57, parr. 158. Se indican los siguientes: alivio de la deuda externa; erradica-

El Punto V hace referencia a las estrategias internacionales para una plena y efectiva igualdad. En términos generales, se recomienda la ratificación de los documentos internacionales tendientes a la protección contra la discriminación así como los derechos humanos y libertades fundamentales, y el apoyo al CERD y otros Comités de las Naciones Unidas, junto a la promoción de acciones regionales. Se recomienda, además, la creación de dos “observatorios”: uno para dar seguimiento a las disposiciones de la Conferencia y otro para mantener una información continuada sobre el tema, aplicación de las nuevas tecnologías de comunicación, orientación a las víctimas, etc., con obligación de rendir un informe anual. Se formulan recomendaciones de acción y apoyo al Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH). Se sugiere la declaración de una década o un año destinado a denunciar el tráfico de personas, especialmente de mujeres y niños. Los gastos para esta acción surgirían de los fondos regulares de las Naciones Unidas y en tal sentido se sugiere modificar el sistema presupuestario actual. Se propone una acción especial respecto de los pueblos indígenas, constituir un foro permanente sobre la situación de estos pueblos y dotar de recursos necesarios al Relator Especial sobre Pueblos Indígenas, destacándose la necesidad de sancionar una Convención Internacional sobre esta materia.

### **Los temas más controvertidos**

Diversas cuestiones obligaron a una larga y difícil preparación de los documentos de Durban. Téngase presente que las reuniones preparatorias de

---

ción de la pobreza; creación o fortalecimiento de instituciones democráticas; acceso a los mercados; intensificación de los esfuerzos para alcanzar las metas convenidas internacionalmente para las transferencias de asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo; nuevas tecnologías de información y comunicación para cerrar la brecha digital; agricultura y seguridad alimentaria; transferencia de tecnología; gobernanza transparente y responsable; inversión en las infraestructuras de salud para hacer frente al VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo, en particular a través de del Fondo Mundial contra el SIDA y para la Salud; desarrollo de las infraestructuras; desarrollo de los recursos humanos, incluido el fomento de la capacidad; educación, capacitación y desarrollo cultural; asistencia jurídica mutua para la repatriación de fondos obtenidos y transferidos (acumulados) ilegalmente, de conformidad con los instrumentos nacionales e internacionales; tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras; restitución de objetos de arte, artefactos históricos y documentos a sus países de origen, de conformidad con los acuerdos bilaterales o instrumentos internacionales; trata de personas, en particular de mujeres y niños; facilitación del ansiado regreso y reasentamiento de los descendientes de los esclavos africanos.

Ginebra (además de las ya mencionadas en las regiones) fueron tres en el mismo año 2001 y que la última tuvo lugar apenas un mes antes de la iniciación de la Conferencia. En aras de la transparencia se indican algunas de estas cuestiones:

- La esclavitud es vista desde el enfoque de los *descendientes de los esclavos*, como herederos de la discriminación y acreedores de reparación.
- Un tratamiento casi similar es efectuado respecto de las *víctimas del colonialismo*. En casi todo el documento esclavitud y colonialismo tienden a equipararse desde el punto de vista de los efectos discriminatorios, aunque con tendencia a subrayar la gravedad inexcusable de la esclavitud.
- La cuestión de los *pueblos indígenas*, la defensa de su integridad y cultura así como la propiedad de sus tierras fueron objeto de un largo debate. Se sugieren iniciativas que tienden a considerar este problema como una cuestión internacional y no sólo interna.
- El uso equitativo de los términos *antisemitismo e islamofobia*, mediante el cual se resolvió una dura controversia durante la preparación del Informe. Suele agregarse alguna fórmula referida a otras situaciones similares.
- El *conflicto judeo-palestino*. Hay diversas alusiones en el informe que generaron la polémica más agria de la Conferencia. Como se verá luego, la Conferencia paralela de ONGs condenó explícitamente al gobierno de Israel sosteniendo que su política era discriminatoria. Las delegaciones de Israel y Estados Unidos se retiraron de la Conferencia sosteniendo que la denuncia de los atropellos del gobierno de Israel debía acompañarse de una condena similar contra el gobierno palestino por auspiciar el terrorismo.
- El debate sobre *reparaciones a las víctimas de la discriminación* (con especial referencia a los que fueron esclavizados y sus descendientes) fue muy delicado. Como resultado, se establecen las propuestas de reparación especificadas arriba en el Punto IV.
- El tema de la *inmigración y las mafias internacionales de traslado de personas* se ha resuelto salomónicamente. En artículos separados se condenan, de un lado, las prácticas de discriminación y persecución de inmigrantes (denunciadas por los países productores de inmigrantes), y del otro, se previene contra la práctica delictiva de traslado clandestino de personas (denunciada por los países de recepción de inmigrantes).
- La cuestión de la *orientación sexual* (que como se vio estaba menciona-



da en la Conferencia de Santiago de Chile como causal de discriminación) no fue finalmente incluida en la Declaración de Durban.

- La *prevención* es un tema recurrente en todo el documento y motivo del apartado 2 del Punto III. Hay repetidas menciones a las técnicas del “early warning” (alerta temprano). Esta es una propuesta constructiva e interesante.
- En el mismo Punto III se establecen las estrategias de acción. No figura la técnica de trabajar en *comunidades locales*, propuesta sostenida por los países desarrollados y reivindicada en el Foro de Estocolmo.
- La *adhesión a convenciones internacionales*, en especial la ratificación del Proyecto de Roma de una Corte Penal Internacional, se reitera en diversos puntos del informe.

Como es habitual en estas Conferencias se realizó un Foro paralelo de Organizaciones no Gubernamentales que emitió su propia Declaración<sup>14</sup>. El Foro siguió las líneas temáticas de la Conferencia pero con un fuerte énfasis ideológico en las cuestiones que afectan a los países no desarrollados. Las conclusiones no difieren sustancialmente de la Conferencia Mundial, aunque con algunas precisiones que difícilmente lograrían unanimidad en una reunión internacional con participación de los Estados. Nos referimos a las menciones políticas y las denuncias contra diversos Gobiernos por el mal tratamiento dado a sus minorías. El más notorio es la fuerte censura a la política de Israel respecto del pueblo palestino. Además, el Foro adoptó una posición a favor de los inmigrantes en los países desarrollados otorgando importancia menor al modo en que ellos eran transportados. También admitió como área de discriminación la orientación sexual. El Foro produjo su documento y la reunión fue auspiciada por Naciones Unidas pero sus conclusiones no se incorporaron a la Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Mundial de Durban. Varias de las mayores Organizaciones no Gubernamentales internacionales, si bien intervinieron en el Foro, prefirieron no suscribir el documento final producido.

<sup>14</sup> United Nations, *NGO Forum*, World Conference Against Racism, South Africa, 2001. Sólo se conoce la versión inglesa.

## ANTECEDENTES NACIONALES

La discriminación en la Argentina tiene un pasado histórico contradictorio. Por un lado, luego de la organización política de la Nación (a mediados del siglo XIX) llegaron a su territorio inmigrantes, principalmente europeos, en una proporción mayor a cualquier otro Estado del continente y quizás del mundo. La asimilación de estos extranjeros es un proceso que puede considerarse positivo, aunque tuvo costos sociales y psicológicos muy variados. La esclavitud fue tempranamente prohibida en la historia institucional. En efecto, en 1813 –tres años después de iniciarse el proceso de independencia– se dispuso la “libertad de vientres” y en 1853 se la abolió de modo definitivo. Sin embargo, las prácticas discriminatorias contra la población esclava y sus descendientes se prolongaron por decenios. Por otro lado, las campañas para desalojar de sus tierras a los pueblos indígenas, y en muchos casos su aniquilación, como ocurriera a fines del siglo XIX, así como la excesiva proporción de reclutados afroamericanos durante las guerras de la independencia, constituyen un baldón en la historia del país.

Desde 1983, año en que comenzó una nueva etapa democrática, consideramos que los Gobiernos argentinos han realizado adelantos relativamente coherentes para combatir la discriminación. Una grave dificultad reside en las limitaciones económicas del país que repercuten en la continuación de grandes bolsones de pobreza y la insuficiencia del Estado para paliar eficazmente las diferencias sociales. La crisis económica que azota al país desde los años ‘90 ha reforzado este factor provocando un aumento de la población que se encuentra bajo el límite de pobreza<sup>15</sup>. Cuando ocurren

<sup>15</sup> Al primer semestre de 2004, 2.316.000 hogares –que comprenden 10.322.000 personas– se encuentran bajo el nivel de pobreza en la República Argentina. De este conjunto, 835.000 hogares y 3.960.000 personas son indigentes. La desocupación y la subocupación suman algo más del 30% de la población activa a diciembre 2003 (INDEC, *Informa-*

estas crisis los sectores más vulnerables son los primeros en sufrir sus efectos negativos y ello se nota en nuestra investigación. Esto no justifica el hecho de que algunos problemas esenciales ligados a la discriminación permanezcan sin solución desde hace años, con o sin crisis económicas. Este es el caso, por ejemplo, de la devolución de las tierras a los pueblos originarios tal como lo prevé la Constitución. Otras expresiones individuales o grupales discriminatorias tienen mucho más que ver con la ética, la psicología, los prejuicios o ideas xenofóbicas que aparecen en todas las sociedades.

### **La reforma constitucional de 1994. Otros antecedentes legales**

Esta reforma de 1994 elevó a rango constitucional (art. 75, inc. 22) diversos documentos internacionales de protección de los derechos humanos, entre los cuales se encuentra la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial<sup>16</sup>. De ello debe concluirse que dicha Convención está equiparada al resto de las disposiciones constitucionales y se encuentra por encima de otros tratados internacionales y la legislación nacional o provincial. Diversas decisiones dictadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación han confirmado dicha preeminencia.

Como consecuencia de esta inclusión constitucional, en julio de 1995, mediante la ley N° 24.515, se creó el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) como entidad en jurisdicción del Ministerio del Interior, con el objeto de elaborar políticas nacionales y medidas concretas para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo. A fines de 2002, este Instituto se descentralizó aunque todavía continúa su

---

*ción de Prensa del 17/9/04, sobre un relevamiento nacional de 28 aglomerados urbanos). Los índices son inferiores a los de los dos últimos años. Sobre este aspecto, véase la exposición del Eje Transversal Pobreza y Exclusión Social.*

<sup>16</sup> Los documentos internacionales elevados a rango constitucional son los siguientes: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; la Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.

proceso de autonomía administrativa plena bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>17</sup>. Una particularidad interesante del INADI es que su Directorio está compuesto por representantes de áreas de gobierno y de organizaciones no gubernamentales. Tanto el INADI como la Secretaría de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tienen mandatos vinculados específicamente al combate contra la discriminación. Sus respectivas actividades están coordinadas.

Respecto de los documentos internacionales, nuestro país ha ratificado la Carta de Fundación de las Naciones Unidas, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (como ya se ha dicho, con rango constitucional), la Convención Internacional sobre la represión y el crimen de *Apartheid*, la Convención Internacional contra el *Apartheid* en los deportes, el Convenio N° III de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, el Convenio N° 169 de la OIT referido a los derechos de las poblaciones indígenas y tribales. La Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha sido aprobada pero no ratificada.

La Argentina, además, ha ratificado diversos documentos interamericanos atinentes a la materia, a saber: la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (elevada a rango constitucional), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también con rango constitucional), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y el llamado “Protocolo de San Salvador”, referido a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y sus mecanismos de supervisión y comunicaciones.

Debe recordarse, a su vez, que conforme el mismo artículo 75, inc. 22 de la Constitución Nacional “*los tratados internacionales y los concordatos tienen jerarquía superior a las leyes*”. En 1992, esta posición había sido ya resuelta, con anterioridad a la reforma, en el caso “*Ekmedjian c/ Sofovich*”<sup>18</sup>. Al decidir un recurso de amparo sobre el “derecho de réplica” que alegaba la demandante amparándose en la Convención Americana de Derechos Humanos, la Corte fundó su fallo en las disposiciones de la Convención de Viena sobre Tratados (ratificada por nuestro país el 5 de diciembre de 1972

<sup>17</sup> Decreto 184/2005.

<sup>18</sup> Véase, C.S.J.N. “*Ekmedjian Miguel A. c/ Sofovich Gerardo y otros*”, sentencia del 7 de julio de 1992 (*Fallos* 315:1492).

y aplicable en el territorio nacional por la ley N° 19.865)<sup>19</sup>. Son muy pocos los países americanos que tengan una legislación y jurisprudencia tan favorable a los convenios internacionales como la que se ha citado.

En la reforma constitucional de 1994, se incorporó el recurso de amparo como *“acción expedita y rápida contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos en esta Constitución, un tratado o una ley”* (art. 43, parr. 1°). En el segundo párrafo se aclara que la misma acción podrá interponerse *“contra cualquier forma de discriminación”*.

Conforme las disposiciones de la Convención Internacional contra la Discriminación, nuestro país penaliza expresamente los actos de intolerancia. Así, se sancionó la ley N° 23.592 que en su artículo 1° dispone que *“quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados”*. Y agrega en el segundo apartado que *“se considerarán particularmente los actos y omisiones discriminatorias determinadas por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos”*. Como consecuencia de esos principios, el artículo 2° de la misma ley dispone *“elevar en un tercio el mínimo y en un medio el máximo de la escala penal de todo delito (...) cuando sea cometido por persecución u odio a una raza, religión o nacionalidad, o con el objeto de destruir en todo o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso”*.

En lo que respecta a las organizaciones, el artículo 3° de la ley N° 23.592 dispone *“reprimir con prisión de un mes a tres años (...) los que participaren en una organización o realizaren propaganda basados en ideas o teorías de superioridad de una raza o de un grupo de personas de determinada religión, origen étnico o color, que tenga por objeto la justificación o promoción de la discriminación racial o religiosa en cualquier forma”*. La misma pena se aplicará a *“quie-*

<sup>19</sup> Dijo la Corte: *“La Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados es un tratado internacional constitucionalmente válido que en su artículo 27 dispone: ‘una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado’. La necesaria aplicación de este artículo impone a los órganos del Estado argentino (...) asignar primacía a los tratados ante un eventual conflicto con cualquier norma interna contraria”*.

*nes por cualquier medio alentaren o incitaren a la persecución o el odio contra una persona o grupos de personas a causa de su raza, religión, nacionalidad o ideas políticas”.*

En cuanto se refiere a las medidas adoptadas para contrarrestar eventuales plataformas discriminatorias o racistas de los partidos políticos, cabe consignar el artículo 38 de la Constitución Nacional que establece que *“los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y fundamentos democráticos”*. Siendo así, los partidos políticos deben organizarse respetando las principales convenciones internacionales de derechos humanos, entre ellas, por supuesto, la Convención Internacional sobre todas las formas de Discriminación Racial. A su vez, el artículo 16 de la ley orgánica de partidos políticos (Nº 23.298) recoge estos principios al establecer que el nombre del partido *“no podrá contener designaciones personales, ni derivadas de ellas, ni las expresiones ‘argentino’, ‘nacional’, ‘internacional’ ni sus derivados, ni aquellas cuyo significado afecten o puedan afectar las relaciones internacionales de la Nación, ni palabras que exterioricen antagonismos raciales, de clases, religiosos, o conduzcan a provocarlos”*.



## **II | Consideraciones generales sobre la discriminación y el racismo**





## RESPECTO DE LAS DEFINICIONES Y LOS CRITERIOS GENERALES

Antes de explicitar la metodología de trabajo utilizada en la elaboración de este Plan Nacional contra la Discriminación, nos interesa desarrollar el abordaje asumido por el equipo con respecto a las prácticas sociales discriminatorias y a los modos en que pueden confrontarse estos problemas.

Como primera cuestión, cabe definir que entendemos como práctica social discriminatoria a cualesquiera de las siguientes acciones:

- a) crear y/o colaborar en la difusión de estereotipos de cualquier grupo humano por características reales o imaginarias, sean éstas del tipo que fueren, sean éstas positivas o negativas y se vinculen a características innatas o adquiridas;
- b) hostigar, maltratar, aislar, agredir, segregar, excluir y/o marginar a cualquier miembro de un grupo humano del tipo que fuere por su carácter de miembro de dicho grupo;
- c) establecer cualquier distinción legal, económica, laboral, de libertad de movimiento o acceso a determinados ámbitos o en la prestación de servicios sanitarios y/o educativos a un miembro de un grupo humano del tipo que fuere, con el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o libertades fundamentales.

Como segunda cuestión, cabe aclarar que las prácticas sociales discriminatorias *no se explican* por ninguna característica que posea la víctima de dichas prácticas, sino por las características del grupo social, sociedad o Estado que lleva a cabo el proceso discriminatorio.

Por tanto, los análisis de las prácticas sociales discriminatorias que se desarrollarán no centran su mirada en los grupos discriminados sino en las problemáticas que producen que determinados grupos sociales se inclinen

a ejercer prácticas sociales discriminatorias, en la convicción de que el problema lo tiene aquel que discrimina y no aquel que es discriminado y, por tanto, que es el que discrimina (o la sociedad que lo hace) quien debe modificar su conducta.

Cuando el análisis de las prácticas sociales discriminatorias se centra en las víctimas de estas prácticas (sean éstas afro-descendientes, indígenas, judíos, árabes, musulmanes, protestantes, Testigos de Jehová, gitanos, mujeres, migrantes, extranjeros, niños, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, homosexuales, travestis, transexuales, marginados sociales, portadores de ciertas enfermedades, personas con antecedentes penales, miembros de un grupo político o cualquier otro grupo humano), el foco del análisis pareciera radicar en encontrar qué es lo que hace que la sociedad discrimine a cada uno de estos grupos o, dicho de otro modo, qué características tienen estos grupos que puedan explicar su discriminación.

En un análisis de este tipo se presupone su “no-normalidad” (en oposición a una supuesta “normalidad” del conjunto), discutiendo tan sólo sobre los niveles de aceptación o “tolerancia” de dicha “no-normalidad” (que poco a poco se termina postulando como “a-normalidad”).

Por el contrario, este Informe considera que la construcción de esta supuesta condición de “normalidad” de la sociedad es uno de los primeros y principales modos de acción de una práctica social discriminatoria, además de no poder asentarse en ninguna historia previa legítima ni derivarse de ella ningún beneficio para el conjunto social –sino, por el contrario, su empobrecimiento por marginación y desaparición de la riqueza que da origen a toda identidad.

Asimismo, no se utiliza en este Plan el concepto de “tolerancia”, por considerar que plantear la necesidad de “tolerar” a un grupo implica reconocer la característica negativa de dicho grupo para el conjunto, una negatividad que debiera ser “soportada” por razones éticas. Por el contrario, consideramos que la alteridad radical del otro es precisamente la posibilidad de enriquecimiento, supervivencia y transformación más importante que posee el género humano.

Es por ello que, sin ignorar el diálogo con las diversas fracciones que resultan víctimas de los procesos discriminatorios en nuestro país, este Plan abandona el concepto de comprender a dichas fracciones como “grupos vulnerables”, dado que su situación de vulnerabilidad responde a los problemas de la sociedad que los discrimina y los “hace víctimas” y no a

una supuesta “condición” que los haría vulnerables por sí mismos. Ninguno de estos grupos sería “vulnerable” si no hubiera una sociedad dispuesta a “vulnerarlos”.

## Organización del Plan

### 1) Los Ejes Transversales

En función de esta concepción, el Plan Nacional contra la Discriminación considera que existen tres grandes ejes que atraviesan las matrices de producción de prácticas sociales discriminatorias:

- El racismo;
- La pobreza y la exclusión social;
- Los modos en que se establece y reformula la relación entre el Estado y la sociedad.

Estos tres ejes –que hemos llamado “transversales”, porque atraviesan toda la problemática discriminatoria– serán desarrollados exhaustivamente, a fines de comprender los principales problemas en la conformación de lo que hemos dado en llamar una “matriz discriminatoria”; es decir, un modo de percibir nuestra propia identidad y la identidad de nuestros semejantes por medio de operaciones de exclusión binaria que operan al modo de “lo que soy *versus* lo que no soy”, “lo normal *versus* lo patológico”, “lo nacional *versus* lo extranjero”, etc.

### 2) Las Áreas de Análisis

Por otra parte, consideramos que las prácticas sociales discriminatorias –atravesadas por el racismo, la exclusión social y las relaciones entre sociedad y Estado– cobran especificidad en determinados modos de ejercicio de estas formas de “normalización” de la sociedad. Hemos llamado “Áreas de Análisis” a cada uno de los modos que cobran estas especificidades, a saber:

- Etario: en relación con la edad de los grupos victimizados, sean niños, adolescentes o adultos mayores;
- Étnico-Nacional: cuando responden a un estereotipo construido sobre la nacionalidad y/o el origen étnico de sus víctimas;

- Género: para analizar los estereotipos y/o políticas basadas en las relaciones de género;
- Identidad Sexual: en función de los modos de “normalización” de la identidad sexual y los efectos que de ella se derivan;
- Migrantes y Refugiados: por las características de las políticas migratorias y de las políticas de asilo;
- Necesidades Especiales: en lo que hace a las personas que tienen determinadas necesidades no contempladas en las lógicas de normalización dominantes;
- Político-Ideológico: en relación con la identidad político-partidaria o las ideas que se profesan;
- Religión: en lo que hace a la normalización de una creencia religiosa y/o la estigmatización de cualquier otra práctica religiosa o modo de espiritualidad;
- Situaciones Particulares: respecto de cualquier otra especificidad de las prácticas sociales discriminatorias, no contempladas en ninguna de las áreas anteriores.

### **3) Los Ámbitos Institucionales**

Por último, consideramos que ciertas áreas del funcionamiento estatal y/o social resultan vitales, tanto para la construcción de las matrices discriminatorias como si se quiere pensar en los modos de desarticularlas. Es por ello que el Plan se propone el análisis de estos ámbitos a fin de detectar los modos de comisión y/o legitimación de prácticas sociales discriminatorias y sugerir acciones que no sólo tiendan a impedir su reiteración sino que puedan colaborar en el diseño de matrices culturales pluralistas, basadas en el respeto y el enriquecimiento junto al otro.

Dichos Ámbitos Institucionales son:

- Administración de Justicia y Legislación;
- Administración Pública;
- Educación;
- Fuerzas de Seguridad;
- Medios de Comunicación;
- Salud.

La disminución de las prácticas sociales discriminatorias tiene valor por sí misma, como modificación positiva y obligación ética de nuestra vida en

comunidad pero, además, se encuentra fuertemente vinculada a la disminución de otros flagelos que sufren las sociedades modernas: la pobreza, la exclusión social, la indiferencia hacia el otro.

Ofrecemos al Estado y a la sociedad argentina una serie de sugerencias para colaborar en la construcción de otro tipo de país, de una sociedad en la que a todos nos resulte placentero convivir.



# III | **Diagnóstico**

## Ejes transversales





# RACISMO

Las problemáticas del racismo y los procesos de discriminación, segregación o exclusión pueden ser abordados desde diversos puntos de vista. El término “raza”, predominante en los siglos XVIII y XIX, hoy ha sido abandonado, tanto por su inconsistencia científica (la biología nunca ha podido demostrar la existencia de estructuras genéticas de raza) como por razones políticas (los efectos de terror y muerte colectiva a que ha llevado).

Pese a ello, el concepto de racismo se continúa utilizando, como modo de referir al conjunto de ideas o de prácticas sociales basado en la creencia de la existencia de razas. Al tomar conciencia de estos problemas, vale la pena iniciar nuestro abordaje distinguiendo y explicitando dos campos distintos de prácticas sociales agrupadas muchas veces bajo el concepto de racismo:

- a) De una parte, lo que daremos en llamar “heterofobia”, constituida por el miedo, extrañeza o confusión ante el otro, miedo que se expresa como miedo a lo desconocido y que forma parte de la propia estructura de personalidad de los sujetos sociales;
- b) De otra parte, lo que distinguiremos propiamente como concepto de racismo (que Todorov reformula como “racialismo” para distinguirlo del uso vulgar del término racismo<sup>20</sup>) y que da cuenta de un conjunto ideológico que implica modalidades de construcción de la propia identidad y de las alteridades que aparecen contrapuestas (por lo general, jerárquicamente) a la misma.

Esta primera distinción es fundamental a la hora de pensar un modelo explicativo de esas prácticas sociales. Mientras la heterofobia es un proceso social muy antiguo, cuyo rastreo debiera vincularse más a la exploración antropológica y psicológica de los primeros conjuntos humanos y a los fan-

<sup>20</sup> Todorov T., *Nosotros y los otros*, Siglo XXI, México, 1991, pág. 115.

tasmas que evoca lo desconocido, el racismo es un armazón ideológico moderno, cuya antigüedad no supera los tres siglos. Más allá de la utilización que haga el racismo de la heterofobia, más allá de sus mutuas interrelaciones, la especificidad del racismo de modo alguno se agota en la heterofobia. Por tanto, aquellos abordajes fenomenológicos, situacionales o psicológicos que pretenden explicar las características de los procesos de discriminación, segregación y exclusión actuales sin hacer referencia a su “funcionalidad” social, terminan oscureciendo uno de los nudos centrales de la problemática, al no poder historizar la especificidad concreta de estas prácticas sociales en su ocurrencia en el presente y en el pasado reciente.

Entendemos, por tanto, al racismo como un fenómeno fundamentalmente social y moderno, como un conjunto de ideologías, pre-conceptos, estereotipos y prejuicios que tienden a segmentar al conjunto humano en supuestos grupos que tendrían características comunes entre sí (y jerarquizables entre los distintos grupos), cuya explicación radicaría en una supuesta herencia genética que impondría la posibilidad (e, incluso, la inevitabilidad) de ciertos comportamientos en detrimento de otros.

### **Racismo evolucionista y racismo degenerativo**

Zaffaroni<sup>21</sup> distingue, reformulando a Hannah Arendt, entre dos modalidades básicas de funcionamiento de la ideología racista:

- a. el *racismo evolucionista* (que opera por “inferiorización” de sus víctimas) y que fue el modelo básico del colonialismo inglés o de las explicaciones evolucionistas de Morgan, Tylor o Spencer; y
- b. el *racismo degenerativo* (que opera por “degeneración” de sus víctimas, considerando que las mismas constituyen un peligro para la especie). Es el modelo del racismo francés del siglo XIX y de los trabajos del Conde de Gobineau, reformulado y aplicado por el nazismo en sus campañas eugenésicas.

Ambas modalidades racistas han generado procesos de segregación, exclusión, discriminación e incluso han llegado numerosas veces a la implementación de prácticas sociales genocidas. Las consecuencias de ambas modalidades del racismo deben ser confrontadas pero resulta importante distinguir sus modos de operatoria conceptual, dado que no son iguales ni

<sup>21</sup> Véase, Zaffaroni E., *Criminología. Aproximaciones desde un margen*, Ed. Temis, Bogotá, 1998.

producen los mismos discursos, por lo cual quizás sus modos de desactivación también deban ser distintos.

A su vez, uno puede observar, con Zygmunt Bauman<sup>22</sup>, que todo Estado-Nación produce dos modos simultáneos de negación de la alteridad:

- a. el *modo liberal*, que tiende a homogeneizar la figura del otro en el “ciudadano estatal”, produciendo una negación de su propia alteridad (se trata en este caso de un aniquilamiento de la alteridad del otro, a través de la negación de su lenguaje, de su cultura, de sus costumbres). Fue la política seguida, por ejemplo, por el Estado argentino con respecto a la inmigración llegada de Europa, del norte de África o de Asia; y
- b. el *modo nacionalista*, que tiende a homogeneizar a la población a partir de la eliminación del cuerpo que representa la alteridad (se trata de las políticas propiamente genocidas, en donde ya no se trata del aniquilamiento de la alteridad del otro sino de su propia existencia material, de su propio cuerpo). Fue la política seguida, por ejemplo, por este mismo Estado con respecto a las poblaciones indígenas, tanto en el Chaco como en la Patagonia, durante las denominadas “Campañas al Desierto” o, también, con relación a las políticas estatales hacia la población afrodescendiente durante el siglo XIX.

### **El racismo en Argentina**

Si bien estos fenómenos han sido comunes a todo Estado-Nación moderno, cobran sus especificidades en cada configuración histórica específica. En el caso argentino, las dos modalidades racistas se conjugan en un tratamiento diferenciado frente a lo que el Estado considera diversas “alteridades” a través del concepto de *asimilación*.

El Estado argentino se constituye sobre la base de la negación de su propia historia y del intento de transformar su propia conformación a partir de la inmigración de aquellos seres humanos que se consideraba encarnaban la modernidad y el progreso.

Es decir, haciendo una muy apretada síntesis y a diferencia del etnocentrismo clásico, el primer racismo argentino se conforma como un racismo “importado”, que retoma el racismo europeo (fundamentalmente inglés) y mantiene sus valores, considerando a la población originaria o afrodescendiente como “primitiva”, “bárbara” o “poco evolucionada” y pretendiendo

<sup>22</sup> Véase, Bauman Z., *Comunidad*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2003.

reemplazarla por la inmigración de aquellas colectividades que se consideraba “civilizadas”, provenientes fundamentalmente del norte de Europa. Esta preferencia por la inmigración europea aún subsiste en la propia Constitución Nacional, donde en su artículo 25 se sostiene que *“el Gobierno Federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.”*

Con respecto a la población originaria o afro-descendiente, la política desarrollada por el Estado argentino apuntó a su aniquilamiento (tanto material como simbólico) debido a lo que se consideraba su “inasimilabilidad” esencial; su imposibilidad de “fundirse” en el “crisol” de la identidad nacional.

Pese a recibir una inmigración muy distinta a la esperada (que no venía del norte sino del centro y sur de Europa, como así del norte de África o del Cercano Oriente), la política estatal frente a estas fracciones tendió a adoptar lo que Bauman caracteriza como el “modo liberal”. Intentó “asimilarlos” a la identidad nacional a través, particularmente, del abandono de sus tradiciones y de su lengua, procurando su integración por intermedio del sistema escolar y del conjunto de efemérides insertas en él.

Es así como el racismo despliega sus dos caras en la conformación del Estado-Nación argentino: nacionalista y genocida con respecto a los pueblos originarios y a los afro-descendientes; liberal y “asimilador” con respecto a los inmigrantes españoles, italianos, ingleses, franceses, alemanes y, en menor medida, con respecto a árabes y judíos, a quienes según los períodos y los sectores intelectuales se los consideró más o menos “asimilables”.

### **Carácter transversal del racismo**

Estos modos del racismo (evolucionista, degenerativo o una combinación de ambos; liberal, nacionalista o una combinación de ambos) tiende a permear todos los modelos identitarios, todas las figuras de alteridad y, por tanto, todos los procesos de discriminación, segregación o exclusión.

En definitiva, la discriminación de pueblos originarios, afro-descendientes o migrantes de países limítrofes se articula en esta lógica de “civilización o barbarie” que impregna la propia conformación nacional. El antisemitismo o la islamofobia se articulan con fenómenos racistas de carácter internacional que penetran y especifican las modalidades en las que se desarrolla el racismo autóctono. La discriminación a personas con discapa-

cidad o a personas que sufren determinadas enfermedades se entronca con un modelo de concepción de la salud y del cuerpo humano basado en esta lógica de “normalización” de la identidad; una lógica de conformación de ciudadanos idénticos, “productivos y civilizados” que tuvo fuerte presencia en el modelo del “higienismo social” de herencia francesa. La “normalización” también se aplica a los modos de comprender las identidades sexuales, a los papeles normativamente establecidos para hombres y mujeres, a la falta de productividad de los adultos mayores, a la estereotipificación de la “delincuencia” y su asociación con ciertos sectores sociales, nacionales o culturales.

Es por ello que, más allá de las problemáticas específicas (que serán abordadas en cada área de análisis), se requiere tomar conciencia del papel del racismo como articulador ideológico de los diversos fenómenos discriminatorios y, por tanto, pensar en modalidades de acción institucional que, además de las medidas de urgencia tendientes a desactivar las consecuencias más notorias e intolerables de los fenómenos de discriminación, puedan tender a desmontar las matrices racistas que sustentan las prácticas de segregación y exclusión en nuestras sociedades.

### **Nuevas modalidades del racismo: la “estética racista”**

Uno de los cambios fundamentales en la transición de la modernidad a la posmodernidad es el cambio de foco: el pasaje de una perspectiva de comprensión del mundo basada en la ética del trabajo a una nueva perspectiva centrada en la estética y vinculada al consumo<sup>23</sup>. Podríamos pensar que para los modos de implementación del racismo vale una metáfora algo similar.

El racismo hegemónico hasta mediados del siglo XX implica una visión del otro que quiere ser científica. Las ideas de una evolución humana dividida en estadios inferiores y superiores intentaban sostenerse en una fundamentación antropológica de la diferencia jerárquica (mediciones de cráneos, coeficientes intelectuales, teorías sobre los tipos de sangre y su degeneración, sobre los efectos monstruosos de los “cruzamientos”, sobre los caracteres psicológicos derivados de una conformación fenotípica, etc.).

La deslegitimación del racismo clásico a partir del fin de la Segunda

<sup>23</sup> Véase, en particular, la obra de Bauman Z., *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona, 1999 y *Modernidad líquida*, FCE, Buenos Aires, 2002.

Guerra Mundial y los avances de la biología han desterrado la posibilidad de sustento de semejantes teorías (hoy desplazadas al ámbito de pequeños grupos radicalizados).

Sin embargo, que se haya desacreditado la posibilidad de sustento teórico no implica que este racismo abierto no continúe teniendo vigencia en innumerables territorios. Como en todo proceso ideológico, las formas de lo viejo perviven, conviven y fluctúan entre las marcas de lo nuevo. El viejo racismo se resiste a desaparecer, aún cuando su sustento “científico” y su funcionalidad hayan perdido su sentido, aún cuando ya un nuevo racismo esté en condiciones de sumarse y desarrollar tareas similares con mayor eficacia.

Pero quizás también habría que pensar que este “viejo racismo” ya no resultaba del todo funcional a un mundo interconectado donde, con el dinero suficiente, aún los rasgos supuestamente permanentes (como el color de la piel o la estructura sexual o el color de los ojos, el ancho de las caderas, de los pechos o de los labios, la forma de la cara, los signos de la vejez, los gestos, los modos de vestir) pueden ser transformados. Porque si las características fenotípicas no pueden sostenerse en el tiempo, ¿cómo sostener un discurso racista basado en un aspecto biológico que podría llegar a cambiar? La deslegitimación relativa del “racismo clásico” no debe verse tan sólo como resultado del espanto generado en Occidente por la violencia nazi sino también (en una medida difícil de establecer) por las contradicciones que generan los cambios que introduce la fluidez posmoderna en la coherencia interna de dicho discurso.

La *normalidad*, que antes se basaba en un modo de ganarse la vida (por lo general, trabajando) ha tendido a transformarse, poco a poco, en *normalidad estética*, en un *estilo de vida*, basado en cierto modo de caminar, de vestir, de lucir. Hoy se vuelve difícil sostener el modelo ético de la familia nuclear, el trabajo estable y rutinario, las actividades normales y repetitivas, todos modelos de “normalidad” que construyeron (y golpeados, aún construyen todavía) los modos de definir la “normalidad”. Ni el trabajo ni la familia, ni los amigos ni las actividades para el tiempo libre han resistido el proceso flexibilizador de la posmodernidad. Todo cambia, con una vertiginosidad que impide cualquier análisis o procesamiento. Las familias y los trabajos parecen desbordar, con sus permanentes e imprevisibles transformaciones, todo orden de estabilidad.

Como resulta difícil instalar la norma en el manejo de las actividades o

las decisiones de vida, se intenta aunque sea “normalizar” el propio cuerpo, lo que se muestra, la “estética”. Si no es posible lograr una “vida” normal, se intenta “normalizar” la apariencia, “lucir como todos”. Claro que esta normalidad estética se encuentra restringida para aquellos sectores de población que tienen dificultades económicas para transformar su aspecto, aún cuando aparecen mercados clandestinos o de segunda clase, vestimentas de reemplazo, cirugías de bajo costo. Pese a que el acceso a un modo de lucir es restringido, parece ofrecerse como una opción para toda la sociedad, estratificando niveles de cercanía al modelo ideal según posibilidades económicas.

Pero dado precisamente que el aspecto ahora puede transformarse, la “fealdad” se postula entonces como un asunto de “elección”. Es así como este nuevo modelo de normalidad estética y racismo de la apariencia le otorga mayor fuerza y supuesta legitimidad a la criminología “preventiva”. La llamada “portación de cara” será marca suficiente para el arresto por averiguación de antecedentes. La falta de adecuación al modelo estético predominante se define como símbolo de peligrosidad. El racismo se vuelve más sutil pero se instala casi inconscientemente en nuestro modo de relación con nuestros semejantes.

La condena del “racismo clásico” permite, sin embargo, que este nuevo racismo no sea tildado de racista. Es decir, y para no confundirnos sobre la fuerza real de cada uno de estos paradigmas racistas, si aún el viejo racismo basado en el color de la piel o la disposición de la cara puede seguir resultando útil para adoctrinar ideológicamente a los sectores populares del Tercer Mundo, intentando su dispersión y la multiplicación de confrontaciones entre sometidos, un nuevo racismo más sutil y aparentemente menos reñido con la formulación de los derechos humanos universales puede ser asumido por los ciudadanos de las grandes urbes y por las clases medias y altas, de modo tal que incluso la lucha contra el racismo puede reconfigurarse como estrategia racista, como lucha contra ese “racismo de los pobres” que se tiende a explicar como subproducto de su propia “ignorancia”.

El empresario, el funcionario político, el dueño de un medio de comunicación contratará a gente de distinto color o distinta religión para mostrar su pluralismo. Sin embargo, no se considerará racista por elegir a sus subalternos (sus secretarías, asesores de imagen, publicistas, etc.) de acuerdo a un paradigma de belleza y no a sus cualidades para la labor. Este empleador no se siente racista cuando impone la “buena presencia” como con-



dición de acceso a un empleo. Es por eso que este racismo aparece como más sutil. Margina más o menos a los mismos de siempre, pero con una argumentación que parecería más natural, producto del “gusto” y no de la ideología.

El pluralismo que se postula se transforma, entonces, en un pluralismo cerrado, un pluralismo que sólo se ejerce “dentro” de un solo modelo estético. Pero ese modelo es un modelo inalcanzable y allí radica parte de su éxito. El acceso al estatuto de “normalidad” tan sólo se logra transformando el propio ser y, por mucho que se lo intente, nunca se llega a tener tan pocos kilos como se debe, tan buen perfil como el del modelo de moda, tan pocos años como los que se requieren. Y, al modo de cualquier proceso de quiebre de solidaridades, el modo de acercarse al criterio de normalidad estética pareciera ser señalar al “anormal”, encontrar un cuerpo aún más alejado del ideal que el propio, para instalar en él la burla, la mofa, el insulto. Que haya programas televisivos destinados a burlarse del cuerpo del otro, que pretendan transformarlo y vestirlo –en la jerga de la moda, “producirlo” –, nos habla de la fuerza con la que este segundo modo de racismo se va instalando en nuestras sociedades.

Las propuestas de acción transversal a largo plazo, por tanto, deben proponerse desmontar tanto el viejo racismo –anclado en las diferencias nacionales, culturales o fenotípicas– como este nuevo racismo de carácter mucho más social, ligado a un paradigma estético que se asume como universal, como modelo a alcanzar por el conjunto de la humanidad.

## POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL<sup>24</sup>

El análisis de los indicadores de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) muestra un formidable deterioro de las condiciones socioeconómicas de vida de la población en los últimos treinta años (1974 - 2004). Durante las fases de crecimiento, la capacidad de recuperación de los indicadores ha tendido a ser más lenta, no pudiendo alcanzar los niveles anteriores. Esto significa que la situación de la población argentina se ha vuelto estructuralmente más precaria y vulnerable. En la actualidad, casi el 50% se encuentra bajo la línea de pobreza.

Este proceso de acelerado empobrecimiento de la población argentina fue de tal magnitud que parece más adecuado usar el *concepto de situación socioeconómica de pobreza* –dado que es más abarcativo y menos cosificador y permanente– que el de “exclusión social”, para dar cuenta tanto de aquellos sectores caracterizados como indigentes por carecer de empleo y condiciones mínimas de existencia, como de quienes son considerados dentro del mercado formal de trabajo pero no llegan a cubrir las necesidades básicas familiares.

Todos ellos carecen de los derechos elementales consagrados por la De-

<sup>24</sup> A efectos de poder medir la situación y evolución socioeconómica de la población argentina se ha trabajado, esencialmente, sobre la base de los indicadores elaborados a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y diferentes estudios elaborados a partir de estos indicadores. Las primeras estadísticas y mediciones de la EPH datan de 1974, aunque su elaboración sistemática y la ampliación de su nivel de cobertura se inician de 1988. También fueron consultadas las bases estadísticas de los siguientes organismos: Banco Mundial; CEPAL – Naciones Unidas; INDEC – Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001; Ministerio de Economía y Producción; Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO); UNICEF Argentina.

claración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo que los coloca en condición de discriminación permanente tanto en ámbitos públicos como privados.

### **Caracterización de la etapa**

La reestructuración de la sociedad argentina que inicia la dictadura militar en 1976 modificó profundamente las condiciones económicas y sociales, instaurando un nuevo modelo de acumulación. Durante los siguientes veinticinco años, en el marco de un proceso de creciente apertura comercial y financiera, la sociedad pasó de un modelo centrado en la industrialización –con destino dominante hacia el mercado interno de demanda masiva– a otro que se sustentó en un creciente endeudamiento privilegiando la valorización financiera del capital. Esto provocó una inédita desestructuración productiva, en paralelo a un incremento significativo de la concentración económica y del ingreso, la centralidad del capital y una fenomenal transferencia de recursos al exterior<sup>25</sup>.

A su vez, la deuda externa es un factor central en el proceso de reestructuración vivido por la economía argentina en las últimas décadas. El crecimiento de la misma ha sido muy importante entre 1978 y 1982 (en la dictadura militar, que estatiza la deuda privada) y durante el decenio 1991-2001. Los compromisos de pagos asumidos involucran la mayor parte de los recursos disponibles del país, impidiendo la aplicación de políticas de Estado centradas en las necesidades de la población.

Los gobiernos constitucionales no se alejaron del modelo neoliberal promovido por la dictadura 1976-1983 y, desde 1991, lo profundizaron con la aplicación de políticas macroeconómicas de ajuste estructural y apertura a los mercados transnacionales, a la vez que privatizaban las grandes empresas nacionales. La consecuencia de ello fue el desempleo masivo tanto en sectores industriales y comerciales privados (particularmente por la quiebra de gran parte de la pequeña y mediana empresa nacional) como en las áreas estatales de recursos naturales y servicios públicos.

El aparato productivo sufrió un proceso de reconversión profunda, concentrando recursos en el desarrollo de sectores productores de bienes pri-

<sup>25</sup> Véase, Basualdo E. y Lozano C., *A 25 años del golpe. La economía argentina luego de la dictadura*, Instituto de Estudios y Formación (IDEF) - CTA, Buenos Aires, 2001.

marios, en desmedro de las producciones de mayor valor agregado y/o generadores de empleos genuinos, con la consecuente desarticulación de las cadenas productivas de valor.

### **Pobreza e indigencia**

El fenómeno de acelerado empobrecimiento y exclusión social que ha sufrido el país se ve claramente si comparamos los datos existentes. En 1974 los asalariados –encuadrados en distintos sectores laborales regularizados– percibían el 43% del total de los ingresos generados y, en la actualidad, tienen una participación que apenas supera el 20%<sup>26</sup>.

De acuerdo con la información proporcionada por el INDEC, a comienzos de la década de los setenta la población argentina era de aproximadamente 23 millones de habitantes, de los cuales menos de 2 millones eran pobres. En la actualidad, sobre una población de 37 millones de personas, más de 17 millones se encuentran en situación de pobreza.

Los niveles de pobreza medidos en función de los ingresos de los hogares han dado un salto gigantesco en los últimos treinta años. En octubre de 1974, se registraba en el Gran Buenos Aires (GBA) un 4,7% de población pobre. En la actualidad, la EPH para la misma zona, en el primer semestre de 2004, registra un porcentaje de población viviendo por debajo de la línea de pobreza del 42,7% (llegando al 50,9% en los partidos del Conurbano). Las estadísticas de ese período para los 28 aglomerados nacionales urbanos de la EPH arrojan un porcentaje del 44,3%.

Los niveles de indigencia también han aumentado. En octubre de 1974, las estadísticas registraban un 2,1% de población indigente. En el segundo semestre de 2004, la población indigente del GBA era el 15,2% del total (18,2 para el Conurbano). En los 28 aglomerados nacionales urbanos cubiertos por la EPH, este porcentaje es también del 15,2%.

Durante el periodo 1998-2002 la pobreza y la indigencia alcanzaron sus niveles máximos históricos. En octubre 2002, el 57,5% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 27,5% se encontraba bajo la línea de indigencia. Desde entonces ha habido una recuperación

<sup>26</sup> Véase Basualdo E., “Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera” en *Realidad Económica*, N° 200, Buenos Aires, diciembre de 2003 y Altimir O. y Beccaria L., *Distribución del ingreso en la Argentina*, CEPAL, Buenos Aires, 1999.

importante en 2003, continuada sin la misma aceleración en el año 2004<sup>27</sup>.

La intensidad de la pobreza y de la indigencia no es la misma según las regiones. En efecto, la EPH para el primer semestre de 2004 muestra que en el noreste del país hay porcentaje de 60,3% de personas pobres y un 30,4% de indigentes, mientras que para el noroeste las cifras son de 56,4% y 24,5% respectivamente. Cuyo, el Gran Buenos Aires y la Región Pampeana tienen niveles de pobreza del orden del 40% y niveles de indigencia en torno al 15%. La Patagonia registra los indicadores más bajos con un 31% de pobreza y un 12% de indigencia.

Un dato significativo es la llamada “infantilización” de la pobreza y la indigencia. Según se desprende de la EPH, en el segundo semestre de 2004 más del 50% de pobres e indigentes eran menores de 22 años y la tasa nacional de pobreza e indigencia para menores de 13 años se ubicaba en el orden del 63,4% y el 30,1% respectivamente. Entre los adultos también hay una tendencia a la mayor vulnerabilidad femenina: el análisis según sexo permite concluir que las mujeres representan el 51,3% de los pobres y el 51,2% de los indigentes<sup>28</sup>.

Al lado de la pobreza estructural, han ido surgiendo nuevas formas de pobreza. Se trata de hogares que a veces no se ubican en el grupo de Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>29</sup>, pero que han sufrido una baja sustancial de sus ingresos. Estas nuevas formas de pobreza han crecido debido al aumento de la desocupación y la subocupación, la reducción de los ingresos y la expansión de los puestos de trabajo precarios, inestables y sin cobertura social.

Durante la década del '90, los hogares monoparentales con jefa mujer de bajo nivel educativo y los hogares numerosos con jefes de menor educación se mostraron particularmente frágiles ante la crisis económica. Estos grupos registran tasas de pobreza altas, son más propensos a tener problemas de acceso a servicios sociales, deserción escolar y discriminación laboral. En 2001, el porcentaje de abandono del sistema educativo fue más alto entre los jóvenes pertenecientes a familias pobres<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Lozano C. y Raffo T., *Pobreza e indigencia. Mapa actual, evolución reciente y tendencias*, Instituto de Estudios y Formación (IDEF) - CTA, Buenos Aires, 2004.

<sup>28</sup> Fuente: *Boletín Estadístico*, Instituto de Estudios y Formación (IDEF) - CTA, Buenos Aires, 2004.

<sup>29</sup> Véase VVAA, *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano. 30 años después*, IDRC - CRDI / IIED, Buenos Aires, 2004.

<sup>30</sup> Fuente: *Características demográficas y pobreza en la Argentina*, Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata, 2002.

Para la población caracterizada como indigente, en los últimos años se han ejecutado políticas específicas (Plan Trabajar, Plan Jefes y Jefas, etc.) que apenas permiten el acceso a una alimentación deficitaria y la dejan al margen de la línea de las necesidades básicas satisfechas. A esta situación se suman las prácticas clientelares ejercidas por los gobiernos locales, que agudizan la discriminación estructural.

### Distribución del ingreso<sup>31</sup>

Si bien en los últimos años ha habido una reducción de los niveles de pobreza e indigencia respecto del año 2002, en el primer semestre del 2004 se nota un proceso de desaceleración en la reducción de los mismos<sup>32</sup>, lo que habla de un deterioro en las condiciones de vida que no logran retornar a los niveles de 1974 en el corto-mediano plazo, ya que se torna estructural si no se modifica la desigualdad distributiva del modelo actual: más del 52% del ingreso total es concentrado por apenas el 20% de la población<sup>33</sup>.

El porcentaje que hoy que representa la masa de ingresos de los ocupados, conjuntamente con la que se destina a jubilaciones y pensiones, es del 25,6% del producto, mientras que para 1974 era del 43%. En cambio, las ganancias de las 100 empresas que más vendieron en 2003 experimentaron una expansión del 47%, crecimiento que supera al del producto en un 130%<sup>34</sup>.

La relación entre los ingresos del 10% más rico y el 10% más pobre se ha ensanchado a lo largo de los últimos 30 años. Entre 1974 y 1991 pasó de 9,5 veces a 19,5, y alcanzó el máximo de 42 en 2002. En el cuarto trimes-

<sup>31</sup> La medida del Coeficiente de Gini mide la desigualdad del ingreso en una sociedad a través del ingreso *per cápita* familiar. Este coeficiente varía entre cero –situación ideal en la que todos los individuos o familias de una comunidad tienen el mismo ingreso– y uno, valor al que tiende cuando los ingresos se concentran en unos pocos hogares o individuos. Los valores en torno al 0,30 corresponden a situaciones equitativas de distribución y por encima de 0,60 puede considerarse que la distribución es gravemente inequitativa. Mientras que en el Gran Buenos Aires se ubicaba en 0,409 en octubre de 1986, durante la crisis hiper-inflacionaria de 1989 saltó al 0,509. El coeficiente alcanzó su máximo histórico en octubre 2002, llegando al 0,528. Véase, Banco Mundial, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la Historia?*, octubre 2003.

<sup>32</sup> Fuente: *Boletín Estadístico*, Instituto de Estudios y Formación (IDEF) - CTA, Buenos Aires, 2004.

<sup>33</sup> Fuente: INDEC – EPH, 2004.

<sup>34</sup> Fuente: *Boletín Estadístico*, Instituto de Estudios y Formación (IDEF) - CTA, Buenos Aires, 2004.

tre de 2003, el 10% más rico de la población dispone del 36,4% del total de ingresos generados, mientras que el 10% más pobre apenas dispone del 1,3%. De esta manera, el 10% más rico tenía, al cuarto trimestre de 2003, ingresos 28 veces superiores al 10% más pobre. Datos recientes del INDEC respecto al tercer trimestre de 2004 elevan esta cifra a 32,8<sup>35</sup>.

### Empleo y situación laboral<sup>36</sup>

En el período 1974-2004 los problemas de empleo ocuparon un lugar central en la agenda social. La política económica del gobierno militar y la continuidad posterior de dicho modelo produjeron un quiebre en la estructura laboral tradicional del país, con altas tasas de desocupación y precarización laboral. Entre 1975 y 1980, durante las crisis hiper-inflacionarias y la devaluación de 2002, se registraron importantes caídas de las remuneraciones reales. La reestructuración productiva iniciada a fines de la década del ochenta (apertura comercial, atraso cambiario, aumento de la productividad por modernización tecnológica) no se tradujo –a pesar del crecimiento de la economía– en la creación de empleos sino que continuó la tendencia de expulsión del mercado de trabajo y precarización laboral.

En términos de empleo, en mayo de 1974 la desocupación era estimada en un 5%, mientras que al tercer trimestre de 2004 alcanzaba el 13,2% (un 19,1% de la Población Económicamente Activa –PEA– si no se cuentan los planes). El nivel máximo de desocupación durante este periodo se registró en mayo de 2002 con un 21,5%. Las estadísticas combinadas de desocupación más subocupación muestran que, mientras en 1974 el 10,4% de la población tenía “problemas de empleo”, en 2004 el porcentaje se elevaba al 28,4%, con un pico de 40,1% en mayo de 2002. Esto implica que la tasa de desocupación real hoy vigente supera en un 48% a la del promedio en la época de la Convertibilidad (los '90) y en un 247% al promedio de la década del '80, mientras que el porcentaje de desocupados más subocupados crece en un 23% y 138%, respectivamente<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Fuente: INDEC – EPH, 2004. Véase también *Clarín*, 11 de marzo de 2005.

<sup>36</sup> Para la elaboración de esta sección fueron consultadas las obras siguientes: Beccaria L., Altimir O., González Rozada M., *Economía Laboral y Políticas de Empleo*, CEPAL-Naciones Unidas, Buenos Aires, 2003 y Lozano C. y Raffo T., *Mercado de trabajo: Estructura actual, evolución reciente, situación regional y perspectivas*, Instituto de Estudios y Formación (IDEF)- CTA, Buenos Aires, 2004.

<sup>37</sup> Fuente: INDEC, 2001.

El análisis regional indica que las tendencias globales del mercado laboral se expresan heterogéneamente en el país. La región donde se observa la peor situación laboral, seguida de performance laboral, es el Gran Buenos Aires (que concentra el 42,8% de la población urbana) seguida por la región Noroeste y la Pampeana (al tercer trimestre de 2004).

Además de ser más escaso, el empleo se ha vuelto cualitativamente más precario, en cuanto a estabilidad, nivel de remuneración y cobertura social (trabajo en negro). En las áreas urbanas sólo el 40% de los asalariados tienen cobertura social. Es decir, hay un 60% que trabaja en negro o por cuenta propia. Dentro del trabajo registrado, las reformas de la legislación laboral en los últimos quince años provocaron un importante perjuicio de las condiciones de trabajo ("flexibilidad laboral"), limitando su estabilidad y su cobertura social.

Según el Censo 2001, el 56% de la fuerza de trabajo (o el 83% si se consideran a los que tienen menos de un año de antigüedad laboral) se sitúa en niveles que reflejan un alto nivel de precariedad laboral (servicio doméstico, cuenta propia no profesional, asalariados no registrados, beneficiarios de planes sociales). Por otra parte, el cuadro salarial y de ingresos de la Argentina actual presenta una profunda heterogeneidad. Se caracteriza por bajos ingresos promedios y alta dispersión. Esta heterogeneidad opera con un patrón de desigualdad. Así, por ejemplo, la fuerza laboral precarizada presenta ingresos promedios que son un 50% inferior al conjunto de los ocupados.

La desindustrialización (fundamental en la caída del empleo) fue aceleradísima: mientras que en 1973 la industria representaba aproximadamente el 30% del PBI local, a fines de la década de los noventa se ubicaba en el 16%<sup>38</sup>.

Por otra parte, para quienes aún conservaron el empleo, se produjo una sustancial rebaja en los niveles salariales por reducción o congelamiento: de acuerdo a una estimación realizada en el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, el deterioro salarial que acompañó ese proceso se muestra claramente al ver que en la actualidad el salario real promedio de la economía argentina es aproximadamente un 60% más reducido que el vigente en 1974<sup>39</sup>.

Esto implica que una proporción considerable del universo de pobres

<sup>38</sup> Véase Schorr M., *Industria y nación*, Edhasa, Buenos Aires, 2004.

<sup>39</sup> Véase también Arceo E. y Schorr M., *Argentina: del "modelo de la Convertibilidad" al "modelo de dólar alto"*, Área de Economía y Tecnología - FLACSO, mimeo, 2004.



está integrado por personas que tienen trabajo (la figura del “trabajador pobre por ingresos” no estaba difundida a principios del decenio de los ‘70)<sup>40</sup>. Además, existe en general una fuerte precarización en las condiciones de trabajo a partir de la implementación de la “flexibilidad laboral”, que reduce fuertemente la estabilidad (y con ello la posibilidad de mejorar las condiciones de existencia) y la seguridad social.

### **Seguridad social y servicios públicos**

Gran parte de esta población antes atendida por Obras Sociales ha quedado al margen de esos beneficios, aumentando superlativamente la afluencia a hospitales públicos y otros servicios estatales que no han sido reformulados ni en lo presupuestario ni en cuanto a los recursos humanos necesarios para poder dar respuesta a esta situación.

Con respecto a los servicios jubilatorios, vastos sectores fueron impulsados a dejar el sistema de reparto estatal y afiliarse a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), lo que produjo una doble consecuencia negativa: se desfinanció el sistema previsional público que había sido históricamente el garante de la jubilación de la población (porque se transfirieron sus fondos a las aseguradoras privadas) y gran parte de los que se pasaron a las AFJP hoy no pueden afrontar el aumento de las cuotas, por lo que han quedado sin ninguna cobertura al respecto.

A todo ello se suma que la privatización de los servicios públicos fundamentales (agua, luz, gas, etc.) realizada en las últimas décadas ha dejado en manos de empresas privadas la prestación de dichos servicios y, por lo tanto, el acceso a ellos ha quedado ligado al ingreso de los ciudadanos, lo que significa una respuesta mercantilizada a las necesidades básicas de prácticamente la mitad de la población argentina, que de este modo no puede satisfacerlas adecuadamente. El desmantelamiento de los ferrocarriles nacionales, por otra parte, ha dejado en total indefensión a pueblos enteros que prácticamente “vivían” de su paso.

### **Ambiente, pobreza y exclusión social**

Las transformaciones económicas sufridas por el país en los últimos treinta años han cambiado parte del mapa productivo del país, con una exten-

<sup>40</sup> Véase CELS, *Informe Anual del Centro de Estudios Legales y Sociales*, Buenos Aires, 2003.

sión significativa de la frontera agropecuaria<sup>41</sup>. Si bien en este aspecto Argentina tiene ventajas naturales respecto a otros países latinoamericanos, esta transformación se ha basado a menudo en la explotación destructiva de los bosques, la vida silvestre y los suelos o en proyectos de desarrollo de corto plazo, abandonados después de destruir los recursos vírgenes.

En términos sociales, este fenómeno creó una tendencia creciente a la venta y cesión de grandes extensiones de tierras a empresas agro-exportadoras (en muchos casos, parte de las reservas naturales o territorios habitados tradicionalmente por comunidades indígenas o campesinas expulsadas de las mismas). La consecuencia ha sido la profundización de la concentración de la tierra en pocas manos, la expulsión de comunidades nativas, quienes quedan sin sus fuentes de sustento tradicionales, y la quiebra o disminución de pequeños y medianos productores agrarios, aumentando notablemente la pobreza en zonas rurales.

Existe un amplio consenso sobre la existencia de los siguientes problemas ambientales en la Argentina: degradación de los suelos y avance de la desertificación; pérdida de la diversidad biológica (degradación y pérdida de ecosistemas boscosos y humedales, degradación de ecosistemas marinos y costeros por sobreexplotación de los recursos pesqueros marinos, grandes obras e introducción de especies, etc.); incremento del nivel de vulnerabilidad ante eventos naturales extremos; altos índices de contaminación hídrica (por la disposición sin tratamiento de residuos líquidos domiciliarios e industriales) y agravamiento del stress hídrico; inadecuado uso del espacio, desequilibrio territorial y crecimiento urbano desbalanceado; inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales (particularmente importante en el caso de los residuos peligrosos y patógenos); deficiente gestión de sustancias y productos químicos peligrosos (uso creciente, sin existencia de medidas integrales para prevenir la contaminación).

En este sentido, la población pobre argentina se encuentra particularmente expuesta a diversos riesgos ambientales. Ello obedece a diversos fac-

<sup>41</sup> A modo de ejemplo, según estimaciones de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentos, entre 1997 y 2004, el área sembrada con soja aumentó en 7,5 millones de hectáreas (ha). Este crecimiento se hizo a costa de una reducción de casi 4 millones de has sembradas con maíz, girasol y sorgo. Por otra parte, más de 3,5 millones de has. de los nuevos cultivos agrícolas fueron quitados a la superficie ganadera. Cabe asimismo resaltar que 1,7 millones de has. ganaderas perdidas correspondían a la región templada, que alberga el 60% del stock nacional de hacienda.

tores que la convierten en una población vulnerable a las alteraciones del ambiente y a la ineficiente gestión ambiental (fragmentada entre numerosos organismos en los niveles nacional, provincial y municipal). Los factores más relevantes se detallan a continuación:

- Falta de infraestructura sanitaria: según el Censo 2001, el 52,8% de los hogares no tiene inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública y el 16,9% tiene inodoro sin descarga de agua o no tiene inodoro<sup>42</sup>. Por otra parte, el 20,7% de los hogares vive en casas de tipo B<sup>43</sup>, ranchos o casillas. La extensión de servicios de saneamiento y agua potable en los barrios de bajos ingresos y áreas periurbanas no alcanza aún niveles de cobertura suficientes para subsanar esta situación.
- Exposición a la polución del aire y la contaminación de las cuencas fluviales: la contaminación por desechos domésticos e industriales constituye uno de los principales problemas ambientales del país, en particular en el eje fluvial-urbano Rosario - Buenos Aires - La Plata. La degradación de los recursos hídricos subterráneos ha adquirido niveles preocupantes, principalmente en áreas del Conurbano Bonaerense, donde a una desordenada localización industrial se suma el asentamiento de grandes núcleos poblados con insuficiente infraestructura básica.
- Uso intensivo de agroquímicos en las zonas rurales: el manejo inadecuado y el empleo de productos prohibidos es también causante de contaminaciones ambientales y de afecciones a la salud de las personas. En los últimos años este problema está afectando seriamente a las periferias urbanas (que lindan con zonas rurales expuestas a agroquímicos), donde se asientan mayoritariamente cordones de población pobre<sup>44</sup>.
- Exposición a residuos urbanos e industriales: la ausencia de plantas de tratamiento de residuos peligrosos hace que una gran proporción de éstos sean desechados de forma ilegal e impropia en basurales al aire li-

<sup>42</sup> Incluye a los hogares con inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego y hogares con inodoro con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etc.

<sup>43</sup> Las casas de tipo B se definen como todas las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua.

<sup>44</sup> Véase el informe preliminar del estudio epidemiológico realizado por Dr. Edgardo Schinder en el Barrio Ituzaingó de la ciudad de Córdoba, presentado a la Secretaría de Salud y Ambiente de la Municipalidad de Córdoba en marzo de 2005.

bre, tanques sépticos y pozos negros, desde donde se filtran hacia el agua subterránea y los arroyos locales, provocando en las zonas de asentamiento de población pobre graves problemas de salubridad.

- Vulnerabilidad ante los desastres naturales (inundaciones, incendios de campos, dispersión de cenizas volcánicas, terremotos, etc.): un importante sector de la población pobre tiene hoy una situación de riesgo constante ante este tipo de fenómenos, como se comprueba en las periódicas inundaciones sufridas en el litoral del país. Esto se debe a una insuficiente política de prevención de desastres naturales y de gestión de las situaciones “pos-desastre”.

### Ejes de discriminación

Es por todo lo antedicho que parece más abarcativo de todos los sectores involucrados en condiciones de carencia respecto de sus derechos fundamentales, pensar en la caracterización de *situación socio-económica de pobreza*, que refiere tanto a los diferentes niveles de “exclusión” económica, social e institucional de los desocupados como a los de gran parte de los trabajadores considerados “ocupados” en las estadísticas oficiales. Para los sectores ligados a la subocupación, el empleo doméstico, los servicios de limpieza, la construcción y la economía informal, por ejemplo, es casi tan difícil satisfacer sus necesidades básicas como para los estrictamente “excluidos” del sistema formal de trabajo<sup>45</sup>.

El modelo vigente en las últimas décadas ha agudizado las desigualdades sociales al punto máximo de su recorrido histórico y ello ha incidido de manera fundamental en las prácticas de discriminación en por lo menos cuatro aspectos:

1. *Potenciando las tradicionales formas de discriminación existentes en nuestra sociedad*, ya que no es lo mismo ser mujer que mujer-pobre, migrante que migrante-pobre, indígena que indígena-pobre, negro que negro-pobre, discapacitado que discapacitado-pobre, viejo que viejo-pobre, etc.

<sup>45</sup> El Ministerio de Economía de la Nación difundió el 17 de febrero de 2005 los datos promedio del año 2004 respecto al cuadro salarial: el 54% de los trabajadores del sector privado cobra menos de 700 pesos al mes (descontados los aportes de jubilación y salud), lo que no alcanza a cubrir la canasta básica familiar, evaluada a diciembre de 2004 en 740 pesos. Esta estadística oficial no incluye a los trabajadores contratados “en negro” (sin aportes) que tienen un ingreso promedio un 50% más bajo que los formalizados. Fuente: *Clarín*, 18 de febrero de 2005.

2. *Acentuando la relación entre racismo y pobreza*, plasmada desde las matrices configurativas del país: indígenas, “cabecitas negras” (la manera en que las clases dominantes clasificaron a las mayorías mestizas) y migrantes de países latinoamericanos estuvieron ligados a la situación de pobreza desde los inicios de la construcción de nuestros Estados nacionales luego del exterminio colonizador. Esto se ha profundizado en los últimos tiempos tanto por el aumento de los índices de pobreza como por el incremento de las actitudes discriminadoras hacia ellos provocadas por la falta generalizada de empleo y oportunidades, lo que los convierte en fáciles “chivos expiatorios” del sentido común impuesto. En la actualidad, el viejo racismo de determinación biológica continúa articulando los prejuicios clasistas de los sectores medios y altos de nuestra sociedad.
3. *Convirtiendo en la práctica al “pobre” en sujeto de discriminación específico* de este momento histórico. Basta escuchar los relatos de los desocupados y trabajadores pobres de distintos lugares del país para darse cuenta de las prácticas discriminatorias de las que son objeto a diario tanto en la adjudicación clientelar de planes y subsidios por parte de funcionarios locales como en el corte de servicios esenciales por carecer de recursos, o el maltrato sufrido en instituciones públicas (escuelas, hospitales, administraciones, etc.), donde son clasificados con características estigmatizantes para liberarlos del pago de aranceles. En el mismo sentido, muchos ancianos pobres, cuya familia no puede mantenerlos, son alojados en instituciones psiquiátricas para que no deambulen sin techo. Los “cartoneros” y “niños de la calle” son expulsados de algunos centros urbanos, acusados de “afear” la ciudad y ahuyentar el turismo.
4. *Criminalizando la pobreza*: en todo el país las cárceles están superpobladas de personas –en su mayoría jóvenes desocupados– que se acercaron al delito por su situación de pobreza y que, por lo tanto, tampoco cuentan con recursos para agilizar los trámites legales. La falta de condiciones de reinserción social adecuada los transforma en eternos reincidentes. Son numerosas las denuncias de detenciones arbitrarias “por portación de cara” (los relatos hablan aquí de un cruce entre características étnicas y condición social) y de muerte de jóvenes en zonas de pobreza urbana por parte del accionar policial caracterizado como de “gatillo fácil”. Ya es habitual la relación estrecha que se ha instalado en el

---

imaginario colectivo de los sectores sociales más acomodados, asociando “pobre” con ciertas tipificaciones como villero, negro, ladrón, prostituta o drogadicto. Los últimos acontecimientos ligados a la cuestión de la “seguridad” ejemplifican claramente este problema.

# ESTADO Y SOCIEDAD

## ■ Estado

La interpretación en toda su dimensión del artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos requiere ubicarnos a mitad del siglo XX cuando las Naciones Unidas proclamaban que *“todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”*. Entender la profundidad de ese concepto –en este nuevo milenio signado por la posmodernidad y el neoliberalismo– nos obliga a recordar que su adopción se dio con posterioridad a que el mundo conociera el horror de dos guerras mundiales.

Al establecer, en 1948, que todos los seres humanos nacemos libres e iguales se respondía a los avances de principios que sostenían la “superioridad de razas”. Por ello, el reconocimiento y el apoyo de las naciones hacia los derechos humanos significó la construcción de un nuevo paradigma de igualdad en *dignidad y derechos* frente a todo tipo de discriminación. La base de la construcción actual del concepto de derechos humanos, tal como llega a nuestros días, surge del mandato que el conjunto de las naciones del mundo le dieran, primero, a la Sociedad de las Naciones (1920) y luego a las Naciones Unidas (1945). Este mandato implica básicamente el reconocimiento universal –más allá de cualquier régimen imperante– de un conjunto de derechos que los Estados están obligados a respetar y a garantizar.

Es desde la construcción de este nuevo horizonte que arribamos a los desarrollos posteriores en derechos humanos. Éstos se basaron, en primer lugar, en su diversidad y, más adelante, en su integridad. En la actualidad podemos también agregar su universalidad, no sólo en cuanto a su reconocimiento por parte de los Estados sino también en la punición de sus violaciones en el ámbito nacional y supranacional.

Desde esta perspectiva, el ser humano es titular de un conjunto de derechos oponibles ante todos los Estados, independientemente de los diversos regímenes político-institucionales. El Estado, a su vez, está obligado a garantizar este conjunto de derechos a través de políticas activas, subsanando acciones u omisiones lesivas a los seres humanos.

Asimismo, la actual articulación del concepto de derechos humanos surge como una delegación de soberanía de los Estados. Esta delegación consiste en una limitación que la comunidad de naciones, reunidas en el marco de las Naciones Unidas, le imponen a los Estados a partir del año 1945.

La antigua noción de la soberanía como un poder sin condicionamientos dentro del territorio de un Estado hace tiempo que ha quedado relativizada en la doctrina política. El aumento de la interdependencia a nivel internacional y los desarrollos en el campo del derecho internacional y de los derechos humanos han limitado la potestad estatal.

Resulta significativo que mientras la Declaración Universal de Derechos Humanos enuncia todos los artículos reconociendo derechos a las personas –bajo las formas de *“toda persona tiene los derechos y libertades...”*, *“todo individuo tiene derecho a la vida...”*, *“nadie será sometido a esclavitud...”*–, las Convenciones, por el contrario, determinan obligaciones de los Estados, estableciendo que *“cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar...”*. Las distintas formulaciones implican que al momento de ratificar las Convenciones, los Estados aceptan las obligaciones que emergen del reconocimiento de derechos fundamentales.

Al analizar el racismo hemos establecido los modos y modalidades históricas de este fenómeno. La discriminación como conducta típica que agravia el principio de igualdad constituye una violación a los derechos humanos desde la perspectiva estatal. Se excluye de este concepto las conductas que buscan reparar las diferencias o desequilibrios preexistentes.

En este sentido, al estudiar el problema del racismo, Foucault lo plantea de la siguiente manera: *“Una de las transformaciones más masivas del derecho político del siglo XIX consistió, no digo exactamente en sustituir, pero sí en completar ese viejo derecho de soberanía –hacer morir o dejar vivir– con un nuevo derecho, que no borraría el primero pero lo penetraría, lo atravesaría, lo modificaría y sería un derecho o, mejor, un poder exactamente inverso: poder de hacer vivir y dejar morir. (...) La raza, el racismo, son la condición que hace aceptable dar muerte en una sociedad de normalización. (...) Cuando hablo de dar*



muerte no me refiero simplemente al asesinato directo, sino también a todo lo que puede ser asesinato indirecto: el hecho de exponer a la muerte, multiplicar el riesgo de muerte de algunos o, sencillamente, la muerte política, la expulsión, el rechazo”<sup>46</sup>.

La doble dimensión en la cual el Estado se constituye en responsable –tanto por acción como por omisión– resulta fundamental al momento de analizar la situación de la discriminación en Argentina. Los modos específicos que reviste en la actualidad el funcionamiento de las matrices discriminatorias estatales serán analizados en detalle en cada uno de los ámbitos institucionales. Sin embargo, siguiendo la clásica exposición althusseriana<sup>47</sup>, cabe destacar que el modo básico del funcionamiento de estas dimensiones se articula bajo dos formas “modélicas” de acción estatal: la represiva y la simbólica.

La primera hace referencia a todas aquellas instituciones que por sus funciones utilizan principalmente la “violencia legítima” asignada al Estado, especialmente las fuerzas de seguridad (fuerzas armadas, policía, gendarmería).

La forma simbólica se refiere a un conjunto de ideas y representaciones que se materializan en el discurso de determinadas instituciones (educativas, jurídicas, políticas, culturales, informativas, etc.). Si bien estas instituciones funcionan de manera relativamente autónoma, los Estados nacionales hacen uso de ellas en la construcción de la “otredad” que reseña lo malo y repudiable frente al modelo social deseado. Aun así, debemos tener en cuenta que este sistema de ideas no funciona de manera “monolítica” sino que siempre existen otras configuraciones simbólicas que también reclaman y luchan por ser incorporadas.

Como ha sido señalado, la discriminación es un fenómeno multifacético dependiente de matrices complejas e históricamente arraigadas. El Estado –en sus distintos niveles: nacional, provincial y municipal–, a través de su estructuración jurídica y del funcionamiento de sus instituciones, tiene la capacidad de regular las relaciones sociales, ya sea fortaleciendo las desigualdades entre los distintos sectores sociales o promoviendo la equidad social en todas sus dimensiones. El Estado Argentino se constituyó

<sup>46</sup> Foucault M., *Defender la Sociedad*, FCE, Buenos Aires, 2000, pp. 218-231.

<sup>47</sup> Althusser L., “Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado” en Zizek S., *Ideología*, FCE, Buenos Aires, 2003.

asentado en una fuerte estratificación y desigualdad social que se fue transformando en las distintas etapas históricas, aún cuando se mantienen resabios discriminadores, tanto en los marcos jurídicos como en el funcionamiento institucional, que deben ser removidos para avanzar hacia un Estado promotor de la equidad y la justicia social. Es por ello que resulta imperativo para la República Argentina la adopción de medidas sustanciales e interdependientes con el objeto de dar plena vigencia al reconocimiento de derechos de la Declaración Universal, cumplimentando las obligaciones contraídas al momento de ratificar los Pactos y Convenciones.

Como quedará fundado a lo largo de este Plan, resultan prioritarias dos medidas orientadas a la eliminación de todas las formas de discriminación: la incorporación a la competencia federal de las situaciones relacionadas con cualquier acto discriminatorio y la elevación a rango de delito de todo acto discriminatorio.

En lo relativo a la competencia federal, es preciso reformar la ley N° 23.592 sobre actos discriminatorios con el objeto de someter a la jurisdicción federal todo acto de esta índole, incluidas las actuales previsiones de la ley respecto de personas que participaren en organizaciones o realizaren propaganda o incitaciones al odio o la violencia<sup>48</sup>.

En lo atinente al establecimiento de penas específicas, es de vital importancia la reforma del artículo 2° de la ley N° 23.592, en el sentido de declarar como acto punible toda difusión de ideas basadas en principios racistas y/o discriminatorios, toda incitación a la discriminación, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos basados en principios racistas y/o discriminatorios contra cualquier persona o grupo de personas, y toda asistencia a las actividades racistas y/o discriminatorias, incluida su financiación.

En el mismo sentido, es de destacar la necesidad de completar los procesos iniciados en el ámbito supranacional. Si bien la ratificación de Con-

<sup>48</sup> *"Cada Estado parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación. (...) Cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista".* Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 2, inc. a, c.

venciones será tratada en el capítulo sobre “Administración de Justicia y Legislación”, el reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir y examinar comunicaciones de personas que alegaran ser víctimas de violaciones a sus derechos por parte del Estado es también fundamental para una completa protección ante actos discriminatorios. Esta medida requiere la declaración expresa de reconocimiento del artículo 14 de la Convención, estableciendo un órgano nacional competente para la recepción y examen de peticiones de personas o grupos de personas. Una autorización semejante fue reconocida con la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos.

## ■ Sociedad

Al analizar las prácticas discriminatorias en Argentina debemos tener en cuenta que las matrices que dieron lugar al surgimiento del Estado-Nación impactaron sobre la sociedad de manera diversa a lo largo de la historia. Como ha sido señalado, la evolución y los cambios a nivel de la constitución de la sociedad civil implicaron el desarrollo de nuevas formas de discriminación que convivieron y conviven con formas anteriores.

Desde el siglo XIX hasta nuestros días, la matriz de construcción de “lo nacional” estableció un determinado vínculo con una otredad cambiante. En este proceso, la sociedad incorporó tales configuraciones a través de distintos mecanismos. Las prácticas sociales y los complejos procesos de afirmación de los distintos grupos humanos generaron comportamientos de valoración, exclusión y/o aniquilamiento de otros sectores sociales.

En la actualidad, mientras el Estado sostiene matrices articuladas desde el momento de su conformación, la sociedad continua articulando discriminaciones superpuestas, reproduciendo y reforzando “sentidos comunes”.

De esta forma se presentan diversas paradojas. Por un lado, los excluidos que se organizan en barrios, cooperativas y comedores populares buscando la fuerza de la unidad, repiten algunas de las pautas culturales que los victimizan. Por el otro, los sectores medios y altos, tienden a encerrarse en verdaderos *ghettos* de acceso selectivo.

Así la sociedad argentina marcha al aislamiento de sus sectores sociales: los más pudientes con seguridad y barrios privados, reclamando más y

mayores penas a costa de perder sus libertades y demandando, por ejemplo, el aumento de las penas por delitos antes excarcelables, las atribuciones discrecionales de la policía para detener por tiempo prolongado antes de notificar al juez de turno, las penas privativas de la libertad por conductas no delictivas (como las faltas) y tantas otras que se vienen impulsando con una deformada visión del concepto de seguridad como contrapuesto a derechos humanos.

En la hegemonía de la globalización, “*los iguales*”, aquellos que construyen su identidad sobre la base de la exclusión de lo diverso –tanto bajo los auspicios de la capacidad económica como de pertenencias simbólicas–, buscan identificarse entre sí. La búsqueda de “*los iguales*” les da la garantía de tranquilidad, reafirmando así la exaltación del individualismo y la desaparición de valores básicos de toda sociedad como la solidaridad.

Bauman<sup>49</sup> examina esta nueva noción de “comunidad” donde “*Comunidad significa mismidad, en tanto que «mismidad» significa ausencia del Otro, especialmente de otro «obstinadamente diferente», capaz de desagradables sorpresas y malicias precisamente por razón de su diferencia. En la figura del extraño (que no es sólo el «desconocido», sino el ajeno, el que esta «fuera de lugar»), los temores de la incertidumbre, presentes en la totalidad de la experiencia de la vida, encuentran su encarnación ávidamente buscada y por tanto bienvenida*”.

De manera coetánea y también como producto de la profundidad de la crisis política y económica de 2001, otros sectores se orientaron hacia la participación y el compromiso social. Las fábricas tomadas y la organización de cooperativas y comedores barriales son algunas de las formas de lucha que surgen ante la crisis de representatividad y la “retirada” del Estado de responsabilidades y funciones.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que existe una memoria de las luchas de anteriores generaciones, ya que es de destacar la canalización de la militancia social en luchas sectoriales y en agrupaciones –bajo la forma de asociaciones civiles sin fines de lucro– en reemplazo de la militancia política, que caracterizara los años ’70. En la Argentina de hoy cerca de 6 millones de personas militan en organizaciones no gubernamentales.

Estos nuevos actores sociales emergentes promueven la participación social y buscan soluciones a la acuciante situación económica y política. Sin

<sup>49</sup> Bauman Z., *Comunidad*, Ed. S XXI, Buenos Aires, 2003, pp. 136 – 137.

embargo, en algunos casos, su mismo accionar reproduce los valores discriminatorios: algunos grupos no parecen trabajar para la inclusión sino para la formación de *ghettos*, una confusión que percibe hasta en el nombre mismo de las ONGs<sup>50</sup>.

Para Habermas, los movimientos sociales alteran las esferas de competencia comunicativa ya establecida e irrumpen para crear una nueva constelación de comunicación, reconocimientos y valores, alrededor de una temática. Es una silenciosa transformación de los valores de una sociedad, un cambio en la gramática de los modos de vida en una cultura política<sup>51</sup>.

En la construcción de un pensamiento alternativo al hegemónico, las organizaciones sociales tendrán un rol protagónico. En tanto que las viejas formas de hacer política están en crisis, estas organizaciones canalizan la inquietud social rescatando formas de participación alejadas de la confrontación político-partidaria<sup>52</sup>. En este sentido, Bourdieu señala que *“en el momento en que las grandes utopías del siglo XIX han entregado toda su perversión, es urgente crear las condiciones de un trabajo colectivo de reconstrucción de un universo de ideales realistas, capaces de movilizar las voluntades sin mistificar las conciencias”*<sup>53</sup>.

Este trabajo colectivo que se nos impone –la gestación de un modelo alternativo al hegemónico, auténticamente democrático, basado en el respeto a la diversidad– requiere del esfuerzo conjunto del Estado y la sociedad.

<sup>50</sup> Entrevista del equipo en La Plata, 2004.

<sup>51</sup> Habermas J., “New Social Movements” en *Telos*, N° 49, New York, 1981.

<sup>52</sup> Ravenna H., *El rol de las Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos en los Procesos Democráticos Latinoamericanos*, Segundo encuentro por un nuevo pensamiento en la Argentina “Democracia, Estado y Desigualdad”. CTA, 1999.

<sup>53</sup> Bourdieu P., *Intelectuales, política y poder*, EUDEBA, Buenos Aires, 2003, pág. 185.

# **III | Diagnóstico**

## Áreas de análisis



# ETARIO

## ■ Niñez y adolescencia

Los niños, niñas y adolescentes en la Argentina representan el 25% de la población total. Trece millones de personas son menores de 18 años en nuestro país. De ellos, más de un 50% es pobre<sup>54</sup>.

La discriminación hacia los niños, niñas y adolescentes tiene dos grandes bases de sustentación. Por un lado, existen ciertas concepciones sociales –cristalizadas en la normativa vigente– que consideran a los niños, niñas y adolescentes como propiedad de los padres y, a lo sumo, como objetos de protección social y judicial pero nunca como sujetos de derechos. Por otro lado, la crisis económica y social ubica a grandes cantidades de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza e indigencia, excluyéndolos del acceso a la salud, educación, vivienda y de aquellos derechos que les aseguran una vida digna y la posibilidad de elaborar un proyecto de vida a futuro.

Las bases ideológico-culturales de la discriminación hacia los niños, niñas y adolescentes tienen sus raíces en la concepción patriarcal, según la cual el *Pater Familiae* se consideraba dueño de las haciendas y de las vidas de su mujer, sus hijos y sus sirvientes. Sobre esta noción se apoya el concepto de patria potestad. Si bien esta concepción evolucionó –dejando atrás conceptos tales como “la letra con sangre entra” o las ideas de que los niños son “arcilla blanda que hay que moldear” y que son potencialmente peligrosos si no se controla su voluntad y se los corrige o “reforma”–, muchos resabios de estas nociones se mantienen en las leyes e instituciones vigentes.

<sup>54</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Contextualización de las condiciones sociales asociadas a la problemática del Trabajo Infantil en la Argentina*, Buenos Aires, 2002, pág. 36.



Históricamente, recién a principios del siglo XX se afianza la concepción de la *infancia* como diferenciada del mundo de los adultos. A mediados del mismo siglo, se reconoce la importancia del afecto en la crianza como parte de un *desarrollo saludable*, en cual los niños pueden expresar sus necesidades. A finales del siglo, se consagra el criterio de que los niños, niñas y adolescentes son *personas en desarrollo* y sujetos de derechos.

La República Argentina aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) mediante la ley N° 23.849, la ratificó en 1990 y le otorgó jerarquía constitucional en la reforma de 1994<sup>55</sup>.

### La Ley de Patronato

Sin embargo, Argentina carece de políticas integrales para el pleno desarrollo y protección de la niñez y el régimen jurídico vigente es contrario al concepto de la Convención antes mencionada, en el sentido de considerar a los niños como sujetos de derechos. Se continúa aplicando la ley N° 10.903 de 1919 o Ley de Patronato, que está basada en la doctrina de la “situación irregular” y en virtud de la cual los “menores” son objeto de “protección judicial”<sup>56</sup>. Asimismo, se mantiene el “Régimen Penal de la Minoridad”, basado en las leyes N° 22.278 y N° 22.803 que fueron sancionadas por la dictadura 1976-1983.

La noción de “menor” es la base sobre la que se construyó la doctrina de la “situación irregular”. Según esta doctrina, *menor* es toda persona de menos de 18 años, que se encuentre en *peligro material o moral*: esto es, todo menor abandonado, o que frecuenta *sitios inmorales*, o que es incitado por sus padres a realizar actos perjudiciales para su salud, o que practica la mendicidad, la vagancia, etc. e, incluso, aquél que delinque, aquél al que se le imputa un delito o infracción a la ley. Ante estas situaciones, esta doctrina plantea que el Estado tiene la función *paternalista de tutelar*, a través del juez de menores, que cumple el rol de un “buen padre de familia”.

Esta concepción según la cual el Estado *reeduca, resocializa* al niño separándolo del ámbito que *contribuye a su formación desviada* llevó, en la práctica, a la *criminalización e institucionalización* de una masa considerable de niños, niñas y adolescentes, otorgándole a los *jueces de menores* facultades

<sup>55</sup> Constitución Nacional, art. 75, inc. 22.

<sup>56</sup> Comité de los Derechos del Niño - ONU, *Examen de informes de los Estados: Observaciones a Argentina*, 31º período de sesiones, octubre 2002.

discrecionales, en sentido de poder mantener reclusos en “Institutos de Menores” a niños, niñas y adolescentes hasta los 21 años, violando los derechos y garantías fundamentales que todo ser humano posee en un Estado de Derecho. Esta es probablemente la más grave discriminación que se comete en nuestro país contra los niños, niñas y adolescentes.

La concepción de los *menores como objeto de tutela* subsume distintas situaciones bajo una única mirada, sin alcanzar a distinguir entre aquellas porciones de la infancia que son víctimas de delito (niños y niñas abusados, obligados a mendigar o a prostituirse), imputadas de delito (robo, lesiones u homicidio) o que simplemente poseen necesidades básicas insatisfechas (niños y niñas abandonados o sin familia, etc.) que necesitan protección y asistencia.

El Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (CONNAF), creado por el decreto 1606/90, es el órgano administrativo ejecutor de las medidas tutelares dictadas por el Poder Judicial de la Nación. Su función es hacer operativa la institucionalización de los menores objeto de tutela y funciona de manera tal que sustenta y es sustentado en base al sistema de Patronato. El CONNAF, a su vez, ejecuta la casi totalidad de su presupuesto en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, lo que genera una gran inequidad respecto del resto de las provincias. Esta política institucional, cuya vigencia alcanza casi un siglo, ha producido un funcionariado e intereses específicos muy rígidos, difíciles de remover e impermeables a los cambios necesarios para que en nuestro país se respeten los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Mientras esta concepción –presente en el ordenamiento normativo e institucional con que se trata el tema de la infancia– no sea revisada a fondo, la discusión seguirá girando alrededor de falacias tales como que los problemas centrales para resolver la situación de la infancia son la edad de imputabilidad penal o la falta de recursos, personal e institutos para recluir a los menores.

La situación de los “Institutos de Menores” es un tema que no puede ser soslayado al momento de considerar la discriminación hacia los jóvenes y adolescentes. Como parte de un trabajo que implicó visitas por varios meses a los institutos de menores provinciales, una de las instituciones entrevistadas nos proporcionó el siguiente panorama: *“hay más de 100 niños y adolescentes en posible conflicto con la ley penal que permanecen detenidos en condiciones infrahumanas bajo la responsabilidad del Gobierno de la Provincia,*

*durante lapsos que ninguna ley penal liberal del mundo autorizaría siquiera para los mayores*<sup>57</sup>. Todas las instituciones entrevistadas acuerdan que los “Institutos” no cumplen su función de proteger, rehabilitar, capacitar y formar a los jóvenes sino que, por el contrario, suelen ser el inicio de carreras delictivas producto del resentimiento que generan en los jóvenes por el trato recibido allí<sup>58</sup>.

La vigencia de la Ley de Patronato y del Régimen Penal de la Minoridad lleva en nuestro país al absurdo de que menores de 16 años (inimputables por ley) terminan siendo encarcelados, con el agravante de serlo por tiempo indeterminado, sin proceso alguno y sin condena. En el ámbito de la justicia federal, los actuales Asesores de Menores continúan aplicando la referida doctrina de la “situación irregular”, lo que acarrea que los niños y jóvenes que debieran ser defendidos terminen siendo institucionalizados y privados de su libertad por iniciativa de los propios “defensores no penales”. En la mayoría de los casos, cuando los jóvenes entran al sistema jurídico-policial, salen sólo a los 21 años con heridas irreversibles en su subjetividad.

Centrar el eje del debate en la edad de la imputabilidad es poner el énfasis en la culpabilidad cuasi intrínseca de los niños, niñas y adolescentes sin analizar lo que sucede al interior de una sociedad que no protege a su infancia, retrotrayéndonos a situaciones del siglo XIX o de la dictadura 1976-1983.

Una grave consecuencia –derivada de la falta de políticas integrales de protección de la niñez y de la aplicación de la Ley de Patronato y del Régimen Penal de la Minoridad o regímenes provinciales afines– es que en un número importante de provincias la detención de niños y jóvenes se realiza en comisarías. Un estudio realizado por la institución no gubernamental antes citada, encontró que en la provincia estudiada, había *“detenidos alrededor de 146 niños y adolescentes de entre 8 y 19 años en recintos policiales de la Provincia. La permanencia en recintos policiales alcanza hasta 120 días y, a menor edad, se constata mayor tiempo de permanencia. Esta situación irregular se remonta a los años 80”*<sup>59</sup>. Este tipo de permanencia irregular en recintos policiales imposibilita una adecuada atención de los niños y adolescentes y

<sup>57</sup> Entrevista del equipo en Córdoba, 2004.

<sup>58</sup> Entrevistas del equipo en Córdoba, Mendoza, Río Negro, Salta, 2004.

<sup>59</sup> Entrevista del equipo en Córdoba. Información similar está contenida en el *Informe Complementario del Colectivo de ONGs de Infancia y Adolescencia* elevado al Comité de Expertos en Derechos del Niño - ONU, septiembre 2002.

obstaculiza sus posibilidades de rehabilitación y reinserción a la vida social. No tienen verdadero proceso, ni garantías ni asistencia legal<sup>60</sup>.

### Los Institutos de Menores

Las condiciones de vida de la población infantil y adolescente internada en los Institutos de Menores son también muy graves: *“los recintos están superpoblados, las celdas son pequeñas y hay hacinamiento. Los más chicos, que pueden tener hasta 8 años, comparten el recinto con mayores. El mobiliario, cuando lo hay, es deplorable, las frazadas insuficientes. Muchas veces no hay suficiente luz ni ventilación. Los sanitarios son inmundos y no hay agua caliente. La comida insuficiente y a veces no sacan a los jóvenes a los patios a hacer ejercicio y tomar sol. No reciben servicios educativos y poca atención médica o asistencia psicológica casi nula”*<sup>61</sup>.

Un tema de gran importancia es el referido al personal que atiende estos “Institutos”. En la mayoría de los casos, suelen ser policías que no están entrenados para el tratamiento penitenciario y menos para trabajar con menores de edad. Nos han reportado numerosos casos de abusos del personal de custodia: retención de alimentos dejados por familiares, violencia física, vejaciones, apremios ilegales, etc. Informan los entrevistados que, debido a estas condiciones, se repiten los intentos de suicidio, autolesiones y manifestaciones de reclamo riesgosas. En los últimos años se han producido motines, protestas y algunas muertes en varias provincias<sup>62</sup>.

Si bien en algunas provincias se ha avanzado hacia la modificación de la legislación y la desjudicialización del tema de la niñez, el panorama antes descrito y las condiciones de los Institutos de Menores fue mencionado en varias de nuestras entrevistas<sup>63</sup>.

La situación de la niñez en Argentina ha motivado que distintos organismos de Naciones Unidas –como el Comité de los Derechos del Niño, el Comité contra la Tortura y el Grupo de Detenciones Arbitrarias– manifestaran su preocupación por los niños privados de libertad en nuestro país, efectuaran recomendaciones y exhortaran al país a modificar la legislación nacional.

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> *Idem.*

<sup>62</sup> *Idem.*

<sup>63</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Salta, 2004.

## Niñez y pobreza

Con el objeto de buscar soluciones tendientes a superar la marginación y discriminación de la infancia resulta necesario advertir cuáles son las condiciones de vida de la mayoría de los niños, niñas y adolescentes. La situación de la infancia y la adolescencia en nuestro país se caracteriza por el retroceso profundo en el acceso y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. El conjunto de la población infantil y juvenil ha sufrido directa o indirectamente las consecuencias de los procesos de vaciamiento productivo, concentración de la riqueza, precarización laboral y desocupación<sup>64</sup>.

Si analizamos indicadores socio-económicos podremos tener un panorama de la situación de exclusión en que viven los niños, niñas y adolescentes en nuestro país. La Encuesta Permanente de Hogares del INDEC señala que en octubre de 2001 un 70% de niños y adolescentes estaba afectado por condiciones de hacinamiento crítico y un 28,8% padecía de servicios sanitarios deficientes en los 28 aglomerados urbanos estudiados<sup>65</sup>.

Entre 1991 y el 2001 el porcentaje de personas menores de 18 años bajo la línea de pobreza aumentó en un 72,8%, mientras que el porcentaje de indigentes se cuadruplicó (+322%). Los mayores aumentos se dieron entre adolescentes de 15 a 17 años<sup>66</sup>.

Las mayores tasas de pobreza e indigencia de los menores de 18 años se concentran en las regiones del Noroeste (61,2% bajo la línea de pobreza, 23% bajo la línea de indigencia), Noreste (71% bajo la línea de pobreza, 37,3% bajo la línea de indigencia) y Región Metropolitana (GBA: 48,2% bajo la línea de pobreza y 46,6% bajo la línea de indigencia)<sup>67</sup>.

Otras fuentes indican que, en nuestro país, el 60% de los menores de 18 años y el 53,1% de los menores de 15 años son pobres. Sobre 2.800.000 niños, 1.486.000 viven en familias que no pueden comprar una canasta de

<sup>64</sup> Naddeo M. E., *Declaración presentada en el Plenario del Consejo de los Derechos del Niño*, mimeo, mayo 2004.

<sup>65</sup> Fuente: INDEC – EPH, Onda octubre 2001.

<sup>66</sup> Cieza D. et al., *Informe Preliminar sobre la crisis social y la situación de la Niñez, Adolescencia y Ancianidad en la Argentina*, Passaporto dei Diritti, Istituto Nazionale di Assistenza, Buenos Aires, 2004.

<sup>67</sup> *Idem* en base a INDEC, *EPH Series de Análisis Social*, Buenos Aires, marzo 2003.

alimentos y servicios básicos, y resultan preocupantes los niveles de deserción escolar y la falta de contención familiar<sup>68</sup>.

## Educación

En lo que hace a la dimensión educativa, la asistencia a la escuela y la repitencia de los jóvenes está directamente vinculada a la pobreza y al trabajo infantil. Entre los jóvenes activos (ocupados y desocupados), el 72,4% no asiste a la escuela<sup>69</sup>. “*Los niños que trabajan tienen más propensión a un pobre desempeño escolar*”<sup>70</sup>. Si bien los índices de asistencia escolar son relativamente altos en nuestro país, existe una estrecha correlación entre pobreza y falta de escolaridad: según datos oficiales, para el 2002 se calculaban que 500 mil jóvenes no trabajaban ni estudiaban<sup>71</sup>.

## Mortalidad infantil

Aún cuando en el largo plazo (de los años ‘70 en adelante) las tasas de mortalidad infantil de menores de un año descendieron en todo el país, cabe destacar que en los últimos años, tanto en Formosa como en Tucumán, han aumentado (Formosa: 1999, 26,9%; 2001, 28,9% - Tucumán: 1999, 19,8%; 2001, 24,5%)<sup>72</sup>. Asimismo, para el año 2002, la cantidad de niños y niñas menores de un año que han muerto por causas evitables ha aumentado en el conjunto del país, profundizándose la diferencia entre las jurisdicciones con mayores y menores recursos<sup>73</sup>.

En este sentido, se puede afirmar que el desarrollo pleno de los niños, niñas y adolescentes se ve directamente afectado por la insatisfacción de las necesidades alimentarias básicas, la falta de acceso a servicios sanitarios y a una formación adecuada.

<sup>68</sup> Datos brindados por el señor Experto integrante del Comité del Niño previsto por la Convención Internacional, Dr. Norberto Liwsky, entrevista del equipo en Buenos Aires, 2004.

<sup>69</sup> Fuente: SIEMPRO, 2001. Tomado del Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescentes (2002)

<sup>70</sup> Feldman S., “Los niños que trabajan en la Argentina” en Feldman S., García Méndez E. y Araldsen H., *Los niños que trabajan*, UNICEF Argentina, Buenos Aires, 1997. Véase también *La Nación*, 9 de octubre de 2000.

<sup>71</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Contextualización de las condiciones sociales asociadas a la problemática del Trabajo Infantil en la Argentina*. Programa Internacional para la erradicación del trabajo infantil (IPEC), Buenos Aires, 2002.

<sup>72</sup> Fuente: Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud y Acción Social, 2001.

<sup>73</sup> Fuente: INDEC, 2003.

## Trabajo infantil

Nuestro país ha ratificado el Convenio N° 138 de la OIT sobre Edad Mínima de Admisión al Empleo (1973), que establece los 18 años para el trabajo. Sin embargo, todavía se aplica en la práctica el viejo ordenamiento legal y el límite etario en que se permite el trabajo de menores en la legislación oscila entre 14 y 15 años. Debajo de esa edad se habla de trabajo infantil. Si bien en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social funciona la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y la Secretaría de Derechos Humanos ha iniciado una campaña en los medios de comunicación con ese mismo objetivo, en Argentina no existen aún políticas públicas tendientes a erradicar el trabajo infantil. Esto es totalmente contradictorio en un país donde el desempleo de los adultos es muy alto y todos los niños deberían estar estudiando.

El trabajo infantil, aunque extendido, se mantiene oculto en la ilegalidad y existen muy pocos estudios sobre las condiciones del trabajo de los menores de 14 años. Algunos organismos calculan que existen aproximadamente 2 millones de niños trabajando, muchos de ellos en condiciones deplorables de explotación<sup>74</sup>. El trabajo infantil genera consecuencias en el desarrollo físico y psíquico de los niños, afecta su salud, reduce sus perspectivas educativas e hipoteca su futuro, atrapándolos en un círculo de reproducción de la pobreza y la exclusión social.

## Educación sexual y género

La ausencia de educación sexual en las escuelas tiene como consecuencia que, en nuestro país, cada año nazcan 110.000 bebés cuyas madres tienen entre 10 y 19 años. La oposición más fuerte a la inclusión de estos contenidos proviene de los sectores más conservadores de nuestra sociedad, quienes alegan que esto implicaría una incitación a reducir la edad de la iniciación sexual. Sin embargo, un estudio sobre la población adolescente en Argentina muestra que la edad promedio de iniciación sexual ronda los 15 años, lo que indicaría que muchos niños y niñas se inician sexualmente a edades más tempranas aún. Según este informe, un 34,4% no tomó ninguna precaución para evitar el embarazo en su primera relación sexual<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Fuente: Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2004.

<sup>75</sup> Sociedad Argentina de Ginecología Infanto Juvenil (SAGI) sobre la base del "Estudio sobre la población adolescente en la Argentina" en *Clarín*, 11 de noviembre de 2004.

En este caso, la discriminación de género afecta a las adolescentes que ven frustradas sus posibilidades de desarrollo físico, social y educativo cuando tienen que hacerse cargo de un bebé. En el mismo estudio se informan los motivos alegados por el grupo que no usó ningún método anticonceptivo en la primera relación sexual: en el 33,3% de los casos se debió a la negativa del varón, el 32,6% no lo hizo por falta de información y el 5,1% porque su iniciación sexual se debió a una violación.

En la misma muestra se indica que el 33% de las adolescentes estaban fuera del sistema educativo, sólo el 58% tenía el secundario completo y el 20% reconoció que no estudiaba ni trabajaba.

## **Violencia**

La violencia familiar y el abuso sexual en sus hogares es otra manifestación de discriminación hacia los niños, niñas y adolescentes. Esta violencia está basada en los mecanismos de poder ejercidos por los adultos en las relaciones familiares patriarcales, en las que el padre detenta el poder sobre la mujer y los hijos. En muchas ocasiones son las madres las que maltratan a sus hijos, siendo ellas también maltratadas por los maridos, como parte de una cadena de poder intrafamiliar que somete al más vulnerable. La violencia y abuso familiar contra los niños y niñas se verifica en todas las clases sociales y con participación de distintos familiares o allegados adultos.

En nuestra cultura está aún legitimado que los padres y madres puedan ejercitar violencia física sobre sus hijos “para corregirlos”, de la misma manera que antaño se aceptaba que los maestros corrigieran a los niños con castigos físicos. Sólo se consideraba impropia aquella violencia que causaba “excesivo daño”. Sin embargo, estas conductas sociales hoy van siendo progresivamente revisadas y ya no se acepta que un maestro golpee a un niño o niña. Aún así, en nuestra sociedad cotidianamente se presentan casos de niños y niñas muertos y/o abusados sexualmente por sus padres y/o convivientes o maltratados sin que haya políticas sistemáticas de detección del maltrato infantil en las escuelas y los hospitales. Recientemente se han desarrollado, en algunas provincias, líneas telefónicas para denunciar maltrato infantil. Pero no se realizan campañas masivas tendientes a deslegitimar y prevenir la violencia física y psicológica contra los niños, niñas y adolescentes, ni para proteger sus derechos fundamentales a fin de vivir una vida libre de violencias.



## Niños y niñas en situación de calle

La violencia familiar y la falta de contención familiar e institucional genera dificultades en la formulación de un proyecto de vida para los jóvenes y deriva en que muchos niños y niñas busquen sobrevivir en la calle. Los niños, niñas y adolescentes en situación de calle son objeto de todo tipo de abusos y malos tratos. Chicos entrevistados con *historia de calle* nos describieron su vida: varios de ellos habían sido llevados presos por “portación de facha o portación de rostro”: muchos chicos manifiestan que “*los careta nos dicen negros de mierda*”<sup>76</sup>.

Las palabras de una niña de 12 años son suficientemente elocuentes sobre la situación de la niñez que sobrevive en la calle: “*cuando uno no tiene padres, los demás se aprovechan y el juez te interna [menciona el lugar donde estuvo internada, institución de la que escapó] (...). Ese lugar es lo más alejado de la protección de los niños. (...) Incluso allí algunos celadores te dan fasos de marihuana para que no jodás*”<sup>77</sup>.

La experiencia de los chicos entrevistados ha sido de malos tratos en las comisarías y en diversas instituciones (institutos de menores, colonias y hospitales). Varios de ellos se habían escapado de esas instituciones “*por andar en la calle*” y “*porque, por ejemplo, en el Hospital te mantienen dopada todo el día*”<sup>78</sup>.

Otros chicos relataron la experiencia que sufrieron en su ciudad durante una *razzia* masiva para sacar a los chicos de la calle en por motivos turísticos, que tuvo lugar en enero de 2002. “*Para limpiar las calles de niños y niñas pidiendo o limpiando vidrios, se llevaron a todos los chicos de la calle y los metieron en los calabozos. Nos sentíamos como que éramos delincuentes*”, expresan<sup>79</sup>. Este relato presenta una forma de criminalización de la niñez pobre y da cuenta de la indiferencia de algunos sectores sociales y de las instituciones oficiales para encontrar soluciones a los problemas de fondo.

En el mismo episodio, una chica de 16 años presente relata que fue llevada a los calabozos de la comisaría del menor con su hermanito de 3 años: “*no te dejaban ni ir al baño, (...) pusieron juntos a chicos y a grandes y luego te llevaban al forense*”<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Entrevista del equipo en Mendoza, 2004.

<sup>77</sup> *Idem.*

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> *Idem.*

<sup>80</sup> *Idem.*

Para los chicos en situación de calle, la escuela tampoco suele ser un espacio contenedor. Uno de los jóvenes entrevistados cuenta cómo se siente discriminado y *“verdugueado por la preceptora”* en la escuela, donde también recibe el insulto de *“negro de mierda”*. Este muchacho de 16 años fue detenido por *“portación de rostro”* cuando se dirigía a la escuela: *“la escuela te cierra las puertas cuando se enteran que tenés una historia de calle, droga y violencia”*<sup>81</sup>.

Muchos de los niños y niñas en situación de calle recurren a sustancias inhalables que los anestesian para paliar el hambre y el frío y olvidar el abandono y los abusos. Esta sustancia –conocida como *“pegamento”*, que destruye la médula ósea y las células cerebrales– es la droga de los niños pobres en toda América Latina y, con preocupación, confirmamos que también lo es en nuestro país. Los niños, niñas y adolescentes señalan que sienten el rechazo y la falta de solidaridad de los transeúntes: *“cuando estás en la calle y te estás drogando te miran con asco y te dicen drogadicto de mierda”*. Para ellos, éste es uno de los aspectos más dolorosos de su situación. Al preguntarles cómo les gustaría que fuera la reacción de la gente responde una joven de 16 años: *“Quisiera que la gente se acercara. (...) Me hubiera gustado que me hablaran”*<sup>82</sup>.

En las distintas provincias existen iniciativas no gubernamentales con distintas orientaciones, que contienen a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Algunas de estas instituciones tienen buena coordinación con la policía local para que les deriven a los chicos que encuentran solos pero estas iniciativas son puntuales, insuficientes para abordar la problemática y no suelen recibir el apoyo ni el control oficial necesario<sup>83</sup>.

Algunas de las instituciones entrevistadas tienen un buen diagnóstico de las barriadas pobres de donde provienen los niños y de las formas en que se protegen en pequeños grupos. La percepción de ellas es que *“el número de niños en la calle ha ido en aumento en los últimos años y el promedio de edad es cada vez más bajo.”* Explican cuáles son los mecanismos de discriminación que operan en la población hacia estos niños: *“los discriminan por los tatuajes, porque son morochos o porque bajan todos juntos en bicicleta, la gente los discrimina porque piensa que son delincuentes o sus cómplices”*<sup>84</sup>.

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> *Idem.*

<sup>83</sup> Entrevistas del equipo en Río Negro y Neuquén, 2003.

<sup>84</sup> *Idem.*

Las políticas asistenciales respecto a los niños, niñas y adolescentes también varían según las provincias o los municipios. En algunas provincias existen buenas iniciativas públicas y de organizaciones no gubernamentales para proteger niños víctimas de violencia o abandono. Sin embargo, el presupuesto no alcanza o bien no está correctamente administrado.

Los jóvenes y niños de los sectores excluidos suelen identificarse con manifestaciones culturales que expresan la realidad en que viven, transformando el “estigma que los discrimina en emblema”<sup>85</sup>, clamando porque se reconozca su existencia. Un ejemplo de esto es el fenómeno de la *cumbia villera*, música que los identifica porque expresa su realidad con letras de contenido marginal. Asimismo, la serie televisiva *Tumberos* también suscitó este tipo de identificación en muchos niños y adolescentes pobres. Sin embargo, varios de estos contenidos profundizan la visión que la sociedad tiene de ellos, devolviéndoles una imagen que fortalece la idea de que no tienen otro destino posible que la calle, la delincuencia o la cárcel. De esta forma se naturaliza una situación social que es imperioso cambiar para que estos niños, niñas y adolescentes puedan desarrollar todas sus potencialidades como seres humanos y su destino sea diferente.

### **Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes**

Los aspectos más brutales de la discriminación de los niños, niñas y adolescentes se manifiestan en la explotación sexual, el tráfico y la trata con fines de prostitución y turismo sexual. En 2001 nuestro país ha ratificado el Convenio N° 182 de la OIT sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y de las Acciones Inmediatas para su Eliminación y creó la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) en el ámbito de la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La tarea que se debe realizar en este campo es vastísima, en tanto la explotación sexual comercial infantil se basa en una relación de poder ejercida por aquellas personas, incluidos los clientes, que abusan de los cuerpos de los niños, niñas y adolescentes, obteniendo provecho de su comercialización para prácticas sexuales. La información sistemática sobre el tema es muy escasa y los programas y acciones concretas para prevenir, investigar y sancionar a los delincuentes –que obtienen enormes ganancias con la explotación de nuestros niños y niñas– son más escasos aún.

<sup>85</sup> Véase Goffman E., *Estigma*, Amorrurtu Editores, Buenos Aires, 1980.

La clandestinidad del tráfico de menores con fines de explotación sexual impide tener datos cuantitativos del problema. Sin embargo, el estudio realizado por UNICEF sobre “La Niñez Prostituida. Estudio sobre Explotación Sexual Comercial Infantil en la Argentina” da cuenta de la envergadura del problema y confirma “*la presencia de niños y jóvenes prostituidos de ambos sexos, tanto en lugares cerrados (burdeles, saunas, clubes, etc.) como abiertos (discos, pubs, agencias, etc.) o en la calle*”<sup>86</sup>. Si bien, como ha sido señalado, las estimaciones cuantitativas se ven impedidas por la clandestinidad y la diversidad de las modalidades que asume este tipo de explotación, la investigación realizada pudo constatar la existencia de niños y niñas prostituidos en todas las regiones estudiadas y bajo todos los tipos de explotación sexual.

Los daños físicos y psicológicos infringidos por la explotación sexual de menores la convierten en una de las formas más abusivas y aberrantes de la discriminación infantil. Los niños y niñas explotados por las redes de traficantes y/o proxenetas diversos afrontan diariamente graves riesgos para su salud, entre ellos la exposición al VIH y las enfermedades de transmisión sexual, los embarazos no deseados y la adicción a estupefacientes<sup>87</sup>.

### Poscriptum

Cuando ya se había terminado de redactar este capítulo tuvo lugar la tragedia del recital del grupo de rock *Callejeros* en el “boliche” República Cromagnon, con un saldo de 193 jóvenes muertos. Este siniestro puso en evidencia la explotación comercial a la que son sometidos los jóvenes por la inescrupulosidad de empresarios y por la falta de controles estatales sobre la seguridad de los lugares donde se reúne la juventud. “*La falta de oportunidades y la desprotección absoluta del Estado son factores determinantes para explicar el maltrato social que sufre la mayoría de los jóvenes. (...) Nunca fue tan difícil ser joven*”, concluye el investigador Marcelo Urresti<sup>88</sup>.

Véanse especialmente las propuestas N° 17, 23, 24, 25, 47, 48, 49, 54, 87, 88, 89, 90, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 159, 164, 168, 180, 183, 184, 188, 195, 202, 209, 236 y 239.

<sup>86</sup> UNICEF Argentina, *La Niñez Prostituida. Estudio sobre Explotación Sexual Comercial Infantil en la Argentina*, Buenos Aires, 2001.

<sup>87</sup> *Idem*.

<sup>88</sup> *La Nación*, 9 de enero de 2005.

## ■ Adultos mayores

### Dinámicas poblacionales, envejecimiento y discriminación

Aun cuando la prolongación de la vida humana –producto del avance científico– es uno de los logros del siglo XX, ella trae aparejada, para la franja etaria de adultos mayores, el surgimiento de nuevos desafíos y problemas sociales, que conllevan en muchos casos situaciones de discriminación.

Envejecer es un proceso dinámico, gradual, natural e inevitable, en el que se dan cambios a nivel biológico, corporal, psicológico y social, que transcurre en el tiempo y está delimitado por éste. No constituye una etapa rígida sino que es una parte más del crecimiento del ser humano como lo son la niñez, la adolescencia o la adultez<sup>89</sup>.

En cada contexto histórico-social se construye una imagen y un rol de las personas mayores, valoradas de manera distinta. En muchas sociedades los ancianos son estimados por ser los que guardan el conocimiento de sus culturas y por la experiencia que han acumulado a lo largo de los años. “Cada vez que se muere un anciano o anciana, es para nosotros como que se nos quemara una biblioteca entera, porque nuestra cultura es oral”, señalan representantes de pueblos originarios de nuestro país<sup>90</sup>. En estas culturas los ancianos y ancianas son respetados y cuidados.

El modo en que se elaboran los cambios biológicos, psicológicos y sociales que trae aparejado el paso del tiempo es producto de condicionantes socio-culturales previos. Cuando se otorga un signo negativo a estas transformaciones psico-sociales y corporales, se relega a las personas mayores a una relación de subordinación y pasividad, descalificándolas como sujetos de acción, negando su capacidad de autonomía y participación social. En la mayoría de los casos, se considera a los adultos mayores como “objetos de cuidados”.

En nuestra sociedad, donde se valora a los seres humanos por su vinculación con la capacidad de producir o de acumular riqueza material, el paradigma a emular resulta ser el de la juventud, sana, fuerte y productiva. En sentido inverso, se ha cargado de signos negativos la ancianidad, asociándola a la enfermedad, la incapacidad y la improductividad. Sobre la ba-

<sup>89</sup> Viguera V., *Educación para el envejecimiento*, Curso Virtual, Buenos Aires, s/f.

<sup>90</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, 2004.

se de esta valoración negativa estereotipada se han generado toda clase de actitudes y prácticas discriminatorias, que van desde el aislamiento y zaherimiento en el seno de la familia, la falta de respeto en la vía pública y el maltrato en las instituciones hasta la ausencia de políticas públicas dirigidas a esta etapa de la vida del ser humano. Un ejemplo de esta situación, imagen del mayor ultraje hacia las personas mayores en nuestra sociedad, son las larguísimas colas de jubilados que, bajo el sol o la lluvia, esperan durante horas el momento de cobrar sus magros haberes jubilatorios.

La combinación de los fenómenos de aumento de la esperanza de vida –producto de los avances científicos y la disminución de la mortalidad– y de baja de la fecundidad, tienen como resultado que las poblaciones hayan envejecido. En nuestro país, la pirámide poblacional verifica un aumento de la franja de mayores de 60 años y una transformación en la conformación de la pirámide familiar tradicional, con más abuelos que hijos<sup>91</sup>.

La población mayor de 65 años argentina ha variado de un 7% (en 1950) a un 13,3% (en 2000)<sup>92</sup>. El proceso de envejecimiento en la Ciudad de Buenos Aires es el más acentuado de todo el país: el porcentaje de personas adultas mayores (17,2%) es superior al porcentaje de jóvenes (16,9%)<sup>93</sup>.

A nivel nacional, la esperanza de vida al nacer aumentó de 62,7 años en 1950-1955 (60,4 años para los varones y 65,1 para las mujeres) a 71 años en 1985-1990 (67,6 años para los varones y 74,6 para las mujeres). Esta tendencia continúa acentuándose pero con grandes diferencias según clases sociales.

## Trabajo y jubilación

Durante la década del '90, la precarización laboral y el desempleo tuvieron como resultado, en Argentina, la expulsión de una enorme cantidad de personas mayores del mercado laboral: muchos sin tener la edad suficiente para acogerse a la jubilación, otros no incluidos en sistemas previsionales, al tiempo que los que accedieron al sistema jubilatorio encuentran que los ingresos son mínimos y no alcanzan a cubrir las necesidades básicas.

La edad se ha convertido el principal elemento de discriminación para

<sup>91</sup> Cieza D. et al., *op. cit.*

<sup>92</sup> CEPAL, *Panorama Social en América Latina 1999-2000*, Buenos Aires, 2000, pp. 112-113.

<sup>93</sup> INDEC, *Aquí se cuenta. La población de Argentina envejece*. Revista Informativa del Censo 2001, N° 6, Agosto 2003.

el acceso laboral de las personas en nuestro país. En los avisos de solicitud de personal habitualmente se indican topes de edad que excluyen a personas mayores de 35 años. Las diferencias, cada vez más agudas, entre ricos y pobres se proyectan con más fuerza sobre las personas de la tercera edad –carentes de recursos, excluidas por la sociedad y sin políticas públicas adecuadas por parte del gobierno nacional y los gobiernos provinciales–, agudizando los niveles de marginación y discriminación hacia los adultos mayores de los sectores más pobres.

En las regiones más pobres, rurales y con mayor población aborigen del país, son más frecuentes los hogares multigeneracionales, es decir, aquellos donde los ancianos viven con hijos y nietos. En las zonas urbanas, por el contrario, predominan hogares integrados exclusivamente por adultos mayores<sup>94</sup>. Asimismo, los adultos mayores de los pueblos indígenas figuran entre las personas con menor cobertura previsional del país.

Entre los varones adultos mayores, un alto porcentaje vive en pareja (entre un 70% y un 85%), mientras que sólo entre un 55% y un 60% de las mujeres se declaran casadas o unidas. Esta diferencia obedece a una combinación de mayor viudez femenina, a la mayor expectativa de vida de las mujeres y a que los hombres tienden a unirse de nuevo tras separarse o enviudar, si bien son menos las mujeres que en la actualidad tienen jubilaciones propias<sup>95</sup>. Asimismo, las mujeres ancianas suelen tener menor grado de escolaridad, menor experiencia financiera y menor acceso a la asesoría legal, lo que genera una situación de mayor vulnerabilidad de las mujeres adultas mayores y una mayor feminización de la pobreza de este sector<sup>96</sup>.

Los adultos mayores de los sectores más pobres, en particular las mujeres, son las personas más expuestas a sufrir marginación y discriminación social y económica en nuestra sociedad.

El término “jubilación”, que proviene de la palabra *júbilo*, implica el ser merecedor de un reconocimiento y una recompensa por largos años de trabajo<sup>97</sup>. Sin embargo, en nuestro país al igual que muchos otros, las jubilaciones, cuando las hay, son menores que los salarios y constriñen las condi-

<sup>94</sup> CEPAL, *op. cit.*, pág. 114.

<sup>95</sup> Centro de Información para Argentina y Uruguay (CINU), “La mitad de los adultos mayores carece de ingresos en América Latina y el Caribe” en *Comunicado de prensa de CEPAL*, 23 de marzo de 2004.

<sup>96</sup> Cieza D. et al., *op. cit.*

<sup>97</sup> Véase “¿Jubilados o Retirados?” en El Portal del Adulto Mayor, [www.portalgeriatrico.com.ar](http://www.portalgeriatrico.com.ar).

ciones de vida. Los conceptos como “clase pasiva” o “retiro” ubican a las personas fuera del mercado laboral, fuera de la producción. Estas nociones se hacen extensivas a todas las demás facetas de la vida y se despoja a las personas mayores de todo potencial activo y creativo en la vida sexual, afectiva y en todo otro ámbito sea familiar, social, laboral, profesional, político, etc.

En Argentina, el porcentaje de población de zonas urbanas de más de 65 años que recibía ingresos en concepto de jubilaciones y pensiones era de 77% en 1997<sup>98</sup>. Sin embargo, la extensión de los beneficiarios de ingresos por jubilaciones y pensiones no puede ocultar que los montos son exigüos y que, en general, no alcanzan a cubrir las necesidades básicas.

Aun así, los porcentajes de personas con cobertura del sistema previsional en áreas rurales y fuera de grandes ciudades son notablemente menores. Según SIEMPRO actualmente hay alrededor de 500.000 personas de 70 y más años sin cobertura previsional en los 28 aglomerados urbanos cubiertos por EPH (sin incluir los aglomerados incorporados en la última onda). Las provincias con menor cobertura previsional de los mayores de 70 años son Corrientes (34,9%), Misiones (31,6%), Jujuy (31,3%), Ciudad de Buenos Aires (26,8%)<sup>99</sup>. Esta situación se agrava si se amplía la edad a los 65 años. Otros relevamientos señalan que para 1999 había un total de 1.700.000 personas sin jubilación ni pensión<sup>100</sup>.

Los sistemas previsionales tienen por objetivo principal proteger a la población de los riesgos de la vejez, el fallecimiento del sostén del hogar (para cónyuges e hijos menores o discapacitados) o de la invalidez<sup>101</sup>. Nuestro sistema previsional comenzó a presentar déficits en la década del '60, como producto del envejecimiento de la población, la mala administración, la progresiva precarización laboral (caída del salario real, crecimiento de la informalidad y aumento del desempleo) y la evasión fiscal. En los años '90, la reforma previsional disolvió por decreto el Instituto Nacional de Previsión Social y las Cajas de Asignaciones Familiares, introduciendo un régimen mixto de reparto (estatal) y de capitalización (AFJP privadas) con la

<sup>98</sup> CEPAL, *op. cit.*, pág. 121.

<sup>99</sup> Fuente: SIEMPRO en base a datos de la INDEC – EPH, Onda octubre 2002.

<sup>100</sup> Véase Consultora Equis, *Sin privilegios*, Buenos Aires, noviembre de 1999.

<sup>101</sup> Bertranou F., Grushka C. y Rofman R., *Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina*. Separata de la VII Conferencia de Actuarios y Financistas a Nivel Internacional - Conferencia Interamericana de Seguridad Social, San José de Costa Rica, agosto de 2002, pág. 21.



sanción en 1993 de la ley N° 24.241 que puso en vigencia el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. El decreto 2284/91, publicado en el Boletín Oficial del 31 de octubre de 1991, dispuso la transferencia al Estado Nacional de la totalidad de los bienes y los recursos que pertenecían a los beneficiarios del sistema previsional estatal y a los trabajadores en actividad.

Al sancionarse la ley N° 24.241 se dispuso la baja de las contribuciones patronales, la incorporación de las cajas previsionales y la transferencia de los fondos a las Administradoras de Fondos de Pensión (AFJP) de aquellos que optaron por este sistema y de aquellos que no tomaron ninguna decisión. Este sistema de capitalización resulta particularmente inseguro al permitir la inversión de los fondos de pensiones en los mercados financieros, administrados por compañías privadas.

La reforma tuvo como consecuencia inmediata el congelamiento de las jubilaciones y la imposibilidad de pagar los beneficios en ejecución del modo que establecían las leyes por las que fueron otorgados. Los jubilados y pensionados en goce de sus beneficios fueron perjudicados en tanto no se respetaron las leyes por las cuales se regía su derecho, mientras que los trabajadores activos lo fueron al restringírseles los beneficios futuros. El diseño del nuevo sistema previsional presenta una situación de violencia por tratamiento desigual a beneficiarios antiguos, nuevos y futuros.

La transferencia de fondos provocada por la privatización del sistema jubilatorio significó una merma de aproximadamente 2.000 millones de dólares anuales para el fisco nacional, que condicionaron sus cuentas y provocaron la necesidad de profundizar el endeudamiento público para sustituir la pérdida de ingresos<sup>102</sup>.

La cuestión de género cobra especial relevancia a la hora de analizar el sector sin cobertura previsional puesto que 7 de cada 10 adultos de 70 años y más son mujeres. Ello se comprende en la medida en que las mismas ingresaron tradicionalmente al mercado de trabajo en peores condiciones que sus pares masculinos y en tanto que el servicio doméstico, en el que la casi totalidad son mujeres, es altamente elástico y no cuenta prácticamente con sistema previsional<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> Según Vitelli, el Estado se apartó de sus políticas de “bienestar”, provocando una fuerte concentración de la riqueza. Véase Vitelli G., *Informe Pericial, Tribunal Ético sobre la Deuda Externa*, 2002.

<sup>103</sup> Cieza et al., *op. cit.*

La composición familiar y la cobertura previsional son dos aspectos a tener en cuenta a la hora de reconocer las situaciones de mayor discriminación económica de los adultos mayores. Es de destacar que casi el 15% de las personas de 70 años y más que carecen de cobertura previsional viven solas. Entre ellas, siete de cada diez son mujeres. Un tercio habita sólo con su cónyuge y el 11% con hijos mayores de 18 años. Más de la tercera parte vive en hogares extendidos o compuestos<sup>104</sup>.

En el mismo sentido, casi dos tercios de los mayores de 70 años sin cobertura habita en hogares donde no hay otras personas que cuenten con ese beneficio. Seis de cada diez mayores de 70 años sin cobertura vive en hogares donde no hay personas ocupadas que perciban ingresos. Más de ocho de cada diez adultos mayores de 70 años sin cobertura previsional que habitan en hogares unipersonales o nucleares tampoco cuentan con ingresos de origen laboral en el hogar. En la misma situación se encuentran tres de cada diez de los que viven en hogares extendidos o compuestos. Alrededor del 18% de los adultos mayores sin cobertura vive en hogares indigentes y más del 50% habita en hogares pobres<sup>105</sup>.

La relación entre indigencia, pobreza y adultos mayores sin cobertura previsional también muestra una fuerte variación entre provincias. En Misiones, Corrientes, Salta y La Rioja la proporción de adultos mayores sin cobertura previsional que habita en hogares indigentes se sitúa entre 38% y 50%. Asimismo, la incidencia de la pobreza en esta población supera el 60% en Neuquén, Santiago del Estero, Salta y Corrientes, el 70% en Misiones y Jujuy y se sitúa en torno a 80% en San Juan y La Rioja<sup>106</sup>.

La crisis económica de finales del 2001 produjo un notable deterioro en los haberes jubilatorios de los adultos mayores. La devaluación de la moneda disminuyó el valor de las jubilaciones. A esta situación se le agrega el hecho de que la obra social de los adultos –que nuclea a casi 4 millones de beneficiarios (Plan de Asistencia Médica Integral - PAMI)– ha sido objeto de continuos manejos fraudulentos y hasta ahora no se ha logrado regularizar su funcionamiento con todas las prestaciones de salud requeridas para atender a esta población<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> Fuente: SIEMPRO en base a datos de la INDEC – EPH, Onda octubre 2002.

<sup>105</sup> Cieza D. et al., *op. cit.*

<sup>106</sup> Fuente: SIEMPRO en base a datos de la INDEC – EPH, Onda octubre 2002.

<sup>107</sup> Zolotow D., “La situación de los ancianos en Argentina” en Red Latinoamericana de Gerontología, [www.gerontologia.org](http://www.gerontologia.org), 2002.

En entrevistas realizadas en distintas provincias con grupos organizados de adultos mayores se recibieron distintas percepciones de discriminación: *“a los adultos mayores los discriminan en sus propias instituciones –la Dirección de Ancianidad y el PAMI, entre otras–, tratándolos como si fueran a pedir limosna y no como sujetos de derechos”*<sup>108</sup>. *“Los jubilados no sólo reciben pensiones reducidas sino que además vienen atrasadas. El sistema de obra social provincial es calamitoso. Hay mala administración y autoritarismo en la conducción del Instituto Provincial de Previsión Social”*<sup>109</sup>.

### **Pensiones y Programas Sociales**

Estos datos configuran un panorama de grave marginación y discriminación hacia los adultos mayores que tienen alguna cobertura previsional. Más graves aún son aquellas situaciones en que los adultos mayores no tienen ningún tipo de cobertura. En particular, para los casos de ex-trabajadores golondrinas, indígenas, migrantes limítrofes, etc.

Otras formas de seguridad social para las personas que no están incluidas en el régimen previsional son las pensiones a los mayores de 70 años otorgadas por el Programa Nacional de Pensiones no Contributivas, que funciona bajo la órbita administrativa de la Secretaría de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Social. Para ser acreedoras de una pensión, las personas no deben tener ningún otro ingreso, ni familiares que los sostengan. Si bien estas pensiones han crecido sensiblemente en los últimos años, aumentando en un 43%<sup>110</sup>, hemos recibido numerosas denuncias respecto al frecuente manejo clientelar de este beneficio por parte de funcionarios y dirigentes políticos, a la vez que su cobertura aún no cubre el total de las necesidades.

Durante los años '80, surgieron programas alimentarios como políticas sociales, siendo el Programa Alimentario Nacional (PAN) el primer antecedente. Sin embargo, estos programas no incluyeron a los adultos mayores y sus necesidades particulares como beneficiarios directos. Sólo en los '90 comenzaron a ser incluidos en el diseño de programas especiales<sup>111</sup>, dato que confirma la poca visibilización de los adultos mayores en las políticas públicas.

<sup>108</sup> Entrevista del equipo en Mendoza, 2004.

<sup>109</sup> Entrevista del equipo en Misiones, 2003.

<sup>110</sup> Bertranou F., Grushka C. y Rofman R., *op. cit.*, pág. 23.

<sup>111</sup> Cieza D. et al., *op. cit.*

En 1993, se lanza el programa de Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA), cuya prestación básica consiste en “bolsones o cajas de alimentos”, focalizado en la población carenciada. Asimismo, se comienza a prestar apoyo a comedores a los que asisten personas mayores. La característica de este programa está dada por su importante articulación con instituciones intermedias de la sociedad civil que actúan como enlace: en este caso, centros de jubilados (2.634 centros)<sup>112</sup>. Aun así, los planes alimentarios y subsidios especiales del Ministerio de Desarrollo Social no alcanzan a cubrir a todos los adultos mayores que los necesitan.

### **Institucionalización y geriátricos**

Desde el punto de vista de la sociedad, la valoración negativa de los adultos mayores lleva a la exclusión afectiva dentro del seno hogareño, considerándolos como una “carga”. Esta situación se agudiza con la crisis y las dificultades económicas que atraviesan muchas familias, aun cuando en muchos hogares las jubilaciones o las pensiones de los mayores son un porcentaje importante del ingreso familiar.

En un número creciente de casos los ancianos son excluidos de las casas e “internados” en instituciones geriátricas. La institucionalización de los ancianos –tanto privada como pública– presenta una serie de problemas, algunos de los cuales pueden ser considerados en el ámbito de la violación de derechos humanos. La calidad de la atención en estas instituciones varía sensiblemente según el costo de las mismas y la responsabilidad profesional de quienes las operan. La violación de derechos humanos reside en la falta de controles efectivos sobre el funcionamiento de los geriátricos en todo el territorio nacional, no sólo en lo que respecta a infraestructura y personal sino también en lo referido al tipo de atención brindada y la concepción con que se orienta el trabajo con los ancianos. Muchos geriátricos sólo se dedican a “mantener” al anciano sin proporcionarle afecto o actividades de entretenimiento o aprendizaje: “*Se los mata en vida. (...) Así el viejo se transforma en un marginado social, una suerte de chico de la calle*”<sup>113</sup>.

La atención de los ancianos en un gran número de estas instituciones está en manos de “gerentes” que promueven la ingestión de medicamentos, principalmente sedantes, que adormecen en vez de curar muchas de

<sup>112</sup> *Idem.*

<sup>113</sup> Entrevista del equipo en Córdoba, 2004.

sus afecciones que se solucionarían de un modo más natural mediante actividades sociales, caminatas, paseos, entretenimientos, etc. Según la apreciación de uno de nuestros técnicos entrevistados, *“la tercera edad es un gran mercado cautivo de medicamentos sedantes, un negocio más”*<sup>114</sup>.

## Educación

Desde las políticas públicas y desde las instituciones que “cuidan” ancianos, se desconoce que el adulto mayor tiene todavía capacidad de aprender. No existe una política educativa para la tercera edad y por supuesto tampoco está estimulado privadamente. Casi no existen instituciones u ONGs que trabajen con ancianos, con la excepción de algunas iglesias. Aun cuando muchos de los Centros de Jubilados han probado ser espacios importantes de participación y recreación, reciben muy poco o insuficiente apoyo oficial.

Considerando a la ancianidad una edad “inútil” y descartándolos, *“tampoco se aprovecha la capacidad educativa de los mayores. No está ni siquiera explorada, salvo casos aislados, la posibilidad de utilizar a adultos mayores para educar a los niños y los jóvenes”*<sup>115</sup>.

Algunas experiencias interesantes, en lugar de ser tomadas en cuenta para ser replicadas en otros lugares del país, son coartadas y discontinuadas por la incompreensión de las instituciones públicas. Un ejemplo de ello es la experiencia de los *Abuelos narradores*, en la que docentes capacitaban a los abuelos en talleres literarios y posteriormente ellos contaban cuentos en las escuelas, con muy buena acogida por parte de los chicos y sintiéndose ellos revitalizados por la experiencia. *“Hasta me olvidé de los achaques”*, comenta una de las participantes. Sin embargo, el apoyo oficial les fue retirado<sup>116</sup>.

## Edad y paradigmas estéticos

En la medida que el paradigma social y estético corporal es la juventud, toda marca corporal producto del paso del tiempo es valorada negativamen-

<sup>114</sup> *Idem.*

<sup>115</sup> Entrevista del equipo en Mendoza, 2004.

<sup>116</sup> Programa que se desarrollaba con la Dirección de la Ancianidad, provincia de Mendoza y fue discontinuado en el 2004. Los Abuelos Narradores fueron invitados al Encuentro Internacional de Narración Oral que se llevó a cabo en la Feria del Libro.

te. El mercado es, en nuestro país, particularmente eficiente a la hora de explotar estos estereotipos, promoviendo toda índole de cirugía estética y productos milagrosos para alcanzar “la eterna juventud”, sin la cual las personas están condenadas a ser relegadas. Este tipo de discriminación es particularmente agudo en los ámbitos de la industria televisiva<sup>117</sup>.

*Véanse especialmente las propuestas N° 17, 25, 96, 97, 98, 99, 100, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 180, 186, 238, 246.*

<sup>117</sup> Al respecto, véanse también el Eje Transversal *Racismo* y el capítulo *Medios de Comunicación*.

# ÉTNICO - NACIONAL

La expresión “etnia” tiene un origen complejo. Proveniente de la antropología, ha sido utilizada durante los últimos cincuenta años en sentidos muy diversos. Si bien en algunos casos se ha tratado simplemente de un reemplazo menos irritativo que el concepto de “raza” (pero igualmente biológica y determinista), en otros casos ha tendido a dar cuenta de la complejidad identitaria y cultural de grupos poblacionales anteriores a los Estados modernos y cuya unidad no necesariamente implicaba una unidad lingüística o territorial: los casos de judíos o gitanos constituyen prototipos de esta diversidad en el territorio europeo.

Es así que, para el desarrollo de este capítulo, hemos vinculado las categorías de etnia y nación no porque se considere que constituyen una unidad sino, por el contrario, por las dificultades para establecer con precisión la delimitación entre uno y otro concepto en el marco de muchos grupos de población que conformaron y conforman la identidad argentina.

Por ello, comprenderemos como grupo étnico-nacional a toda colectividad de individuos con tradiciones y/o lengua y/o religión y/u origen territorial común y que asuma su pertenencia a dicho colectivo, siendo esta “auto-inclusión” la característica central de su pertenencia.

## **Breve historización de la conformación de las identidades**

La República Argentina se ha caracterizado y se sigue caracterizando por la pluralidad de orígenes que han conformado su estructura identitaria: a la presencia originaria de las diversas comunidades indígenas que poblaban el territorio como parte de configuraciones más amplias que no tenían los mismos límites que luego impondría el Estado Nacional, se sumó la llegada de los primeros conquistadores españoles (incluso de muchos criptojudíos y musulmanes llegados con ellos, quienes huían de las persecuciones

inquisitoriales en España y Portugal) y de los esclavos traídos del continente africano.

Con posterioridad, los olas inmigratorias sumaron contingentes de ciudadanos provenientes de los diversos Estados europeos (españoles, italianos, ingleses, alemanes, franceses, galeses, suizos, polacos, rusos, ucranianos, entre otros), de la inmigración judía de Europa oriental y de Medio Oriente, de la población árabe (musulmana, judía y cristiana) proveniente de Medio Oriente y de África, de núcleos diversos de colectividades gitanas (provenientes tanto de España, en su primer momento, como luego de Grecia, Hungría, Serbia, Moldavia, Rusia o Rumania), de un núcleo importante de migrantes de la colectividad armenia y de la sostenida migración de los países latinoamericanos (en particular, de Bolivia, Perú, Paraguay, Chile y Uruguay).

Por último, en la segunda mitad del siglo XX, se sumó el arribo de grupos de la colectividad japonesa y, hacia fines de siglo, de las colectividades china y coreana, por lo que el arco de diversidad cultural argentina incluyó a gran parte de los grupos étnicos, nacionales y culturales del planeta.

El Estado Argentino no procesó del mismo modo esta enriquecedora diversidad. Los modos iniciales de conformación estatal se basaron en la negación de la herencia indígena y afro-americana y en una centralización de la identidad sobre la base de la hispanidad católica. En todo caso, los sectores más liberales planteaban la necesidad de abrir el país a la inmigración europea (particularmente anglosajona), como modo de terminar de “anular” las raíces indígenas, africanas y mestizas de la población argentina.

Esta perspectiva euro-céntrica y homogeneizadora apuntó, a comienzos del siglo XX, a negar también los aportes de las diversas migraciones por medio del concepto de “inasimilabilidad” aplicado a árabes, judíos, gitanos y armenios, entre otros. La “inasimilabilidad” se entendía como la imposibilidad de compatibilización de la “identidad argentina” (concebida como europea y cristiana, básicamente católica) con estos nuevos modelos identitarios, mucho más plurales tanto a nivel étnico-nacional como espiritual.

Esta intolerancia estatal tuvo su contracara, sin embargo, en un vasto y rico mestizaje en la sociedad civil, por lo menos en algunos casos. Las marcas indígenas y africanas de la identidad tendieron a invisibilizarse y a ser negadas, incluso por muchos de sus propios descendientes. Aquellos sectores mestizos que se anclaron en ámbitos urbanos, muchas veces intentaron esconder sus orígenes indígenas o africanos, no asumiendo su heren-



cia, su idioma o sus costumbres y tradiciones como mecanismo de auto-protección contra la discriminación. En otros casos, generalmente en el ámbito rural, esta identidad fue sostenida pese a la ofensiva estatal para negarla e invisibilizarla.

Por el contrario, los aportes migratorios de los últimos dos siglos fueron rescatados por el imaginario popular y la incorporación de vocablos, comidas, tradiciones y hasta el humor de cada grupo cultural se fue articulando en un modelo identitario complejo e interesante. A la homogeneidad que buscaba el Estado —a través de sus diversos gobiernos— se opuso una heterogeneidad parcial que, aunque negadora de ciertos componentes de su identidad, pudo rescatar críticamente otros.

En la actualidad la propia sociedad civil se encuentra revisando su conformación identitaria. Los orígenes indígenas comienzan a reaparecer en el imaginario colectivo, fundamentalmente a partir de la activa militancia del movimiento integrado por dirigentes de los distintos pueblos indígenas. Algo similar comienza a ocurrir con los grupos afro-descendientes, aún cuando su invisibilidad sigue siendo casi total en el sentido común argentino.

Es intención de este Informe reforzar este cuestionamiento crítico de la identidad, desplazar los modelos imaginarios de una homogeneidad eurocéntrica y colaborar en la reconstrucción de los modelos de identidad nacional a partir de una asunción crítica y positiva de la riqueza y variedad de los orígenes de la identidad nacional argentina, y de sus interesantes mestizajes, casi únicos en el mundo y que, desde su heterogeneidad, tienen mucho que aportar al desarrollo de la humanidad en el nuevo milenio.

### **La organización de este capítulo**

Dada la imposibilidad de cubrir la complejidad, riqueza y variedad de los aportes étnico-nacionales a la identidad argentina, se ha priorizado el trabajo con aquellos grupos que más han sufrido los procesos discriminatorios durante la historia y con aquellos que con más fuerza lo están sufriendo en este momento.

Es así que este capítulo se inicia con el análisis de los procesos de negativización y discriminación de los pueblos originarios, continúa con los modos de invisibilización y discriminación de los afro-descendientes, para pasar luego al análisis del antisemitismo, la arabofobia, la islamofobia, la gitanofobia y terminar con el análisis de la discriminación dirigida contra las colectividades provenientes de países latinoamericanos (básicamente

Bolivia, Chile, Paraguay y Perú) y contra las colectividades provenientes del Lejano Oriente (japoneses, chinos y coreanos). El hecho de que no se haga referencia al resto de los grupos que han conformado nuestra identidad argentina –que fue, de hecho, muy importante en el caso de españoles, italianos, armenios, ingleses, franceses, alemanes, galeses, suizos, polacos, rusos, entre otros– sino porque las prácticas de violencia, discriminación, estigmatización o invisibilización de estos grupos, a excepción de pequeños episodios, no han tenido un peso y profundidad similares a las de las conductas analizadas en este capítulo.

Cabe aclarar que las cuestiones específicas referentes al desarrollo religioso serán abordadas en el capítulo “Religión”, así como los problemas vinculados directamente a políticas migratorias serán tratados en el de “Migrantes”, priorizando en este capítulo las características principales de cada grupo identitario en la Argentina, los principales procesos discriminatorios sufridos y su concepción como parte fundamental de la conformación de la diversa y plural identidad argentina.

## ■ Pueblos originarios

### Mecanismos de Discriminación y Negación

#### Origen de la discriminación hacia los pueblos indígenas

La República Argentina se constituyó como Estado-Nación sobre la base de la negación de las raíces históricas americanas, la sujeción de sus ocupantes originarios y la usurpación de sus territorios. Es una historia conflictiva pero es nuestra historia y es necesario asumirla para poder mirar al futuro sin exclusiones.

Con la conquista, y en base a un error histórico-geográfico, se denominó a los pueblos americanos como “indios”. Posteriormente, se comenzó a nombrarlos como indígenas, aborígenes o “naturales”. En todos los casos, bajo una única designación se homogeneizó una inmensa variedad de culturas, muchas completamente distintas entre sí. Este fue un primer proceso simbólico de reducción de las diversas identidades culturales, a una única identidad impuesta: indio como equivalente a “bárbaro” o “salvaje”. Durante la organización nacional se estableció una clasificación de los grupos

humanos que iba del “salvaje incivilizable” –el “indio”–, pasando por el gaucho que era “bárbaro pero civilizable”, hasta los “ciudadanos civilizados” descendientes de europeos.

Con posterioridad, y como consecuencia del despojo de sus tierras y sus recursos, los indígenas fueron equiparados al concepto de pobre –indio = pobre– y todos los atributos con los que se sigue estigmatizando la pobreza: vago, delincuente, ladrón, mentiroso, sin educación, etc. La fuerza de este estigma se manifiesta aún hoy en la dificultad de pensar en la identidad particular de cada pueblo indígena y en su cultura separada de la pobreza.

En lo que es hoy nuestro territorio nacional, las relaciones con los pueblos indígenas fueron variando según los distintos momentos históricos. Después de la ocupación violenta de una parte del territorio, sobrevino una etapa de colonización del noroeste y de fronteras conflictivas en el centro del país, pero en ambos casos con un reconocimiento de los pobladores plasmado en pactos y tratados. Finalmente, durante la segunda mitad del siglo XIX, el Estado extendió sus fronteras nacionales con campañas militares de exterminio y sujeción de toda la población indígena, tanto en el sur como en la región chaqueña.

En el siglo XX, los mecanismos de asimilación inequitativa se basaron fundamentalmente en la imposición de la cultura hegemónica europeizante, a través de instituciones cuyo objetivo fue la asimilación y homogeneización, tales como la escuela y el servicio militar. En ambas instituciones se castigaba a quien hablaba su idioma materno y se enseñaba una historia distorsionada, donde todo lo ligado a las culturas originarias era denotado como inferior o “salvaje”. Estas políticas fueron sumamente eficaces, de modo tal que en la actualidad en la región de la Puna prácticamente no se encuentran hablantes de quechua o aymara, mientras que cruzando la frontera con Bolivia todas las comunidades conservan su idioma.

El artículo constitucional N° 67, vigente hasta la reforma constitucional de 1994, expresaba con claridad la relación de fronteras y conquista ideológico-espiritual imperante entre los constituyentes de 1853. Entre las atribuciones del Congreso de la Nación figuraban las de “proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo”<sup>118</sup>. Esta concepción primó sobre la visión de una nación mestiza y diversa, que sostuvieron varios de nuestros primeros lucha-

<sup>118</sup> Constitución Nacional 1853-1860, artículo 67, inciso 15.

dores por la independencia, como José de San Martín, Manuel Belgrano o Mariano Moreno.

La historiografía oficial argentina fue también eficiente en borrar de sus manuales todo registro de la conquista violenta de los pueblos originarios, su lucha por defender su tierra y su cultura y el pensamiento de muchos de los independentistas. De esta manera se construyó una hegemonía basada en una visión parcial y falseada de nuestra nación: una nación blanca y europea, que intentó ocultar el genocidio inicial, la sujeción de los pueblos originarios, desconociendo también la historia de cada región y provincia. Sobre estos hechos históricos se construyeron las bases de la discriminación racial, política, social, económica y cultural de los pueblos indígenas<sup>119</sup> en Argentina.

A partir de la década de 1940, el desarrollo económico dispar que tuvo nuestro país –basado en la industrialización urbana y la sustitución de importaciones (concentrada sólo en ciudades como Buenos Aires, Rosario o Córdoba), combinada con el latifundio y la posesión extensiva de la tierra, tanto en la pampa (palabra quechua) como en las provincias– derivó en una fuerte migración interna. El mayor caudal de esta migración estuvo compuesto por población mestiza y por miembros de pueblos originarios de las distintas provincias, que fueron sucesivamente desalojados de las tierras que ocupaban por los poderes provinciales locales.

El estigma discriminatorio que se construyó entonces fue el de “cabe-cita negra”, en alusión a color oscuro de los cabellos, las facciones y el color de la piel de los habitantes originarios de nuestro territorio, quienes pasaron a constituir la mayoría de los habitantes de las villas que circundan las grandes ciudades. En la actualidad, el epíteto más frecuentemente escuchado, asociado a esta realidad histórica, social y económica, es el de “negro villero”. Como consecuencia, muchos migrantes ocultaron y ocultan su identidad indígena, dejando de hablar su lengua para evitar ser objeto de mayor discriminación en las escuelas, hospitales o instituciones públicas y privadas.

La búsqueda de argumentos que justificaran la reducción de estos pue-

<sup>119</sup> El concepto de pueblo indígena se ha mantenido hasta nuestros días y, en la medida que todos los tratados internacionales –Convenio N° 169 de OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y de la OEA, todavía en discusión, etc.– reconocen sus derechos haciendo referencia a este término, se ha transformado el concepto en sujeto de derechos.

blo a la esclavitud o a diversas formas de tutela se inició durante la conquista, originando un debate entre los conquistadores y colonizadores alrededor de la naturaleza “humana” de los habitantes de los territorios americanos. Este aspecto resultaba crucial para justificar y organizar políticas masivas hacia los pobladores. Con posterioridad, la construcción del concepto de “raza” sirvió a los fines de justificar la situación de sujeción y pobreza a la que fueron reducidos, explicando la inferioridad de algunos grupos humanos sobre bases supuestamente científicas y positivistas. Este concepto fue internalizado por varios de estos grupos, de manera tal que aún hoy encontramos que muchos miembros de los pueblos toba, pilagá o wichí se siguen autodenominando “raza”.

Con el objeto de no incurrir en nuevas generalizaciones resulta sumamente importante señalar que este proceso se dio de manera particular en cada región del país.

En el caso de Tierra del Fuego, los selk’nam, una cultura de más de 3.000 años, fueron exterminados en menos de 70 años. Mientras que en el Museo del Fin de Mundo de Ushuaia se exhiben fotos de los selk’nam todavía en su vida tribal –tomadas por el Padre Martín Gussinde en los años ‘20 y ‘30 del siglo XX–, durante el mismo período los terratenientes pagaban a los “matadores de indios” por par de orejas, siendo mayor el precio cuando se trataba de los pechos de mujer selk’nam. A modo de ejemplo cabe señalar que, también en este caso, la historia oficial presenta a Julio Popper como el introductor de la fundición de metal en este lejano territorio del sur sin hacer mención alguna respecto de su participación en la matanza de onas<sup>120</sup>.

En el mismo sentido, la llamada “Conquista del Desierto” es un eufemismo para ocultar la realidad de que la Patagonia y la Pampa estaban habitadas por un sinnúmero de pueblos (mapuche, tehuelche y rankulche, entre otros), sin constituir originalmente un “desierto” a ser poblado. Los pactos firmados en el siglo XIX otorgándoles derechos a los pueblos indígenas o las tierras reconocidas por el Presidente Alvear en la década de 1920 fueron progresivamente violados y las tierras usurpadas a las comunidades. Actualmente, son miles los mapuche que sobreviven en la periferia de ciudades como Carmen de Patagones, Viedma o Bahía Blanca, mien-

<sup>120</sup> Véase Chapman A., *El fin del mundo: Los selk’nam de Tierra del Fuego*, Vázquez Manzini Editores, Buenos Aires, 1989.

tras que los llamados “fiscaleros” de Chubut y Río Negro (casi todas familias y comunidades mapuche) continúan siendo desalojados de sus tierras.

Los libros de historia tampoco hacen mención alguna de la conquista de la región del Chaco (otra palabra quechua), llevada a cabo militarmente a fines del siglo XIX y que significó la reducción de los pueblos toba, moco-ví, pilagá y wichí a condiciones de servidumbre en los ingenios. A los niños de estos pueblos que siguen hablando su idioma, no pocas veces se les enseña en castellano cosas tales como que los indígenas no existen, que usaban plumas, que eran salvajes y que son parte del pasado.

A su vez, los guaraníes de Salta y Jujuy suelen hoy escuchar, de boca de algunos dirigentes políticos de la zona, que su Cacique Calilegua es sólo una leyenda, mientras que algunos de ellos son descendientes directos de quien prefirió suicidarse con su pueblo antes de ser reducido a la esclavitud. Estos son los mismos guaraníes que están siendo nuevamente desalojados de las tierras de refugio ante el avance de la frontera agrícola.

Por su parte, muchas comunidades kolla, omaguaca y ocloya de la Puna y la Quebrada, que lograron mantenerse en sus territorios porque las difíciles condiciones climáticas requieren de una adaptación muy especial, ven actualmente amenazados sus derechos territoriales por la construcción y expansión de gasoductos, carreteras y explotaciones mineras. En nuestro país, salvo contadas excepciones, continúan imperando formas de desarrollo que prescindan de la gente, de su consulta y que no tienen en cuenta el impacto ambiental de las obras ni el control adecuado para evitar la depredación de los recursos naturales. Este tipo de actitudes es sufrido de manera directa por los pueblos indígenas en sus territorios.

## **Censos indígenas**

En Argentina, primó históricamente un desconocimiento sobre la magnitud, ubicación y situación de la población indígena, tanto a nivel nacional como a nivel provincial. En 1965 intentó cuantificarse la población indígena por medio de un censo que sólo abarcaba las comunidades rurales, que no logró completarse y cuyos datos nunca fueron sistematizados. La ley N° 24.956 estableció en 1998 la obligación de incorporar la temática de auto-identificación y pertenencia a pueblos indígenas al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000, realizado en 2001.

Este censo arrojó como resultado que 281.959 familias se auto-reconocieron como pertenecientes o descendientes de algún pueblo indígena, aun

cuando muchos dirigentes indígenas cuestionaron este censo manifestando que, al no haber habido suficiente difusión sobre el tema, muchas personas no iban a auto-identificarse por vergüenza o temor a ser discriminados<sup>121</sup>. En la actualidad, se está llevando a cabo una encuesta complementaria para recabar información en profundidad sobre identidad y condiciones socio-económicas de los pueblos indígenas.

### **Leyes indígenas**

El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) fue creado en 1985 por ley N° 23.302 para la “Protección y Apoyo a las Comunidades Aborígenes”, mientras que su decreto reglamentario N° 155 fue sancionado en 1989. En el curso de numerosas entrevistas, dirigentes indígenas señalan que, desde su creación, el INAI ha cumplido funciones asistenciales y no de reconocimiento de derechos. Por otro lado, explican, hasta la fecha el INAI no funciona como organismo autónomo con participación indígena en el diseño de las políticas dirigidas a los pueblos indígenas y siempre ha tenido un presupuesto exiguo e insuficiente para sus necesidades<sup>122</sup>.

En el mismo sentido, varias provincias también promulgaron leyes dirigidas a reconocer los derechos indígenas<sup>123</sup>, aunque según información proporcionada por los entrevistados, se sigue desalojando a comunidades de sus tierras ancestrales y no siempre se respeta en la práctica la normativa existente. Una queja reiterada es la falta de presupuesto de los organismos provinciales dedicados a las políticas indígenas y el constante control político sobre dichos organismos por parte de los partidos oficialistas locales<sup>124</sup>.

En 1992, por medio de la ley N° 24.071, nuestro país ratificó el Convenio N° 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1957. Este instrumento tenía una concepción humanitaria, asistencialista y de integración de las poblaciones indígenas y tribales a las colectividades naciona-

<sup>121</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, 2003-2004.

<sup>122</sup> Según nos informan, se encuentra en proyecto la constitución del Consejo Coordinador Indígena que establece la ley N° 23.302.

<sup>123</sup> Entre ellas cabe señalar la ley N° 2.727 de la Provincia de Misiones, ley N° 7.121 de Salta, ley N° 426 de Formosa, ley N° 3.258 de Chaco, ley N° 2.287 de Río Negro, ley N° 11.078 de Santa Fé y ley N° 3.657 de Chubut.

<sup>124</sup> Entrevistas del equipo en Formosa y Salta, 2004.

les. Reconocía que la situación de desigualdad socio-económica de las poblaciones indígenas *“les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población”*. Sin embargo, esta Convención no reconocía derechos específicos y sólo hablaba de “colaboración” por parte de las comunidades indígenas en aquellas políticas que los afectan. En cuanto a la posesión y propiedad de tierras, sólo se establecía que se los incluyera en las políticas de tierras como al resto de la población.

La reforma constitucional de 1994 reconoció por primera vez la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas en nuestro país y enumeró los derechos que de este reconocimiento derivan. Se reconocieron los derechos sobre *“las tierras que tradicionalmente ocupan”*, a que se les otorguen *“otras tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano”*, a la *“educación bilingüe e intercultural”* y a la *“participación en la gestión de sus recursos naturales y todos aquellos asuntos que le competen”*<sup>125</sup>.

Si bien la República Argentina ha ratificado el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que entró en vigencia en julio de 2001, reforzando el reconocimiento de los derechos y superando la visión del Convenio N° 107, aún no se ha compatibilizado la normativa interna con el espíritu del Convenio.

En efecto, perdura una gran brecha entre la enunciación y la aplicación práctica, tanto a nivel nacional como provincial, manteniéndose la situación de discriminación. La discriminación hacia los pueblos indígenas en nuestro país se verifica en dos niveles: en el acceso a los mismos servicios y beneficios de los que goza el conjunto de la población y en la falta de cumplimiento de los derechos específicos, constitucionalmente reconocidos.

### Discriminación civil y política

- **Personería jurídica y documentación.** Uno de los mecanismos de discriminación que ejerce el Estado, tanto nacional como provinciales, según algunos de los entrevistados, es la negación del registro de las personerías jurídicas a algunas comunidades o la imposición de estatutos ajenos a sus formas de organización<sup>126</sup>.

<sup>125</sup> El artículo 67 de la Constitución Nacional, vigente desde 1853, fue reemplazado por el artículo 75, inciso 17.

<sup>126</sup> Entrevistas del equipo en Mendoza y Salta, 2004.



Un problema para que la población indígena pueda acceder a los derechos que tienen todos los ciudadanos argentinos es la falta de documentación personal. Son muchos los casos de niños que nacen en hogares en los que sus padres no tienen el dinero para inscribirlos y existe una importante cantidad de población adulta indocumentada. Asimismo, cuando se realizan campañas de documentación, muchas veces los indígenas no concurren porque los canales de difusión utilizados no se adecuan a sus pautas culturales.

- **Acceso a la justicia.** El ámbito judicial aparece como un espacio en el cual se presentan frecuentes hechos de discriminación hacia los miembros de las comunidades indígenas. En muchas ocasiones, cuando los indígenas son víctimas de un delito, no se les reciben las denuncias o no se las investiga. A su vez, en los casos en que ellos son los inculpadados, generalmente carecen de asistencia legal. Los entrevistados expresan que el accionar policial suele ser más violento cuando se trata de pobres y, aún más, cuando son indígenas.

En instituciones como el INADI o la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación se reciben constantes denuncias de abusos policiales cometidos contra población indígena y deficiencias en la aplicación de justicia. El acceso a la justicia no sólo se ve dificultado por la falta de asesoría legal idónea en los derechos constitucionalmente reconocidos a los pueblos indígenas sino también por la falta de intérpretes adecuados para las personas que no hablan bien el español. En este sentido, los Códigos de procedimiento civiles y penales, nacionales y provinciales deben ser readecuados para que exista un efectivo acceso a la justicia para los pueblos indígenas.

- **Participación social y política.** Si bien en la normativa está claramente especificada la obligación por parte del Estado de dar participación a los pueblos indígenas en la gestión de sus recursos naturales y en todos aquellos asuntos que les competen, ésta no siempre se aplica. En los últimos tiempos ha habido denuncias por concesiones a empresas madereras, mineras o petroleras realizadas sin la consulta previa a las respectivas comunidades ubicadas en los territorios concesionados. Esta situación mantiene activos graves conflictos a lo largo y ancho del país en la actualidad.

En la esfera de la participación política se han recibido varias denuncias de la coerción que sufren algunas comunidades para mantener sus “vo-

tos cautivos”. Estas coerciones pueden ir desde la promesa de entrega de mercadería y la amenaza de quitarles los planes sociales hasta la amenaza armada y el acarreo compulsivo con sustracción de documentos de identidad<sup>127</sup>.

### Discriminación socio-económica

- **Pre-existencia étnica y cultural.** Nuestro país no logra aún asumir en la práctica la coexistencia de pueblos con otras identidades y otras culturas: continúa viéndose a sí mismo como una nación monocultural, sin poder reconocerse como una nación multicultural y plurilingüe, desvalorizando la cultura de los pueblos indígenas. Las manifestaciones de su espiritualidad siguen siendo consideradas como “supersticiones”, sus prácticas medicinales como “brujería” o “ejercicio ilegal de la medicina” y se desconocen las diversas cosmovisiones de los distintos pueblos.

Los pueblos indígenas entrevistados manifestaron que no suelen contar con el apoyo de las autoridades nacionales, provinciales o municipales para promover y difundir sus culturas, ni cuentan con recursos o lugares para desarrollarlas y comunicarlas<sup>128</sup>. Tampoco cuentan con apoyo suficiente para desarrollar los estudios lingüísticos que les permitan recuperar sus lenguas y confeccionar sus diccionarios.

Asimismo, los grupos indígenas entrevistados expresaron que sus prácticas religiosas suelen ser discriminadas, tildándolas de “sectas”, “supersticiones” o “brujerías”, al tiempo que sufren la presión de las distintas iglesias para imponerles sus creencias o están sujetos a prácticas paternalistas por parte de algunos grupos religiosos<sup>129</sup>.

En los últimos años, los pueblos indígenas han iniciado un proceso de recuperación de la identidad étnica y de sus valores fundamentales, tales como la posesión comunitaria de la tierra, la solidaridad, el respeto a los ancianos y a la vida, la democracia directa en la elección de sus autoridades, el respeto por las cosmovisiones que recuperan la relación de los seres humanos como parte de la naturaleza, entre otros. En algunos

<sup>127</sup> Entrevistas del equipo en Chaco, Formosa, Misiones y Salta, 2003-2004.

<sup>128</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, Neuquén y Salta, 2003-2004.

<sup>129</sup> Entrevista del equipo en Formosa, Mendoza y Salta, 2004.

casos la religiosidad indígena se manifiesta sincréticamente, incorporando elementos propios al cristianismo<sup>130</sup>.

- **Tierras indígenas.** El despojo de las tierras de los pueblos indígenas se mantiene hasta nuestros días. Aún cuando en la guerra contra los mapuches muchas de sus tierras fueron reconocidas por el Ejército Nacional y el Estado a través de pactos y tratados en el siglo XIX<sup>131</sup> y mientras que en el período de ejercicio del Presidente Marcelo T. de Alvear varios territorios fueron reconocidos legalmente a comunidades indígenas, al momento de conformación de las direcciones provinciales de colonización o de tierras, estos documentos fueron desconocidos. De este modo, se entregaron tierras a colonos extranjeros para que se asentaran en distintas provincias y se fueron otorgando títulos sobre tierras ocupadas por indígenas, llevando a cabo una política de desalojo sistemático, índice de la discriminación y negación hacia estos pueblos.

La ausencia de una política de tierras coherente con las normativas nacional y provinciales ha llevado a que en algunas provincias se siga denominando “fiscaleros” a comunidades y familias indígenas –a quienes se mantiene como ocupantes precarios de tierras fiscales–, cuando por mandato constitucional son legítimos propietarios de las tierras, las que debieran de inmediato ser registradas bajo titulación dominial.

En ocasiones, se les ha dado a las comunidades títulos supletorios que no tienen garantía jurídica de propiedad definitiva sobre la tierra o bien se les han reconocido tierras con títulos imperfectos, que eventualmente caducan.

Otra manera de desalojar a las comunidades indígenas de sus tierras ha sido dejarlos sin recursos fundamentales para el desarrollo. Como manifiestan algunos de los entrevistados, *“tuvimos que abandonar la tierra porque nos fueron dejando sin agua, cortándola y desviándola, hace unos 60 años”,* y *“debimos ir a trabajar a las viñas ajenas”*<sup>132</sup>.

En algunas provincias las direcciones de tierras o direcciones de coloni-

<sup>130</sup> Entrevista del equipo a miembros del pueblo huarpe, Mendoza, 2004. Este proceso se produce entre otros pueblos indígenas. Véase el apartado “Religión y espiritualidad indígenas” en el capítulo *Religión*.

<sup>131</sup> Véase Carrasco M. y Briones C., “Pacta Sunt Servanda” en *Documentos IWGIA*, N° 29, Copenhague, abril 2000.

<sup>132</sup> Entrevistas del equipo en Mendoza, 2004.

zación otorgan títulos sobre tierras que están ocupadas desde hace años por comunidades indígenas. Esos “*supuestos dueños –en los papeles– nunca aparecen ni las trabajan y sólo las usan de garantía para obtener créditos bancarios o impedir remates*”<sup>133</sup>.

Aún cuando la reivindicación de los pueblos indígenas sobre determinados territorios sea reconocida por una ley, a menudo otros poderes del Estado ponen obstáculos para que se haga efectivo el derecho o bien aparecen situaciones de especulación con la tierra ante posibles expropiaciones<sup>134</sup>. Mientras nadie cuestiona que particulares posean miles de hectáreas, cuando se reconocen tierras que siempre les pertenecieron a los pueblos indígenas, la pregunta habitual es “*¿para qué quieren toda esa tierra los indios?*”<sup>135</sup>.

En la actualidad, se está debatiendo en el Congreso Nacional un proyecto de ley destinado a declarar la emergencia nacional en relación a las tierras comunitarias indígenas, con el objetivo de suspender los desalojos, cualquiera sea la característica de su posesión o el estado de los juicios. Esta ley será un acto de justicia reparatoria sólo en la medida en que luego se proceda a regularizar la situación de todas las comunidades en cada una de las provincias.

- **Biodiversidad.** En 1994, la ley N° 24.375 ratificó en nuestro país el Convenio sobre Diversidad Biológica. El artículo 8 (j) de dicho convenio establece que “*con arreglo a su legislación nacional [la de los países partes del Convenio], respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan*”

<sup>133</sup> *Idem.*

<sup>134</sup> Un ejemplo es el de la provincia de Mendoza con la ley N° 6.920 (aprobada por unanimidad en la legislatura provincial en 2001), reconociendo a los huarpes su territorio como pueblo pre-existente. El Fiscal de Estado de la Provincia entabló un recurso de amparo sosteniendo que la ley es inconstitucional porque se les entregaría demasiada tierra a los indígenas. Al mismo tiempo, mientras se demoran los planes, aparecen supuestos dueños alabrando la tierra y pidiendo altas sumas en concepto de indemnización. A su vez, se ofrece a los huarpes títulos supletorios que no los reconocen como pueblos pre-existentes.

<sup>135</sup> Entrevistas del equipo en Mendoza y Tierra del Fuego, 2004.

*equitativamente.*” Sin embargo, hemos recogido innumerables ejemplos en los que se demuestra que este artículo no se está cumpliendo en nuestro país.

Algunas zonas habitadas por comunidades indígenas, cuya diversidad biológica estaba protegida por ley, están siendo desafectadas y subastadas a particulares por los gobiernos provinciales y/o concesionadas a empresas para que exploten su biodiversidad<sup>136</sup>. En el mismo sentido, no existe en el país una política que proteja los conocimientos herbolarios tradicionales, evitando su patentamiento por parte de empresas farmacéuticas transnacionales.

## Salud

Si bien no conocemos la existencia de un estudio riguroso sobre las condiciones de salud de los pueblos indígenas, algunos hechos demuestran que en las zonas habitadas por pueblos indígenas la desnutrición, la mortalidad infantil y la mortalidad materna son más altos que los promedios provinciales<sup>137</sup>.

Hemos recibido varias quejas referidas a que en algunas provincias los agentes sanitarios comunitarios son impuestos por conveniencias políticas y que no se respeta el derecho de las comunidades a elegir las personas que consideran con mayor compromiso con su comunidad. Tampoco se respeta el conocimiento tradicional de algunos curadores indígenas, desvalorizándolos y estigmatizándolos.

## Educación

La educación presenta dos facetas en que se verifica la discriminación hacia los niños y jóvenes indígenas: la posibilidad de acceso igualitario a la educación y el respeto de la cultura a través de la educación intercultural bilingüe. En las zonas indígenas, el analfabetismo es mayor que en el promedio de la población de la respectiva provincia<sup>138</sup>.

La educación intercultural bilingüe implica que los niños puedan estu-

<sup>136</sup> Entrevistas del equipo en Chaco, Formosa, Misiones y Salta, 2003-2004.

<sup>137</sup> Entrevistas del equipo en Formosa y Misiones, 2003-2004, coincidentes con datos del Departamento de Ramón Lista, Provincia de Formosa.

<sup>138</sup> Entrevistas del equipo en Misiones y Salta, 2003-2004.

diar inicialmente en su lengua materna, para luego incorporar el español, y que todos los niños indígenas y no indígenas puedan compartir los valores y conocimientos de sus distintas culturas. Implica también incorporar los métodos y sistemas de enseñanza de los pueblos indígenas.

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, la Ley Federal de Educación –ley N° 24.195 de 1993–, ya establecía en su artículo 5 (q) *“el derecho de las comunidades aborígenes a preservar sus pautas culturales y al aprendizaje y enseñanza de su lengua, dando lugar a la participación de sus mayores en el proceso de enseñanza.”*

Existen en el país diversas experiencias de educación intercultural bilingüe, algunas de ellas en instituciones públicas, otras por iniciativa de las comunidades o grupos privados. Sin embargo, estamos muy lejos de tener una política coherente y exhaustiva en este terreno, que garantice una educación de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes indígenas. Muchas de las experiencias son más producto de la buena voluntad de algunos docentes y comunidades que de políticas de Estado nacionales y/o provinciales.

Uno de los mayores déficits en la educación intercultural bilingüe es que los maestros interculturales bilingües cumplen funciones de “auxiliares bilingües” del docente de aula y no se los forma como docentes ellos mismos<sup>139</sup>. Nuestros entrevistados manifiestan que en muchos casos los auxiliares aborígenes son utilizados para las tareas de maestranza y no de asistencia docente. También hemos recibido quejas respecto de que los nombramientos de docentes en algunas provincias se basan en favores políticos y no en las necesidades de aprendizaje de los niños indígenas<sup>140</sup>. En ningún caso el Estatuto Docente prioriza para la designación de cargos a aquellos que, teniendo títulos docentes, pertenecen al lugar. Por el contrario, como las escuelas en zonas despobladas tienen una mayor remuneración económica, éstos son cargos apetecidos por otros docentes aunque no hablen el idioma de los alumnos.

Muchos niños y jóvenes indígenas fracasan escolarmente, no sólo por la falta de maestros bilingües sino también porque los maestros no están capacitados para trabajar en contextos interculturales y para generar meca-

<sup>139</sup> Por ejemplo, los Maestros Especiales de Modalidad Aborigen (MEMAS) de Formosa y los Ayudantes Docentes Aborígenes (ADA) en Chaco.

<sup>140</sup> Entrevistas del equipo Chaco, Formosa y Salta, 2003-2004.

nismos de relacionamiento entre niños o jóvenes en el ámbito escolar, que permitan hacer frente al racismo y la discriminación entre los propios estudiantes<sup>141</sup>.

En el marco del Ministerio de Educación de la Nación se está desarrollando un Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, orientado a solucionar algunos de los problemas antes mencionados. Sin embargo, para ser aplicado en todas las provincias se requiere que cada provincia adhiera al mismo, lo que depende de la voluntad política imperante en cada caso.

En varias provincias los pueblos indígenas están intentando recuperar la lengua a través de distintas experiencias educativas. En algunos casos reciben cierto apoyo, aunque no siempre suficiente por parte de los Estados provinciales, mientras que en otros casos dependen enteramente del esfuerzo comunitario<sup>142</sup>.

En algunas entrevistas realizadas en las provincias, los grupos indígenas plantearon la existencia de discriminación por parte de algunos sectores académicos universitarios, quienes niegan la existencia de algunos pueblos indígenas (como los huarpe, pehuenche y mapuche de la provincia de Mendoza), basados en consideraciones lingüísticas y por el sólo hecho de no haber hablantes de las lenguas<sup>143</sup>.

### Mujeres indígenas

Las mujeres indígenas son objeto de discriminación tanto por ser mujeres como por ser indígenas y por ser pobres. Sufren discriminación y violencia dentro de sus hogares y fuera de ellos: *“la mujer indígena es maltratada en todos los sentidos”*<sup>144</sup>.

Según manifestaron muchas de las mujeres indígenas entrevistadas, en el ámbito de las instituciones de la salud suelen ser culpadas de la situación

<sup>141</sup> Entrevistas del equipo a docentes en Tierra del Fuego y Salta, 2004.

<sup>142</sup> Experiencias en La Pampa, Mendoza y Neuquén. Los huarpes están intentando recuperar sus lenguas: si bien ya no hay hablantes, existe un diccionario que registra los dos idiomas –el milcayac de Mendoza y el allentiac de San Juan– y con esa base están tratando de recuperar la memoria de la lengua. Entrevistas del equipo en Mendoza y Neuquén, 2003 – 2004.

<sup>143</sup> Entrevista del equipo en Mendoza, 2004.

<sup>144</sup> Entrevistas del equipo en Salta, 2004, coincidente con las conclusiones del III Encuentro de Mujeres Indígenas de Tartagal (Salta, noviembre 2003).

de desnutrición o de enfermedad de sus hijos: *“las salas de las comunidades, si existen, no tienen nada”*<sup>145</sup>. En muchos casos, desconocen la existencia de programas de salud reproductiva y existen casos de niñas de 12 años embarazadas que desconocen su estado. Indican que las explicaciones se las dan en castellano y con términos difíciles de entender, aun cuando la mayoría de las mujeres wichí, chorote o tapiete no hablan español ni hay traductores en las instituciones de salud. Cuando una mujer va a tener familia y el parto viene rápido o los médicos y enfermeras no llegan para atenderlas, les gritan: *“¡Ay estos matacos! [término que los wichí consideran peyorativo] ¡Porqué no me esperaste hasta que yo llegue!”*. En algunos casos, manifiestan las entrevistadas, los profesionales de la salud ni siquiera están dispuestos a tocarlas para hacerles una revisión médica<sup>146</sup>.

En términos educativos, las mujeres indígenas son las que presentan más altos niveles de analfabetismo. Algunas comunidades no mandan a las niñas a la escuela pero tampoco hay incentivos ni programas especiales para que las mujeres indígenas se capaciten y eduquen.

Las mujeres indígenas entrevistadas se quejan de que, en algunas comunidades, se les niega la participación en la toma de decisiones comunitarias y en las instituciones y organizaciones indígenas. Esta situación varía según los pueblos<sup>147</sup>.

El concepto de violencia que perciben las mujeres indígenas lo expresan de las siguientes maneras: violencia del hambre –*“la violencia más grande es no tener qué darle de comer a los chicos y que lloren de hambre”*–, violencia en el hospital –*“nos marginan, nos excluyen, no nos dan los remedios, nos gritan, nos retan, sobre todo en el momento del parto o cuando los chicos se enferman, no nos dan los turnos o tenemos que esperar horas para ser atendidas”*–, violencia en el trabajo –*“humillación de los patronos, pagos insuficientes”*–, violencia del gobierno –*“indiferencia, discriminación, falta de trabajo, se nos quitan las tierras, no podemos vender los productos ni las artesanías”*–, violencia policial –*“no nos toman las denuncias, la policía golpea”*–, violencia física –*“maltrato, golpes, abuso sexual, humillación, violencia verbal”*<sup>148</sup>.

Ante la discriminación que sufren en las distintas esferas de la vida fa-

<sup>145</sup> *Idem.*

<sup>146</sup> *Idem.*

<sup>147</sup> *Idem.* Se indica que las mujeres guaraníes suelen tener mucho más protagonismo en sus comunidades que las mujeres wichí o chorote.

<sup>148</sup> *Idem.*



miliar, social e institucional nuestras entrevistadas expresan que “nos sentimos tristes, nos sentimos menos que los demás, nos sentimos olvidadas, nos sentimos usadas por los políticos, sentimos impotencia y bronca”<sup>149</sup>.

Argentina como país necesita asumir su historia –por conflictiva y dolorosa que sea– y recuperar sus raíces indo-afro-americanas, que en conjunto con la historia de la migración europea, árabe y tantas otras, conforman nuestra nación multicultural. Los pueblos originarios que fueron borrados de nuestra historia deben ser recuperados en toda su dimensión para la historia escrita de nuestro país, reconociendo en la práctica cotidiana su presencia y sus derechos actuales.

*Véanse especialmente las propuestas N° 13, 14, 15, 16, 17, 44, 50, 51, 68, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 137, 140, 159, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 183, 188, 205, 215, 223, 224, 233, 234 y 238.*

## ■ Afrodescendientes

### Mecanismos de Discriminación e Invisibilización

Existen investigaciones en diversos países americanos que, basadas en el hallazgo de objetos precolombinos con figuras de rasgos negros bien definidos, sostienen la teoría de la llegada de africanos al continente antes de los españoles. Sin embargo, la conformación de la comunidad negra argentina se desarrolla en tres momentos históricos.

El primer momento comienza en el siglo XVI y se consolida en los siglos XVII y XVIII con la trata de africanos esclavizados destinados a servir de mano de obra de los colonos europeos en América. Los africanos eran hábiles en agricultura, minería y artesanía en metales, producciones de gran importancia para las coronas española y portuguesa. Además, a diferencia de los indígenas americanos, ya habían estado expuestos en su continente de origen a las nuevas enfermedades transmitidas por los colonizadores, teniendo por ello mayor inmunidad a estas dolencias y a enfermedades tropicales.

Las personas esclavizadas traídas a estas tierras se asentaron en el Caribe y América Central (provenientes principalmente de Cabo Verde, Guinea

<sup>149</sup> *Idem.*

Septentrional y Meridional), en Brasil (Nigeria y Togo) y en Chile, Perú, Uruguay y Argentina (Angola y Congo, concentrándose en las regiones donde se cultiva la caña de azúcar y el algodón).

Si se estima en 12.000.000 los africanos que llegaron vivos a estas tierras –y se calcula incluso que por cada uno de ellos, varios perecieron en el viaje por inanición, diarrea, deshidratación, suicidios, castigos diversos o ejecuciones– puede tenerse una idea de la magnitud de la tragedia provocada al continente africano en beneficio de la expansión económica de Europa.

Si bien el asiento autorizado por la Corona para la trata de esclavos estaba en Colonia del Sacramento, Buenos Aires y Montevideo se convirtieron en los puertos más importantes del Atlántico Sur. Este tráfico –que luego continuaba al resto de Sudamérica por vía marítima a través de los puertos de Valparaíso y Río de Janeiro o a las distintas provincias argentinas por vía terrestre– llegaba incluso hasta el Alto Perú.

En nuestro país centenares de miles de hombres y mujeres esclavizados fueron utilizados por la oligarquía criolla para el trabajo rural, doméstico y artesanal. Hay datos elocuentes de su impronta en la sociedad argentina de la época: en el censo de 1778 se registra que en la zona de Tucumán el 42% de la población era negra, en Santiago del Estero el 54%, en Catamarca el 52%, en Salta el 46%, en Córdoba el 44%, en Buenos Aires el 30%, en Santa Fe el 27%, en Mendoza el 24%, en La Rioja el 20%, en San Juan el 16%, en Jujuy el 13% y en San Luis el 9%<sup>150</sup>.

Una de las formas más habituales de resistencia pasaba por la organización cultural y social: las denominadas “Naciones” eran sociedades que nucleaban a los esclavizados del mismo origen geográfico y lingüístico en torno a celebraciones ceremoniales africanas. Cada “Nación” elegía un rey con mandato por un año y las más numerosas en Buenos Aires fueron la de Congo y de Angola, aunque hubo muchas otras menores (Benguela, Cabinda, Lubolo, Loango, Mozambique, Masinga, Seda, Quipara, Anzá, Camunda, Canguelá, Mujumbí y Lumbí). Cada 6 de enero se festejaba el día del rey negro Baltasar, donde se recaudaban fondos para comprar la libertad de los miembros de las sociedades. Existían también grupos menos numerosos que practicaban el Islam (Hausa, Yoruba, Mina Naó y Mandinga) y eran muy controlados por las autoridades por su fama de belicosos, ya que habían encabezado rebeliones en todo el continente.

<sup>150</sup> Andrews R., *Los afroargentinos en Buenos Aires*, Ediciones De la Flor, Buenos Aires, 1990.

Las cofradías de carácter religioso –que comienzan a gestarse en el siglo XVII, muy controladas por la Iglesia Católica– sirvieron, sin embargo, para la organización de los afrodescendientes. Si bien la adhesión a estas cofradías era obligatoria para los esclavizados y tenía por objetivo la veneración y cuidado de vírgenes y santos, ésta fue otra de las formas mediante la cual los africanos adoptaron aspectos externos de la cultura occidental con fines y significados propios. Estos grupos conservaban la tradición oral y todos ellos disponían de una “sala de ánimas” destinada a velar sus muertos.

Otra de las formas con que los esclavizados trataron de superar su condición fue el ingreso al ejército bajo la promesa de libertad si se prestaban cinco años de servicio militar. A su vez, durante las guerras de independencia, la “ley de rescate” obligó a los propietarios a ceder dos de cada cinco esclavos para el servicio de las armas. Este conjunto formó parte sustantiva de los ejércitos criollos: en el Regimiento de Pardos y Morenos (durante las Invasiones Inglesas), el Regimiento de Granaderos a Caballo (formado por el Gral. San Martín en 1812) y, en especial, el Ejército del Norte, compuesto por 1.200 hombres de los cuales 800 eran negros libertos “rescatados” por el Estado. En todos los casos ocuparon los puestos de mayor riesgo en las batallas, desempeñaron las tareas más desagradables de mantenimiento y fueron también los muertos más numerosos<sup>151</sup>.

El sistema esclavista estableció matrices racistas y estigmatizantes que subsisten de diversas formas hasta la actualidad. Luego de la libertad de los esclavizados y de la Declaración de Independencia, la población negra continuó integrando los estratos más desfavorecidos de la sociedad. El mestizaje con indígenas y criollos de las clases subalternas llevó a formar familias mixtas ligadas sobre todo al trabajo rural.

En la época de las gobernaciones de Rosas (1829-32 y 1835-52) se registran datos que indican un auge de la población negra en la provincia de Buenos Aires, ejemplificado en la popularidad de los candombes. Tras la caída de Rosas, los negros fueron objeto de persecución y burla por parte

<sup>151</sup> Emilio Corbiere, director de la publicación de la Biblioteca del Congreso de la Nación, expresa: “Fueron esos negros los que nutrieron con su sangre y sacrificio los ejércitos libertadores, y San Martín reconocerá el valor de esas tropas y también el ambiente racista de la época, ya que no logró reunir los batallones negros con los de ‘mulatos’ y ‘blancos’. Los negros esclavos morirían en la lucha por la Independencia ‘por separado’, es decir, en riguroso ‘apartheid’”. *Revista Bibliopress*, octubre-diciembre 2001.

de los *unitarios*: son numerosos los relatos porteños ridiculizando las tradiciones africanas<sup>152</sup>.

En esa época los textos comienzan a hablar de la “desaparición de los negros”. Si bien es cierto que a lo largo del siglo XIX se verifica una merma sostenida de africanos y afrodescendientes (hacia fines de ese siglo la masiva inmigración europea hizo bajar drásticamente en términos relativos la tasa de población negra e indígena en todo el país), en forma paralela se fue produciendo una operación social de invisibilización, que se profundizó con los esfuerzos de la Generación del '80 por “blanquear” a la sociedad argentina. En este contexto se comprende también la aprobación del artículo 25 de la Constitución Nacional que dispone fomentar la inmigración europea.

Siguiendo esa tendencia, en los documentos oficiales, las caracterizaciones anteriores de “negros”, “pardos”, “morenos” y “de color” pasaron a registrarse como “trigueños”, vocablo ambiguo que puede aplicarse a diversos grupos étnicos y que ayudó a la invisibilización de los colectivos negros. Si a ello le sumamos la persecución y el ridículo a los que seguían siendo sometidos, puede comprenderse la auto-negación identitaria y la dispersión territorial de los “negros criollos”, aún cuando en muchas comunidades afrodescendientes se mantuvo la resistencia cultural y social a partir de asociaciones de ayuda mutua.

El segundo momento histórico comienza a fines del siglo XIX, se extiende hasta mediados del XX y corresponde a las inmigraciones provenientes de de la islas de Cabo Verde, que llegaron en busca de mejores condiciones de vida que las impuestas por la administración colonial portuguesa en su país. Antes de la primera Guerra Mundial se acordaron convenios bilaterales para traer marineros caboverdeanos a trabajar en las incipientes flotas fluvial y marina mercante argentinas.

El tercer momento ocurre sobre todo a partir de la década de 1990. Sus causas son principalmente económicas aunque se combina a temores de persecución política. En este momento llegaron al país migrantes de Senegal, Nigeria, Mali, Sierra Leona, Liberia, Ghana y Congo. Asimismo, otros afrodescendientes arribaron en este período provenientes de países latinoamericanos: Perú, Brasil, Cuba, Colombia, República Dominicana, Ecuador y Honduras<sup>153</sup>.

<sup>152</sup> Martín A., “Blanquear Buenos Aires” en *Relaciones*, Montevideo, 1996.

<sup>153</sup> La reseña histórica se basa en el informe presentado por la Prof. Miriam V. Gómes Lima (Sociedad de Socorros Mutuos - “Unión Cavoverdeana”) en el Seminario “*Apartheid - diez años después*”, organizado por el INADI y la Embajada de Sudáfrica en Argentina en octubre de 2004.

En la actualidad, los descendientes del primer grupo de “negros criollos” o afroargentinos se encuentran desperdigados por todo el territorio nacional, mestizados con la población general o viviendo en pequeñas comunidades negras en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán, Salta, Corrientes, Entre Ríos, Santiago del Estero, Catamarca y Córdoba. La mayor parte de los caboverdeanos se encuentra radicada en zonas ribereñas y portuarias de la provincia de Buenos Aires o en ciudades del Litoral y mantienen las tradiciones de sus comunidades de origen.

Las migraciones más recientes se instalaron preferentemente en la ciudad de Buenos Aires: los hombres en tareas de construcción o artesanías y las mujeres en el servicio doméstico. Los miembros de estos grupos manifiestan tener problemas para obtener la documentación requerida para acceder a contratos laborales. Asimismo, existen denuncias de que mujeres negras jóvenes de América Central y el Caribe han sido traídas con engaños sobre posibilidades de trabajo y, una vez aquí, con sus pasaportes retenidos, han sido obligadas a ejercer la prostitución<sup>154</sup>.

En las últimas décadas, las comunidades afrodescendientes se han reagrupado en torno a varias organizaciones que luchan por revertir la histórica invisibilización de la que han sido objeto. Como ejemplo de esta negación baste señalar que, en el Aeropuerto de Ezeiza, se llegó al extremo de retener el pasaporte y no dejar salir del país a una mujer argentina negra, aduciendo que debían investigarse la autenticidad de la documentación porque “*en Argentina no hay negros*”<sup>155</sup>.

En su momento se creó un Comité Argentino-Latinoamericano contra el *Apartheid* en Sudáfrica y, en octubre de 2000, se conformó la Mesa Coordinadora de Instituciones Afroargentinas de apoyo a la Conferencia de Durban, en coordinación con los pueblos originarios, inmigrantes, refugiados y diversos sectores sociales perjudicados por la discriminación, el racismo y otras formas conexas de intolerancia. Estos grupos aspiran a obtener el reconocimiento pleno a su comunidad por parte del Estado y de la sociedad argentina, así como a formar parte de la nación en igualdad de condiciones con otros sectores sociales y étnico-nacionales, recuperando la visibilización negada históricamente.

<sup>154</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, 2004.

<sup>155</sup> Este incidente de carácter público involucró a la Sra. María Lamadrid, Presidenta de la organización “África Vive”. Entrevista del equipo en Buenos Aires, 2004.

Es por ello que las organizaciones actuales de afrodescendientes están colaborando con el INDEC en la implementación de una encuesta piloto que dé cuenta de la población argentina ligada a la ascendencia africana. Las zonas que se están relevando pertenecen a las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. A su vez, se han llevado a cabo estimaciones de población por parte de instituciones extranjeras: la Fundación Gaviria y la Universidad de Oxford calculan la existencia de un 6% de población afrodescendiente en Argentina (cerca de dos millones de personas).

Los representantes de grupos afrodescendientes consideran que la situación de marginalidad heredada de la época de la colonia se mantiene: como durante el siglo XIX, sus ocupaciones continúan siendo subalternas y es habitual que vivan en viviendas precarias. Sumado a esto, muchas madres son Jefas de Hogar y el nivel de escolaridad es bajo.

Asimismo, denuncian trato discriminatorio en los ámbitos laborales (acoso, burlas, paternalismo humillante, etc.) y persecución policial<sup>156</sup>. Las formas más habituales de discriminación se dan en:

- Establecimientos educativos. Se indica que los docentes suelen ser transmisores de la discriminación existente en la sociedad y que en los planes de estudio la presencia negra sólo aparece en la colonia, ligada a la esclavitud.
- Medios de comunicación. En la mayoría de los casos se evidencia una “exotización” de la negritud o el frecuente tratamiento como “objetos sexuales”, siempre fuera de contexto, como si no pertenecieran a la sociedad argentina.
- Ámbitos hospitalarios. Se señala el trato discriminatorio en los hospitales: “*para atendernos, nos dejan para el final*”. Además, aseguran que hay ciertas enfermedades que serían comunes en la comunidad negra (hipertensión, diabetes, anemia falciforme, dificultades respiratorias y alergias) que no se previenen ni se atienden adecuadamente.

Véanse especialmente las propuestas N° 17, 26, 84, 125, 137, 159, 171, 183, 184, 188, 205 y 223.

<sup>156</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, 2004.

## ■ Antisemitismo

### Singularidades Argentinas

#### La temprana presencia judía en Argentina

Existen numerosas especulaciones sobre el origen e historia de la colectividad judía en América Latina: desde el descubrimiento de caracteres hebraicos en la escritura indígena en el siglo II A.C. o el trabajo filológico de comparación de las raíces hebraicas y quechuas, hasta los diversos análisis sobre la composición cripto-judía de algunas familias españolas o portuguesas arribadas al Río de la Plata<sup>157</sup>.

Sin embargo, para analizar su presencia en la Argentina, vale la pena partir del momento en que comienza a hacerse más visible, con el surgimiento de las primeras organizaciones judías en el país. Previo a ello, cabe resaltar que durante el período que se extiende entre 1810 y 1853, la libertad de cultos no fue una política definitiva de la región y que la supresión del Tribunal del Santo Oficio en 1813 no implicó inmediatamente la posibilidad de ejercer otros credos sino simplemente el fin del apoyo del nuevo gobierno del Río de la Plata al funcionamiento inquisitorial.

Pese a la imposición de la libertad religiosa en la Convención Constituyente de 1853 (la cual contó con fuertes resistencias), aún en 1857 el Presidente del Superior Tribunal de Justicia, Francisco de las Carreras, consideraba que la libertad de creencias “*se refería exclusivamente a los cristianos y no a una secta que aún espera la llegada del Mesías*”<sup>158</sup>.

El 11 de noviembre de 1860 se celebró el primer matrimonio judío en Buenos Aires. Sin embargo, tuvo dificultades para legalizarse y recién fue aprobado en apelación ante la Corte Suprema.

<sup>157</sup> Para las especulaciones sobre el origen hebraico de los grupos indígenas americanos y para el trabajo filológico entre el español y el quechua, véase Schwartzman P., *Judíos en América*, Instituto Amigos del Libro Argentino, Buenos Aires, 1963; Bargman D., “Indios y judíos en el imaginario americano” en *Raíces*, N° 2, Buenos Aires, 1991 y Quiroga A., “Huellas judías en la civilización quichua” en *Judaica*, Buenos Aires, 1939, entre otros. Para los análisis sobre la presencia cripto-judía, véase la obra de Boleslao Lewin (en especial *La colectividad judía en la Argentina*, Alzamor Editores, Buenos Aires, 1974) y Alberto Liamgot (*Criptojudíos en Hispanoamérica*, Congreso Judío Latinoamericano, Buenos Aires, 1991). Un buen resumen de ambos temas puede hallarse en Feierstein R., *Historia de los judíos argentinos*, Planeta, Buenos Aires, 1993.

<sup>158</sup> Citado en Feierstein R., *op. cit.*, pág. 50.

En 1862 aparece la primera institución judía (la Congregación Israelita de Buenos Aires), que seis años más tarde adoptará el nombre de Congregación Israelita de la República Argentina (C.I.R.A.). Entre la aparición de su primera organización y el fin del siglo XIX, se dará un fenómeno de fuerte migración judía al país, en el marco de los procesos migratorios del momento, a la vez que una consolidación de su presencia a través del surgimiento de diversas instituciones comunitarias (sociales, de salud, religiosas, deportivas, políticas, entre otras), la creación de un cementerio propio, el reconocimiento de su primer rabino (Henry Joseph, en 1882) por parte del Estado argentino y la interacción de las tradiciones, costumbres y lenguas de la colectividad judía en la construcción de la identidad argentina.

Simultáneamente, durante el siglo XX, la presencia judía y judeoargentina se desplegó con particular fuerza en el campo científico y artístico, constituyéndose no sólo en una de las colectividades judías más grandes del planeta sino, fundamentalmente, en una de las colectividades judías con mayor producción intelectual y artística. Diarios, editoriales, teatros, instituciones deportivas, movimientos políticos, jalonaron la presencia judía en Argentina durante todo el siglo XX. Actualmente, muchas de las instituciones judías se encuentran nucleadas en la DAIA (Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas), así como las funciones de acción social, educación y servicios fúnebres son desempeñadas por AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina).

### **Breve recorrida por el antisemitismo en Argentina**

La resistencia a la presencia judía en Argentina tendió, a partir de la llegada masiva de inmigración judía al país (fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX), a anclarse en algunos estamentos de la sociedad, generalmente representativos de los grupos aristocráticos o miembros de los sectores dominantes argentinos. Numerosas manifestaciones antijudías pueden encontrarse en la producción literaria y teórica del período, las cuales hacen su eclosión (más allá de reiterados fenómenos de agresión puntual en las colonias judías o en diversas manifestaciones políticas) en los festejos por el Centenario de la Patria (en 1910) y, con mayor virulencia, en la “Semana Trágica” de enero de 1919. La violencia para-policial de este último hecho tuvo todas las características de un verdadero *pogrom*<sup>159</sup>, con ataques a

<sup>159</sup> *Pogrom* es un término que surge en la Rusia zarista, dando cuenta de las agresiones, más



negocios, viviendas y asociaciones de los judíos residentes en el país, así como persecución y agresiones en las calles de los barrios judíos de Buenos Aires. Estos hechos marcaron fuertemente la presencia judía en el país que, en muchos casos, había llegado escapando de las experiencias de persecución europeas.

A partir de este momento, el antisemitismo se instala con fuerza en determinados ámbitos institucionales, en particular la justicia y las fuerzas de seguridad, a la vez que resulta difícil rastrear presencia judía en la política argentina, en particular en la Cancillería y la justicia, previo al retorno democrático de 1983. Simultáneamente, su fuerza en el conjunto social tenderá a decrecer, con esporádicas pero persistentes reapariciones, cada vez menos representativas.

Sin embargo, tanto en el golpe nacionalista de 1943 como en los conflictos políticos de la década de 1960, el antisemitismo fue utilizado como un arma de choque por diversos grupos nacionalistas y xenófobos, con agresiones en las calles, daño a instituciones judías hasta llegar a casos como el secuestro y tatuaje de una svástica a Graciela Sirota, en 1962, entre otros casos de este tipo. Si bien no constituyó en ninguno de estos momentos una política institucional, fue utilizado muchas veces como elemento movilizador, particularmente por parte de la derecha nacionalista, aunque en algunos casos también por parte de la derecha liberal. Las acciones para-policiales de la Triple A durante la primera mitad de la década del setenta se caracterizaron también por una persistente tendencia antisemita.

La dictadura militar de 1976-1983 institucionalizó este antisemitismo larvado. Las tasas de judíos detenidos-desaparecidos superan en diez veces su presencia en la población. Si bien en esta sobre-representación puede haber jugado un papel importante el compromiso de muchos miembros de la colectividad judía con políticas contestatarias o su alta inserción en sectores urbanos y universitarios, no alcanza para explicar el nivel de sobrerrepresentación. Diversos estudios consideran posible que la pertenencia judaica haya jugado también un papel en la selección de las víctimas o, como lo señalan algunos testimonios de sobrevivientes, en las posibilidades de liberación. Por otra parte, y esto es aún mucho más claro y documentado,

---

o menos organizadas, por lo general para-estatales, que tenían como objeto descargar la ira popular de cualquier origen a través del asesinato, incendio y daño a las personas e instituciones judías, por lo general agrupadas en determinados barrios o pueblos.

numerosos testimonios de las víctimas del terrorismo de Estado señalan el “tratamiento especial” al que eran sometidos los detenidos judíos durante su paso por los centros clandestinos de detención de la última dictadura militar<sup>160</sup>.

### La situación actual

Si bien no existe una medición estadística sobre la presencia judía en la Argentina, los investigadores y demógrafos calculan que sería algo inferior a los 200.000 miembros, habiendo registrado un pico de 300.000 miembros a comienzos de la década de 1960. La comunidad cuenta con una importante red institucional, que incluye una red escolar propia de educación integral.

Con el retorno democrático pudo observarse una disminución de la fuerza y características del antisemitismo estatal. Algunos hechos relevantes, en esta dirección, son la sanción de la Ley Antidiscriminatoria (N° 23.592) en el año 1988, la creación del INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) en el año 1995 o la sanción de las leyes que autorizan a los empleados públicos y privados a respetar sus feriados confesionales, válidas por el momento para judíos y musulmanes (ley N° 24.571 para los feriados de la colectividad judía y ley N° 24.757 para los feriados de la colectividad musulmana), así como el aumento de la presencia judía en ámbitos de gestión estatal. Sin embargo, estos avances se empañan ante la continuidad de la impunidad y la falta de esclarecimiento de los atentados antisemitas de 1992 (contra la Embajada de Israel) y 1994 (contra el edificio de la AMIA-DAIA, sede de la comunidad judía organizada en nuestro país).

Por otra parte, también destacan algunos otros hechos antisemitas, tanto a nivel institucional como de la sociedad civil. Uno de los más graves lo constituye el fallo de la Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal que anuló la condena a prisión de un grupo de *skinheads* que habían golpeado a un joven creyéndolo judío. Dicho fallo resulta particularmente grave porque sostiene que las invocaciones al nazismo, los insultos antisemitas o las

<sup>160</sup> Véase al respecto Braylan M., Feierstein D., Galante M. y Jmelniczky A., “Informe sobre la situación de los detenidos-desaparecidos judíos durante el genocidio perpetrado en Argentina” en *Revista Índice*, N° 20, Centro de Estudios Sociales – DAIA, Buenos Aires, 2000, pág. 297.

vivas a Hitler no constituían acciones discriminatorias sino un “grito de guerra” de una pandilla, homologable a cualquier otro<sup>161</sup>.

Otro elemento a destacar lo constituyen las reiteradas profanaciones de cementerios judíos y, en particular, la impunidad de sus autores, los cuales nunca logran ser descubiertos y/o arrestados. Asimismo, se han recibido reiteradas denuncias en nuestras entrevistas sobre el incumplimiento de la ley sobre feriados religiosos en diversas provincias o en determinadas empresas, así como sobre la persistencia de conductas antisemitas por parte de diversos estamentos del poder judicial o de algunos miembros de las fuerzas de seguridad.

En este sentido, uno de los casos de mayor notoriedad han sido los dos episodios ligados al ex-Jefe de Estado Mayor del Ejército, Gral. Ricardo Brinzoni. En un momento dado, el funcionario había contratado como personal de la fuerza al abogado representante de una de las minúsculas agrupaciones nazis argentinas. Un año después, fue protagonista de un exabrupto discriminatorio contra el periodista Héctor Timerman, enviándolo a leer uno de los párrafos más antisemitas de la literatura universal en la obra “El Mercader de Venecia”. La gravedad de estos hechos se ve resalta por el hecho de provenir de quien en su momento era una de las máximas autoridades del Ejército Argentino.

Otro caso de repercusión mediática fue la discriminación laboral y el exabrupto antisemita cometido por un miembro de la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, hecho que también ha quedado impune hasta el momento, pese a la intervención del INADI.

Esta dualidad define hoy la situación de la colectividad judía en el país. Por una parte, la difusión del antisemitismo en la sociedad civil es acotada, cada vez menos representativa y encapsulada en pequeños estamentos sociales. Por otra, la gravedad de los hechos ocurridos y de sus consecuencias (atentados, profanaciones), su carácter muchas veces institucional y, lo que resulta más grave, la impunidad de sus autores, convierten al antisemitismo en un tema que debe llevar a la reflexión y preocupación institucional.

Si bien existe legislación adecuada para enfrentar al antisemitismo, lo que no se observa aún es la clara voluntad política de desterrar estas prác-

<sup>161</sup> La Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal, en su decisión del 17 de febrero de 1999, anuló la sentencia del Tribunal Oral en lo Criminal N° 3 en la causa “Paszkowski, Andrés Pablo y otros s/ infracción ley N° 23.592 - Causa N° 214/97”. Véase también el capítulo *Administración de Justicia y Legislación*.

ticas a través de la punición de sus autores, dado que su grado de difusión no es muy amplio pero, sin embargo, se encuentra anclado en sectores con poder material y simbólico importante. Revertir la impunidad de estos hechos es una de las pocas posibilidades con que cuenta el Estado para tender a su erradicación definitiva.

*Véanse especialmente las propuestas N° 26, 84, 125, 137, 159, 171, 188, 205 y 223.*

## ■ Arabofobia e islamofobia\*

### Discriminación Denegada y Exclusión Banalizada

A diferencia de otros casos argentinos, el antisemitismo en general y la árabo e islamo fobias en particular, son fenómenos anteriores a la llegada del grueso de las corrientes migratorias del Medio Oriente y norte de África que se asentaron en el país a finales del siglo XIX.

En una aproximación diagnóstica a los discursos y conductas discriminatorias, intentar una descripción sumaria del flujo de personas de identidades tan variadas, a través de casi dos siglos, no sólo resultaría poco riguroso dada la naturaleza y el espacio del presente trabajo, sino que, además, dejaría implícitamente establecida una engañosa vinculación de causalidad entre esas personas y los discursos y conductas discriminatorias, al inducir la sensación de que sin la presencia de unas no existirían “esos problemas” o viceversa<sup>162</sup>. Por añadidura, nos encontraríamos con el agravante de confirmar la ilusión de estar refiriéndonos a un solo grupo de personas, uno más de los estereotipos que fundan los discursos y conductas discriminatorios. Esa forma de representación reductiva obliga a esos individuos a agruparse en torno de una identidad creada que poco y nada tiene que ver con las del origen, a fin de adquirir la existencia civil y la visibilidad del reconocimiento público que les está negada de otro modo.

\* La autoría de este apartado corresponde al Arq. Hamurabi Noufourri.

<sup>162</sup> Para información acerca de este proceso véase de Noufourri H., Haddad H. y otros, *Sirios, libaneses y argentinos. Fragmentos para una historia de la Diversidad Cultural argentina*, Ed. Cálamo d/s, Buenos Aires, 2004.

Si para la Península Ibérica, entre la Edad Media europea y su Siglo de Oro, pudiese parecer plausible inferir vinculaciones causales de esa índole para las fobias mencionadas y las intolerancias conexas, en el caso argentino, curiosamente, se trata más de una construcción ideológica elaborada por transmisión, re-creación o extrapolación de las europeas<sup>163</sup>, que de la tardía reacción ante “presencias” arábicas o islámicas<sup>164</sup>.

Por tanto, resulta más pertinente a los objetivos de este informe reseñar aquellas singularidades propias de esa matriz de pensamiento estructurada durante el final de la primera mitad del siglo XIX –y que es congruente con las nociones fundacionales de la cultura de estado y del modelo de lo propio y lo ajeno por ella promovido. Sus prejuicios y estereotipos continúan en vigencia –referidos naturalmente a lo que se denomina como “árabes”, “islámicos” o “musulmanes”, etc.– dentro de los contenidos y materiales del sistema educativo oficial, del discurso mediático y del imaginario culto.

La primera particularidad subrayable es la configuración monolítica y de sustancia homogénea de la imagen que se trasmite acerca de una serie de conjuntos de personas cuya multiplicidad identitaria es reducida al Islam y al genotipo único hollywoodense del nómada de la Península Arábiga<sup>165</sup>, como antitipo estético masculino que encarna al “malo de la película” o al antihéroe.

La segunda singularidad deriva de una autorrepresentación<sup>166</sup> construida sobre el ocultamiento naturalizado del propio pasado, que para ello es demonizado, instaurando así la percepción del proceso fóbico y de las prácticas discriminatorias que lo hicieron posible como un fenómeno nuevo en el universo hispanoamericano. Lo cierto es que, al contrario de lo que se supone, el antisemitismo en general y la árabo e islamo fobias en particular, distan mucho de ser nuevos. Antes bien, acompañan la conformación de la identidad española –basada en el casticismo– y la hispanoamericana –de

<sup>163</sup> Noufour H., Feierstein D. y otros, *Tinieblas del Crisol de Razas: Ensayos sobre las representaciones simbólicas y espaciales de la noción del otro en la Argentina*, Ed. Cálamo d/s, Buenos Aires, 1999.

<sup>164</sup> Existen fallos y condenas judiciales por injuria y calumnia durante el siglo XIX (posteriores a la Constitución de 1853) por sostener públicamente que una persona tiene ascendientes “moros y conversos”.

<sup>165</sup> Piel aceitunada, ojos rasgados, mayor volumen nasal y oscuridad pilosa.

<sup>166</sup> Imágenes que un grupo posee sobre sí mismo. Véase Noufour H., *Del Islam y los árabes: acerca de la percepción argentina de lo propio y lo ajeno*, Ed. Cálamo, Buenos Aires, 2001.

cuño eurocéntrico– como elemento fundante, sirviendo de modelo referencial para establecer el tratamiento que se le dará a los “otros” americanos (indo o afroamericanos), tanto durante la colonia como en el tiempo de las repúblicas independientes, metamorfosis positivistas mediante<sup>167</sup>.

En tanto polo de referencia negativo, cuya “desaparición” se considera condición necesaria para la existencia de la “españolidad” que se conocerá en América, su percepción quedará instaurada, por extensión, en el ámbito de la “americanidad-argentinidad” como “radical y definitiva otredad” o enajenación automática. Un polo configurado por una tradición de representación negativa y aversión hacia lo arábigo-semita y lo islámico de larga duración, cuyos diversos discursos y prácticas racialistas pueden ser verificados a lo largo de la historia hispanoamericana y argentina desde el anti-tipo-amenaza biológico-confesional de la “raza mora” hasta su reformulación laica sarmientina como modelo de “barbarie” por antonomasia. Traducción laico positivista argentina mediante, deviene uno de los pocos proyectos senatoriales de expulsión masiva<sup>168</sup> de un colectivo humano de nuestra historia, para luego terminar forjando educativamente un “espacio vacío” en la memoria colectiva local, que provoca sensación de sorpresa, extrañeza o incredulidad (inverosimilitud) ante la detección de cualquier rasgo o persona arábigos y/o islámicos en el ámbito (cultural, lingüístico, espacial, social, etc.) de lo propio. (v.g.: “¿Cómo, no se habían “integrado” (léase desaparecido)?”)

Por tanto, el mayor de los problemas respecto de las conductas discriminatorias existentes –derivadas de esta matriz cultural– hacia personas de identidad cultural “arábiga”, de confesión musulmana o con ascendientes en el Medio Oriente, radica más en el mecanismo que impide su percepción como un proceso propio o autóctono, basado en una ignorancia sobre su papel como nodo negativo de referencia conceptual para la definición del “nosotros” latinoamericano en general –y del argentino en particular–, que en un discurso popular que tenga a esas identidades por blanco, pues-

<sup>167</sup> Valga como ejemplo de ello la pervivencia como práctica estatal del “festejo” del 12 de octubre denominado hoy como ayer el “*día de la raza*”, cuya jerarquización discriminatoria biológico-confesional ya nadie advierte puesto que el significado hispánico de la palabra se ha olvidado, que en ese preciso caso se refiere a que la “buena casta” (cristiano vieja) tiene o tenía *linaje*, mientras que la “defectuosa” (mora, judía, indígena, afro, o mestiza) tiene o tenía *raza*, de allí que este último término se utilice en la zoología, en tanto que el de linaje no.

to que pertenecen al ámbito de los registros culturales “altos” o que se pretenden como tales.

El ocultamiento o desconocimiento de esta tradición histórica –verificable en la formación del pensamiento hispanista y menos visualizada en el latinoamericanista– está sustentado en el conocido mecanismo mediático que exotiza o extranjeriza la árabe e islamo fobias, debido a que se encuentra regido por el principio de la actualidad, novedad o primicia de la noticia que confiere excesivo protagonismo a, o exclusiva mención de, lo arábigo o islámico con relación a conflictos internacionales ajenos a la realidad local. No obstante, es menester señalar que ello no tendría la pregnancia duradera que tiene en el imaginario del público, si éste no contara con la imagen conflictiva de fenómeno invasivo del espacio “occidental” procedente de las “arenas afro-árabes” (*Sahara*, del ar. desierto), transmitida entre la infancia y la adolescencia por el discurso educativo. Este discurso retrata lo araboislámico, –omitiendo lo arabojudío y lo arabocristiano– como intrusión en “la Historia” de un hecho cuasi bélico iniciado en el siglo VII en “Arabia”, que afortunadamente no va más allá de un accidente concluido en la “Historia de la Humanidad”, cuya normalidad se recupera en 1492 merced a la “caída de Granada”, entendida esta última como el final de la “ocupación de España por los árabes o moros”, y por ello divulgada como el corolario de la conquista, denominada “Reconquista” por esa lógica.

Estas condiciones de visibilidad permiten la transferencia a la víctima de su victimización<sup>169</sup> local, en tanto se plantea como originada en características intrínsecas de “ese modo de ser” y de prácticas sociales ajenas a la sociedad en la que aparecen. Se asigna la causa de “sus problemas” a los “conflictos internacionales”, mientras detrás del argumento late la sospecha de una conflictividad procedente de un atraso que le sería consustancial a su identidad y que la hace incompatible con el progreso y los sistemas democráticos de la Modernidad, al leerse su existencia actual como presencia de un residuo medieval. Por lo cual, su manifestación en el ámbito local cuando no es vista como “importación de un problema exterior”, es pensada como la transferencia al presente de “un conflicto perteneciente a un pasado lejano y ajeno”, en tanto que nuestro país posee posición de neutralidad respecto de ellos, cuya historia se remonta a la del medioevo.

<sup>168</sup> Véase Noufourri H., Feierstein D. y otros, *op. cit.*, pp. 153 – 156.

<sup>169</sup> Véase Feierstein D., *Seis Estudios sobre Genocidio*, Eudeba, Buenos Aires, 2001.

En realidad, la “importación” se efectúa a través de los términos y las categorías que instaura el discurso empleado para referirse al tema, términos y categorías que son portadores de los mismos vicios internos inherentes a las formulaciones de la tradición racalista hispanoamericana y argentina (a la que acentúa y reanima, al funcionar como confirmación de las certezas que se poseían gracias a ella) respecto de esas identidades.

Al quedar enajenadas las prácticas discriminatorias sobre las personas de identidad árabe y/o confesión musulmana por su exclusiva vinculación a los “conflictos exteriores”, la aparición de éstos en el ámbito propio es natural y reversiblemente asociada a la manifestación pública de esas señas de identidad. Por tanto, se concluye que se está sufriendo internamente de un problema que viene de afuera (que no es argentino y del que no padecen los argentinos). En última instancia, la percepción es que de alguna y nunca explicada manera, quién se percibe como tal o decide asumir en la medida que sea dichos rasgos identitarios, es proporcionalmente responsable de lo que padece como importador de un “problema ajeno a la argentinidad” por no haber “terminado de integrarse”, ya que insiste en ser lo que la argentinidad “no es”. Un discurso asimilacionista en el cual ese término significa unívoca y unilateralmente “pérdida de los rasgos de la cultura de origen” y que sirve para confirmar a su vez, a través de esta lectura, la incompatibilidad identitaria en la que se funda.

Ello ha ocasionado la continua extranjerización de los descendientes a lo que simplemente se los designa como “árabes” y nunca como argentino o americano árabes, o bien como árabe descendientes, siguiendo una lógica de jerarquización que mide lo autóctono o lo propio mediante la cantidad de generaciones nativas –para la cual ningún número parece ser suficiente: ni un milenio de ibericidad, ni 150 años de natividad argentina, en el caso que nos ocupa, alcanzan para menguar su imagen de extranjería.

La asignación de “americanidad” o “argentinidad”, dependiendo de la escala del tema, posee una connaturalidad con las identidades de los pueblos originarios o afros inversamente proporcional a las judaicas o árabes y/o islámicas, en tanto pertenecientes a un no menos mitológico “tronco biológico semita”, eterna y exclusivamente autóctono del Medio Oriente y, por tanto, “fuera de lugar” en América.

Esta situación que parece inofensiva para quien se mantenga dentro de los parámetros establecidos para la argentinidad del discurso de la corrección política (esto es, como directamente proporcionales a la “ajenidad” de



la semiticidad o arabidad), automáticamente deviene en prácticas discriminatorias ante el menor conflicto o discusión. Puede abarcar desde la violencia simbólica de la asignación de “parcialidad étnica” de los análisis o descripciones, hasta el hostigamiento por portación de cara, nombre o confesión, asociadas a peligrosidad que ha devenido en sospecha colectivizada, como ha sucedido en los 10 últimos años en el ámbito de los procesos de la justicia penal<sup>170</sup>, altamente estimulada por la estigmatización mediática. Así, se viene traduciendo en seguimientos de las fuerzas de seguridad a familias enteras, el no embarque aéreo por llevar determinado apellido o indumento arábigo, etc., tal como lo indica un clamor generalizado entre las personas arábigo-descendientes o de confesión islámica.<sup>171</sup> En suma, se trata de la suspensión del principio de ciudadanía, por origen o descendencia arábigos o confesión islámica, que equivale por distintas causas hoy, como a lo largo de los siglos XIX y XX argentinos, a ser tratados como ciudadanos de “*iure*” pero no de “*facto*”.

*Véanse especialmente las propuestas N° 17, 26, 84, 125, 137, 159, 171, 188, 205 y 223.*

## ■ Comunidades gitanas y pueblos Rom\* Discriminación y Hostigamiento

Al igual que judíos y musulmanes, las primeras comunidades gitanas llegan a América procedentes de España y Portugal, tanto a través de deportaciones como, fundamentalmente, huyendo de las políticas de hostigamiento y persecución inquisitoriales.

Los primeros grupos, por tanto, estuvieron constituidos por los *Kalons* portugueses y los *Kalé* españoles, a quienes se sumaron otros contingentes migratorios llegados desde la conquista hasta el siglo XIX.

<sup>170</sup> Véase el informe y las recomendaciones de la Asociación Americana de Abogados (American Bar Association, ABA) en <http://www.abanews.org/kencomm/rep121b.pdf>.

<sup>171</sup> Véase el informe del Área de Investigación Científica y Capacitación del INADI presentado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el incremento de estas prácticas luego del 11 de septiembre de 2001.

\* Se agradece la colaboración de Jorge Bernal y Jorge Nedich en el armado del presente apartado.

A partir de este momento, fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, otros grupos gitanos llegan a la naciente República, provenientes de la emigración de distintos puntos de Europa. Entre esos grupos cabe destacar a los *Kalderash* (de Rusia, Suecia, Francia, Serbia y Moldavia), los *Machwaya* (de Serbia), los *Lovaria* (de Hungría, Alemania, Rusia), los *Rom Xoraxané* (principalmente de Serbia), los *Ludar* y/o *Rudar* (de Rumania y Serbia), los *Sinti*, y una vez más, pero ahora voluntariamente, los *Kalé* españoles y portugueses. Por último, en los últimos veinte años han llegado otros grupos gitanos rumanos, serbios y búlgaros.

Vale la pena puntualizar que, luego de diversas consultas con la comunidad gitana argentina, hemos decidido optar por la denominación de “gitanos” para referirnos al conjunto de estos pueblos. Ello debido a que no todos ellos asumen una procedencia Rom y a que, por tanto, el término “gitanos” da cuenta de una visión del conjunto de grupos, inclusiva de los grupos Rom.

### **Características de los principales grupos**

Las comunidades gitanas provenientes de España (o *Kalé españoles*) pueden subdividirse a su vez en dos grupos: el primer grupo se autodenomina como *Kalé argentinos*, por su temprana llegada al país, mientras que el segundo grupo (los *Kalé españoles*) llegó de España en la década de 1970.

Los grupos *Kalderash* también llegaron en diferentes momentos y procedentes de lugares diversos. Los *Kalderash* griegos y serbios llegaron entre 1880 y 1890. A su llegada eran nómades y acostumbraban vender caballos y herramientas para el trabajo agrícola y trabajaban como caldereros (trabajadores del cobre). Bien entrado el siglo XX, comenzaron a moverse hacia las grandes ciudades y descubrieron nuevas oportunidades en el comercio de automóviles. Esta es su principal actividad hoy en día. La lengua Romaní se mantiene dentro de este grupo a pesar de la introducción de algunos préstamos del español.

La llegada de los *Kalderash* de Moldavia y Rusia fue algo posterior, entre 1900 y 1920. Siguiendo la tradición *Kalderash*, sus ingresos provienen también de la venta de coches, el trabajo de los metales y otros negocios independientes.

Los grupos *Ludar* y/o *Rudar* comenzaron a inmigrar al final del siglo XIX desde Rumania y Serbia. Ciertos aspectos culturales, tales como la autoadscripción Romaní y el tipo de ropa de las mujeres, son los mismos de

los Kalderash. Pero su mayor diferencia con los Kalderash es el lenguaje: hablan rumano en lugar de romanés.

En los últimos cinco o seis años llegó una importante migración gitana, proveniente de Rumania. Estos grupos llegan golpeados por los procesos discriminatorios y la pobreza en su país de origen. Sus dificultades en el país son muy superiores, dado que la situación económica y social se suma a los procesos discriminatorios comunes sufridos por las comunidades gitanas.

Hacia fines de la década de 1980, las comunidades gitanas en Argentina tuvieron sus primeros atisbos de organización formal, dada la resistencia que tienen estos grupos a la burocratización de sus prácticas. Pese a ello, en el año 2000 se creó la Asociación Identidad Cultural Romaní, que reúne a algunos de estos grupos, así como otras organizaciones, lo que permitió que participaran de la Conferencia de Durban.

Pese a no aparecer en los textos escolares o folletos oficiales como uno de los grupos que constituyeron la identidad argentina, la comunidad gitana calcula contar entre 70.000 y 300.000 miembros en el país.

### **Principales procesos discriminatorios de la colectividad gitana en el país**

En las entrevistas realizadas, las colectividades gitanas destacan al ámbito educativo como una de las instituciones fundamentales de discriminación. Tanto las autoridades como los docentes manifiestan en muchos casos abierta o solapadamente sus prejuicios, máxime cuando la identidad gitana queda al descubierto (por ejemplo, a través de la vestimenta femenina). Ello ha llevado en muchos casos a reemplazarla, viéndose obligados a ocultar sus orígenes. En otros casos, produce deserción escolar, al generar una contradicción entre la preservación de la identidad y la continuidad de la escolarización. La presencia de la comunidad gitana en el país se encuentra absolutamente ausente de los manuales de texto, con lo cual se tiende a exotizar o estranjerizar a los miembros de la colectividad.

Por otra parte, también señalan dificultades en el acceso a la salud, particularmente por la discriminación sufrida en hospitales y centros de salud por parte del personal hospitalario. A ello se agrega, en algunos casos, las trabas generadas por un ordenamiento estatal que obliga al “anclaje territorial”. En algunos grupos gitanos acostumbrados al nomadismo, esta falta de anclaje agrega mayores dificultades al acceso a los sistemas de salud y educación.

Es por ello que, al igual que con otros grupos, resulta fundamental enca-

rar una política dirigida a su inclusión y acompañamiento en el desarrollo escolar y en las políticas de salud, tanto a través de intérpretes (para aquellos niños que hablan romanés o rumano, en escuelas con fuerte presencia gitana; para los hospitales o centros de salud cercanos a regiones con importante población gitana) como con actividades de formación del personal docente y autoridades, a fin de conocer las peculiaridades de la identidad gitana y desarticular muchos prejuicios presentes en estos ámbitos.

A su vez, estos prejuicios suelen aparecer encarnados muchas veces en los medios de comunicación, con lo cual se difunden como parte del sentido común de amplios sectores sociales. Si bien esto es corriente en muchos medios de prensa –tanto en las “notas de color” como en la sección de “policiales”– uno de los hechos más graves señalados por la colectividad fue la emisión (con altos niveles de rating) de la telenovela “*Soy gitano*”, en la que se describía a los miembros de la colectividad como estafadores, vinculados al delito y a la violencia, agresivos y organizados en clanes con características delincuenciales. Esta asignación colectiva de atributos negativos (aplicada no sólo a un miembro sino a prácticamente todos los protagonistas de la serie) tiende a instalar como verdad las ficciones provenientes de un conjunto de prejuicios e imaginarios que terminan reforzando y agravando las prácticas discriminatorias existentes.

Los miembros de la colectividad gitana entrevistados manifiestan su profunda preocupación ante la actuación estatal al respecto<sup>172</sup>. En el testimonio de los entrevistados surge que no sólo no se tomaron medidas en relación a la difusión de la serie ni se realizaron actividades de divulgación o enseñanza sobre la presencia gitana en el país para contrarrestar las imágenes negativas sino que, presentada la denuncia al respecto, la misma fue desestimada por el INADI, haciendo referencia al carácter ficcional de la serie.

En caso de haberse desarrollado los hechos de este modo, esta situación debiera ser revisada y revertida a la brevedad, dado que constituiría un modo de legitimación estatal de la negativización de uno de los grupos identitarios que, por otra parte, sufre con mayor fuerza los procesos discriminatorios en nuestro país.

La formación antidiscriminatoria –en particular de los funcionarios estatales y aún de quienes desempeñan roles en los organismos de lucha contra la discriminación– aparece así como prioritaria a los fines de iniciar un

<sup>172</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires y Neuquén, 2003 – 2004.

trabajo para desarticular las matrices de construcción de prejuicios y discriminación por parte de las instituciones estatales y de la sociedad en general.

Véanse especialmente las propuestas N° 17, 26, 84, 125, 137, 159, 171, 183, 184, 188, 205, 223 y 238.

## ■ Colectividades latinoamericanas<sup>173</sup>

### Discriminación y Estigmatización

Desde mediados del siglo XIX, Argentina recibió un flujo lento pero sostenido de inmigrantes de países latinoamericanos y, en particular, de países limítrofes, cuya participación en la estructura demográfica del país se vio opacada por el impacto que la inmigración europea tuvo en la composición de la población. Esta última se reflejó en las corrientes migratorias de ultramar que llegaron al país desde 1870 hasta 1910, así como por las posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, la migración latinoamericana comenzó a hacerse visible en forma creciente hacia 1950 como consecuencia de los efectos de los avances tecnológicos e industriales y del proceso de sustitución de importaciones. Estos hechos generaron una importante demanda de mano de obra y tuvieron como resultado importantes migraciones internas desde las zonas agrícolas hacia los centros urbanos. Las migraciones internas, al dejar des pobladas las economías regionales, favorecieron en un primer momento la circulación de migrantes estacionales de países limítrofes<sup>174</sup>.

<sup>173</sup> Para este análisis hemos consultado a Argerich A., *¿Inocentes o culpables?*, Hispamérica, Buenos Aires, 1985; Lattes A. y Oteiza E., *La dinámica migratoria en América latina*, CEAL, Buenos Aires, 1984; Maguid A., "Migrantes limítrofes en Argentina: su inserción e impacto en el mercado de trabajo" en *Revista Estudios del Trabajo*, N° 10, ASET, 1995; Marmora L., "Migraciones, prejuicio y antiprejuicio" en *Revista de Ciencias Sociales*, Centro de Estudios Sociales de la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentina, Buenos Aires, 2000; Santillo M., *Las organizaciones de inmigrantes y sus redes en Argentina*, Simposio sobre Migración Internacional de las Américas - San José de Costa Rica, mimeo, septiembre 2000; Torrado S. (comp.), *Política y población en Argentina. Claves para el debate*, Ed. La Flor, Buenos Aires, 1991.

<sup>174</sup> Véase Pacea M. I., "Nosotros y los otros" en *Encrucijadas*, N° 7, año 1, mayo 2001 (pp. 46 - 57) y Correa V., "Migraciones: una mirada diferente" en *La integración de los migrantes: un desafío de nuestros tiempos*, CAREF, Buenos Aires, 2003 (pp. 44 - 57).

Avanzada la década de 1970, la migración limítrofe pasó a concentrarse en las áreas metropolitanas hasta incrementarse de modo significativo: según datos del INDEC de 1991, más del 50% de los migrantes de países limítrofes residían entonces en la Capital Federal y el conurbano bonaerense, representando las mujeres el 52% del total<sup>175</sup>. Si en el pasado las provincias de frontera fueron el principal destino de las migraciones provenientes de países vecinos, desde 1960 los inmigrantes latinoamericanos se dirigen de modo creciente a las “metrópolis”: Buenos Aires, Córdoba, Rosario. La proporción de migrantes limítrofes que se asienta en el área de Buenos Aires aumenta del 25% al 47% entre 1960 y 1991 y estos movimientos se producen en paralelo a los flujos de migración interna<sup>176</sup>.

Actualmente, la población que proviene de países limítrofes alcanza el 60% de la población extranjera, mientras otro 8% llega del resto de América Latina –especialmente del Perú, un fenómeno que se acentuó durante el transcurso de los años noventa. Según cifras oficiales, 88.260 peruanos residen hoy en el país, si bien el cónsul general de Perú en la Argentina afirma que los peruanos en el país son alrededor de 140.000, de los cuales unos 90.000 están radicados en Buenos Aires, La Plata (que cuenta con una significativa migración estudiantil), Córdoba y Mendoza<sup>177</sup>.

La colectividad más numerosa –con unos 325.000 miembros que residen principalmente en el conurbano bonaerense y en la Capital Federal– es la paraguaya. Pero estas cifras se multiplican si se cuentan aquellos miembros que legalmente son argentinos y pertenecen a la segunda o a la tercera generación<sup>178</sup>.

De acuerdo con las cifras del INDEC, bolivianos y chilenos les siguen en número, con unas 200.000 personas cada uno<sup>179</sup>. La comunidad boliviana

<sup>175</sup> INDEC, *La población no nativa en Argentina, 1869-1991*, Buenos Aires, 1996.

<sup>176</sup> Maguid A., “El chivo expiatorio” en *Encrucijadas*, N° 7, año 1, mayo 2001, pág. 63.

<sup>177</sup> Fuente: INDEC, 2001. Véase también el testimonio de José Luis Torres Seguin citado por Rocha L., “La Argentina, primera en el número de inmigrantes” en *La Nación*, 27 de septiembre de 2004.

<sup>178</sup> Alberto Loyarte, referente de esa comunidad en la Argentina, afirma que “los paraguayos viven desperdigados por todo el país y se calcula que sólo en la Capital y en el conurbano bonaerense llegan a 600.000”. Citado por Rocha L., *op. cit.*

<sup>179</sup> Entrevista a Mario Santillo del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA). Citado por Rocha L., *op. cit.* Véase también Oteiza E. y Aruj R., “Inmigración real, inmigración imaginaria y discriminación en Argentina” en Oteiza E., Novick S., Aruj R., *Inmigración y Discriminación. Políticas y discursos*, Trama Editorial - Prometeo Libros, Buenos Aires, 2000, pág. 39.

se distribuye en Buenos Aires, Chubut, Jujuy, Mendoza, Salta, Santa Fe y Tucumán. Por su parte, la comunidad chilena se encuentra radicada principalmente en Buenos Aires, Bariloche, Comodoro Rivadavia, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. La comunidad brasileña cuenta con unas 34.000 personas, asentadas principalmente en Misiones y la comunidad uruguaya –de alrededor de 120.000 personas– se asienta mayormente en Buenos Aires, Corrientes y Santa Fe<sup>180</sup>.

Según los datos de los censos de 1980 y 1990, en Argentina viven un millón de habitantes nacidos en otros países latinoamericanos. Sin embargo, la falta de registros de ingreso de los inmigrantes de países vecinos por vía terrestre nos permite pensar que la cifra es aún más significativa.

El discurso oficial sobre los inmigrantes latinoamericanos de países limítrofes –Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay–, no limítrofes –Perú– y buena parte de las prácticas cotidianas muestran claros rasgos xenófobos en nuestro país. Denominaciones como “bolitas”, “brasucas”, “chilotes”, “paraguas”, “perucas” y “yoruguas” ejemplifican algunas de las múltiples formas discriminatorias con las que los argentinos nombran a los migrantes latinoamericanos<sup>181</sup>.

Los migrantes latinoamericanos y sus familias suelen sufrir abusos por parte de las fuerzas de seguridad –“son detenidos arbitrariamente por la policía amparándose en la figura contravencional de merodeo únicamente porque tienen aspecto indígena, (...) por “portación de cara”<sup>182</sup>– y por parte de sus empleadores: la sobreexplotación y el trabajo ilegal en todas las provincias, en particular el de tipo estacional, es una práctica de muchas décadas que se ha ido agravando al compás de la crisis económica, “paraguayos o brasileños de origen guaraní, en su mayor parte trabajan “en negro” y con bajos salarios”<sup>183</sup>. Asimismo, señalan numerosos problemas de discriminación respecto al acceso a los servicios públicos de salud, educación y vivienda<sup>184</sup>, sumado al fenómeno que suele imputarles a los inmigrantes latinoamericanos una responsabilidad en el aumento de la delincuencia y la inseguridad<sup>185</sup>.

<sup>180</sup> Fuente: INDEC, 2001. Véase también Oteiza E. y Aruj R., *op. cit.*, pp. 13-48.

<sup>181</sup> Entrevistas del equipo en Córdoba, La Plata, Mendoza, Neuquén, Salta, Tierra del Fuego, años 2003 y 2004.

<sup>182</sup> Entrevistas del equipo en Córdoba, Salta y Tierra del Fuego, 2004.

<sup>183</sup> Entrevista del equipo en Misiones, 2003.

<sup>184</sup> Entrevistas del equipo en Córdoba, La Plata, Mendoza, Neuquén, Salta, Tierra del Fuego, años 2003 y 2004.

<sup>185</sup> Véase el capítulo *Medios de Comunicación*.

La desaparición de las corrientes migratorias de ultramar europeas en las últimas cuatro décadas y, al mismo tiempo, el incremento de los flujos de inmigrantes provenientes de los países latinoamericanos, hizo más evidentes muchos de los aspectos negativos de una imagen de identidad “europeizante”, anclada en determinadas nociones de superioridad “étnica”, cultural y social que sectores de la población argentina habían ido internalizando como propia.

Numerosas formas de violencia discriminatoria –en la legislación, las políticas migratorias, la prensa, la escuela, las instituciones de salud– se ejercen en la actualidad hacia las comunidades latinoamericanas que habitan en nuestro país. *“Este inmigrante es víctima de una situación contradictoria. Por un lado, constituye un sector laboral fácilmente sometido a la sobreexplotación, lo que contribuye a la baja de salarios y, por el otro, es víctima de la segregación social, la marginalidad, la xenofobia y todo tipo de abusos por parte del Estado. Ese tipo de inmigración es el que carga con culpas propias, ajenas, o inventadas, para disfrazar deficiencias sociales en donde los responsables no son precisamente ellos”*<sup>186</sup>.

Véanse especialmente las propuestas N° 17, 26, 84, 125, 137, 159, 168, 171, 183, 184, 188, 205, 223 y 238.

## ■ Colectividades asiáticas

### Discriminación y Estigmatización

Tomando en cuenta los datos del último censo nacional, podría establecerse que el conjunto de las colectividades de origen asiático cuentan en Argentina con cerca de 20.000 miembros. Sin embargo, la mayor parte de las estimaciones hablan de números mucho más importantes<sup>187</sup>.

A partir del año 1965 puede hablarse con propiedad de una inmigración

<sup>186</sup> Oteiza E. y Aruj R., *op. cit.*, pág. 32.

<sup>187</sup> Véase Mera C., *La colectividad coreana en Argentina: reconfiguración identitaria, negociación y conflicto*, Instituto de Investigaciones Gino Germani - Facultad de Ciencias Sociales (UBA), mimeo, s/f; Bielogorski M., *La presencia coreana en Argentina: la construcción simbólica de una experiencia migratoria*, Facultad de Filosofía y Letras (UBA), mimeo, 2003; Curtis C. y Santillán L., *Peruanos y coreanos: construcción de subjetividades migratorias desde la prensa* en [www.naya.org.ar/articulos/identifi6htm](http://www.naya.org.ar/articulos/identifi6htm).



coreana hacia Argentina. Si bien las cifras varían –hubo en los años noventa un movimiento migratorio de regreso a Corea–, hay actualmente unas 30.000 personas de origen coreano en nuestro país. La mitad de esta población llega entre los años 1984 y 1989, instalándose en la Ciudad de Buenos Aires (hay un importante “Barrio Coreano” en el Bajo Flores) y en el conurbano bonaerense. Las primeras corrientes migratorias provienen de las grandes ciudades de Corea pero este último flujo, por el contrario, proviene exclusivamente de Seúl: sectores medios, con niveles educativos universitarios, y disponibilidad de un capital mínimo de inversión<sup>188</sup>. Se trata de una inmigración que, en principio, se desplaza con todo el grupo familiar.

En la actualidad, se calcula extraoficialmente que entre 40.000 y 60.000 inmigrantes chinos viven en Argentina<sup>189</sup>. El movimiento migratorio más significativo de esta comunidad se produce en la década del '90: la mayoría proviene de la República de China en Taiwan o de la República Popular China. El 60% de los inmigrantes son de origen taiwaneses, mientras que el 40% proviene de China continental y Hong Kong. En Capital Federal, se concentran en el “Barrio Chino”, ubicado entre las calles Arribeños, Mendoza, Juramento y Montañeses, junto a la estación ferroviaria de Belgrano C. En esa zona se ubican la Asociación China, el templo budista, las iglesias protestantes orientales y negocios para la colectividad.

La colectividad japonesa en el país alberga alrededor de 30.000 personas<sup>190</sup>. Las primeras migraciones datan del año 1900 y se instalaron en la Provincia de Buenos Aires. En los años '50 y '60 hubo un flujo importante de inmigración japonesa por la postguerra. Actualmente, el 70% de la inmigración japonesa argentina es originaria de la isla de Okinawa. La mayor parte de la población se encuentra en la Capital Federal y el conurbano bonaerense. También hay japoneses y descendientes de japoneses en La Plata, Mar del Plata, Rosario, Córdoba, Mendoza, Misiones y en menor proporción en otras provincias.

En relación con las comunidades coreanas y chinas la diferencia cultural se visualiza, para los argentinos, como desvío de la norma respecto de

<sup>188</sup> El tratado bilateral firmado en 1985 entre Argentina y Corea del Sur favorece una inmigración condicionada que concede la residencia a profesionales, técnicos y migrantes con capital propio suficiente (alrededor de US\$ 30.000).

<sup>189</sup> Palomar J., “De la muralla al Obelisco”, *La Nación*, 5 de diciembre de 2004.

<sup>190</sup> Para más información, véase [www.nikkeinet.org](http://www.nikkeinet.org).

las pautas de sociabilidad, usos del espacio, hábitos alimentarios, etc. y se constituye una estrategia de hiperexotización que permite la permutabilidad de las denominaciones –“coreano” puede reemplazarse por “chino”– o la recurrencia a lo genérico: “orientales”.

A partir de la llegada de los inmigrantes coreanos en 1984 y de los inmigrantes chinos en los años noventa y, por ende, de su mayor visibilidad, la desconfianza y el discurso social negativo hacia la inmigración coreana y china se agudizan. En el discurso de los argentinos, la negatividad de coreanos y chinos aparece encarnada precisamente en la diferencia, configurando un *prototipo*: “se aísla”, “prescinde del argentino”, “no incorpora las pautas de la sociedad argentina”, “es exitoso económicamente pero a costa de ser explotador y eludir cargas sociales”, “su ascenso económico es rápido, notorio pero ilegal”, “su único objetivo es ganar dinero y alcanzar un alto status social”, “es competitivo en extremo”, “es invasor y expoliador”. La comunidad japonesa, por el contrario, es una inmigración que en el país es objeto de menos prejuicios negativos, aunque también se construyen estereotipos que dificultan el conocimiento más profundo de esta comunidad y sus aportes culturales.

*Véanse especialmente las propuestas N° 17, 26, 84, 125, 137, 159, 171, 183, 184, 188, 205 y 223.*

# GÉNERO

## Definición y tratados internacionales

La discriminación basada en el género se refiere a aquella que se ejerce en función de una construcción simbólica socio-histórica que asigna determinados roles y atributos socio-culturales a las personas a partir del sexo biológico y que convierte la diferencia sexual en desigualdad social, estableciendo una jerarquía en la cual todo lo masculino es valorado como superior respecto a aquellos atributos considerados femeninos. Esto implica que varones y mujeres no ocupan el mismo lugar, ni son valorados de la misma manera, ni tienen las mismas oportunidades, ni un trato igualitario en nuestra sociedad, relegando a las mujeres a una situación de subordinación<sup>191</sup>.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, según la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la *“discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción hecha en base al sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o cualquier otra esfera”* (art. 1º).

<sup>191</sup> Para este análisis hemos consultado a Bonder G., *El sexismo en la práctica escolar: evaluación de una experiencia de cambio de actitudes*, Centro de Estudios de la Mujer, Buenos Aires, 1990; Mitchell J., *Woman's State*, Penguin, New York, 1971; Morgade G., *El determinismo de género en el trabajo docente de la escuela primaria*, Cuaderno del Instituto de Ciencias de la Educación (UBA), Buenos Aires, 1991; Rosaldo M. Z., “Mujer, cultura y sociedad: una visión teórica” en Harris O. y Young K. (comp.), *Antropología y Feminismo*, Anagrama, Barcelona, 1979; Rubin G., “El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo” en *Nueva Antropología*, Vol. VIII, N° 30, México, 1986; Wainerman C. y Raijman R., “La división sexual del trabajo en los textos de la escuela primaria argentina: un caso de inmutabilidad secular” en *Reseña de Actividades CENEP*, Buenos Aires, 1985/1986.

Nuestro país ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1985 y la incluyó en la reforma constitucional de 1994, dándole jerarquía constitucional (CN, art. 75 inc. 22). También se ha ratificado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belem do Pará (1994). Sobre la base de los compromisos asumidos por el Estado de promover medidas de acción positiva para alcanzar la igualdad de trato y oportunidades para mujeres y varones se creó el Consejo Nacional de la Mujer<sup>192</sup>, y se sancionaron una serie de normas y se revisaron otras. Sin embargo, las mujeres aún no gozan de la igualdad plena y son discriminadas en distintas esferas de la vida social, política, económica y cultural.

## Trabajo

En el campo laboral se verifica una fuerte discriminación de las mujeres respecto de los varones, tanto en la brecha salarial, como en el tipo de trabajo y la categoría de los cargos a los que acceden unos y otras. Si bien en los últimos años se ha producido una incorporación masiva de mujeres al mercado de trabajo –convirtiéndose las mujeres, en muchos casos, en el único sostén económico del hogar–, lo que caracteriza el trabajo femenino es su precariedad, informalidad, sub-ocupación (jornada menor a la habitual) y falta de cobertura de los beneficios sociales.

En mayo de 2003, considerando las contraprestaciones del Plan Jefes/as de Hogar Desocupados, sólo el 45% de las mujeres de entre 15 y 65 años de edad se encontraban ocupadas, mientras que entre los varones, el 65% accedía a un empleo remunerado<sup>193</sup>. Las mujeres presentan mayores niveles de subocupación, es decir, trabajan una jornada menor a la habitual. Mientras para la población en su conjunto el subempleo horario es de 19,3%, entre las mujeres es de 24,7% (es decir que más de 2 de cada 10 mujeres se encuentran subocupadas)<sup>194</sup>. Esta precariedad del trabajo femenino se debe a la alta concentración de mujeres ocupadas en sectores de ac-

<sup>192</sup> En 1987 fue creada la Subsecretaría de la Mujer que en 1992 se transforma en Consejo Nacional de la Mujer por decreto 1426/92.

<sup>193</sup> Fuente: Dirección General de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Información correspondiente al año 2002 (INDEC – EPH).

<sup>194</sup> *Idem.*

tividad con escasos o nulos niveles de protección: servicio doméstico, trabajo rural, sector informal urbano.

A su vez, las mujeres se concentran en ramas de ocupación “típicamente femeninas”, mal remuneradas y que aparecen como extensión de los roles domésticos de “cuidadoras”: el servicio doméstico, la enseñanza, servicios sociales y de salud, otros servicios personales y la industria textil. En estas ramas, las mujeres representan más del 50% del total de ocupados.

En cuanto a la discriminación salarial –es decir diferencia de salarios por el mismo tipo de trabajo e igual capacitación–, los varones ganan, en promedio, 37,6% más que las mujeres. El diferencial de salarios a favor de los varones se confirma en todas las categorías ocupacionales. La brecha salarial aumenta con los mayores niveles de escolaridad y el tipo de empleo. Así se registra que, entre los asalariados con primaria incompleta, las mujeres ganan un 41% menos que los varones y entre los asalariados con terciaria o universidad completa, un 40% menos. Esta situación se agrava para el caso de las no asalariadas: primaria incompleta, 42% menos y con terciario o universidad completa, 58% menos<sup>195</sup>.

La discriminación laboral también se verifica en el sector académico. Si bien todos los investigadores tienen el mismo salario, independientemente de su sexo, son menos las mujeres que acceden a los cargos más altos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e, incluso, en la actualidad sólo una mujer integra el directorio del organismo.

## Sindicalización

Otro campo de discriminación de la mujer se refiere a la representación sindical. En los sindicatos, es decir, en las entidades gremiales de primer grado, la cantidad de mujeres dirigentes representa sólo un 5,5% del total. En el año 1999, el Instituto de la Mujer de la C.G.T realizó una investigación sobre la participación de mujeres en las elecciones realizadas en las Organizaciones Sindicales integrantes de esa Central. A partir de una muestra de 50 gremios principales (que comprenden Sindicatos Únicos, Uniones, Federaciones, Asociaciones y Confederaciones y que cuenta con un alto componente de mujeres), los resultados revelaron que, sobre un total de 1.448 cargos sindicales, sólo 80 son ocupados por mujeres. De los mismos, 61 se corresponden con cargos de vocalías o de revisores de cuen-

<sup>195</sup> *Idem.*

tas. En 25 sindicatos (el 50% de los gremios estudiados) las mujeres no tienen ninguna representación. Sin embargo, el total de personas afiliadas a organizaciones sindicales asciende a 3.856.575, de los cuales el 31% (1.193.481) corresponde al sexo femenino. Esta información demuestra la sub-representación femenina existente en los cargos dirigentes de las organizaciones sindicales. En gremios vinculados a servicios sociales y educación, la afiliación femenina asciende al 53% y 52% respectivamente del total de las afiliaciones<sup>196</sup>.

En 2004, por primera vez, una mujer accedió a la dirección tripartita de la CGT. Si bien se ha sancionado la ley N° 25.674 de Cupo Sindical Femenino –que establece desde el año 2002 cuotas en las listas de los cargos directivos de los gremios–, de un total de 26.304 cargos en Órganos Directivos, sólo 4.457 (16,9%) corresponden a mujeres y 21.847 (83,1%) a varones<sup>197</sup>. La misma discriminación contra las mujeres se refleja al constatar porcentaje de mujeres en cargos de Secretario General de gremios en los que la mayoría de sus integrantes son mujeres: Educación, 32,6%; Salud, 9,8%; Industria del vestido, 4,3%<sup>198</sup>.

## Educación

En el ámbito educativo la discriminación se verifica tanto en los contenidos curriculares como en el lenguaje, construyendo, en ambos casos, estereotipos de subordinación de género de lo femenino. La currícula oculta de las relaciones de género es parte cotidiana de la forma en que se establecen las relaciones de aprendizaje en las aulas. Los contenidos de los programas también suelen tener fuertes contenidos sexistas, que se expresan en los textos.

Las numerosas denuncias que hemos recibido nos hacen pensar que en el sistema educativo se practica la discriminación contra las docentes lesbianas, particularmente reflejada en la escasa disposición de los Consejos Provinciales de Educación para aplicar de manera eficaz los mecanismos para erradicar tales prácticas.

<sup>196</sup> Del total de las organizaciones gremiales el 88% posee personería gremial. Entrevista del equipo con la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Mundo Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Carecemos de información de la Central de Trabajadores Argentinos pero estimamos probable que suceda lo mismo.

<sup>197</sup> *Idem.*

<sup>198</sup> *Idem.*

## Salud sexual y reproductiva

La polémica respecto del derecho a decidir de las mujeres sobre su propio cuerpo y el derecho de las parejas a resolver sobre la planificación de la descendencia está vinculada a contenidos éticos y religiosos de los diversos sectores sociales.

En el marco del respeto de las decisiones orientadas por la confesión religiosa de cada persona, un sector relevante de mujeres y hombres sostiene que todas las personas deben tener el derecho igualitario de acceso al conocimiento y a los métodos de regulación de la fertilidad y que este acceso debe ser garantizado por el Estado en condiciones de igualdad para las mujeres y las parejas, sin perjuicio de que cada uno, según sus convicciones, quiera hacer uso o no de los servicios correspondientes. No tener este acceso, se plantea, impide a las mujeres decidir sobre su propio cuerpo y sobre su reproducción y es fuente de discriminación hacia ellas<sup>199</sup>. La cuestión se agrava si se tiene en cuenta el difícil acceso a una información apropiada sobre servicios de salud sexual y reproductiva de las mujeres y parejas de escasos recursos o todas aquellas que se atienden en hospitales públicos.

En efecto, si bien se ha sancionado la ley N° 25.673 que crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, en muchas provincias este Programa todavía no se aplica o se lo hace con reticencias, generando una situación de discriminación contra la mujer que prefiere decidir sobre sí misma y carece de una asistencia médica adecuada. Las mujeres pobres se encuentran en desventaja respecto de las mujeres de sectores medios y altos, toda vez que su acceso a la anticoncepción y el cuidado de su salud sexual y reproductiva todavía es de difícil acceso en los hospitales públicos.

La ligadura tubaria y la vasectomía son métodos anticonceptivos importantes en los casos que no se puede recurrir a métodos transitorios. Sin embargo, en nuestro país, están prohibidos por varias normas y por las leyes de ejercicio profesional de la medicina<sup>200</sup>. Para muchas parejas esto se convierte en una denegación del acceso a la libre elección de la maternidad y la paternidad, aunque la situación suele ser notablemente más desventajosa para las mujeres<sup>201</sup>.

<sup>199</sup> Véase Católicas por el Derecho a Decidir, *Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los derechos reproductivos*, Córdoba, 2004. Entrevistas del equipo en Córdoba, La Plata, Mendoza, Neuquén y Salta, 2003-2004.

<sup>200</sup> Ley de Ejercicio de la Medicina (N° 17.132), artículo 20.

<sup>201</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, Mendoza y Salta, 2004.

Un debate similar se origina alrededor de la educación sexual en las escuelas. Para algunos sectores, la educación sexual es exclusiva competencia de los padres, mientras que las otras posturas plantean que la falta de educación sexual favorece el incremento de los embarazos adolescentes, profundizando las condiciones de discriminación de las mujeres jóvenes, que al resultar embarazadas, dejan en su mayoría la escuela. Esta situación se agudiza cuando se combina con la pobreza de las adolescentes.

El Ministerio de Salud y Ambiente, a través de su Ministro, informa que en el país existe “una epidemia de embarazos adolescentes”. Las últimas estadísticas oficiales disponibles indican que tres de cada 100 niñas y adolescentes de 10 a 19 años dan a luz cada año, pero se desconoce cuántas quedan embarazadas y recurren al aborto. En las provincias del norte, donde se registran las tasas más altas de madres-niñas del país, entre el 20 y el 23% de los nacimientos corresponden a menores de 19 años. Para el año 2002, el 15% de los nacidos vivos del país tienen madres menores de 19 años y nacieron 3270 bebés de nenas de 10 a 14 años. Asimismo, se verifican grandes disparidades entre provincias: mientras que en Chaco el porcentaje de nacimientos de madres precoces llega al 23%, en el territorio bonaerense ronda el 12% y en la ciudad de Buenos Aires, donde existe una Ley de Salud Sexual y Reproductiva, es de 6,5%<sup>202</sup>.

Según los datos del Ministerio de Salud de la Nación, las cifras en todo el país indican una tasa de mortalidad materna del 4,3 cada 10.000 nacidos vivos<sup>203</sup> y un total de 92 muertes maternas por embarazos terminados en aborto cada 10.000 nacidos vivos<sup>204</sup>. El aborto en nuestro país es la principal causa de muerte materna. Según el documento oficial enviado a las Naciones Unidas<sup>205</sup>, un estudio realizado en Capital Federal concluyó que las muertes por aborto eran un 80% mayor que las registradas. El INDEC indica que el 37% de los embarazos termina en aborto<sup>206</sup>. Muchas de las organizaciones de mujeres entrevistadas consideran que sin una anticoncepción

<sup>202</sup> Fuente: Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, 2004.

<sup>203</sup> Tasas de mortalidad materna por 10.000 nacidos vivos según división político territorial de residencia de las fallecidas. Fuente: INDEC, 2001.

<sup>204</sup> Mortalidad materna según causa de muerte y grupos de edad de las fallecidas y tasa de mortalidad materna por 10.000 nacidos vivos. Fuente: INDEC, 2001.

<sup>205</sup> CRC/C/70 Add 10, 26/02/02.

<sup>206</sup> Contrainforme de las ONGs argentinas al Comité de la CEDAW, *Derechos Humanos de las Mujeres: Asignaturas Pendientes del Estado Argentino*, agosto de 2002.



segura y libremente elegida con acceso universal para varones y mujeres se promueve la discriminación contra las mujeres, que sufren las consecuencias de un embarazo no deseado y el aborto. Las altas tasas de muerte por aborto son una expresión lamentable de la discriminación de las mujeres de sectores más pobres, referida a la falta de un acceso adecuado a la información y los métodos anticonceptivos seguros. Muchas mujeres entrevistadas sostienen que el maltrato físico y psicológico en hospitales públicos, al que son sometidas mujeres con abortos sépticos, profundiza la discriminación.

### **Cuotas alimentarias**

El incumplimiento por parte de muchos padres varones de sus obligaciones alimentarias conlleva una situación discriminatoria respecto a las responsabilidades parentales en la crianza y condena a la marginación a muchas mujeres y sus hijos. Varias de las organizaciones de mujeres entrevistadas estiman que el incumplimiento parcial o total supera el 80% de los varones separados con hijos, que en muchos casos no es sancionada adecuadamente por los responsables de la aplicación de los mecanismos legales e institucionales correspondientes<sup>207</sup>.

### **Violencia de género**

#### **• Violencia doméstica**

La violencia de género es aquella que se ejerce contra las mujeres, motivada en la desigual relación de poder entre varones y mujeres, que refleja una situación de subordinación social y discriminación basada en estereotipos, y prácticas sociales y culturales que operan en detrimento de la igualdad de derechos. Esta violencia también se ejerce contra los niños, niñas, ancianos, ancianas y/o discapacitados en un mismo contexto de abuso de poder. Aunque algún varón puede ser objeto de violencia, en particular cuando es niño o anciano, lo es en muchísima menor medida cuando es adulto. La gran mayoría de los agresores son varones adultos.

La violencia contra las mujeres viola su derecho a la integridad, a la autonomía y libertad personal, a la salud y menoscaba también el pleno goce de sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Su sólo ejercicio es una violación al principio universal de no-discriminación y tiene efectos

<sup>207</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén y Salta, 2003-2004.

traumáticos de manera inmediata y a largo plazo para las mujeres, para sus hijos e hijas y para la sociedad toda.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belem do Pará, fue adoptada por la Asamblea General de la OEA en 1994, ratificada por nuestro país en 1996 y convertida en ley N° 24.632. El artículo 1° de la Convención establece que *“debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”*. El artículo 2 agrega que *“se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica [en los casos]: a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende entre otros, violación, maltrato y abuso sexual, b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro, acoso sexual en el lugar del trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra”*.

De dicha Convención se deriva que el Estado tiene la obligación de proteger a las víctimas, sancionar a los agresores e instrumentar campañas educativas y mediáticas para erradicar la cultura de la violencia. Aún cuando existe a nivel nacional una Ley de Protección contra la Violencia Familiar (N° 24.417 y su decreto reglamentario 235/96) y que veintiún provincias tienen sus leyes contra la violencia familiar, los mecanismos institucionales para proteger a las víctimas siguen siendo insuficientes.

Las leyes de violencia doméstica ubican, en su mayoría, la competencia en el fuero civil y tienen mecanismos rápidos para la exclusión del hogar de los violentos. Según nuestras entrevistadas, el problema se presenta cuando la policía no acepta dar curso a las denuncias o no las eleva a los jueces y, a su vez, cuando los jueces no actúan con la premura necesaria o se atienen, en la aplicación de la ley, a prejuicios sexistas.

Si bien algunas provincias disponen de Comisarías de la Mujer y en algunos casos es de destacar un servicio aceptable, en otras se carece del personal adecuado o con la apropiada capacitación en el tema. La Oficina de Atención a la Víctima del Delito, dependiente de la Procuración General de la Nación, tiene equipos interdisciplinarios (asesores legales, asistentes so-

ciales, asistentes psicológicos, etc.) pero todavía no tiene oficinas en todo el país y en consecuencia su cobertura es insuficiente.

Lo mismo sucede con los hospitales. No todos los hospitales en todas las provincias tienen equipos interdisciplinarios para atender los casos de violencia. En los hospitales y en las escuelas los profesionales pueden detectar la violencia a través de los daños y conducta de las mujeres y los niños pero carecen de sitios apropiados para derivarlos.

En este sentido, debe señalarse la falta de políticas públicas y programas integrales orientados a proveer recursos para la atención integral (psicológica, legal y social) de las víctimas de violencia doméstica. Son escasos los refugios para los momentos de crisis y no existen campañas generalizadas de prevención destinadas a modificar los patrones culturales que legitiman la violencia doméstica. Un aspecto fundamental que evidencia la negligencia del Estado nacional y los estados provinciales y municipales es el escásísimo presupuesto que destinan a prevenir y sancionar estos delitos, y asistir a las víctimas<sup>208</sup>.

En las provincias donde existe legislación contra la violencia doméstica, no siempre las normas se cumplen. Por ejemplo, aquellas que establecen espacios que guarden condiciones de privacidad y requieren la existencia personal capacitado en las comisarías para la recepción de las denuncias de violencia doméstica y delitos sexuales. Una queja reiterada por los grupos de mujeres entrevistadas es que muchas veces las policías de las distintas jurisdicciones del país desestiman las denuncias de violencia doméstica realizadas por las mujeres y no se sanciona la conducta violenta de los varones. Prácticamente no existen en el país programas dirigidos a los varones golpeadores<sup>209</sup>.

En los juzgados civiles donde se tramitan denuncias por violencia doméstica, muchas veces se fuerza a las mujeres a enfrentarse con sus maridos golpeadores en audiencias de mediación, sin tener en cuenta la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la mujer en la mayoría de estos casos. Se han recibido denuncias de fallos judiciales con consideraciones sexistas y discriminatorias hacia la mujer<sup>210</sup>.

<sup>208</sup> Véase Rodríguez M., *Violencia contra las mujeres y políticas públicas*, Centro Municipal de la Mujer de Vicente López, Buenos Aires, 2001.

<sup>209</sup> Entrevistas del equipo en Mendoza, 2004, donde existe la ley N° 6.672 de violencia familiar. Sin embargo, se denuncian incumplimientos en las comisarías.

<sup>210</sup> Téngase presente, por ejemplo, el caso de Ivana Rosales en la Provincia de Neuquén. Entrevistas del equipo en Neuquén, 2003

### • Violencia sexual

Tanto en las comisarías como en los hospitales o los juzgados, los prejuicios sexistas suelen derivar en prácticas culpabilizadoras y revictimizadoras hacia las mujeres maltratadas o víctimas de delitos sexuales. Ello se evidencia en los interrogatorios a las que son sometidas y las actitudes de suspicacia hacia las mujeres que buscan ayuda, siendo muchas veces *sospechadas* de provocar el castigo, o tildadas de “*vida fácil*” o de ser “*mala madre*”. Hemos registrado varias denuncias en ese sentido.

Otro tema de extrema gravedad es el vinculado al tratamiento de los delitos sexuales contra las mujeres. Son escasos los servicios donde se aplican las medidas de contención de las víctimas y tratamientos adecuados para prevenir un embarazo, la transmisión de la hepatitis B, las enfermedades de transmisión sexual o el VIH como producto de la violación. En muchas de las denuncias recibidos, el tratamiento dado a las víctimas de violación en las comisarías o en los servicios de medicina forense revictimiza a las mujeres violadas.

Los mitos respecto a las violaciones son un ejemplo de la discriminación hacia las mujeres. Entre estos mitos podemos señalar los que indican que sólo son agredidas las jóvenes y las bellas; que los varones violan porque pierden el autocontrol y la sexualidad masculina es incontrolable; que las mujeres son violadas por extraños en lugares solitarios y oscuros; que las mujeres provocaron o incitaron al agresor o que no han hecho lo suficiente para evitarlo. De hecho, todas las mujeres son potenciales víctimas de la violación sexual y de otros delitos sexuales. Además, gran parte de estos delitos ocurren en sus casas y los agresores son familiares o amigos varones.

En nuestro país no existen todavía estudios sobre el tratamiento de las violaciones de las mujeres en los centros clandestinos de detención, en las cárceles o en las propias casas cuando eran requisadas por los grupos de tarea o cuerpos de represión durante el período de la dictadura militar 1976-1983.

### • Trata de mujeres

La trata y tráfico de mujeres con el fin de prostituirlas es un negocio tenebroso que va en aumento en nuestro país. Dos redes de trata fueron descubiertas en los últimos años: una que traficaba con mujeres dominicanas y otra con mujeres paraguayas<sup>211</sup>. En general, se trata de mujeres jóvenes que

<sup>211</sup> Véase Organización Internacional para las Migraciones, *Migración, prostitución y trata de mujeres dominicanas en la Argentina*, Buenos Aires, 2003.

son tentadas con la ilusión de conseguir trabajo en nuestro país y cuando llegan aquí se les quitan los documentos y se las reduce a condiciones de esclavitud y servidumbre sexual. También son objeto de tráfico mujeres provenientes de las provincias argentinas. No existen en nuestro país mecanismos institucionales adecuados y suficientes que se ocupen de manera sistemática de la prevención, investigación y sanción de la trata y tráfico de personas, ni tampoco de las mujeres que son explotadas sexualmente.

#### • **Violencia contra las mujeres en situación de prostitución**

Las mujeres en situación de prostitución son uno de los grupos más marginados y discriminados en nuestra sociedad. Los patrones culturales discriminatorios hacia las mujeres aceptan que los varones compren sexo pero discriminan a las mujeres que lo venden. El incremento de la prostitución está directamente relacionado con el incremento de la pobreza y la falta de oportunidades laborales de las mujeres. La falta de capacitación incentiva esta situación.

Es habitual que los Códigos Contravencionales faculden a las policías a detener a las personas que ejercen la prostitución desde 30 a 60 días por infracciones sin intervención judicial<sup>212</sup>. Esto genera abusos y detenciones arbitrarias de mujeres que ejercen la prostitución. Muchas de ellas suman varios años de sus vidas detenidas en las comisarías, mientras que son escasas las detenciones y las condenas a los proxenetas que explotan el trabajo sexual ajeno, delito tipificado en nuestro código penal. Las mujeres en situación de prostitución refieren que al ser detenidas son obligadas a firmar el reconocimiento de su culpabilidad. Se nos asegura que, en la mayoría de los casos, si no lo hacen son golpeadas, se las multa –con lo cual se las obliga a trabajar más– y son sometidas, muchas veces, a tener sexo gratuito con los policías. Debe agregarse que muchas de ellas tienen hijos que quedan desamparados durante estos períodos de detención arbitraria.

Según las denuncias recibidas, en algunas provincias se las mantiene en muy malas condiciones de detención: sin camas, colchones ni frazadas, con sanitarios rotos e inmundos, con ventanas sin vidrios, sin calefacción y comida en malas condiciones. Muchas veces, al ser detenidas, se les realiza compulsivamente análisis de VIH. Si son portadoras del virus, se las deja más tiempo detenidas<sup>213</sup>.

<sup>212</sup> Véase el capítulo *Fuerzas de Seguridad*.

<sup>213</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, Córdoba y La Plata, 2004.

Si, como suele ocurrir, el Poder Judicial es renuente a dar curso adecuado a las denuncias por violencia familiar, la situación se agrava cuando se trata de mujeres en situación de prostitución. En varios juzgados provinciales se niegan a tomar las denuncias por detención arbitraria. Hemos recibido varias denuncias en las cuales no se han investigado asesinatos o desapariciones de mujeres en situación de prostitución. Muchas veces, detrás de esta denegación de justicia, existe el prejuicio de que estas circunstancias son “*gajes del oficio*”<sup>214</sup>. Cuando las mujeres en situación de prostitución intentan hacer una denuncia policial son sometidas a malos tratos y discriminadas en los tribunales.

También se han recibido denuncias de casos en los que se les ha negado atención en los hospitales a las mujeres que ejercen la prostitución, alegando falta de turnos o de medicamentos para no atenderlas<sup>215</sup>.

### Mujeres indígenas

Las mujeres indígenas en nuestro país sufren una triple discriminación: por ser mujeres, por ser indígenas y por ser pobres. La palabra con la cual ellas resumen más claramente el tratamiento discriminatorio que reciben en las instituciones educativas, de salud o de la administración pública, es la *humillación*: hacerlas sentir permanentemente –en las actitudes, a través del lenguaje, con las largas esperas– desvalorizadas e inferiorizadas<sup>216</sup>.

Entre las mujeres indígenas se encuentran las tasas más altas de analfabetismo, de mortalidad materna y de pobreza. En algunas regiones de Chaco, Formosa, Salta y Misiones las mujeres sólo hablan su idioma y no reciben la educación bilingüe estipulada en la normativa. Muchas de ellas están indocumentadas y no acceden a los planes sociales que les corresponderían por su situación social. Padecen la violencia al interior de sus hogares y en las instituciones públicas y privadas. La policía no les toma sus denuncias, no tienen acceso a ningún tipo de asesoría jurídica y, muchas de ellas, desconocen sus derechos como ciudadanas, como mujeres y como indígenas<sup>217</sup>.

<sup>214</sup> En Córdoba, La Pampa, Mendoza y Rosario existen numerosos casos de trabajadoras sexuales muertas y/o desaparecidas sin resolver. Entrevistas del equipo en Buenos Aires, Córdoba y Mendoza, 2004.

<sup>215</sup> *Idem*.

<sup>216</sup> Conclusiones del IV Encuentro de Mujeres Indígenas, realizado en Tartagal en mayo 2004. Entrevistas del equipo en Formosa y Salta, 2004.

<sup>217</sup> *Idem*.

## **Mujeres migrantes**

Las mujeres migrantes son también un grupo objeto de trato discriminatorio tanto en las instituciones como en la vía pública. Un ámbito donde suelen acontecer actitudes discriminatorias son los hospitales, cuando las mujeres migrantes concurren a atender sus partos. Hemos recogido expresiones tan discriminadoras como “*¡ya viniste a tener cría!*”. Asimismo, existen denuncias de casos de agresión xenófoba contra mujeres migrantes de países limítrofes que demuestran la persistencia de tales actitudes en nuestra sociedad. Las mujeres en situación de irregularidad migratoria son las más expuestas a ser explotadas laboralmente al no tener conocimiento de sus derechos ni de los mecanismos adecuados para acceder a la residencia.

## **Medios de comunicación**

Como se indica en el capítulo correspondiente, en los medios de comunicación la discriminación hacia las mujeres es sistemática y cotidiana. Sigue imperando un lenguaje machista, despectivo y cosificador hacia las mujeres, y una utilización denigrante de la sexualidad femenina con fines comerciales. Por ejemplo, las violaciones, en la mayoría de los casos, son confinadas a las páginas policiales y tratadas en el contexto de la llamada “prensa amarilla”. Asimismo, son frecuentes las referencias despectivas respecto de las mujeres en situación de prostitución. Los chistes por TV y radio son ejemplos repetidos del enfoque machista y discriminatorio.

## **Modelos de belleza**

El modelo de belleza femenino impuesto por el mercado –que corresponde a un estereotipo de mujer joven delgada, alta y rubia– no condice con las características de nuestra población. Las mujeres que no se corresponden con ese modelo suelen sufrir discriminación en el trabajo, en los talles de las ropas y ser sometidas a vejámenes verbales en la calle. Las mujeres gordas, mayores, indígenas o discapacitadas son discriminadas en base a este modelo estético<sup>218</sup>.

En este sentido, si bien existe una ley que exige que los negocios de ropa tengan talles grandes, ésta disposición no se cumple. El modelo de be-

<sup>218</sup> Véanse el Eje Transversal *Racismo* y el capítulo *Medios de Comunicación*.

lleza impuesto como llave del éxito social y económico ha generado enfermedades psico-culturales particulares –la anorexia y la bulimia– que hacen estragos entre las adolescentes. A su vez ha fomentado el desarrollo de un mercado de cirugía estética que no es controlado en su calidad por el Estado: los casos de lesiones y aún de muerte de mujeres durante operaciones de lipoaspiración o de aplicación de siliconas son bien conocidos.

### **Participación política e institucional**

Aunque las mujeres tienen una activa participación militante en los partidos políticos, históricamente han sido discriminadas a la hora de decidir sobre la asignación de cargos. Ante esta situación se sancionó en 1991 la Ley de Cupo Femenino (N° 24.012) para que la lista a los cargos electivos de cada partido sea integrada por lo menos por un 30% de mujeres. Pero la aplicación de la misma por los partidos políticos ha sido discrecional y no siempre ha dado el espacio a las mujeres con mayor capacidad, desvirtuando, de este modo, el espíritu de la ley. En el mismo sentido, a nivel de los Ministerios y Secretarías de Estado, tanto nacionales como provinciales, existe una clara discriminación de género en perjuicio de las mujeres.

*Véanse especialmente las propuestas N° 3, 17, 18, 24, 25, 49, 52, 54, 59, 66, 67, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 103, 201, 234, 236, 237, 238 y 239.*



# IDENTIDAD SEXUAL\*

Nuestra sociedad históricamente legitimó una concepción de sexualidad *única, normal, sana y legal* que se contraponía a cualquier otra concepción de sexualidad. Esta noción niega la evidencia de la existencia de sexualidades diversas y diferentes orientaciones sexuales e identidades de género. Desde la religión y la medicina se ha intentado definir y disciplinar la sexualidad clasificándola en dos sexos. Se han establecido códigos binarios, basados supuestamente en la inapelabilidad biológica, instituyendo jerarquías y desigualdades, que han sido consagradas como legales a través de la normativa estatal, negando el derecho de identidad sexual a un número considerable de seres humanos que no pueden ni quieren ser encasillados en este orden, ya que reconocen una diversidad de diferentes orientaciones sexuales<sup>219</sup>.

La identidad sexual se construye a través de un complejo proceso en el que operan una multiplicidad de variables en la historia de los individuos, que no es objeto de este Plan discutirlas. Sin embargo, es preciso reconocer que existe en nuestra sociedad un espectro de diferentes expresiones de la sexualidad: gays, lesbianas, bisexuales, homosexuales, travestis, transexuales, transgénero, intersexuales, etc.<sup>220</sup>. En todo caso, con el objeto de evitar prescripciones taxonómicas, nos referimos a una diversidad de orientaciones e identidades sexuales<sup>221</sup>.

\* Se agradece la colaboración de Flavio Rapisardi en el armado de este capítulo.

<sup>219</sup> Conrad M. y Schneider J., *Deviance and Medicalization*, Merrill Publishing Company, New York, 1981.

<sup>220</sup> Mientras en el resto del mundo la noción de *travesti* fue y es suplida por la de *transgénero*, en nuestro país la palabra *travesti* fue politizada y es usada como modo de acción y resistencia.

<sup>221</sup> Según el Área Queer de la UBA, las estadísticas generales aceptadas en nuestro continente, consideran que por cada 100.000 varones y cada 300.000 mujeres, una persona es respectivamente transexual. El Área de Estudios Queer depende de la Fundación Laboratorio

Las personas con diversas orientaciones sexuales e identidades de género figuran entre los grupos humanos discriminados en nuestra sociedad, a los cuales se les reservan etiquetas negativas y epítetos peyorativos y ofensivos. Los sentimientos de rechazo y desprecio, que llegan a la violencia y la agresión contra estos seres humanos, se denominan homofobia.

Las posiciones homófobas y misóginas evidencian posiciones y actitudes intolerantes que tienen como objetivo controlar las vidas de las personas y limitar su autonomía a través de procedimientos particularmente agresivos y poco respetuosos de la pluralidad.

La violencia contra personas GLTTTBI (Gay, Lesbiana, Transexual, Transgénero, Travesti, Bisexual, Intersexual), que puede llegar al asesinato o la desaparición, evidencia las formas extremas que puede adoptar la discriminación hacia las personas por su orientación sexual. En este sentido, el trato que recibieron en los campos de detención las personas gays o lesbianas, durante la dictadura 1976-1983, fue especialmente sádico y violento al igual que el padecido por los detenido-desaparecidos de origen judío y otros grupos discriminados en nuestra sociedad<sup>222</sup>.

Sin embargo, existen otros mecanismos más sutiles pero igualmente dañinos de expresión de la discriminación hacia las personas con distintas orientaciones e identidades sexuales. En el caso del lesbianismo, a la discriminación por orientación sexual se le agrega la subordinación del género femenino en nuestra sociedad, por lo que el lesbianismo suele ser más combatido y difícil de visibilizar.

Según Warren J. Blumenfeld, la homofobia opera en cuatro niveles distintos pero interrelacionados: el personal, el interpersonal, el institucional y el cultural (también llamado colectivo o social)<sup>223</sup>.

---

de Políticas Públicas y el Rectorado de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>222</sup> En la dictadura militar de 1976-1983 se sucedieron asesinatos de personas gays en la Capital Federal y en el Gran Buenos Aires, que nunca fueron esclarecidos. También se persiguió a los centros culturales y artistas que fueran gay. En junio de 1982, un autodenominado "Comando Cóndor" envió a todos los periódicos un comunicado en el que advertía su intención de acabar con los teatros de revistas y con los homosexuales. Véase Rapisardi F. y Modarelli A., *Fiestas, Baños y Exilios. Los gays porteños en la última dictadura*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

<sup>223</sup> Véase la introducción de Warren Blumenfeld en VVAA, *Homophobia: how we all pay the price*, Beacon Press, Boston, 1982.

Homofobia *personal* se refiere a un sistema personal de creencias y prejuicios según los cuales las personas con diferentes orientaciones sexuales inspiran compasión y/u odio porque se las considera psicológicamente trastornadas, genéticamente defectuosas o inadaptadas que contradicen las “leyes de la naturaleza”.

Homofobia *interpersonal* se manifiesta cuando una indisposición o prejuicio personal afecta las relaciones entre los individuos, transformando al prejuicio en discriminación activa. Algunos ejemplos de la homofobia interpersonal son los apodosos y “chistes” cuyo propósito es insultar o difamar a personas o a grupos; la agresión física o verbal y otras formas extremas de violencia; el retiro de apoyo, el rechazo, el abandono por amigos y otros compañeros, colegas de trabajo, familiares; la negativa de arrendadores a alquilar viviendas, de comerciantes a prestar servicios, de aseguradoras a ampliar su cobertura, y de patronos a contratar con base en una identidad sexual real o atribuida<sup>224</sup>.

Homofobia *institucional* se refiere a las formas mediante las cuales los organismos gubernamentales, empresariales, educativos o religiosos discriminan sistemáticamente por la orientación o identidad sexual. En ocasiones las leyes, los códigos o los reglamentos se encargan de *legalizar* dicha discriminación.

Por ejemplo, en algunas instituciones de salud o en los penales se les niega a las parejas del mismo sexo el acceso a la visita cuando uno de ellos está internado o detenido, alegando que sólo están autorizados las visitas de los parientes consanguíneos o la esposa legítima.

Homofobia *cultural* se refiere a normas sociales o códigos de conducta que, sin estar expresados en una ley o un reglamento, funcionan en la sociedad para legitimar la opresión. Como consecuencia de ello, las personas ocultan su orientación sexual o la misma es silenciada cuando se escribe la historia. Un ejemplo es el ocultamiento de la homosexualidad de artistas o escritores que han realizado grandes contribuciones a la cultura nacional o universal. Otros ejemplos de la homofobia cultural es la representación de estos grupos mediante estereotipos negativos o su segregación de los espacios públicos, destinando para ellos *ghettos* o “zonas rojas”<sup>225</sup>.

Otra de las maneras en que se expresa la homofobia institucional en

<sup>224</sup> *Idem.*

<sup>225</sup> *Idem.*

nuestro país es la negación de la personería jurídica de las organizaciones que defienden los derechos de las personas con diferentes orientaciones sexuales e identidad de género<sup>226</sup>.

### Historia del movimiento de defensa de derechos

En la Argentina existe hoy un importante movimiento de organizaciones que defienden el derecho a la orientación sexual e identidad de género diversas. En general, evitan utilizar el concepto de minorías sexuales por considerarlo propio de la tradición liberal norteamericana. Tampoco consideran apropiada la utilización de la noción de “opción sexual” porque presupone un carácter voluntario de la orientación (cuestionada por estos grupos), a la vez que podría implicar posibles connotaciones punibles en el contexto de nuestra sociedad represiva.

Con anterioridad a la dictadura 1976-1983 ya existían varios movimientos de defensa de los derechos de las personas con sexualidades e identidad de género diversas. La dictadura promovió la desaparición de estos movimientos y el escarnio y persecución para los/as homosexuales argentino-s/as. Como ya ha sido señalado, son miles los casos de torturas y persecuciones policiales durante este período contra estas personas.

Durante la dictadura recrudecieron los casos de “crímenes de odio” (*hate crimes*), es decir asesinatos violentos contra personas GLTTTBI por el sólo hecho de su orientación sexual e identidad de género<sup>227</sup>.

Respecto de las travestis, el Área de Estudios Queer informa que su situación durante la dictadura fue especialmente complicada. Un registro informal de este espacio de investigación da cuenta de 110 travestis asesinadas en situaciones sospechosas (en la ruta, en la calle, en sus casas) y sostiene que, en general, estos casos no fueron investigados ni esclarecidos<sup>228</sup>.

A finales de la dictadura y principios de la transición democrática, las organizaciones trabajaron, sin demasiado éxito, por la inclusión del libre ejercicio de la sexualidad en la agenda de los organismos de derechos humanos. La reflexión sobre cuestiones de identidad dio lugar al movimiento GLTTTBI.

<sup>226</sup> Por ejemplo, la negación de la personería jurídica de ALITT (Asociación de Lucha por la Identidad Travesti y Transexual).

<sup>227</sup> Rapisardi y Modarelli (*op. cit.*) sostienen que es conocido el caso de un supuesto “asesino serial” que mató alrededor de 20 personas durante los últimos años de la dictadura. En el “ambiente” gay existen fuertes sospechas de la participación policial en esos hechos.

Sin embargo, la fuerte persecución policial y las constantes *razzias* –basadas en los edictos policiales– llevaron a que varios grupos se organizaran en torno a la lucha contra la represión y los intentos de regular el ejercicio de la prostitución. Por su parte, otras organizaciones enfatizan temas como la prevención del SIDA o la identidad sexual.

Más recientemente, se han formado algunos espacios académicos –como el caso del Área de Estudios Queer– en los que confluyen personas consideradas “raras” (*queer* en inglés) y especialistas que trabajan e investigan sobre este nuevo campo de problemáticas, logrando visibilizar las voces silenciadas de estos grupos y diseñando nuevas estrategias políticas frente a la discriminación. También ha sido significativo el aporte de destacados psicoanalistas y algunos profesionales de la salud y las ciencias sociales<sup>229</sup>.

El desarrollo de organizaciones de mujeres lesbianas, algunas de las cuales tienen una orientación feminista, ha contribuido al debate y visibilización de esta problemática. Entre los objetivos de estas organizaciones se encuentran promover una voz propia o variadas expresiones (ante el amplio espectro de posiciones) para el movimiento lesbiano, visibilizar la situación de las mujeres lesbianas y las múltiples discriminaciones de las que son objeto, luchar contra los estigmas y prejuicios e impulsar una cultura de respeto, libertad y autonomía de “las mujeres que aman a otras mujeres”.

En el interior del movimiento GLTTTBI, como en todos los movimientos sociales, existe un espectro de posiciones políticas y culturales respecto de la formación de agendas políticas, demandas, estrategias y programas de acción, sumadas a las lógicas diferencias de clase social, de identidad de género, de edad, de etnia y procedencia geográfica.

La crisis económica, social y política que ha vivido la Argentina desde fines de los años '90 obligó a algunos grupos a articular sus demandas en torno a la pobreza y represión, mientras que para otros grupos el tema central se relaciona con la conquista de los derechos civiles, como la Unión Civil en la Ciudad de Buenos Aires o los derechos culturales<sup>230</sup>.

<sup>228</sup> *Idem.*

<sup>229</sup> Cabe citarse, entre otros, a Eva Giberti, Alfredo Grande, Isabel Monzón, Juan Carlos Volnovich.

<sup>230</sup> En el contexto de pobreza son los grupos de travestis los más activos contra la persecución policial contra la prostitución.

## **Avances jurídicos en el reconocimiento de los derechos de las diversidades sexuales**

Si bien resulta difícil para la comunidad internacional reconocer plenamente los derechos de las llamadas “minorías sexuales”<sup>231</sup>, en nuestra sociedad (con diferencias según las provincias) comienza a considerarse desde distintos sectores de la sociedad civil el derecho de cada persona a elegir su orientación sexual o vivirla plenamente, sin temor al rechazo social, y gozando de garantías legales que hasta hace muy poco no existían en ningún país del mundo. Los logros alcanzados en torno a las diversidades sexuales son de carácter jurídico-cultural y producto del trabajo del conjunto de las organizaciones antes mencionadas y de otras organizaciones sociales y políticas que los acompañaron. Sin embargo, estos avances se han concentrado fundamentalmente en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que en las provincias y ciudades pequeñas del resto del país se mantiene un perfil mucho más conservador con respecto a este tema.

En el ámbito cultural comenzó a instalarse el debate alrededor de la ilegitimidad de la discriminación, tanto en los medios de comunicación como en la discusión académica, que empieza a visibilizar la problemática de la discriminación de la diversidad sexual.

En la esfera jurídico-legislativa se sancionaron la ley N° 23.592 que penaliza los actos discriminatorios, diversas cláusulas y disposiciones antidiscriminatorias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo la unión civil, y similares en la Ciudad de Rosario. Existen también iniciativas del mismo tipo en otras partes del país. Algunas sentencias judiciales acompañan este proceso en el sentido de autorizar, por ejemplo, cambios de documentos e intervenciones quirúrgicas. Asimismo, la participación y organización de los grupos GLTTTBI es una contribución eficaz en la lucha contra el VIH/SIDA. Sin embargo, las brechas sociales impuestas por la pobreza y las prácticas sociales discriminatorias están aún muy lejos de ser superadas.

En la actualidad, a pesar de los avances antes mencionados, se siguen violando de manera sistemática y persistentes los derechos humanos de las personas GLTTTBI, configurando graves situaciones de discriminación. A

<sup>231</sup> En 2004, por segunda vez, fue aplazada la votación en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de una resolución, impulsada por Brasil, que buscaba el reconocimiento de los derechos de las llamadas “minorías sexuales”.

su vez existe una correlación positiva entre pobreza, orientación sexual o identidad de género y discriminación: cuanto más pobres son las personas, mayor es la discriminación y la violación de sus derechos<sup>232</sup>.

### **Mecanismos discriminadores**

Nuestra sociedad ha desarrollado sofisticados dispositivos de discriminación que tienden a la negación de la existencia de estas orientaciones sexuales e identidades de género, invisibilizando un número importante de situaciones y obligando a las personas a ocultar sus preferencias sexuales para no sufrir graves consecuencias familiares, sociales, económicas, políticas, etc.<sup>233</sup>.

La discriminación y marginación se potencia cuando a las personas con diversa orientación sexual o identidad de género son, además, pobres, portadores de alguna enfermedad estigmatizada, miembros de grupos migrantes o pueblos indígenas y/o adscriben a posiciones políticas críticas. Este es el caso de un gran número de travestis, para quienes –al cerrárseles toda otra opción– la prostitución se convierte en la única salida laboral, aumentando la discriminación y la marginación.

Los medios de comunicación pueden tanto ayudar a fortalecer los estereotipos discriminatorios como aportar constructivamente para la legitimación de la diversidad sexual. Sin embargo, estos espacios comunicacionales suelen estar reservados para un número reducido de personas y no para la gran mayoría que sufre la discriminación cotidianamente<sup>234</sup>.

Generalmente, desde la prensa se le da un tratamiento escandaloso a las diferencias de orientación sexual o sólo se alude a ellas de manera sensacionalista o “amarillista” cuando se comenten delitos contra personas de diferente orientación sexual, enfatizando el carácter “homosexual” de la víctima, casi como si fuera inevitable un desenlace de tales características *por la condición* de la víctima<sup>235</sup>.

Las leyes del mercado ponen, en algunos casos, en evidencia la hipocresía social imperante. Según la información recogida de nuestros interlocutores, en Mendoza, la única época en la que no se aplica el artículo 8o del

<sup>232</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, La Plata y Mendoza, 2004.

<sup>233</sup> *Idem.*

<sup>234</sup> *Idem.*

<sup>235</sup> *Idem.*

Código de Faltas<sup>236</sup> es durante la Fiesta de la Vendimia, porque conviene al turismo. Incluso se celebra una Fiesta de la Vendimia Gay. Durante el resto del año, por el contrario, las travestis son perseguidas y encarceladas<sup>237</sup>.

### Derechos civiles y políticos

Cuando no se toman medidas desde el Estado para clarificar las creencias y valoraciones negativas homofóbicas, se produce la exclusión y marginación de estos grupos, conculcando sus garantías legales, civiles y políticas, con el agravante de que no se previenen situaciones potenciales de violencia y agresión.

De las entrevistas con representantes de distintas organizaciones de GLTTTBI en todo el país, se concluye que las formas más habituales de discriminación en el ejercicio de sus derechos son las siguientes:

- La ausencia en la mayoría de las provincias de legislación que reconozca la unión civil de parejas del mismo sexo, lo cual provoca todo tipo de dificultades para estas parejas (por ejemplo, herencia de bienes, acceso a la cobertura de obras sociales, pensiones, visitas en caso de enfermedad o detención, etc.)<sup>238</sup>;
- Cuando existen leyes provinciales antidiscriminatorias, no se incluye en las mismas la discriminación por orientación sexual e identidad de género. Allí donde existen proyectos de ley, éstos suelen congelarse y no se someten al debate para su aprobación<sup>239</sup>;
- En el caso de gays y lesbianas, se señala la pérdida de la tenencia de sus hijos, aunque normalmente se alegan otro tipo de razones para no dársela;
- Para los transexuales, la problemática más frecuente es la de los documentos de identidad (DNI), que no indican la identidad de género de las personas ocasionándoles todo tipo de problemas en el ejercicio de sus derechos ciudadanos;
- La comunidad GLTTTBI vive como un motivo de discriminación el que no se permita a las parejas de un mismo sexo adoptar niños;

<sup>236</sup> “Cualquier persona vestida diferente a su sexo en la vía pública será privada de la libertad 15 días o pagará 1500 pesos de multa”.

<sup>237</sup> Algo similar está sucediendo en San Telmo, donde se “tolera” la presencia GLTTTBI porque atrae el turismo. Entrevistas del equipo en Buenos Aires y Mendoza, 2004.

<sup>238</sup> Véase VVAA, *Adopción: La caída del prejuicio. Proyecto de Ley Nacional de Unión Civil*, CHA, Buenos Aires, 2004.



- Asimismo, en nuestras entrevistas se menciona el avasallamiento de los derechos fundamentales y las frecuentes violaciones de gays, travestis y transexuales en dependencias policiales. De igual modo, se nos denuncian robos y la práctica de sobornos, por parte de funcionarios policiales, para no dar a conocer la orientación sexual de las personas sobornadas<sup>240</sup>;
- Se registra también la falta de medidas preventivas por parte del Estado cuando hay amenazas de muerte o llamados a la violencia homofóbica por parte de sectores conservadores;
- A su vez, alarman las condiciones inhumanas de detención de las personas gays, travestis o transexuales acusadas o condenadas por un delito, quienes suelen ser alojadas con otros detenidos, lo que da motivo a malos tratos verbales, humillaciones, agresiones y hasta violaciones;
- En la mayoría de los casos, se alega persecución policial de las personas que ejercen la prostitución, mediante detenciones arbitrarias y cobro de coimas. Las organizaciones entrevistadas explican que muchas veces se detiene a las personas por portar más de dos preservativos, con lo cual no sólo se producen detenciones arbitrarias sino que se fomenta indirectamente la diseminación del SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual. Son frecuentes las falsas acusaciones que derivan en la aplicación de la ley N° 23.737 de Estupefacientes, el armado de causas o bien la negación del derecho de apelación cuando son detenidas por supuestas infracciones a los Códigos Contravencionales<sup>241</sup>;
- Los Códigos Contravencionales de la mayoría de las provincias otorgan a los policías facultades discrecionales para detener a las personas bajo el supuesto de infracciones a la moralidad pública, que “*habilitan toda clase de abusos y corrupción policial*”. Una simple manifestación de afecto entre personas de un mismo sexo en la vía pública, según nuestros entrevistados, suele ser motivo de detención<sup>242</sup>;

<sup>239</sup> Un ejemplo es el de la Provincia de Córdoba, donde se han presentado desde 2002 varios proyectos de leyes antidiscriminatorias para Minorías Sexuales y de Unión Civil sin que ninguno llegara a ser discutido.

<sup>240</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, Córdoba y Mendoza, 2004.

<sup>241</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, La Plata y Mendoza, 2004.

<sup>242</sup> Según los testimonios recogidos en Mendoza, una persona travesti que está por recibirse de médica no puede hacerlo por las continuas detenciones a las que es sometida. En Córdoba, la creación de los Comandos de Acción Preventiva (CAP) “*han tenido un efecto represivo considerable*”. Entrevistas del equipo en Córdoba y Mendoza, 2004.

- En el mismo sentido, nuestros interlocutores indican que en algunas comisarías se les niega el derecho a realizar denuncias cuando las personas GLTTTBI son víctimas de delitos.

### **Derechos económicos, sociales y culturales**

Entre las situaciones de discriminación en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, que refieren los grupos y personas entrevistados, se mencionan los siguientes ámbitos:

#### **• Educación**

Las personas transexuales viven su identidad como un desgarró. Mientras que el proceso de identificación sexual de las personas transcurre a lo largo de su infancia y su adolescencia, las instituciones educativas y los docentes no tienen ningún tipo de formación para contener y acompañar a las personas en este proceso y, cuando los estudiantes no se adaptan a las pautas esperadas, suelen ser objeto de escarnio y aún expulsión de las escuelas.

#### **• Salud**

En Argentina, la ley N° 17.132 de Ejercicio Profesional de la Medicina impide el cambio quirúrgico de sexo, condenando a las personas transexuales a prácticas médicas clandestinas, con todos los riesgos y abusos que ello conlleva<sup>243</sup>. Los profesionales médicos tienen una formación exclusivamente biologicista y no suelen estar preparados para abordar la problemática compleja de la diversidad sexual, por lo cual existe una falta de orientación en cuanto a los cuidados de la salud de las personas transexuales (utilización de hormonas, implantes de siliconas, cirugías, etc.). Esta situación se agrava para el caso de personas de escasos recursos económicos sin acceso a costosos tratamientos privados<sup>244</sup>.

La práctica médica, y en gran parte la práctica psicológica, clasifica la transexualidad como “trastorno de la identidad de género”. Cuando una persona transexual solicita una intervención quirúrgica –porque considera que sus atributos físicos no concuerdan con su identidad sexual– *“se trastorna la norma identitaria binaria que disciplina los cuerpos y la relación sexo-*

<sup>243</sup> Véase el artículo 19 de la mencionada ley.

<sup>244</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, 2004.

*género, reprimiendo los deseos*". Según la psicoanalista Ana Fernández, a quien pertenece la cita, lo que se "*interpelan son las nomenclaturas académicas y teóricas, (...) que a la vez implican una interpelación política y ética para los derechos humanos*"<sup>245</sup>.

A su vez, se indica el frecuente trato discriminatorio que reciben en los servicios públicos de salud. En varios casos, se les ha negado atención médica a travestis si no exhiben un examen negativo de VIH o se las ha mandado a la sala de enfermedades infectocontagiosas, aunque no tengan ninguna enfermedad<sup>246</sup>. En general, refieren que los lugares donde se las interna son inadecuados según su identidad de género.

Un aspecto que mencionan las organizaciones es que se estima un número inferior de GLTTTBI a la hora de distribuir los recursos de los programas específicos de prevención del VIH/SIDA, por lo cual los recursos asignados son insuficientes y generan discordia entre las organizaciones<sup>247</sup>. Observan deficiencias en las campañas de prevención del VIH y SIDA, siendo un aspecto fundamental la necesidad de que tengan una difusión nacional.

Varias de las personas entrevistadas afirman que es habitual que se les efectúen tests compulsivos e inconsultos de VIH y SIDA contraviniendo la ley N° 23.798, tanto en empresas privadas como en dependencias del Estado.

Asimismo, indican que se los discrimina al impedirles donar sangre por el sólo hecho de pertenecer a la comunidad GLTTTBI. En las instituciones de salud, expresan nuestros interlocutores que no se permite a parejas del mismo sexo cuidarse y visitarse cuando uno de ellos está enfermo o enferma.

### • Trabajo

Existe el consenso entre todos los entrevistados de que el derecho al trabajo es el derecho que más se viola a las personas GLTTTBI. Explican que, aunque no se invoque su orientación como motivo de despido, cuando la misma es conocida, es muy usual que termine la relación laboral. Esta si-

<sup>245</sup> Véase Fernández A. M., "Acerca de los transexuales y del vivir-ser" en *Página 12*, 3 de febrero de 2005.

<sup>246</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, La Plata y Mendoza, 2004.

<sup>247</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, 2004.

tuación se repite muy habitualmente en el ámbito docente y de la educación física en el caso de las mujeres lesbianas.

El acoso sexual, el insulto y la discriminación homofóbicos son la experiencia cotidiana de un gran número de personas GLTTTBI en sus lugares de trabajo.

*Véanse especialmente las propuestas N° 17, 19, 20, 21, 22, 53, 102, 103, 205, 237, 240 y 245.*

# MIGRANTES Y REFUGIADOS

## ■ Migrantes

La nueva Ley de Migraciones (N° 25.875) define al inmigrante como todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente.

Nuestro país ha cambiado la posición en las tres Conferencias Mundiales de Población: *En Bucarest (1974), la Argentina considera a la política migratoria como una política alternativa a la de control de la población (...); en México (1984) las migraciones son visualizadas como temática prioritaria, y en El Cairo (1994) el tema es asociado a la productividad económica. (...) Todas las posiciones coinciden en promover una inmigración selectiva*<sup>248</sup>.

La ley N° 25.875 cambia el paradigma de la búsqueda exclusiva de la inmigración europea y selectiva establecida en la Constitución Nacional y fija sus objetivos en:

- a. Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria para dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes;
- b. Contribuir al logro de las políticas demográficas que establezca el Gobierno Nacional con respecto a la magnitud, tasa de crecimiento y distribución geográfica de la población del país;
- c. Contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país;

<sup>248</sup> Oteiza E., Novick S., Aruj R., *Inmigración y Discriminación. Políticas y discursos*, Trama Editorial –Prometeo Libros, Buenos Aires, 2000, pág. 130.

- d. Garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar;
- e. Promover la integración en la sociedad Argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes;
- f. Asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina de manera permanente o temporaria, el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes;
- g. Promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias;
- h. Promover la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales a fin de contribuir al desarrollo económico y social de país;
- i. Facilitar la entrada de visitantes a la República Argentina para los propósitos de impulsar el comercio, el turismo, las actividades culturales, científicas, tecnológicas y las relaciones internacionales;
- j. Promover el orden internacional y la justicia, denegando el ingreso y/o la permanencia en el territorio argentino a personas involucradas en actos reprimidos penalmente por nuestra legislación;
- k. Promover el intercambio de información en el ámbito internacional, y la asistencia técnica y capacitación de los recursos humanos, para prevenir y combatir eficazmente a la delincuencia organizada transnacional.

La situación de los migrantes en Argentina encuentra en el propio texto constitucional sustento para las prácticas discriminatorias: en su artículo 25, que no fue modificado en la reforma de 1994, la Constitución Nacional conserva la redacción de 1853, que establece la preferencia de nuestro país por la inmigración europea. La Constitución de 1853 deriva de las ideas del liberalismo de la época y su programa para construir una nación moderna: inmigración noreuropea –que transformaría a la sociedad modificando su herencia indígena y española– libertad de industria, comercio, expresión y trabajo, inviolabilidad de la propiedad, afianzamiento de la paz interior, ejercicio de los derechos políticos para los ciudadanos.

Sin embargo, los inmigrantes que llegaron entre fines del siglo XIX y principios del XX no fueron necesariamente del norte de Europa como

imaginaron Sarmiento y Alberdi sino los expulsados del proceso de modernización europea: campesinos, exiliados, obreros anarquistas y socialistas. Los inmigrantes provenían de las regiones más pobres de Europa (España e Italia en su mayoría) y si bien eran mayormente católicos, también había ateos, agnósticos, protestantes, judíos y musulmanes. La oligarquía reaccionó ante esta “amenaza” justificando su posición sobre la base del positivismo biologista. Esta legitimidad teórica sirvió para imponer el “orden social”, afirmó la posibilidad de “seleccionar” y disciplinar –sojuzgando, eliminando o expulsando, según el caso– tanto a los gringos “bárbaros” como a los indígenas, mestizos o negros.

Ya en el siglo XX, esta misma racionalidad teórica fundamentó el rechazo a la inmigración de los países limítrofes, cuyos ciudadanos se consideraban “vagos, borrachos y penderciers”<sup>249</sup>.

Cabe señalar que durante muchas décadas las migraciones han estado asociadas estrechamente al concepto de seguridad nacional y, debido a ello, los vaivenes de la política internacional generaron criterios cada vez más restrictivos, que terminaron finalmente por desnaturalizar uno de los pilares básicos de la construcción de nuestra nacionalidad.

En este sentido, es de suma importancia que la nueva Ley de Migraciones no se vea desnaturalizada en la práctica por reglamentaciones que alteren su contenido o sus propósitos. Para ello es indispensable que el Estado capacite a los funcionarios de migraciones, poniendo el énfasis en los nuevos principios de la ley, en las obligaciones del Estado ante la comunidad internacional en temas de derechos humanos: debe formárseles en la convicción de que no se combate el terrorismo combatiendo a los migrantes.

Como ya sido analizado, la migración de los países limítrofes ha sido muy relevante y continua desde los propios orígenes de nuestro país. Su rechazo se construye sobre la base del ideario racista afirmando que dichos migrantes son los responsables de nuestras privaciones, desestimando las

<sup>249</sup> “Para facilitar la conversión del aborígen, los jesuitas aprendieron su lengua. De esta manera el Dios indio, Tupá, pronto fue reemplazado en el corazón del guaraní por nuestro Dios. Con paciencia y tenacidad les enseñaron a apreciar el mate, antes que las bebidas alcohólicas, a las que eran adictos. A respetar el sacramento del matrimonio para que abandonasen así la costumbre de poseer mas de una esposa. A conocer diversos oficios combatiendo de esta manera su natural inclinación al ocio”. Manual EGB 2º y 3º Ciclo, Universidad Nacional de Misiones, 1966, pág. 110. Citado por Macjús C., *La construcción de la figura de José Gervasio Artigas en el sistema educativo misionero*, mimeo, 2003.

consecuencias de un modelo distributivo que concentra la riqueza en un sector minoritario de la población. Baste señalar como prueba de ello el artículo titulado “La Invasión Silenciosa”, publicado por un semanario argentino: *“los extranjeros ilegales ya son mas de dos millones en el país. Utilizan escuelas y hospitales públicos. Les quitan el trabajo a los argentinos. Algunos se vuelcan a la delincuencia para no ser deportados. No pagan impuestos. Y los políticos miran para otro lado”*<sup>250</sup>.

Este tipo de discurso contribuye a formación y sostenimiento de un estereotipo discriminador, transfiriendo a las colectividades migrantes la propia frustración social: se seleccionan víctimas, se las presenta como victimarios y se desvían así las distintas responsabilidades.

De las distintas entrevistas en todo el país a los diversos grupos de inmigrantes se concluye que las formas más habituales de discriminación son las siguientes<sup>251</sup>:

- **Documentación.** Es necesario monitorear los blanqueos de extranjeros indocumentados que se llevan a cabo, tratando de evitar en lo posible disposiciones administrativas que pongan en peligro la protección de los derechos fundamentales. En ese contexto, se debe evitar requerir a quienes hacen trámites para radicarse, documentación que sólo pueda ser entregada personalmente en sus países de origen, como los certificados de averiguación de antecedentes penales. En muchos casos, los migrantes son personas que se desplazan de sus países por motivos económicos. Debido a la precariedad económica con que viven en Argentina, carecen de los medios para volver a sus lugares de origen en busca de la documentación apropiada.

Este tipo de requisitos cuyo cumplimiento es casi imposible alienta a “gestores” que, en muchos casos, suelen quedarse con el dinero de quienes dicen representar. Esta situación encierra una clara discriminación al provocar la permanencia en una condición de irregularidad administrativa que impide la radicación. Es importante destacar que la propia Dirección Nacional de Migraciones y algunas de sus Delegaciones han instalado oficinas móviles en zonas de población inmigrante

<sup>250</sup> Véase la revista *La Primera de la Semana*, N° 3, 4 de abril de 2000.

<sup>251</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, Córdoba, Formosa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta y Tierra del Fuego, 2003-2004.



con objeto de resolver –de modo directo y barato– los problemas de documentación para la regularización legal.

- **Educación.** El sistema educativo, en muchas ocasiones, construye y/o refuerza los criterios discriminadores de la sociedad, o no hacen lo suficiente para que los niños no los reproduzcan<sup>252</sup>. Dice Hans Jürgen Puhle: “en los libros escolares, entre los cuáles son especialmente relevantes en el plano ideológico político los de historia, se pueden encontrar concepciones obsoletas, estereotipos, que no están necesariamente influidos por los descubrimientos científicos, pero que son políticamente efectivos, por tener influencia, ya sea positiva o negativa, sobre una potencialidad social orientada hacia el desarrollo y la política”<sup>253</sup>. Los niños argentinos hijos de inmigrantes con una situación migratoria no regularizada es frecuente que tengan problemas que les impidan el otorgamiento de certificados de estudios una vez terminados los ciclos lectivos. De igual modo, los niños o jóvenes que se han hecho acreedores a las becas para estudiantes, tienen dificultades para acceder a las mismas por su condición de extranjeros. En este sentido, hemos recibido denuncias de niños migrantes a quienes se priva del honor de ser abanderados por sola razón de ser extranjeros<sup>254</sup>. Una dificultad adicional tienen los niños migrantes de países limítrofes cuya lengua madre no es el castellano. No siempre existe buena disposición por parte del sistema educativo para adecuar las condiciones de enseñanza a estas circunstancias (capacitación de los maestros, cursos adicionales de enseñanza de castellano, flexibilización del sistema de evaluación, etc.).
- **Trabajo y Seguridad Social.** La falta de documentación motiva que los migrantes sean contratados de forma no oficial quedando, en consecuencia, desprotegidos de las mínimas garantías jurídicas y vulnerables a la explotación. La responsabilidad estatal en esta discriminación se manifiesta en la desatención, ante la exigencia de requisitos de cumpli-

<sup>252</sup> Véase el capítulo *Educación*.

<sup>253</sup> Puhle H. J., “Política de desarrollo y nacionalismo en América Latina en el Siglo XX” en Riekenberg M., *Latinoamérica: enseñanza de la historia, libros de textos y conciencia histórica*, Alianza Editorial – FLACSO - Georg Eckert Institut, Buenos Aires, 1991, pág. 21.

<sup>254</sup> Entrevistas del equipo en Misiones, Neuquén y Tierra del Fuego, 2003-2004.

miento imposible para obtener la residencia, la dificultad de acceder a la salud pública, el acoso policial y la existencia de salarios indignos.

A su vez, los adultos mayores migrantes carecen de protección social adecuada que permita acreditar sus aportes previsionales en el país de origen. Tampoco existen convenios interestatales que permitan reconocer o sumar los eventuales aportes realizados. Esta situación genera una creciente situación de abandono de los migrantes de tercera edad.

La suma de todos estos problemas más las trabas burocráticas señaladas hace que estos migrantes –considerados “ilegales”– sean vulnerables a la corrupción y/o trata y tráfico de personas.

- **Salud.** Los migrantes no legalizados, y aún los que sólo tienen residencia precaria, no tienen normalmente acceso a los servicios de salud pública, aunque muchos profesionales y funcionarios administrativos nos aseguraron que se los atiende en casos de emergencia. De todos modos, los migrantes asistidos carecen de historia clínica, lo que impide el seguimiento médico adecuado.
- **Seguridad.** La creciente sensación de inseguridad afecta negativamente a los migrantes. En todas las zonas visitadas hemos recibido quejas porque son detenidos de manera arbitraria por la policía, amparándose en la figura contravencional de merodeo, por el sólo hecho de tener aspecto indígena o, como ellos mismos lo denominan, por “portación de rostro”. En todos lados se registró un recrudescimiento de los allanamientos y ocupaciones en áreas donde residen los migrantes. Quizás lo más grave son las denuncias recibidas por sustracción de bienes personales y operativos que tienden a la intimidación antes que a la prevención del delito.
- **Vivienda.** Los migrantes tienen, a su vez, muchas dificultades para el acceso a planes de vivienda social. Está por descontado que los que carecen de documentación o sólo tienen permiso residencia precaria no tienen derecho a ser incluidos en estos planes. Más preocupante es el hecho de denuncias de migrantes con residencia definitiva, y aún con hijos argentinos, que manifiestan ser postergados respecto de los ciudadanos argentinos.

*Véanse especialmente las propuestas N° 4, 17, 26, 69, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 134, 159, 183, 184, 188, 205, 223 y 238.*

## ■ Refugiados

### El marco internacional

La práctica de brindar protección al extranjero perseguido por una causa injusta es muy antigua y parece estar ligada a la tradición de hospitalidad de los pueblos nómades. Existen innumerables casos de asilo tanto en la historia como en las más antiguas legislaciones conocidas. Es interesante observar, sin embargo, que las primeras regulaciones internacionales del asilo, particularmente el llamado “asilo diplomático”, aparecen en América con la sanción de seis Convenciones interamericanas referidas a esa materia, la primera de ellas firmada en Montevideo en 1889<sup>255</sup>.

La cuestión alcanza mayor proyección después de la Primera Guerra, cuando millones de personas quedaron desprotegidas, no sólo por los hechos propios de la contienda, sino también por la redistribución territorial que generó la disolución de los imperios austro-húngaro y otomano. La necesidad de dar acogida a estas víctimas propició la reinstalación de enormes poblaciones dentro y fuera de Europa. Llegaron entonces a varios países de América, especialmente Argentina, extranjeros provenientes del centro de Europa y Medio Oriente. La mayor parte de ellos viajaron con un documento de viaje (emitido para beneficiar a quienes no tenían papeles de identificación) conocido como “Pasaporte Nansen”, que fue reconocido por 52 países<sup>256</sup>.

Luego de la Segunda Guerra se planteó un problema similar con grandes contingentes humanos de desplazados (se calcula unos 30 millones) no sólo víctimas de la guerra sino también de la masacre y persecución racial producida antes y durante la contienda. A fines de 1950 se aprobó el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que comenzó a funcionar a partir del 1º de enero de 1951<sup>257</sup>. En ese mismo año, el 28 de julio, en Ginebra, se sancionó la Con-

<sup>255</sup> Los seis documentos interamericanos a los que nos referimos son el Tratado sobre Derecho Internacional Penal de Montevideo (1989), la Convención Interamericana sobre Asilo de La Habana (1928), la Convención sobre Asilo Político de Montevideo (1933), el Tratado de Derecho Internacional Penal de Montevideo (1939), la Convención sobre Asilo Territorial de Caracas (1954) y la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas (1954).

<sup>256</sup> El biólogo y explorador noruego Fridtjof Nansen fue el primer Alto Comisionado para los Refugiados designado por la entonces Sociedad de las Naciones y promotor de este pasaporte, que se lo recuerda por su nombre.

<sup>257</sup> A partir de 1954 el mandato del ACNUR se ha ido renovando cada cinco años.

vención sobre el Estatuto de los Refugiados, documento internacional que sigue vigente. Mediante el mismo se definió qué es un refugiado, se establecieron sus derechos y se regularon diversas materias relativas a su protección y asistencia. Si el origen de este instrumento se debió a la particular situación creada en Europa (y por eso existe una alternativa de limitación geográfica en su aplicación, llamada “reserva geográfica”), la cuestión del refugio se extendió a otras situaciones fuera del Continente y no tardó en adquirir valor universal<sup>258</sup>.

A principios de 2004, el número de personas bajo el amparo del ACNUR en todo el mundo ascendía a 17,1 millones, cifra que comprende a los refugiados propiamente dichos y varias situaciones ligadas al refugio (solicitantes de asilo, repatriados, desplazados internos, etc.). Esta época es sensiblemente mejor que en años anteriores en que el número de personas bajo protección llegó a rondar los 23 millones<sup>259</sup>. De todos modos, nada garantiza que este proceso de reducción continuará, teniendo en cuenta que el número de refugiados está casi directamente vinculado a los conflictos violentos que puedan producirse.

### La definición de refugiado

Según la Convención de 1951, se entiende como refugiado a toda persona *“que, debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”*. Para adaptar la definición al caso de los apátridas se agrega: *“o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”*<sup>260</sup>.

Como se advierte, la definición establece las causas precisas de persecución (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinio-

<sup>258</sup> Véase, entre otros, *Declaration of The Hague on the Future of Refugee and Migration Policy*, elaborado por Society for International Development (SID - Netherlands Chapter). Existe traducción al español en el documento de Naciones Unidas A/57/693 del 23 de diciembre de 2002.

<sup>259</sup> UNHCR - ACNUR, *Los refugiados en cifras*, Ginebra, 2004.

<sup>260</sup> Artículo 1 (A2) de la Convención de 1951.

nes políticas). Introduce además el concepto de “temor fundado” a fin de determinar adecuadamente la índole de la persecución y admite factores objetivos (“no pueda”) o subjetivos (“no quiera”) para alegar la imposibilidad de retornar al país de origen. Adviértase que sólo podrá ser considerado refugiado si se encuentra fuera de su país de origen. Esta definición es ya clásica y se aplica en todos los países ratificantes de la Convención<sup>261</sup>.

Con todas sus bondades, dicha definición necesitaba ser reajustada ante situaciones de refugio masivo en que la determinación individual de la condición de refugiado es casi imposible. Así en África se elaboró una “definición ampliada” de refugiado<sup>262</sup>, mediante la cual se instituye una suerte de “determinación colectiva” por la que cada persona protegida pasa a ser *prima facie* refugiado. La Convención Africana dispone que es también refugiado “*toda persona que, a causa de agresión externa, ocupación, dominio extranjero o grave perturbación del orden público en todo o en una parte del país de origen o ciudadanía, se vea obligada a abandonar la propia residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o de ciudadanía*”.

Luego de la trágica experiencia de las dictaduras militares en el Cono Sur y los casos de refugio masivo en América Central generados durante los ‘70 y ‘80 se produjo igual iniciativa en América Latina. En Noviembre de 1984 tuvo lugar el Coloquio de Cartagena de Indias, Colombia<sup>263</sup>. Se aprobó entonces otra “definición ampliada” de refugiado, complementaria de la establecida en la Convención de Ginebra de 1951. En el Coloquio de Cartagena se matiza la ampliación con elementos que son productos de la experiencia latinoamericana. Así se recomienda considerar también como refugiado “*a las personas que han huido de su países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*”.

Se avanza respecto de la definición africana al introducir los giros “conflictos internos” y especialmente “violación masiva de los derechos humanos”, causal propuesta en razón de la persecución provocada por los regí-

<sup>261</sup> Al 31 de diciembre de 2003, 145 países han ratificado la Convención.

<sup>262</sup> La “Convención de la Organización de la Unidad Africana que regula los aspectos específicos de los problemas de los Refugiados en África”, sancionada en Addis Abeba (Etiopía), el 10 de septiembre de 1969.

<sup>263</sup> Véase *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá. Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias*, Bogotá, Colombia, 1986.

menes militares en América del Sur durante los años setenta y ochenta. Si bien el Coloquio de Cartagena no era vinculante, la definición adquirió autonomía y ha sido adoptada en las legislaciones, jurisprudencia y práctica de la mayoría de los países del Continente.

Como se nota, se mantiene la línea de “determinación colectiva” que antes señaláramos, aunque nada obsta a que se la aplique para resolver los casos individuales. De hecho, varios países latinoamericanos suelen fundarse en la definición de Cartagena para la determinación interna del estatus de refugiado.

### **Argentina**

En 1965, Argentina ratificó la Convención de Ginebra de 1951 manteniendo la reserva geográfica, que, como hemos dicho antes, sólo permitía reconocer como refugiados a las personas provenientes de Europa. Esta limitación se explica por la existencia de las Convenciones Interamericanas de Asilo que, según se entendía entonces, ya cubrían los casos de refugio en América Latina<sup>264</sup>. El ACNUR trasladó a Buenos Aires la Oficina para América Latina establecida en Bogotá desde 1952. Por varios años la actividad de la Oficina se dedicó casi exclusivamente a la atención de los refugiados europeos, llegados al continente luego de la Segunda Guerra. Los pocos pedidos de refugio de ciudadanos no-europeos se resolvieron sobre las bases de la atención caso por caso o bajo el régimen interamericano del asilo.

La situación en América Latina cambió radicalmente con el golpe de Estado en Chile en 1973 y el advenimiento de la dictadura militar argentina en 1976, que provocó la salida hacia el exterior de chilenos y de otros latinoamericanos que vivían en ese país. Durante los años setenta, este proceso de ruptura democrática y de gobiernos dictatoriales se extendió a todos los países del Cono Sur, de modo que nuevos refugiados se sumaron a los chilenos. Pero como ya ha sido explicado, los países del Cono Sur habían ratificado la Convención aplicando la cláusula restrictiva geográfica. Sólo dos países habían adherido a la Convención sin reservas: Uruguay y Chile.

<sup>264</sup> De hecho, la coexistencia del régimen interamericano de Asilo y el sistema internacional de Refugio ha provocado muchas dificultades en la protección de los refugiados en el Continente. No podemos profundizar en esta cuestión y al único efecto de este trabajo consideramos ambos términos casi sinónimos, señalando, cuando fuere necesario, el instituto al que nos referimos.

Como consecuencia de ello, durante el período de las dictaduras militares en Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay se debió trabajar con latinoamericanos bajo la frágil figura de refugiados “bajo mandato” (o sea conforme el Estatuto de creación de la Oficina del ACNUR) y no de la Convención. Esto creó una dificultad adicional puesto que los gobiernos militares no estaban técnicamente obligados a acoger como refugiados a ciudadanos no-europeos. Con estas limitaciones debió manejarse la crisis humanitaria de los setenta y ochenta.

Al restablecerse la democracia, los respectivos gobiernos reconocieron la necesidad de una ratificación plena, de modo que durante los años siguientes la “reserva geográfica” fue levantada y la Convención de 1951 tiene hoy en día plena vigencia en todos los países del Cono Sur. Sin embargo, en algunos de estos países falta una adecuada ley interna que regule el otorgamiento del refugio y las garantías fundamentales para los que piden asilo.

Por lo dicho, la Argentina ha ratificado la Convención de 1951 (así como el Protocolo Adicional de 1967) y levantado definitivamente la reserva geográfica que rigió anteriormente. En 1985, se sancionó el decreto nacional 464/85 que creó el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE). Este Comité está integrado por tres miembros de la Dirección de Migraciones –que brinda su sede y lo preside– y un miembro del Ministerio de Relaciones Exteriores. El ACNUR está invitado a participar en sus deliberaciones con voz pero sin voto. El decreto 464/85 ha sido un valioso instrumento para resolver las dificultades creadas en la protección a los refugiados y modernizar, aunque sea interinamente, el contexto legal. Sin embargo, hoy en día ya no es un instrumento apropiado y provoca la debilidad de todo el sistema.

El ACNUR ha propuesto a los gobiernos del Cono Sur un modelo de criterios legales adecuado a las normas internacionales en la materia. Hasta ahora sólo Brasil y Paraguay –dentro de la región– han sancionado leyes internas actualizadas y eficientes para su aplicación. En cambio, en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay subsisten disposiciones mínimas e insuficientes para hacer frente a nuevas emergencias. En nuestro país han habido al menos dos proyectos de ley presentados en Comisión para su aprobación por el Parlamento, pero ambos han caído por falta de acción. Otro proyecto está de nuevo a estudio sin decisión por el momento. En esta época de relativa calma, tal vacío pasa desapercibido para la opinión pública, aunque no así para los demandantes de asilo. Si se produjera una nueva

emergencia de refugio dicha laguna legislativa podría provocar muy graves consecuencias.

La práctica de elegibilidad adoptada por el CEPARE ha tomado en cuenta no sólo las obligaciones emanadas de los instrumentos internacionales en la materia, sino también otros documentos vinculados de protección de los derechos humanos de los que nuestro país es parte. Las decisiones sobre concesión del refugio han acogido los criterios modernos de elegibilidad, resolviendo en un sentido positivo cuestiones muy discutibles, por ejemplo las persecuciones a los objetores de conciencia, por razón de género o por agentes no estatales cuando el Estado de origen no estaba en condiciones de proteger adecuadamente a sus ciudadanos. De igual modo, aunque no esté incorporada a nuestra legislación, se ha aplicado la definición de refugiado del Coloquio de Cartagena. En este sentido, ha resuelto favorablemente las demandas de asilo planteadas por nacionales continentales y extracontinentales, víctimas de conflictos internos o regímenes opresivos.

Desde su creación hasta el momento de redacción de este informe, el CEPARE ha recibido 8.740 solicitudes de refugio de las cuales ha reconocido el estatuto de refugiado a 2.061 y denegado a 3.503<sup>265</sup>. Hasta este momento hay 1.929 casos paralizados sin decisión, aunque quizás una parte de ellos se deben a hechos independientes de la voluntad del CEPARE<sup>266</sup>. Prosigue en trámite, aún sin resolución, 1.247 solicitudes. En otras palabras que alrededor de un 40% de los casos está sin definir, sea por dificultades internas o externas al Comité de Elegibilidad. Entre los casos sin resolución, la mayor parte corresponde a apelaciones de decisiones del CEPARE que han sido negativas y que los interesados han apelado ante el Ministro del Interior<sup>267</sup>. Este aspecto es una de las debilidades del sistema toda vez que las apelaciones ante otros niveles administrativos se demora excesivamente (se registran atrasos de dos a tres años).

<sup>265</sup> La tasa de reconocimiento oscila entonces en el 40%.

<sup>266</sup> Una parte de los casos paralizados son los de ciudadanos peruanos que, a pesar del restablecimiento democrático en su país, se niegan a volver alegando que subsisten los temores de persecución. Sin embargo, estos casos debieran haber sido resueltos hace ya mucho tiempo y de ningún modo justifica la ausencia de resolución. Además, incluye personas que no han seguido el trámite, no se han presentado a segunda audiencia o no han renovado las residencias precarias que les otorga la Dirección Nacional de Migraciones.

<sup>267</sup> Cuando hay una apelación el Ministro del Interior resuelve, previo dictamen de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.



Si bien el tiempo del trámite en CEPARE ha mejorado sensiblemente desde mediados de 2002<sup>268</sup>, los porcentajes de eficacia y rapidez todavía resultan desalentadores, particularmente para los casos de apelación. A partir de 2002 el tiempo promedio de sustanciación de un caso en CEPARE oscila entre los 6 a 9 meses, pero hemos tomado conocimiento que hay peticiones pendientes desde hace más de tres años (anteriores a 2002 o en apelación). No es razonable mantener a los demandantes de asilo en una situación de precariedad y entendemos que urge que el Estado, a través de CEPARE, dé solución inmediata a estas dilaciones. La nueva legislación de refugio debe contemplar la fijación de plazos máximos para decidir sobre las peticiones, teniendo en cuenta la extrema vulnerabilidad en que se encuentra un solicitante de refugio sin razón objetiva que justifique esa incertidumbre. Si bien reconocemos que es una cuestión controvertida, creemos que cuando la demora en la decisión sobrepasa un tiempo prudencial, debiera reconocérsele al peticionante de modo automático la condición de refugiado.

La extraordinaria importancia que tiene el organismo que determina la condición de refugiado hace deseable que se establezca como una Secretaría independiente con apoyo administrativo de algún Ministerio. Es conveniente que el Presidente sea designado mediante concurso abierto.

De lo expuesto resulta también evidente que la capacitación y eficiencia en el servicio no sólo debe limitarse a CEPARE sino al conjunto administrativo que participa en la apelación (Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia). Nuestra impresión, además, es que no existe personal capacitado para resolver eficaz y rápidamente estas cuestiones. Es necesario entonces que la constante capacitación que solicitamos sea extendida a los órganos externos del CEPARE.

Por último, un factor que nos preocupa es la ausencia de cualquier tipo de entrenamiento o capacitación del personal de seguridad en fronteras para adoptar resoluciones apropiadas sobre las solicitudes de asilo. El continuado entrenamiento que proponemos debiera incluir a la Policía, la Gendarmería y también al personal diplomático de los consulados de fronteras.

<sup>268</sup> Según ACNUR esta mejora se debe al cambio del sistema de elegibilidad interno que se ha agilizado sensiblemente desde 2002. Esta fecha coincide con una asistencia técnica y suministro de material de trabajo (computadoras, insumos, mantenimiento, entrenamiento de personal) que esencialmente financió el Alto Comisionado.

Además de la precariedad jurídica a la que son sometidos los peticionantes de refugio, se observa también la ausencia de políticas públicas que faciliten una ayuda estatal a los que se ven forzados a integrarse a la sociedad argentina. La asistencia económica que el ACNUR presta a través de sus agencias implementadoras es un subsidio mínimo por un período de seis meses y sólo renovable en algunos casos extremos de indefensión. Pero ni el Estado Nacional ni los Gobiernos Provinciales o Municipales (particularmente el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde habita la mayor parte de los refugiados y peticionantes de asilo) tienen planes de ayuda para cubrir las necesidades básicas como viviendas, microcréditos o prestaciones sociales. Es cierto que los planes de asistencia social no discriminan contra los refugiados pero sí exigen que los extranjeros tengan una residencia permanente de al menos dos años y documento de identidad argentino, requisitos casi de imposible cumplimiento para un refugiado. Véase que tampoco la visa temporaria establecida en la nueva Ley de Migraciones es apta para beneficiarse con los planes de asistencia social. La consecuencia es que hasta ahora no se conoce que algún refugiado reconocido como tal por el Estado haya sido beneficiario de alguna asistencia estatal como subsidios familiares, planes para jefes y jefas de hogar o facilidades para adquirir u ocupar viviendas.

El acceso a la salud y educación públicas de los demandantes de asilo con documentos de identificación solo provisionales se hace difícil. Se reciben constantes quejas de dificultades como producto del desconocimiento de las autoridades sobre los compromisos internacionales asumidos por el país. De igual modo en cuanto a otros derechos elementales como el de circular libremente por el país, ingreso a las universidades<sup>269</sup> o recibir tratamientos médicos complejos. De ahí nuestra propuesta de sancionar disposiciones de excepción para contemplar las situaciones de refugiados en lo referido a la asistencia social y la educación. De igual modo, corresponde entrenar al personal profesional y administrativo que por sus funciones deben tratar con refugiados o peticionantes de asilo.

Las deficiencias que se indican respecto de beneficios sociales y de salud indicadas en los párrafos anteriores debieran subsanarse de modo de

<sup>269</sup> Lo que se comenta sobre la asistencia social para refugiados es también aplicable para inscribirse en la Universidad. No existen normas discriminatorias pero se exigen documentos nacionales que los refugiados no poseen. Luego, quedan imposibilitados de ingresar.

finitivo al otorgarse el refugio. De ahí que nos parece conveniente que junto con el reconocimiento de la condición de refugiado se disponga el otorgamiento de una visa permanente al beneficiario del refugio y su familia directa.

Como ya se ha dicho, la coordinación legal de la región exige que Argentina actualice la legislación internacional de asilo. Estas disposiciones deben incorporar una definición amplia de refugiado según la aprobada en el Coloquio de Cartagena de Indias de 1984. El Comité de Elegibilidad (CE-PARE) debe mantener una variada representación administrativa (al menos en las áreas más imprescindibles: Interior, Justicia, Relaciones Exteriores) para evitar decisiones arbitrarias o fundadas exclusivamente en criterios de seguridad. En este último aspecto quisiéramos señalar que el refugio es antes que nada un instituto humanitario y que si bien está ligado a cuestiones de seguridad, no puede ser visto exclusivamente en esta perspectiva. Además, es imprescindible regular una prevención adecuada para resolver emergencias o situaciones de refugio masivo. Es conveniente que el país mantenga un mínimo de coordinación con los países vecinos. La actualización legislativa en común y con acuerdo de los organismos internacionales es parte imprescindible de ese proceso. Entendemos que es urgente la aprobación de una ley que contenga todos los aspectos que acabamos de señalar<sup>270</sup>.

Un último problema necesita de una disposición legislativa adecuada. Existen varios casos de solicitudes de asilo que son simultáneas a pedidos de extradición de los países de origen. Como se sabe, el refugio no protege a los delincuentes comunes, pero sí a los perseguidos por sus ideas políticas de modo que ambas situaciones pueden entrar en colisión. La prioridad del refugio sobre la extradición está aclarada: según la ley argentina en caso de que una persona hubiera sido declarada refugiada no puede ser extraditada. Sin embargo, cuando se dan estas delicadas situaciones, sucede que el mismo caso está simultáneamente tratado, por un lado, por el CE-PARE para la petición de refugio y, por el otro, por un Juez que instruye el pedido de extradición. La experiencia ha mostrado que esta situación que-

<sup>270</sup> Sobre el contenido de esta ley, téngase presente las disposiciones acordadas por los Estados latinoamericanos y expertos en el encuentro de México 2004, auspiciado por ACNUR y conocido como el "Plan de Acción para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina".

da “congelada”, dado que tanto el CEPARE como el Juez respectivo esperan la decisión del otro órgano antes de adoptar posición propia. Hemos conocido varios casos que han quedado sin resolución indefinidamente. La cuestión puede remediarse de un modo simple: aprobar una reforma legal en la que establezca, para estos casos, cuál es el órgano que debe expedirse en primer lugar.

*Véanse especialmente las propuestas N° 17, 27, 28, 29, 126, 130, 132, 133, 134, 135, 159, 182, 183, 184, 188 y 223.*

## NECESIDADES ESPECIALES<sup>271</sup>

Se consideran “necesidades especiales” a todas aquellas adecuaciones, modificaciones y/o transformaciones de elementos tecnológicos, ocupacionales, sociales, arquitectónicos, comunicacionales o de cualquier otro tipo requeridas para que una persona con discapacidad, minusvalía, deficiencia o diferencia en el ejercicio de cualquiera de sus capacidades, pueda realizar las mismas con el mayor nivel de eficacia.

El requerimiento de una “necesidad especial” en algunos casos es producto de las consecuencias de una enfermedad en la persona requirente, pero en muchos otros es producto de condiciones de normalización de ciertas actividades que no contemplan al total de la población de una sociedad.

Sea como fuere, la existencia de una “necesidad especial” constituye una obligación del conjunto social (como parte de las condiciones de su “realización colectiva”), y por tanto del Estado, y no un problema específico de las personas requirentes de dichas “necesidades especiales”. Las consecuencias de la implementación de dichas adecuaciones resultan necesarias y enriquecedoras para el conjunto social, al aportar las posibilidades de trabajo, comunicación, movilidad, expresión, etc. de las personas que utilizan dicha “necesidad especial”.

<sup>271</sup> Para el armado de este área de análisis, se han tomado especialmente en cuenta la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad; las Reglas estándar sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad; el “Informe preliminar sobre la situación de las personas con discapacidad en la Argentina”, elaborado por el Comité de Evaluación del Seguimiento de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad; los informes recientes del INDEC acerca de la presencia y características de la población discapacitada según los datos recabados en el último censo; las conclusiones del Seminario “Un Plan de Acción Europeo para las Personas con Discapacidad 2003 –2010” (20/12/2004), así como la bibliografía existente al respecto.

A efectos de un análisis ordenado de las diversas “necesidades especiales”, su implementación en nuestro país y el cumplimiento de la legislación existente al efecto, hemos dividido este apartado en los siguientes ítems:

- Conocimiento sobre las necesidades existentes;
- Movilidad y transporte;
- Comunicación y expresión;
- Trabajo;
- Educación;
- Salud y Rehabilitación;
- Asistencia;
- Legislación.

### **Conocimiento sobre las necesidades existentes**

Hasta el censo de 2001, la República Argentina no contaba con información alguna con respecto a la cantidad de población con necesidades especiales ni a sus características sociales, económicas o de distribución poblacional, ni al tipo de necesidades involucradas. Esto ha comenzado a transformarse con la inclusión de una pregunta sobre discapacidad en el censo de 2001 y el trabajo sobre una muestra probabilística de 70.000 hogares en 2002 y 2003.

Según estos trabajos, la población con necesidades especiales en nuestro país asciende al 7,1% de la población, lo cual en números absolutos implica más de dos millones de personas. La prevalencia de los sectores con necesidades especiales es algo superior en las mujeres que en los varones y mucho más alta en los adultos mayores que en el resto de los grupos etarios.

Con respecto a la distribución por tipos de necesidades, el Informe del INDEC antes mencionado indica que el 39,5% de la población con necesidades especiales tiene discapacidades de tipo motor, el 22% discapacidades de tipo visual, el 18% discapacidades auditivas y el 15,1% discapacidades mentales. Asimismo, según el mismo Informe, casi el 40% de la población con necesidades especiales no tiene acceso a obra social y/o plan de salud privado, lo cual agrava su situación. A ello se suman numerosas denuncias sobre el incumplimiento de las obras sociales (y muy en particular de las prepagas) de las obligaciones de asistencia a la población con necesidades especiales, tanto en lo que hace a su rehabilitación como a sus diversos tratamientos y/o necesidades.

Aun cuando recién este año se comienza a contar con datos fidedignos

sobre la situación de esta población, ello no obsta para que muchas de las adecuaciones o acompañamientos necesarios hubiesen podido desarrollarse, dado que para muchas de las acciones requeridas (particularmente en lo que refiere a la “equiparación de oportunidades”) no resultaba indispensable conocer la cantidad de población involucrada ni sus características.

Sin embargo, conocer la situación estadística resulta importante para avanzar sobre una de las consecuencias más importantes de los fenómenos de discapacidad: la tendencia a la “invisibilización” de la problemática, tanto para la población general como para la población potencialmente requirente. Estos primeros datos nos sirven para resaltar la importancia de la problemática y la urgente necesidad estatal de iniciar y/o reforzar las acciones tendientes a la prevención, rehabilitación y reinserción de estas poblaciones.

La inexistencia de las condiciones para ejercer las capacidades en contextos de necesidad especial lleva a la población involucrada a intentar negar su propia necesidad y a participar de la vida social intentando adecuarse (con las dificultades que ello implica) a condiciones de “normalidad” que en su caso resultan claramente desventajosas (transitar por la vía pública con baja visión, sin los implementos o el entrenamiento necesarios, transitar con problemas de desplazamiento por calles o edificios poco preparados, con el riesgo que ello plantea a la propia integridad). En el caso de que ello resultara imposible, sobreviene el aislamiento social, su desaparición de la escena pública y su reclusión en el ámbito familiar y domiciliario (lo cual invisibiliza material y simbólicamente la existencia de estas personas).

### **Movilidad y transporte**

En lo que hace a las barreras arquitectónicas existentes en los edificios y espacios públicos de las diversas ciudades del país y a las adecuaciones requeridas en los servicios de transporte público, se observa un enorme desajuste entre la legislación existente y su nivel de cumplimiento.

En el caso del transporte, son muy numerosas las denuncias sobre falta de cumplimiento de las empresas respecto de la circulación de las unidades adecuadas establecidas por ley en gran parte de las ciudades del país. Resulta llamativa la falta de sanciones por parte de las autoridades de control. Actuaciones de este tipo se han incluso institucionalizado, según consta en las denuncias radicadas en el INADI, que se ha expedido al respecto, señalando la gravedad de la situación.

Por otra parte, también se han detectado en las entrevistas realizadas por este Plan reiteradas denuncias sobre el incumplimiento de la normativa relativa a la gratuidad de los pasajes de media y larga distancia para población con necesidades especiales. Muchas empresas maltratan a los requirentes, incumplen las reservas, cambian los días de viaje sin aviso, subordinando la normativa a la disponibilidad de plazas hasta el momento de abordar el viaje. Si bien podría comprenderse la necesidad de solicitar los pasajes con anticipación en fechas pico, resulta totalmente injustificable la postergación o anulación de pasajes en detrimento de quienes los pagan o el maltrato a los requirentes. Es evidente que estas denuncias forman parte de la problemática general de la inexistencia o funcionamiento inadecuado de los órganos de control pertinentes, en especial la Secretaría de Transportes, en sus diversas gestiones políticas.

### **Comunicación y expresión**

Con respecto a la comunicación de las personas con necesidades especiales, nuestro país se destaca por un peculiar atraso en lo que hace a la comprensión de la problemática de las personas sordas. Aún no está aceptado, ni siquiera en muchos ámbitos especializados o dedicados a la discapacidad, el carácter bilingüe de la comunidad sorda y la legitimidad de su lengua (la lengua de señas argentina) y, por tanto, no se encuentran presentes en los ámbitos públicos las adaptaciones necesarias (intérpretes, subtítulos) para permitir la comunicación de esta población. Esta falta de reconocimiento recorre incluso el aparato legal de nuestro país, considerando a los sordos como “incapaces” e inhabilitándolos para la administración de bienes o la posibilidad de contraer matrimonio por no considerar su lenguaje como un modo de expresión.

Resulta urgente revertir esta situación, creando las adecuaciones necesarias pero, fundamentalmente, reconociendo a la lengua de señas argentina como lengua natural de la comunidad sorda argentina y, por tanto, reconociendo a ésta como una comunidad bilingüe, con todas las posibilidades y derechos de cualquier otra población que cuente con una lengua propia.

Por otra parte, tampoco existe una política oficial de apoyo al funcionamiento y ampliación de las bibliotecas parlantes ni a la transcripción al braille de literatura y bibliografía científica, tareas que quedan en manos de instituciones de la sociedad civil. Es imprescindible organizar estas tareas



y que el aparato estatal asuma sus obligaciones en cuanto a la responsabilidad de hacer accesible la mayor cantidad posible de materiales para la población con necesidades especiales.

## **Trabajo**

La situación de empleo de la población con necesidades especiales sufre con particular especificidad las problemáticas de empleo de la sociedad. Si para cualquier persona, conseguir un empleo resulta una tarea difícil y compleja, las personas con necesidades especiales agregan a dicha dificultad sus propias necesidades, que suelen constituirse en obstáculos a la hora de conseguir trabajo.

Ello requiere una serie de acciones simultáneas: de una parte, la capacitación en el re-entrenamiento profesional de las personas con necesidades especiales, a través de planes de capacitación y del suministro de la tecnología necesaria (muchas veces elementos informáticos, otras veces algún software de adaptación y otras la presencia de intérpretes o facilitadores de la comunicación) para el desempeño de su rol en las mismas condiciones que aquellas personas que no requieren dicha adaptación. De igual modo, la creación de áreas específicas de “empleo protegido”, que han tendido a dar muy buenos resultados. Multiplicar estas posibilidades de empleo protegido, generar talleres de auto-subsistencia (granjas, cooperativas) y capacitar a quienes cuentan con posibilidades de insertarse en el mercado formal de trabajo, constituyen tareas complementarias que pueden colaborar en la disminución de los altos índices de desocupación dentro de la población con necesidades especiales.

## **Educación**

En el campo educativo, las especificidades de cada grupo de personas con necesidades especiales deben ser evaluadas a la hora del diseño de políticas educativas. No hacerlo conlleva el riesgo de imponer resoluciones estandarizadas a situaciones que cuentan con su especificidad.

En el caso de las personas sordas, no resulta recomendable una integración hasta tanto no se logre el manejo del bilingüismo. Es decir, se requiere previamente la enseñanza de los contenidos en lengua de señas para luego incorporar a la población sorda a las aulas con alumnos oyentes, y se sugiere la posibilidad de que no sólo algunos maestros (en particular, la

maestra integradora) sino también algunos alumnos puedan aprender los elementos básicos de dicha lengua a fin de facilitar la comunicación.

En el caso de las personas con discapacidad visual o mental, las políticas de integración resultan mucho más recomendables, siempre con el acompañamiento necesario por parte de las maestras integradoras, con la misión de generar las adecuaciones necesarias a fin de facilitar el aprendizaje y la socialización.

Para las personas con discapacidades motoras, el principal problema resulta la adecuación edilicia de los ámbitos escolares, la cual debiera ser contemplada no sólo en aquellas escuelas con asistencia de población con discapacidad motriz, sino en el diseño futuro de todos los ámbitos escolares, dado que la mayor accesibilidad favorece al conjunto de la población y disminuye la posibilidad de accidentes.

Por último, los docentes de las redes nacionales, provinciales y municipales de educación no cuentan con capacitación específica sobre las necesidades especiales de distintos grupos de personas, sobre cómo encarar las integraciones de estos chicos, sobre las adaptaciones tecnológicas y curriculares necesarias, etc., dado que la educación especial no está contemplada en el diseño curricular de la formación docente de casi ningún nivel de la estructura educativa.

## **Salud y rehabilitación**

En este campo, el principal problema radica en la inexistencia de políticas centralizadas de prevención y de rehabilitación. Las campañas encaradas por el aparato estatal son esporádicas y no suelen responder a una política de Estado sino a necesidades electorales coyunturales. Por otra parte, los centros de rehabilitación existentes son escasos, con incapacidad de dar atención a toda la población requirente y no se encuentran distribuidos uniformemente en todo el territorio nacional ni con arreglo a las concentraciones de población.

Asimismo, en el transcurso de las entrevistas realizadas, se han detectado numerosos y muy graves casos de incumplimiento de la ley N° 24.901, que obliga a las Obras Sociales y empresas de medicina pre-paga a cubrir los tratamientos de las personas con necesidades especiales. Esto resulta, sobre todo, de la ausencia de control estatal y de la falta de aplicación de penalidades para las obras sociales o empresas que no cumplen con la legislación.

Por último, no existe una política de capacitación de los profesionales de salud (médicos, especialistas, enfermeros) en el conocimiento de la prevención y, particularmente, de las especificidades para la atención de población con necesidades especiales.

### **Asistencia social**

Al igual que en el caso del empleo, la situación de pobreza y necesidades básicas insatisfechas tiene una correlación directa con las necesidades especiales. Por falta de prevención o mala atención médica, la incidencia de las distintas discapacidades es mucho mayor en los sectores de nueva pobreza y pobreza estructural que en el resto de la sociedad. A su vez, las condiciones de pobreza obligan a la persona con necesidades especiales a aislamiento, dado que no cuenta con los medios necesarios para acceder a las adaptaciones necesarias para su autonomización.

Por otra parte, se han recibido numerosas denuncias acerca del otorgamiento arbitrario de las pensiones por invalidez, las cuales debieran constituir un derecho universal de las personas con necesidades especiales. Además, los montos de estas pensiones suelen estar muy por debajo de las necesidades básicas de las personas con discapacidad.

### **Legislación**

En el plano legislativo, la República Argentina ha avanzado bastante, tanto en la ratificación de Convenciones como en la sanción de diversas leyes nacionales y provinciales ligadas a la población con necesidades especiales. Sin embargo, el mayor problema detectado en este campo radica en el amplio y difundido incumplimiento de esta normativa y en la inexistencia o mal funcionamiento de los órganos encargados del control de la misma, así como de la falta de previsión presupuestaria para darle cumplimiento.

Es por ello que, más allá de adecuaciones legislativas específicas, en este campo se requiere la creación, ampliación o modificación de los órganos de control en la materia, así como de la inclusión del cumplimiento de la legislación sobre necesidades especiales en las auditorías de todos los entes públicos y servicios públicos concesionados, así como de las entidades privadas de educación y salud.

*Véanse especialmente las propuestas N° 17, 35, 36, 40, 59, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 174, 175, 176, 177, 223, 227 y 241.*

## POLÍTICO- IDEOLÓGICO\*

Analizaremos dos motivos que, a nuestro entender, expresan con mayor claridad la discriminación en materia político-ideológica: el clientelismo político y el asistencialismo prebendario.

El *clientelismo político* tiene como característica la lógica de construcción de poder de los partidos políticos. Según Antonio Gramsci: “*Los cambios de opinión que se producen en las masas por el empuje de las fuerzas económicas determinadas son interpretadas por los partidos, que se escinden primero en tendencias, para poder escindirse en una multiplicidad de nuevos partidos orgánicos; a través de este proceso de desarticulación, de neosociación, de fusión entre los homogéneos se revela un más profundo e íntimo proceso de descomposición de la sociedad democrática por el definitivo ordenamiento de las clases en lucha para la conservación o la conquista del poder del Estado y del poder sobre el aparato de producción*”<sup>272</sup>.

La necesidad de lograr la adhesión política y la resolución favorable de elecciones internas –de participación no obligatoria– genera situaciones de corrupción en el otorgamiento de cargos políticos, beneficiando a quienes pertenecen a determinado grupo o facción en detrimento de aquellos que pertenecen a otros grupos o a ninguno.

En términos generales, en Argentina no se atiende a la capacidad e independencia de las personas en el otorgamiento de cargos públicos. Es muy usual que al renovarse una gestión por otra de distinto o aún igual signo político, remueve no sólo los cargos políticos del área (nacional, provincial o municipal), sino también a quienes ocupan cargos no políticos y/o de baja jerarquía en la administración pública. Sobre un total declarado de 27.571 empleados de planta permanente y 13.511 contratados (correspon-

\* Se agradece la colaboración de Brenda Vukovic en el armado de este capítulo.

<sup>272</sup> Gramsci A., *Pensamiento Político (El Partido)*, Ediciones Roca, México, 1977, pág. 63.

dientes a 66 de los 113 organismos) dependientes de la Administración Nacional, se convocaron 8.331 procesos de selección entre enero de 1993 y junio de 2003. De ellos la cantidad de convocatorias abiertas a todo público representó un 38,9% (1.559 cargos simples y 1.677 cargos con asignación de funciones ejecutivas). Asimismo, cabe destacar que el 65% del total de las convocatorias fue realizado por el Ministerio de Economía y Producción y la Presidencia de la Nación, mientras que cada una de las dependencias restantes no se superó el 10%<sup>273</sup>.

De este modo, la lógica de la construcción de poder de los aparatos políticos deviene en una clara discriminación político-ideológica. Valga como ejemplo que, durante nuestra investigación, se han recibido quejas y denuncias constantes de discriminación política fundadas en el manejo de la agenda pública los sectores mayoritarios pero presentadas como basadas en cuestiones de género o de marginación de grupos minoritarios.

En este sentido, Pablo José Torres considera que el clientelismo *“se presenta como relación de intercambio entre dos personas pero que es, en realidad, una relación de dominación, de la que participan ciertos individuos (los patrones) que prestan determinados servicios, bienes o favores a otros (clientes) que los retribuyen con fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio o apoyo político o electoral. Entre ambos (patrones y clientes) puede encontrarse a los denominados mediadores, que ejercen una especie de intermediación entre los servicios, bienes o favores que provienen del patrón y la fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio o apoyo político que provienen de los clientes. El clientelismo tiene dos aspectos en sí mismo: lo que se intercambia específicamente y lo subjetivo (tanto o más importante que el intercambio), considerado como un conjunto de creencias, presunciones, estilos, habilidades, repertorios y hábitos que acompañan a los intercambios (el habitus clientelar)”*<sup>274</sup>.

A su vez, la estructura básica del *asistencialismo prebendario* resulta perversa en tanto apuntala al poder constituido –permitiéndole legalizarse al profundizar sus privilegios en lugar de solucionar los problemas estructurales– y establece un sistema de “asistencia” que permite la desarticulación

<sup>273</sup> Fuente: Subsecretaría de la Gestión Pública - Oficina Nacional De Empleo Público, *Los Procesos de Selección de Personal en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa*, Julio 2003. Véase también *Registro Nacional del Personal Contratado* (Enero 2005) y *Boletín Estadístico del Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)* (Diciembre 2003).

<sup>274</sup> Torres P. J., *Clientelismo Político y Ayuda Social* en <http://www.argentinaobs.org>.

de la dialéctica social con el beneficio selectivo de ayuda específica no retributiva ni productiva.

El intercambio de “favores”, bienes y servicios por apoyo político y votos se ha profundizado con el aumento del desempleo y de las carencias materiales que acompañan a los procesos de ajuste y reestructuración económica. Las políticas de asistencia a los sectores más desprotegidos –por oposición a la implementación de políticas públicas orientadas a una mejora estructural de sus condiciones de existencia– han sido generalmente acompañadas por criterios prebendarios y relaciones clientelares. “*La distribución de comida o la asignación de empleos temporarios constituyen un modo de obtener adhesiones electorales, desvirtuando los mecanismos democráticos de participación*”<sup>275</sup>. Estos planes de asistencia están así sometidos a criterios discriminatorios en su distribución ya que, al no ser universales, permiten prácticas discrecionales por parte de los funcionarios al momento de seleccionar a los beneficiarios en función de la fidelidad o sometimiento que estos puedan demostrar.

La capacidad de acción de los grupos excluidos en un determinado contexto socio-económico tiende a ser neutralizada por efecto de las políticas asistencialistas. Este tipo de políticas, al ofrecer respuestas de corto plazo a las urgencias de los más necesitados, impide la estructuración de demandas sociales legítimas y la consecuente formulación de políticas alternativas que pudieran dar efectiva respuesta a esas necesidades.

En la mayoría de los casos, el beneficiario de la asistencia acepta no sólo los *beneficios* como una solución precaria de su situación de exclusión sino también las pautas implícitas de estas relaciones de ayuda mutua, lealtad y solidaridad personal. Este tipo de lealtad no se aplica al dirigente nacional sino al “puntero” o “patrón”. Desde el punto de vista del beneficiario, los casos en que se evidencian cambios de lealtades en la interna partidaria se relacionan en mayor medida con la maximización de la obtención de prebendas (recursos estatales) que con razones de diferencias con las políticas públicas adoptadas<sup>276</sup>.

Las políticas asistencialistas erosionan el vínculo natural que se establece entre personas que comparten condiciones materiales de vida similares,

<sup>275</sup> Jozami E., *Políticas de Inclusión Social a partir de las Ciudades y el Fortalecimiento de las Asociaciones y Redes*, Buenos Aires, mimeo, 2003.

<sup>276</sup> Auyero J., *Clientelismo Político. Las Caras Ocultas*, CI, Buenos Aires, 2004, pág. 32.

reforzando en cambio el individualismo y la “salvación personal”. De este modo, a su vez, se deteriora la posibilidad de profundizar lazos de solidaridad entre los miembros de una comunidad o de un determinado grupo social. La personalización y la verticalidad propias de estas relaciones, sumadas a la consecuente atomización particularista, socavan la generación de acciones colectivas.

El tipo de relaciones intra-grupo que suelen establecerse suponen que el “otro” sea visto con indiferencia o, peor aún, como obstáculo o competidor en la carrera por la “salvación personal”. En este sentido, allí donde podrían haber germinado elementos de identidad y solidaridad social se establecen mecanismos que llegan a la exclusión y discriminación entre pares, donde se busca, ante todo, diferenciarse del “otro”.

La reacción de una parte importante de la sociedad frente a grupos de protesta demuestra cómo, incluso entre quienes padecen la desocupación y la pobreza, suele imponerse la diferenciación –bajo la forma de comentarios peyorativos y “condenas” a la acción de protesta– por sobre el reconocimiento de la exclusión compartida<sup>277</sup>.

En un contexto de crisis socio-económica, las necesidades básicas insatisfechas de gran parte de la población derivan en demandas al Estado y sus instituciones. En una abrumadora mayoría de los casos, el asistencialismo constituye la única respuesta que el poder político ofrece a las demandas sociales, reforzando el *status quo* por vía de la neutralización y desarticulación de la dialéctica social potencialmente desestabilizadora y sin proponerse un auténtico cambio de la estructura política, económica y social del país. De esta forma, el poder político ejerce un férreo control social sobre los sectores más vulnerables, nutriéndose de la violencia estructural del propio sistema hegemónico<sup>278</sup>.

Tanto para el clientelismo político como para el asistencialismo prebendario, la corrupción opera de manera tal que termina erosionando el sistema de gobierno en todos sus niveles, el régimen de acumulación de poder político y vicia el sistema electoral.

*“La gran política comprende las cuestiones vinculadas con la función de nue-*

<sup>277</sup> En Mendoza, suele llamarse *fachilero* (proveniente de barrios carenciados) para agraviar a los recién llegados a barrios de radicación del Instituto Provincial de la Vivienda, aunque sean todos de igual origen socio-económico. Entrevistas del equipo en Mendoza, 2004.

<sup>278</sup> Auyero J., *op. cit.*, pág. 16.

*vos Estados, con la lucha por la destrucción, la defensa, la conservación de determinadas estructuras orgánicas económico-sociales. La pequeña política comprende las cuestiones parciales y cotidianas que se plantean en el interior de una estructura ya establecida, debido a las luchas de preeminencia entre las diversas facciones de una misma clase política. Es, por lo tanto, una gran política la tentativa de excluir la gran política del ámbito interno de la vida estatal de reducir todo a política pequeña*"<sup>279</sup>.

La corrupción política no puede ser comprendida en profundidad sin tener en cuenta también al poder económico que, en los niveles nacional, provincial y municipal, financia actos de tal índole a cambio de la posibilidad de incidir en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas. Podemos afirmar, siguiendo a Javier Auyero, que para satisfacer los derechos fundamentales de las personas, independientemente de su integración en redes partidarias, es necesario terminar con el clientelismo político y el asistencialismo prebendario. Por lo tanto, la lucha contra el *intercambio de favores por votos* no debe ser una lucha contra los beneficiarios, ni siquiera contra los "punteros", sino por la vigencia plena de los derechos humanos<sup>280</sup>.

*Véanse especialmente las propuestas N° 17 y 205.*

<sup>279</sup> Gramsci A., *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1984, pág. 169.

<sup>280</sup> Auyero, J., *op. cit.*, pág. 91.



# RELIGIÓN

## ■ La religión en la conformación del Estado argentino

### La conversión al catolicismo

La conquista de América por parte de España y Portugal trajo consigo la religión católica apostólica romana. Una iglesia bien estructurada e íntimamente ligada a las monarquías de los países conquistadores llegó al continente con la misión de convertir a los americanos al catolicismo. La fe de la Iglesia tenía un fundamento doctrinario con vocación de universalidad e integralidad que avasalló la espiritualidad de los pueblos indígenas. Di Stefano y Zanatta<sup>281</sup> señalan: “*Los españoles y portugueses no traen simplemente el anuncio de un mensaje religioso sino una completa teología, compleja y excluyente de toda otra tradición que no fuese adaptable a su corpus dogmático*”.

La confrontación de la Iglesia y el espiritualismo indígena ha sido rico y polémico a la vez. Es probable que algunos ritos de la Iglesia resultaran familiares a los americanos y ello quizás facilitó la conversión –al menos aparente– de los pueblos nativos<sup>282</sup>. La conversión de los indígenas se exteriorizaba en el bautismo mediante el cual se los incorporaba a la cristiandad y pasaban a ser parte de la comunidad católica. Con el correr de los siglos, apelando a este modo convencional, la sociedad colonial latinoamericana se desarrolló como un bloque confesional compacto y excluyente de toda otra práctica religiosa.

La región donde se asienta nuestro país y las naciones limítrofes no fue-

<sup>281</sup> Di Stefano R. y Zanatta L., *Historia de la Iglesia Argentina*, Grijalbo Mondadori, Buenos Aires, 2000, pág. 22.

<sup>282</sup> Al respecto, véase Büntig A., *El catolicismo popular en Argentina*, Bonum, Buenos Aires, 1972, particularmente el Tº I, pp. 17 y ss.

ron una excepción. Hasta bien entrado el siglo XIX no se reconoce la presencia de otras confesiones religiosas fuera de la católica. De modo que el concepto de libre profesión del culto era desconocido y casi inconcebible en la sociedad colonial.

Producida la revolución de Mayo de 1810, las relaciones de los gobiernos criollos y el clero fueron más bien producto de las urgencias políticas, militares y financieras antes que parte de una política continuada o coherente<sup>283</sup>. Si bien se produjeron algunos conflictos con la alta jerarquía, principalmente con los obispos hispanos en el país (Lué, Orellana y Videla del Pino), otros sectores de la Iglesia, particularmente los criollos, no tuvieron mayores problemas y muchos sacerdotes se plegaron a la causa de la independencia e incluso participaron de sus gobiernos y congresos.

La Asamblea del Año XIII dispuso la abolición del Santo Oficio de Lima que va anticipando un cambio en el sistema del viejo régimen. Por primera vez se establece un principio de libertad religiosa al disponer *“que ningún extranjero o sus familias y servidumbres (...) será incomodado por materia de religión siempre que respeten el orden público, y podrán adorar a Dios dentro de sus casas privadas según sus costumbres”*.

En 1821 y 1822, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires dispone la confiscación de tierras y bienes eclesiásticos, lo que significó un grave perjuicio material y moral para la Iglesia, que el gobierno de Rivadavia dispuso compensar<sup>284</sup>. Esta confiscación es hoy todavía alegada como justificación histórica al aporte del Estado Argentino a la Iglesia<sup>285</sup>. En la misma década (1825) el Gobierno Argentino suscribe con Inglaterra el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación mediante el cual la Corona Británica reconoce el Estado argentino. Entre otras cláusulas, se otorga a los ciudada-

<sup>283</sup> Di Stefano y Zanatta, *op. cit.*, pág. 201.

<sup>284</sup> Cayetano Bruno detalla los bienes afectados. Solamente en la ciudad de Buenos Aires comprenden, entre otros, el solar de la actual Intendencia Municipal, las manzanas de San Miguel, San Nicolás, San Ignacio (Manzana de las Luces), San Francisco, Santo Domingo, La Merced y San Telmo, la ex Casa de la Moneda, los terrenos de la Recoleta, el Asilo de Ancianos, el Hospicio de las Mercedes y el Hospital Rawson. Además diversas propiedades en toda la Provincia y otras partes del país. Véase Bruno C., *Historia de la Iglesia en Argentina*, Buenos Aires, Don Bosco, 1966-76, T° IV, pp.100 y ss.

<sup>285</sup> Proyecto de presupuesto 2005 (Programa 17 - Descripción del Programa). También fue la respuesta del Gobierno ante la objeción efectuada por el Relator de Naciones Unidas sobre Libertad Religiosa respecto de la subvención financiera que recibe la Iglesia. *Informe del Relator Especial sobre libertad de religión y de creencias*, 2001, párrafo 57.

nos británicos (y por reciprocidad, a los argentinos que residan en territorio de la Corona británica) el derecho a no ser “*inquietados, perseguidos ni molestados por razones de su religión, más gozarán de una perfecta libertad de conciencia celebrando el oficio divino dentro de sus propias casas o en sus propias y particulares iglesias y capillas*”<sup>286</sup>. La nueva situación argentina hace que comiencen a llegar al país extranjeros que profesan otras religiones, tal como se ve por separado en los apartados sobre antisemitismo, islamofobia y protestantismo.

### **Iglesia y Estado. Libertad de cultos**<sup>287</sup>

La organización nacional a partir de 1852 y la sanción de la Constitución de 1853 significaron un cambio decisivo respecto de la libertad religiosa y el sistema de cultos en el país, que permaneció casi intacto hasta la reforma constitucional de 1994.

Debe tenerse en cuenta que, para mediados del siglo XIX, el derecho de ejercer libremente el culto era ya una reivindicación aceptada por las legislaciones europeas y norteamericana. El artículo 10 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano la había consagrado<sup>288</sup> y la Primera Enmienda de la Constitución norteamericana había establecido igual principio<sup>289</sup>. Por otro lado, el país se aprestaba a recibir inmigrantes de otros países y la libre profesión de cultos se convertía casi en una condición

<sup>286</sup> Artículo 12 del Tratado.

<sup>287</sup> Para este análisis hemos consultado a Badeni G., *Instituciones de Derecho Constitucional*, Ad-hoc, Buenos Aires, 1997; Bidart Campos G. J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, EDIAR, Buenos Aires, 1992; Bruno C., *op. cit.*; Canclini A., *La Libertad de Cultos*, Asociación Bautista de Publicaciones, Buenos Aires, 1986; Di Stéfano y Zanatta, *op. cit.*; Ekmedjian, M. A., *Tratado de Derecho Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1993; Estrada, J. M., *Derecho Constitucional*, Editorial Cía. Sudamericana de Billetes de Banco, Buenos Aires, 1895; Gentile, J. H., “¿Por qué una ley de libertad religiosa?” en *La Libertad religiosa en la Argentina*, CALIR, Buenos Aires, 2003; Quiroga Lavié H., Benedetti M. A. y Cenicacelaya, M., *Derecho Constitucional Argentino*, Edit. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2002; Llamosas E., “Interpretación e incorporación de los tratados de integración a la Constitución Nacional” en una obra mayor, VVAA, *Jerarquía Constitucional de los Tratados Internacionales*, Astrea, Buenos Aires, 1996; Vanossi J. R., *Teoría Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 2000; Zarini H., *Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1991.

<sup>288</sup> “Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aún religiosas, mientras que su manifestación no dañe el orden público establecido por la ley”.

<sup>289</sup> “El Congreso no dictará ley alguna acerca de la oficialización de determinada religión o que prohíba el libre ejercicio de ella”.

para su pacífica recepción. Este aspecto lo patentizó Juan María Gutiérrez al preguntarse, durante la discusión sobre libertad religiosa, cómo “*podía llamarse al extranjero a nuestro suelo para negarle el derecho de adorar su Dios cómo lo adoraba en el hogar de sus padres*”<sup>290</sup>.

De hecho, el debate en la Convención de 1853 sobre la relación de Iglesia y Estado así como el derecho a la libre profesión religiosa se dieron de modo conjunto. Fue el propio Alberdi quien unificó el tema al proponer el texto: “*La Confederación adopta y sostiene el culto católico y garantiza la libertad de los demás*”. Varias propuestas (Pedro de Angelis, Juan Manuel Pérez, Pedro Zenteno, Manuel Leiva) sostenían, en cambio, que debía declararse la religión católica apostólica romana como la única del Estado y, con variaciones, se oponían a la libertad de cultos o la restringían. Sin embargo, la mayoría de los constituyentes (incluyendo al sacerdote Benjamín Lavaysse y al Presidente de la Convención y conocido laico católico, Facundo de Zuviría) se inclinó por una solución aún más limitada que la de Alberdi votando por la lacónica redacción del actual artículo 2º de CN: “*El gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano*”. Por separado, en el artículo 14, se dispuso como uno de los derechos de los habitantes de la Nación, el de “*profesar libremente su culto*”. Además, en el artículo 20, se estableció que “*los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano, (...) ejercer libremente su culto*”.

Bidart Campos<sup>291</sup> sintetiza este debate afirmando que los convencionales debieron decidir entre tres alternativas: dos opuestas (“sacralidad”, “laicidad”) y una tercera intermedia, “secularidad”. Esta última es la que al final se impone y de este modo el Estado reconoce la realidad de un poder religioso y le da un status propio “*sin que lleguemos a advertir que la Iglesia Católica sea una iglesia oficial*”. Remata este análisis diciendo que el régimen adoptado significa “*libertad de cultos, sin igualdad de cultos*”. Ekmedjian adhiere a este enfoque<sup>292</sup> y resume la resolución afirmando que “*se adopta una tesitura intermedia según la cual no otorga a la Iglesia Católica el rol de religión oficial del Estado pero se le reconoce un status de privilegio (...) preferente a los demás cultos sin que ello implique coartar la libertad religiosa*”.

Ahora bien, si la Iglesia no es una religión de Estado, ¿qué significa el giro “sostiene el culto católico apostólico romano” del artículo 2º de la

<sup>290</sup> La cita es tomada de Gentile, *op.cit.*, pág. 60.

<sup>291</sup> Bidart Campos, *op.cit.*, pág. 181.

Constitución Nacional? La mayoría de los constitucionalistas y algunos fallos de la Corte Suprema afirman que dicha disposición significa lisa y llanamente que el Estado “concorre a sostener económicamente ese culto”<sup>293</sup>. Bidart Campos<sup>294</sup> matiza esta interpretación al afirmar que el artículo 2º de la CN no sólo justifica la contribución económica sino que principalmente implica admitir la unión moral entre el Estado y la Iglesia, así como el reconocimiento de que la Iglesia es una persona jurídica de derecho público. La mayoría de los autores, juristas o no, citan al respecto la opinión del convencionalista Juan F. Seguí: “*La Comisión de Asuntos Constitucionales se ha fijado únicamente en el culto y observado que el que se ejerce por la mayor parte de los argentinos es el católico apostólico romano y ha impuesto al Gobierno Federal la obligación de sostenerla a costa del Tesoro con toda majestad, pompa y decoro. (...) Sería un absurdo obligar al Gobierno Federal al sostenimiento que simbolice una quimera*”.

Además, diversas disposiciones constitucionales se conectan a la cuestión religiosa. Conviene señalar la mención de Dios a lo largo de la Carta. En la invocación del Preámbulo (“*fuerza de toda razón y justicia*”) y el artículo 19 (“*Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios.*”). En el anterior artículo 65 –actual 73–, se dispone que “*los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso*”.

No obstante la decisión convencional, varias provincias reconocieron en sus respectivas constituciones a la Iglesia Católica como religión oficial de la provincia. Con el tiempo, tales cláusulas desaparecieron o fueron adaptadas al texto constitucional. La única que hoy en día continúa declarando que el catolicismo es la religión oficial es la Provincia de Santa Fe.

Cabe agregar que, en consonancia con lo prescripto por la Constitución, el Código Civil sancionado en 1869 dispuso que las personas jurídicas de carácter público son las siguientes: 1) El Estado Nacional, las provincias y los municipios; 2) Las entidades autárquicas; 3) La Iglesia Católica<sup>295</sup>. De

<sup>292</sup> Ekmedjian, *op.cit.*, Tº I, pág. 191.

<sup>293</sup> Quiroga Lavié y otros, *op.cit.*, Tº I, pág. 212. Citan en su apoyo el fallo de la CS en el caso “Sejan” (1986).

<sup>294</sup> *Op.cit.*, pág. 183.

<sup>295</sup> La cita sigue la enumeración del artículo reformado en 1968 (ley Nº 17.711). El texto anterior era más amplio pero igualmente mantenía a la Iglesia en su condición de persona jurídica pública.

ello surge que la Iglesia tiene un status especial y propio como persona pública (no estatal) reconocida por la ley. Los demás cultos carecen de esta condición y deben inscribirse como personas jurídicas privadas (asociaciones) para ejercer su ministerio.

El Presupuesto Nacional ha asignado desde entonces una partida anual para contribuir a los gastos de la Iglesia. Para el sostenimiento durante 2005 se ha propuesto la suma de \$ 13.650.147<sup>296</sup>.

### Las cuestiones polémicas

Al menos tres controvertidas disposiciones fueron adoptadas en la Constitución de 1853, que luego se derogaron en la reforma de 1994, aunque algunos de sus efectos persisten todavía. Las tres fueron en su momento consideradas como discriminatorias. En la práctica, dichas regulaciones habían sido mitigadas antes de 1994. Nos referimos a) la conversión de los indios al catolicismo; b) la exigencia de que el Presidente y Vicepresidente fueran católicos y c) el régimen de Patronato.

*La conversión de los indios al catolicismo*, establecida en el antiguo artículo 67, inc. 15, que disponía como facultad del Congreso “*conservar el trato pacífico y promover la conversión de ellos al catolicismo*”. Esta disposición era anacrónica y ya había sido abolida en la Constitución de 1949. Partía del supuesto que las comunidades indígenas carecían de vida religiosa y que, aún teniéndola, ésta era cualitativamente inferior al catolicismo.

Luego de la reforma de 1994, dicha cláusula fue definitivamente suprimida. Se introdujo, en cambio, una generosa disposición (actual art. 67, inc.17) que reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y asegura derechos que tienden a su protección, material y de identidad cultural. Nada se prescribe ahora respecto de la conversión religiosa, con lo cual se entiende que los indígenas, en lo que hace a los derechos de profesión del culto, han pasado a ser considerados –como corresponde– en pie de igualdad con cualquier ciudadano del país<sup>297</sup>.

*El requisito de que el Presidente y el Vicepresidente fueran católicos* se establecía en el ex-artículo 76, inc. 2º, al disponer que “*para ser elegido presiden-*

<sup>296</sup> Proyecto de Presupuesto 2005 (Programa 17 - Créditos por inciso, Rubro Transferencias). Véase la nota 285.

<sup>297</sup> Véase el apartado sobre “Pueblos Originarios” en el capítulo *Étnico-Nacional* y el apartado “Religión y Pueblos Originarios” más adelante en este capítulo.

te o vicepresidente de la Nación se requiere (...) pertenecer a la comunidad católica apostólica romana". Además, se prescribía que dichos mandatarios debían jurar a sus cargos "por Dios y los Santos Evangelios". Durante el debate, se propuso exigir que todos los empleados estatales fueran católicos (Leiva) o por lo menos los altos funcionarios (Lavaysse). Ninguna de ambas ponencias prosperó y la exigencia quedó limitada sólo al presidente y vicepresidente, fórmula que también tuvo oposición (Seguí), sin éxito. En la práctica, esta exigencia se redujo a expresiones externas de los mandatarios y a su participación pública en los oficios religiosos. Al menos dos presidentes ejercieron su cargos pese a haber sido excomulgados (Derqui y Perón) y uno (Roca) rompió relaciones con la Santa Sede y expulsó al Nuncio Apostólico en 1884. La reforma de 1994 no sólo suprimió el requisito de pertenecer a la comunidad católica (actual art. 89) sino que hizo constar que el juramento ante el Congreso se hará "respetando sus propias creencias" (art. 93).

*La cuestión del Patronato*, o sea la intervención del Estado en la designación de altos dignatarios de la Iglesia, fue motivo de disputas entre el Estado argentino y la Iglesia. Esta práctica deriva de la época colonial, como producto de la marcada identificación entre la Corona española y la Iglesia. Furlong<sup>298</sup> comenta: "Esa identificación llegó a ser tal que los Reyes llegaron a considerarse en América, vicarios del Vicario de Cristo, ya que la misma Iglesia los había investido de privilegios y derechos, entre ellos el de Patronato, de manera que en muchas situaciones y coyunturas, los monarcas hacían las veces de los mismos Romanos Pontífices".

Las disposiciones pertinentes se encontraban en la relación de las atribuciones del Poder Ejecutivo (art. 86, incs. 8 y 9), en las que sintéticamente se disponía que dicho Poder "ejerce los derechos del patronato nacional en la presentación de obispos para las iglesias catedrales, a propuestas en terna del Senado". De igual modo, se establecía que el Poder Ejecutivo "concede el pase o retiene los decretos de los concilios, las bulas breves y rescriptos del Sumo Pontífice de Roma con acuerdo de la Suprema Corte, requiriéndose una ley cuando contenga disposiciones generales y permanentes".

Además, es oportuno señalar que el ex-artículo 67 (incs. 19 y 20) atribuía al Congreso el derecho a "aprobar o desechar los tratados internacionales y los

<sup>298</sup> Furlong G. J., *Historia Social y Cultural del Río de la Plata, 1536-1810*, Buenos Aires, 1969, Tº I, pág. 92.

*concordatos con la Silla Apostólica y arreglar el ejercicio del patronato en todo el país*” así como “*admitir otras órdenes religiosas, a más de las existentes*”.

Desde muy temprano, esta facultad de designar autoridades religiosas provocó conflictos entre la Iglesia Católica y el Gobierno Nacional, y roces todavía más serios con los Gobiernos Provinciales<sup>299</sup>. En buena medida, obedecían a las dificultades de organización del país y la confusión que creaba la interpretación del Patronato, institución que la Iglesia Católica consideraba invasora de su autonomía y violadora de la libertad de cultos. Los conflictos se sucedieron periódicamente a lo largo de la historia y en repetidas ocasiones se buscó una solución. En octubre de 1966, se firmó un Concordato con la Santa Sede (ley N° 17.032 de 1966) que en sustancia derogó la ingerencia estatal en los asuntos eclesiásticos, estableciendo, en cambio, un régimen de consultas confidenciales para designar a los obispos. De igual manera resolvía el pase de documentos eclesiásticos. Este Concordato implicaba de hecho una reforma encubierta de la Carta Magna y fue calificado de inconstitucional. De todos modos, se mantuvo esa práctica durante los años posteriores en una especie de “situación limbo” que se resolvió con la abolición del Patronato en la reforma constitucional de 1994.

En suma, de todas las disposiciones constitucionales referidas al Patronato que antes se mencionaron, ahora sólo permanece la facultad del Congreso de “*aprobar o desechar (...) los concordatos con la Santa Sede*” (actual art. 75, inc. 22). Subsiste, sin embargo, como una indirecta consecuencia del antiguo Patronato, la facultad de la iglesia para designar sacerdotes en cargos eclesiásticos pero ejercidos en ámbitos oficiales. El más notorio es el caso del vicariato castrense, cuya existencia es objeto de crítica por grupos no católicos.

Como se ha visto de un modo breve, la cuestión religiosa en la Argentina ha sido tema de complicadas controversias. Varios de los problemas que desde el punto de vista de la discriminación se planteaban en la Constitución de 1853, han sido salvados con la reforma constitucional de 1994. Si bien de modo tardío en algunos casos (Indígenas, Patronato), el nuevo texto constitucional ha dado una solución razonable y disminuido considerablemente los peligros de discriminación. A ello ha contribuido la incorporación al texto constitucional de los principales documentos internacionales de protección de los derechos humanos, todos los cuales contienen

<sup>299</sup> Véase al respecto Di Stéfano y Zanatta, *op. cit.*, pp. 281 y ss.



cláusulas tendientes a amparar la libertad religiosa. Persiste el status privilegiado de la Iglesia Católica y el beneficio financiero que recibe, sobre los que se vuelve en los comentarios que siguen<sup>300</sup>. Permanece todavía el problema de revisar las constituciones y leyes provinciales a fin de adecuarlas a los principios de igualdad establecidos en 1994.

*Véanse especialmente las propuestas N° 30, 33, 39, 46, 55, 74, 120, 136, 137, 138, 139, 140, 167, 189 y 205.*

## ■ Religión y espiritualidad indígenas

Cuando llegaron los conquistadores españoles y portugueses al continente americano, cada pueblo y cultura poseía su propio sistema de representaciones y prácticas referidas a la manera de explicar la relación de los seres humanos con la naturaleza, el mundo circundante, el universo y los misterios insondables de la vida y la trascendencia humana. Es decir, que para explicar el cosmos y el lugar de los seres humanos en el mismo, cada pueblo tenía su propia religión y/o cosmovisión (en tanto manifestación simbólica del orden social, natural y sobrenatural), había adoptado sus principios y lugares sagrados y sus formas particulares de expresar respeto y veneración por aquello que consideraba sagrado.

Su concepción de lo divino y lo sagrado difería y difiere de la doctrina escolástica. En general, no adhieren a la diferenciación binaria entre espíritu y materia y, en cambio, consideran que el cosmos es una unidad y el ser humano es parte de ella. Es por ello que muchos pueblos indígenas prefieren hablar de cosmovisión en lugar de religión<sup>301</sup>.

Desde sus inicios, la conquista fue concebida por los Reyes Católicos como una expansión no sólo territorial, realizada por las armas, sino también

<sup>300</sup> El Relator Temático de Naciones Unidas sobre Libertad Religiosa considera que el vínculo privilegiado que goza la Iglesia Católica “no es en sí mismo contrario a los derechos humanos”, siempre que no afecte la libertad religiosa. En cuanto a la subvención económica a los cultos recomienda que sea encarada en el marco de una “amplia consulta con las comunidades religiosas” (*Op.cit.*, párrafos 131 y 153). Por el contrario, véanse más adelante las críticas formuladas por otros grupos religiosos en el apartado “Protestantismo”.

<sup>301</sup> En este apartado utilizaremos religión y cosmovisión como intercambiables.

espiritual con el objeto de imponer la fe católica. Este proceso se inscribe en el marco de la unificación de España bajo el dominio de la religión católica, tras la expulsión de “moros” y judíos. De este modo, los conquistadores estaban siempre acompañados de sacerdotes cuyo cometido era implantar la fe católica entre los nativos.

En este marco, la religión promovida por la conquista se entendía a sí misma como única verdad revelada que excluía la posibilidad de aceptar otras formas de experiencia religiosa. Se concebía como la única religión, demonizando, rechazando y reduciendo a *creencias, supersticiones o mitos* a las otras. De este modo, se devaluaba (y aún se perseguía y reprimía) a quienes practicaban otras formas diferentes de religiosidad. La destrucción de los Códices nahuatl y mayas, así como la construcción de catedrales e iglesias sobre los templos de Quetzalcoatl en el centro ceremonial de Tenochtitlan o sobre el templo del Sol en Cuzco, fueron las formas más visibles de imposición religiosa durante la conquista y la colonia. Otras modalidades fueron el reemplazo de principios sagrados o deidades americanas por santos católicos: el culto a la Virgen de Guadalupe reemplazó la extendida veneración a la tierra, la madre Tonantzin de los nahuatl, el Dios cristiano reemplazó a Ñanderé o Tupa de los guaraníes y el demonio católico a los wekufé mapuche.

Desde los inicios de la república, nuestro país sostuvo el culto católico y mantuvo el proyecto evangelizador de la conquista con respecto a los indígenas, como parte fundamental del proyecto homogeneizador de la Nación. Como ya señalamos, la Constitución de 1853 promovía la conversión de indígenas al catolicismo. Posteriormente, otros cultos cristianos, distintos al catolicismo, desarrollaron su tarea de evangelización entre distintos pueblos indígenas de nuestro territorio. Por dar sólo algunos ejemplos, los anglicanos se insertaron entre varias comunidades wichí, los pentecostales y menonitas entre comunidades tobas y distintos cultos evangélicos entre grupos mapuches. En muchos casos, se tendió a reemplazar las concepciones religiosas indígenas: de ese modo, los wichí prácticamente perdieron los cantos propios de los pueblos cazadores, mientras que el *areté guazú*, ceremonia de los guaraníes, se convirtió en un baile de carnaval.

A pesar del actual predominio cristiano entre los pueblos indígenas de Argentina, muchos mantienen su cosmovisión, sus lugares sagrados y sus ceremonias. En algunos casos, coexisten en paralelo o en sincretismo con la religiosidad católica u otras vertientes cristianas pero, en otros, sólo per-

duran sus propias concepciones ancestrales. Un ejemplo de estos mecanismos es la persistencia del culto a la Pacha Mama en el noroeste argentino, que se mantuvo pese a la fuerte adhesión al catolicismo de la mayoría del pueblo kolla. En los últimos tiempos, con el proceso de recuperación de la conciencia étnica, los pueblos indígenas de varias regiones están recobrando sus prácticas religiosas y cosmogónicas, exigiendo el respeto hacia las mismas y hacia los lugares que ellos consideran sagrados<sup>302</sup>.

Uno de los mecanismos discriminatorios hacia las manifestaciones religiosas de los pueblos indígenas consiste en la deslegitimación como religiones o cosmovisiones sagradas (a la manera en que se consideran otras religiones como el islamismo, el cristianismo, el hinduismo, el judaísmo, el budismo, etc.), lo que autoriza a reducirlas y devaluarlas a creencias, mitos o supersticiones o bien, a folklorizarlas y no respetar los lugares sagrados.

Existe una fuerte preocupación por parte de comunidades, organizaciones y pueblos indígenas respecto a la exhibición de restos humanos, momificados o no, de sus antepasados. De manera similar a muchas poblaciones del mundo, principalmente sedentarias, todos los pueblos originarios consideran que los muertos deben ser venerados y sepultados de acuerdo con sus costumbres y concepciones religiosas. Prácticamente en todas las cosmovisiones indígenas, la continuidad de la vida y el cosmos se manifiesta en la relación con sus antepasados. La exhibición de sus ancestros en vitrinas es para los indígenas una afrenta y parte de la discriminación a la que siguen siendo sometidos. Baste recordar la lucha de los mapuches y los rankulches por recuperar los restos de Inakallal o Panquitruz Gner (Mariano Rosas) respectivamente<sup>303</sup>. Si bien la ley N° 25.517 del 2001 establece que deberán ponerse a disposición de los pueblos indígenas los restos mor-

<sup>302</sup> En 2001, los mapuches exigieron la restitución del Rewe de Ñorquinco a la Administración de Parques Nacionales, que entendió el valor del lugar para los mapuches y lo restituyó. La Comunidad Quilmes de Tucumán reclama la restitución de la Ciudad Sagrada de Quilmes, considerando una ofensa que se las siga denominando "ruinas".

<sup>303</sup> Inakallal fue un cacique mapuche conducido contra su voluntad al Museo de La Plata. Antes de morir, se despojó de la ropa "huinca" y realizó la ceremonia al sol en la explanada del Museo. Sus restos se conservaron en el Museo de La Plata como parte de "las piezas de estudio científico" y a fines de la década del '90 fueron restituidos a sus descendientes. El cráneo de quien en vida fuera el Cacique Panquitruz Gner (Mariano Rosas), hijo de Painé, fue restituido a sus descendientes en el 2001, en cumplimiento de la ley N° 25.276. Su tumba había sido profanada por la Tercera División Expedicionaria al "Desierto" y su cráneo enviado al Museo de La Plata.

tales de aborígenes que formen parte de museos y/o colecciones públicas o privadas, es un tema al que muchos arqueólogos continúan resistiendo. El debate sobre si los restos humanos indígenas de varios siglos de antigüedad son o no “piezas” destinadas al estudio científico o deben ser tratados con el respeto y veneración que los pueblos exigen, todavía divide a la comunidad científica de arqueólogos. El diálogo entre estudiosos y pueblos indígenas está pendiente.

La discriminación hacia la religiosidad de los pueblos originarios se contradice con el artículo 14 de la Constitución Nacional, que sostiene el derecho a la libertad de culto, y con el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los mismos consagrado en la Constitución. Ambos aspectos violan el principio de igualdad de todos los habitantes de la nación<sup>304</sup>.

*Véanse especialmente las propuestas N° 30, 33, 39, 46, 55, 74, 120, 136, 137, 138, 139, 140, 167, 189 y 205.*

## ■ Antisemitismo, Arabofobia e Islamofobia

Dado que el fenómeno del antisemitismo reviste un modo de estigmatización que reúne asignaciones identitarias étnico-nacionales a la vez que prejuicios religiosos, se ha optado por trabajar en forma conjunta las singularidades argentinas del antisemitismo tanto en el área de análisis étnico nacional como en el informe sobre religión: en ambos casos, refiere a la situación de uno de los grupos religiosos del país, pese a que su identidad es también una yuxtaposición de elementos religiosos, étnicos, nacionales, culturales y éticos. En consecuencia, remitimos al apartado “Antisemitismo” desarrollado en el capítulo Étnico-Nacional

Algo similar ocurre con la permanente sinonimia entre los términos árabe y musulmán, que se estructuran en un modo de estigmatización que tiende a unir características étnicas, lingüísticas, nacionales y religiosas co-

<sup>304</sup> El Registro Nacional de Cultos funciona en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Este registro inscribe instituciones religiosas (iglesias, comunidades o confesiones religiosas). La estructura y orientación del mismo, tal como está planteado en la actualidad, no podría en absoluto contener las diferentes cosmovisiones y/o religiones indígenas. Tampoco, hasta ahora, los pueblos indígenas han manifestado interés en hacerlo.

mo parte de un mismo modelo de negativización. Es por ello que también ha sido incluido el análisis de las singularidades argentinas de la arabofo-  
bia y la islamofobia, bajo el título de “Arabofobia e Islamofobia”, tanto en  
el área de análisis Étnico-Nacional como en el de Religión. En este ítem re-  
mitimos a dicho apartado.

*Véanse especialmente las propuestas N° 30, 33, 39, 46, 55, 74, 120, 136, 137, 138,  
139, 140, 167, 189 y 205.*

## ■ Protestantismo

### Iglesias de Inmigración

La reforma protestante tuvo origen en Alemania en el siglo XVI, a la que  
luego se adhirieron doctrinas o movimientos anteriores como los Valden-  
ses (Francia/Italia) o Hussistas (Bohemia). Se extendió rápidamente a bue-  
na parte del norte de Europa y luego se difundió a otros continentes. Varias  
de las concepciones protestantes, principalmente la de la libre interpreta-  
ción bíblica y rechazo de la autoridad papal, han generado la fragmentación  
de las iglesias protestantes en un mosaico de diversas confesiones.

No se conoce actividad religiosa protestante en el Río de la Plata duran-  
te el período colonial. Se sabe que algunos ciudadanos ingleses residentes  
en Buenos Aires practicaban su culto discretamente y en inglés. La relación  
de estos minúsculos círculos religiosos y el resto de la sociedad católica pa-  
rece haber sido armoniosa. Furlong<sup>395</sup> narra que a principios del siglo  
XVIII, en Buenos Aires, un grupo de comerciantes ingleses, agradeciendo  
un préstamo que habían recibido de los jesuitas, contribuyeron a la cons-  
trucción de un templo católico porque “*nosotros, los ingleses, aunque protes-  
tantes, queremos agradecerles el favor que nos han hecho*”.

En 1825, Gran Bretaña reconoce a la Argentina como Estado indepen-  
diente. Se legaliza entonces el culto anglicano y se construye la primera  
iglesia protestante en Buenos Aires, inaugurada en 1831: la actual Procate-  
dral Anglicana, sita en 25 de Mayo 270. Una frustrada experiencia agrícola

<sup>395</sup> Furlong G. S. J., *Historia Social y Cultural del Río de la Plata*, TEA, T° I, Buenos Aires,  
1969, pág. 93.

con escoceses propicia la fundación de la primera Iglesia Presbiteriana Escocesa en Buenos Aires, que todavía existe en la esquina de Avenida Belgrano y Perú. Un convenio de inmigración firmado con agentes europeos trajo una inmigración de ciudadanos alemanes a la Provincia de Buenos Aires a mediados de 1820. Algunos años más tarde, el Gobierno de Rosas reconoce el culto luterano alemán y en 1853 se inaugura el nuevo templo aún existente en Calle Esmeralda 162. En todos los casos, se trata de congregaciones pequeñas e íntegramente extranjeras que profesan su culto en la intimidad y en el idioma natal. Mantienen estrecha relación con la Iglesias madres de los países de origen, que son iglesias de Estado<sup>306</sup>.

Desde mediados del siglo XIX, se inicia un largo proceso de inmigración que proviene principalmente de Europa. Entre los nuevos migrantes llegan contingentes de protestantes. Así se fundan, a partir de 1850, las colonias e iglesias suizas en la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos. Luteranos dinamarqueses se asientan en Tandil, Tres Arroyos, Cascallares y Necochea. También en ese período, valdenses provenientes del norte de Italia y la Saboya francesa llegan a Uruguay y luego, en 1859, a la Argentina, dirigiéndose hacia el sur de la Provincia de Buenos Aires y La Pampa. Colonias galesas se trasladan a Puerto Madryn a partir de 1865. Grupos menonitas de origen ruso y alemán se radican en el centro de la Provincia de Buenos Aires, especialmente en Olavarría en 1877. Protestantes holandeses se afincan en Tres Arroyos y Rosario desde 1889. Estas comunidades religiosas eran principalmente rurales y con menor poder económico que sus antecesoras. Tienden a profesar el culto dentro de sus colonias o se suman a las congregaciones ya existentes.

Las Iglesias de Inmigración<sup>307</sup> se caracterizaron por dirigirse principalmente a un grupo étnico-religioso determinado. Enfatizan el orden en la vida cultural, son proclives a una interpretación abierta de los textos bíblicos, exigen un pastorado de alto nivel académico y se organizan siguiendo los modelos de las democracias representativas. Tienden a cerrarse en sus comunidades y sus actividades proselitistas son escasas. En líneas generales, aceptan la visión del protestantismo europeo en el sentido de considerar

<sup>306</sup> Monti D. P., *Presencia del Protestantismo en el Río de la Plata durante el siglo XIX*, Methopress, Buenos Aires, 1959. Un comentario más amplio de este proceso en Villalpando W. (Ed.), Lalive d'Épinay C. y Epps D., *Las Iglesias del Trasplante*, CEC, 1970, Caps. I, V y VI.

<sup>307</sup> Que Lalive d'Épinay también llama "étnicas", *Las Iglesias del trasplante*, op. cit., pág.175.

que América Latina era ya cristiana católica y que, en consecuencia, la estrategia misionera debía ser distinta a la de Asia y África<sup>308</sup>.

### Iglesias de Misión<sup>309</sup>

Durante la segunda mitad del siglo XIX, Estados Unidos consolida su territorio y comienza la expansión económica hacia el sur del Continente con la evidente simpatía de muchas elites políticas latinoamericanas. Diversos sectores de poder de nuestro país tienden a inspirarse en el modelo norteamericano que para entonces simboliza un admirado “nuevo mundo”. Así, la Constitución Argentina organizó el poder político copiando el régimen presidencialista de EEUU y no el parlamentarismo europeo. Sarmiento promueve la educación contratando maestras norteamericanas protestantes dirigidas por la pedagoga Juana Manso (1869). En los ‘80, una generación liberal asume el poder y recorta varias de las atribuciones históricas de la Iglesia Católica en el país. De ese modo, se aprueban la ley de educación común, laica, primaria, gratuita y obligatoria, así como la de Matrimonio Civil, ambas en 1884, y se crea el Registro Civil en 1885.

Para la misma época, varias de las iglesias protestantes de origen europeo fundan filiales en Estados Unidos. Con el correr del tiempo, estas filiales se desarrollan con más éxito que las sedes de sus países de origen y además sirven de punto de partida de otras denominaciones evangélicas. Las nuevas iglesias norteamericanas abandonan la idea de sus sedes europeas en el sentido de considerar al continente latinoamericano como “ya cristianizado”. Por dar un ejemplo, después de cerca de 50 años de presencia protestante en el Continente, se celebra, en 1916, en Panamá, el Congreso Evangélico de la Obra Cristiana. El evento concentra un número sin precedentes de denominaciones y grupos protestantes que operaban en la región y, según consta en sus actas, en relación con América Latina expresan<sup>310</sup>: “*Se pone de manifiesto que la Iglesia (evangélica) no puede dejar ya de pasar por alto la falta de fe en estas tierras*”.

<sup>308</sup> El Congreso Mundial Protestante Misionero de Edimburgo de 1910 solo debatió la actividad misionera en Asia y África y no mencionó América Latina. *Idem*, pág.191.

<sup>309</sup> En este tema seguimos Monti D. P., *op.cit.*; Villalpando W., *Las Iglesias del trasplante*, *op.cit.*, Cap. VI.; Wynarczyk H., Semán P. y de Majo M., *Panorama actual del campo evangélico en Argentina*, FIET, Buenos Aires, 1995; Wynarczyk H., “Los evangélicos en la sociedad argentina” en *La libertad religiosa en la Argentina*, CALIR, Buenos Aires, 2003, pp.135 y ss.

En efecto, hacia el último cuarto del siglo XIX, se inició una labor evangelizadora en lengua castellana, principalmente a través de la acción de misioneros de origen anglosajón, imbuidos de un fuerte espiritualismo con connotaciones pietistas. Por entonces, a los protestantes se les comenzó a llamar “evangélicos”. En 1867, se predica por primera vez públicamente en lengua castellana en la Argentina (Metodistas)<sup>311</sup>. Luego, llegaron sucesivamente Hermanos Libres (1882), Bautistas (1884), Ejército de Salvación (1890), Luteranos de Missouri (1905), Menonitas (1912) y varias otras confesiones en los años posteriores. Se iniciaron actividades paralelas, como la fundación de colegios y el establecimiento de la Sociedad Bíblica Americana, en Rosario, en 1864. Las antiguas iglesias de inmigración también comenzaron a modernizarse de modo que en varias de ellas, paralelamente a su servicio tradicional, la predicación pública comenzó a efectuarse en castellano.

De algún modo, el protestantismo coincidía con el pensamiento liberal y el socialismo desarrollado desde mediados del siglo XIX en los medios intelectuales y políticos argentinos. Dice Wyncarczyk<sup>312</sup>: *“Los pensadores y a la vez hombres de acción política del siglo XIX, como Alberdi y Sarmiento, sostenían una visión sociológica y utilitarista de la religión protestante como un requerimiento social para producir actitudes privadas adecuadas al progreso. Percibían que el protestantismo estaba ligado a un ‘ethos’ o una manera de ser a su vez emparentada con la modernidad y querían importar esta virtud con los inmigrantes nórdicos, el soporte biológico de ese ethos”*.

Sin embargo, ni liberales ni socialistas, no obstante sus reticencias respecto del catolicismo que asociaban al atraso, fueron captados por el protestantismo. La acción de las iglesias evangélicas operó especialmente en sectores medios rurales y urbanos y sólo alcanzó aisladamente a clases populares o dirigentes. Su militancia social, en cambio, las visibilizó más allá de su número.

<sup>310</sup> Actas del Congreso, Tº I, pág. 211.

<sup>311</sup> Monti afirma que ya había metodistas entre los primeros anglicanos. *Op.cit.*, pág. 51.

<sup>312</sup> Wyncarczyk H., “La transformación de la cristiandad en América Latina: Evangélicos y Pentecostales”, *Separata del simposio anual de CEHILA*, Septiembre 1998. Véase también Canciani A., *La libertad de Cultos*, Asociación Bautista de Publicaciones, Buenos Aires, 1987, pp. 89-90.



### Pentecostalismo<sup>313</sup>

Esta nueva ola protestante cuya actividad se percibe en el país desde la segunda década del siglo XX puede adscribirse a los fenómenos de religiosidad popular, tan extendidos como polémicos<sup>314</sup>. De hecho, el pentecostalismo obedece a causas sociales que se combinan a experiencias religiosas mucho más profundas que la mera exhibición pública de su culto. Semán vincula este proceso a una forma de proveer herramientas para los problemas de la vida aún no sustituida por otros medios más eficientes<sup>315</sup>. Sea así o no, el pentecostalismo se ha expandido muy ampliamente entre los sectores populares marginados por la pobreza.

El Pentecostalismo se inspira en la experiencia de Pentecostés, o sea el episodio relatado en el Libro de los Hechos en que el Espíritu Santo desciende sobre los discípulos de Cristo, reunidos después de su muerte y éstos comienzan a hablar en lenguas (*glosolalia*, tácitamente el mandato de predicación universal). De ahí el marcado énfasis que se concede a la conversión personal y el reconocimiento explícito de aceptar a Dios como su Señor. El milagro de Pentecostés sirve de sostén, además, a otros dones que los pentecostales asocian con la fe, en especial el don de sanación. También hay un fuerte énfasis en la lucha contra el mal y la liberación, tendencia -no excluyente- a nuclearse en torno a un líder carismático, en un principio con poca relación con el mundo cristiano (aunque actualmente en revisión), fuerte oposición a los grupos no cristianos, especialmente los afroamericanos y uso intensivo de los medios de comunicación<sup>316</sup>. En algunos sectores (no mayoritarios) hay cierta tendencia a sostener la llamada

<sup>313</sup> Además de las fuentes que se citan puntualmente nos servimos de Canclini A., *La libertad de Cultos*, op. cit.; Lalive d'Épinay, *El refugio de las masas. Estudio sociológico del protestantismo chileno*, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1968; Miguez Bonino J., *Rostros del protestantismo latinoamericano*, ISEDET, Buenos Aires, 1993.

<sup>314</sup> También aplicable al catolicismo. Véase Büting A. J., *El catolicismo popular en la Argentina*, Bonum, Buenos Aires, 1972.

<sup>315</sup> "Lo que llamamos *distorsionadamente* "religiosidad popular" es más bien un campo de prácticas e instituciones de religión, cura y de experiencia ética o estética, que se superpone conflictivamente con el que parcialmente instituyen el hospital, el psicólogo, la escuela y el partido." Semán P., "Religión y cultura popular en la ambigua modernidad latinoamericana" en *Nueva Sociedad*, N° 149, 1997, pág. 138.

<sup>316</sup> Wynarzick, *La difusión de las Iglesias Pentecostales...*, op.cit., pág. 8, quien a su vez indica como una de las fuentes de consulta a Ojeda H. D., *El pentecostalismo en la Argentina*, 1996 (inédito).

“doctrina de la prosperidad”. Esta postura fue rechazada en nuestras entrevistas con representantes de la Iglesia Pentecostal, quienes, si bien auspician la práctica bíblica del diezmo, rechazan la doctrina de la prosperidad como “muy peligrosa”.

Tanto en la Argentina como en Brasil, el pentecostalismo comienza a extenderse a partir de 1920 promovido por movimientos religiosos norteamericanos y suecos. Llegan en varias olas<sup>317</sup>; la última de ellas, caracterizada por la fuerte presencia mediática, es de 1980. Su extensión ha sido notable en toda América Latina. Basándose en Bastian, Semán afirma<sup>318</sup> que para principios de los ‘90 un 5,5% de la población total es pentecostal en la Argentina, 7,6% en Bolivia, 20,5% en Chile, 3,1% en Colombia, 20,4% en Guatemala, 17,4% en Brasil. En varios de estos países los pentecostales han presentado candidatos para cargos políticos.

### Las Iglesias Protestantes

A pesar de este complejo proceso, la mayoría de los protestantes en Argentina se ha nucleado en un foro común denominado “Consejo Cristiano Evangélico”. El Consejo está integrado por tres Federaciones:

- La *Federación Argentina de Iglesias Evangélicas* (FAIE), que concentra a las que suelen denominarse “iglesias históricas” (la suma de las Iglesias de Inmigración y de Misión en nuestro análisis), más varias denominaciones pentecostales. Está asociada al Consejo Mundial de Iglesias<sup>319</sup>.
- La *Federación de la Confraternidad Evangélica Pentecostal* (FECEP), que nuclea la mayoría de las iglesias pentecostales del país.
- La *Federación Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina* (FACIERA), a la que pertenecen las iglesias bautistas, Hermanos Libres y también varias congregaciones pentecostales.

La relación del Consejo es armoniosa y en algunos casos hay congregaciones que pertenecen simultáneamente a más de una de las federaciones.

<sup>317</sup> Wynarczyk, *op. cit.*, pág. 11, registra tres olas en Argentina. Su posición coincidiría con Ricardo Mariano para Brasil, “Neopentecostalismo: os pentecostais estai mudando”, Tesis de Máster de la Universidad de San Pablo (inédita).

<sup>318</sup> Bastian J. P., “Les protestantismes latinoamericains”, 39/3, *Social Compass*, Lovaina, 1992. Citado por Semán, *Religión y cultura popular...*, *op.cit.*, nota 11, pág. 139.

<sup>319</sup> La Iglesia Anglicana participó en la creación de la FAIE y mantiene relaciones cordiales con ella pero no es miembro formal de la Federación.

Caben todavía algunas aclaraciones adicionales:

- Una parte de la Iglesia de los Hermanos Libres está agrupada bajo el nombre de Federación de Iglesias Evangélicas Cristianas de la Argentina (FICEA) y no está dentro del Consejo Cristiano Evangélico.
- La Iglesia Adventista del Séptimo Día se considera a sí misma como protestante pero no ha adherido a ninguna de las Federaciones ni participa del Consejo Cristiano Evangélico.
- Los Testigos de Jehová asumen algunas de las características del protestantismo de misión (como se verá por separado<sup>320</sup>), pero no se consideran a sí mismos protestantes.
- La Iglesia Universal del Reino de Dios, históricamente ligada a la estrategia pentecostal, no es ya reconocida como tal ni está en la FECEP o en cualquier otro grupo protestante.

El número exacto de protestantes en Argentina no está claramente establecido. No hay censos oficiales sobre la confesionalidad religiosa desde 1950. La FAIE y FECEP sostienen que la población protestante oscila entre el 10 y el 12% de la población del país. El Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad Religiosa<sup>321</sup> indica que la Secretaría de Culto no pudo darle cifras exactas, pero que según cálculos “*no gubernamentales que le han hecho llegar*” la población protestante sería de aproximadamente el 7%. Sin embargo, inmediatamente relativiza este cálculo reconociendo que no tiene en cuenta diversas variantes, la primera de ellas la práctica religiosa.

### **Protestantismo y Discriminación<sup>322</sup>**

Los protestantes se han quejado respecto de artículos constitucionales que ponen a la Iglesia Católica en una condición de privilegio, principalmente el actual artículo 2º (“*El gobierno federal sostiene el culto apostólico romano*”).

<sup>320</sup> Véase más adelante el apartado “Testigos de Jehová”.

<sup>321</sup> Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad Religiosa o de Creencias, párrafos 8 a 12. La visita a la Argentina se realizó entre el 23 y el 30 de abril de 2001.

<sup>322</sup> Sobre la base de entrevistas del equipo en Buenos Aires con representantes de la Federación Argentina de Iglesias Evangélicas, la Federación de la Confraternidad Evangélica Pentecostal, la Federación Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina y la Iglesia Adventista del Séptimo Día, así como con diversos grupos protestantes en otras ciudades del país.

De igual modo respecto de otros artículos que existían en la Carta Magna, pero que fueron abolidos en la reforma de 1994, a saber: el ex artículo 67, inc. 15 (“...conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo”), los ex artículos 67 (incisos 19 / 20) y el art. 86 (incs. 8/9) que regulaban el patronato, así como el anterior artículo 76 (“para ser elegido presidente o vicepresidente de la Nación se requiere (...) pertenecer a la comunión católica, apostólica, romana”)<sup>323</sup>. Estos últimos han desaparecido, pero en cambio se mantiene el artículo 2º que establece una desigualdad entre los cultos. Esto, sumado a la existencia de la actual Dirección General de Registro de Cultos hace concluir que en la Argentina “hay libertad religiosa pero no igualdad religiosa” (FAIE), “a lo sumo se puede hablar de tolerancia religiosa” (FECEP).

La impresión de los protestantes<sup>324</sup> es que existe en la Administración Pública una “actitud” implícita de considerar a la Iglesia Católica como la única institución religiosa aceptable y que ese enfoque se transmite a la sociedad. Se dice que la educación pública es laica, sin embargo, tanto en escuelas como en otras oficinas educativas aparecen exhibidos crucifijos y en muchos establecimientos escolares se hacen oraciones según el rito católico. Esta objeción se extiende a la presencia de simbología religiosa católica (altares, crucifijos, vírgenes, etc.) en despachos judiciales u oficinas administrativas *que deciden sobre los comportamientos y las obligaciones de todas las personas*. La voz “sectas” es habitual para referirse a las confesiones protestantes y lleva consigo una carga peyorativa. Según los pentecostales estas actitudes se transmiten a la población civil y se proyecta en actos de hostilidad contra su culto, por ejemplo, denuncias policiales que terminan en allanamientos a sus locales religiosos y detenciones injustificadas.

Los cultos no-católicos se ven obligados a registrarse como “asociaciones civiles” e inscribirse en el Registro de Cultos administrado por la Cancillería argentina. El hecho de que la Iglesia Católica no tenga igual obligación es, de por sí, inequitativo. “La propia existencia de un Regis-

<sup>323</sup> Véase el apartado “La religión en la conformación del Estado argentino” en este capítulo.

<sup>324</sup> Las objeciones que pasan a enunciarse parten de lo expresado en nuestras entrevistas. En el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas (*op.cit.*) se manifiestan quejas similares atribuidas a representantes de las Iglesias Protestantes, Iglesia Ortodoxa Rusa e Iglesia Apostólica Armenia (párrafos 79 a 84). Las protestas son mucho más fuertes en las entrevistas que el Relator sostiene con los que llama “grupos humanistas” (párrafos 102 a 108).

tro limita la libertad de cultos” (FAIE). Más aún, algunos gobiernos municipales exigen a los protestantes en los municipios registrarse previamente en el Registro de Cultos como independientes de la iglesia-sede, para poder abrir un local religioso, *aunque la iglesia-sede ya esté inscrita en el Registro de Cultos*. Esta práctica es particularmente alegada por los pentecostales a quienes se les obliga a *inscribir cada congregación local de modo independiente en el Registro de Cultos*. Se afirma que el Estado aplica el control de Cultos no católicos para evitar la práctica de grupos que, en nombre de una causa religiosa, puedan cometer actos ilícitos. “No es un motivo suficiente –se alega– para tales casos ya existen las disposiciones penales y civiles apropiadas”. Entiéndase bien, los protestantes no se quejan de su relación con el Registro de Cultos y en general con la Secretaría de Cultos, que califican de “excelente”, sino contra la propia existencia de un control administrativo que limita, según su entender, el ejercicio de la libertad religiosa.

Las iglesias protestantes pueden acceder a ciertas exenciones de impuestos por el hecho de ser “entidades sin beneficios de lucro”, no por ser religiosas. La Iglesia Católica tiene un acceso mayor y de mayor alcance por el solo hecho de ser la Iglesia sostenida por el Gobierno. Esto resulta más claro en el área educativa: “Las subvenciones, subsidios y facilidades que reciben del Estado los establecimientos educativos católicos no guarda ni remota relación con las que se otorgan a los establecimientos evangélicos a pesar de ser de similar calidad” (Adventistas).

De la misma manera ocurre con los servicios sociales protestantes respecto de sus iguales católicos, no obstante que la asistencia protestante es muy generosa e igualmente voluntaria (los Adventistas comparan su servicio, ADRA, con el de CARITAS). En el caso de los pentecostales esto es aún más claro. Por ejemplo, la FECEP manifiesta que sostienen a unos 15 centros o granjas de reeducación de drogadictos y alcohólicos en la Provincia de Buenos Aires. Ninguno de ellos recibe subsidio del Estado.

Los protestantes no pueden acceder al registro de emisoras radiales. Según alegan, las disposiciones del COMFER sólo autorizan a espacios privados y operan bajo la suposición de que “la Iglesia Católica es igual al Estado” (FAIE). De hecho, la actual ley de radiodifusión se dictó bajo el Gobierno Militar 1976-1983 y nunca se cambió. Los espacios radiales de los protestantes son cambiados sin previo aviso y muchas veces cancelados. Se señalan algunos casos en que se han readjudicado a emisoras católicas los es-

pacios concedidos originariamente a protestantes. Los espacios televisivos de los que gozan algunos grupos religiosos no católicos se atribuyen al alto poder adquisitivo de sus patrocinantes, condición que no tiene la casi totalidad de los protestantes.

El sistema de acceso a personas en situaciones especiales (miembros de las fuerzas armadas, presos, enfermos, etc.) está sin reglamentar. En tanto que el acceso de sacerdotes es prácticamente automático (mediante el régimen de capellanías), los pastores protestantes deben sujetarse a procedimientos pesados y las concesiones, si se obtienen, es sobre las base de “las buenas relaciones personales”. Sin embargo, existen casos de trabajo eficiente y socializante en las cárceles<sup>325</sup>. La marcada presencia de las capellanías militares y la habitualidad de los actos públicos conforme el rito católico, hacen pensar a nuestros interlocutores que aún en las Fuerzas Armadas reina cierta discriminación en cuanto al ingreso y promoción de personal públicamente no-católico. De igual manera, se considera la existencia del vicariato católico castrense como un modo de discriminación respecto de otras confesiones.

En el año 2000, la Secretaría de Culto de la Cancillería elaboró un anteproyecto de ley sobre Libertad Religiosa que contaba con el apoyo de las principales confesiones no-católicas y también de un sector relevante de la Iglesia Católica. Sin embargo, los cambios políticos habidos con posterioridad impidieron su tratamiento parlamentario. El culto no-católico sigue regido por la ley N° 21.745 y su reglamentación fue sancionada durante la dictadura militar 1976-1983. Juan Navarro Floria<sup>326</sup> sostiene que esta disposición legal “está en abierta contradicción con el respeto y la promoción debidos a la libertad religiosa”.

*Véanse especialmente las propuestas N° 30, 33, 39, 46, 55, 74, 120, 136, 137, 138, 139, 140, 167, 189 y 205.*

<sup>325</sup> Se señaló en nuestras entrevistas el caso de la Unidad 25 de la Cárcel de Olmos en la Provincia de Buenos Aires. Se la conoce bajo el nombre de la “cárcel evangélica” y ha sido visitada por el Gobernador de la Provincia. Está dirigida por un miembro de la Iglesia Pentecostal y sostenida por un pastor también pentecostal. La relación entre los detenidos es armoniosa y su capacitación, se estima, apta para una buena reinserción social.

<sup>326</sup> Navarro Floria J. G., “Una nueva ley de cultos para la Argentina” en *La libertad religiosa en la Argentina*, op. cit., pág. 171.

## ■ Testigos de Jehová

La Iglesia de los Testigos de Jehová tiene su origen en la década de 1870 en Allentown (hoy parte de Pittsburgh, Pensilvania, EEUU), donde se iniciaron reuniones de estudio bíblico dirigidos por Charles Taze Russell. La interpretación bíblica surgida de estos grupos de reflexión pronto se extendió a otras partes de Estados Unidos y luego internacionalmente. Desde 1909, su sede mundial se encuentra en Brooklyn, Nueva York. Llevan una muy prolija estadística de su membresía toda vez que son muy rigurosos para identificar a sus fieles conforme sus prácticas religiosas. Así, se detalla el número de bautizados, congregaciones, frecuencia de asistencia y horas dedicadas a la oración. Para el 31 de diciembre de 2003 registran una feligresía mundial de 6.429.351 personas distribuidas en 95.919 congregaciones. En la Argentina, según las mismas estadísticas, hay 127.985 fieles y 1.735 congregaciones<sup>327</sup>.

Su estrategia misionera e inserción en el país corresponde a la que hemos calificado como “Iglesias de Misión”, al analizar el protestantismo. Sin embargo, los Testigos de Jehová no se consideran protestantes ni participan de actos ecuménicos. En 1924, comenzó su obra de predicación en la Argentina, aunque tuvieron muchas dificultades para ejercer su culto, especialmente durante la década del treinta. En 1947, cuando se habilitó el Registro de Cultos, pudieron inscribirse, pero al año siguiente su inscripción fue cancelada. Recién logran ser registrados de modo estable en 1984, con el restablecimiento de la democracia.

Hacemos a continuación una enumeración de los particulares conflictos que tienen con el Estado y por el cual se consideran discriminados. Si bien se indican los fundamentos que justifican estos conflictos, estas creencias son seleccionadas según los objetivos de este Plan<sup>328</sup>.

*Tratamiento médico.* Basados en la aplicación literal del texto bíblico, principalmente de la tradición judía, los Testigos de Jehová se oponen a introducir sangre (que es “vida” según la Biblia) en el cuerpo, sea por la boca o las venas. Por ello se niegan a recibir transfusiones de sangre, aunque

<sup>327</sup> Para mayor información, véase [www.watchtower.org](http://www.watchtower.org).

<sup>328</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires y correspondencia con representantes de la Iglesia de los Testigos de Jehová y entrevista con el titular del Estudio Jurídico que los patrocina.

admiten, y de hecho promueven, métodos alternativos. Nuestros interlocutores manifiestan que existen tratamientos alternativos absolutamente seguros y menos onerosos a largo plazo que los que implica la transfusión<sup>329</sup>. Tropiezan con la resistencia de los propios médicos que en algunas ocasiones se han negado a hacer intervenciones quirúrgicas y tampoco son cubiertos en ese aspecto por las obras sociales de seguridad médica. Han podido llegar a algunos acuerdos con hospitales de la Capital Federal, pero carecen de una protección legislativa adecuada<sup>330</sup>. Tienen preparados documentos a firmar por los pacientes-fieles que expresan su oposición a la transfusión pero que exoneran de toda responsabilidad a los profesionales intervinientes por la elección de un método alternativo. Indican que ya existen leyes de amparo en esta cuestión en España y Perú.

*Símbolos patrios.* Los Testigos de Jehová son muy estrictos acerca del mandamiento bíblico de adorar solamente a Dios y “no inclinarse ni honrar” otras imágenes (Exodo 20, 5). Por ello, no admiten el uso de imágenes religiosas y aceptan obedecer las leyes humanas “siempre que no estén en pugna con las de Dios”. De ahí que sus fieles se rehúsan a homenajear los símbolos patrios (cantar el himno nacional, saludar a la bandera, prestar juramento, etc.). Manifiestan respetar la Patria y su simbología pero no reconocen la obligación de hacer gestos que sólo Dios merece, “hay sentimientos que no necesitan emblemas”, alegan. Esta posición les ha generado muchos problemas tanto en la Argentina como en otros países. Han tenido dificultades en establecimientos escolares, especialmente con los niños alumnos pero también con los docentes. En este último caso, los docentes miembros de su confesión están dispuestos a impartir la enseñanza histórica y civil apropiada así como a participar en los actos patrios, pero se han

<sup>329</sup> En esencia, solicitan tratamientos médicos alternativos sin sangre o de conservación de la propia sangre, por ejemplo mediante expansores de volumen coloides y cristaloides. Muchos de sus miembros aceptan productos que contengan o estén procesados con albúmina, como la estreptoquinasa, eritropoyetina (EPO) o factores de coagulación sintéticos u otros similares. No existen reparos para la utilización de hierro endovenoso, la vitamina B12 y el ácido fólico. Tampoco se oponen a métodos alternativos como la hemodilución, la recuperación intraoperatoria o posoperatoria, en tanto no impliquen almacenamiento de la propia sangre o mientras el equipo no esté cebado con sangre almacenada. Según correspondencia electrónica requerida a la Asociación Testigos de Jehová.

<sup>330</sup> Aseguran que en 1998 se presentó un proyecto de ley en el Parlamento Nacional pero que finalmente perdió esa condición por falta de tratamiento.



rehusado a dirigirlos. Señalan que al menos en tres ocasiones los docentes que adoptaron esta actitud fueron despedidos. Estos problemas se repitieron durante la vigencia del servicio militar obligatorio (ver abajo, *Objetores de conciencia*).

*Impuestos.* Si bien con el reconocimiento legal como “asociación civil sin fines de lucro” han logrado ahora (después de 1983) una exención adecuada de impuestos, alegan que no tienen ningún otro beneficio propio de su condición religiosa. En algunos casos (se señala una localidad bonaerense), se les cobran impuestos municipales argumentando que la institución no cumple el requisito de treinta años de antigüedad de residencia en el municipio. Estiman que esto es producto de una discriminación y hay un juicio a sentencia ante la Corte Suprema. Mientras duró su interdicción como culto (entre 1948 y 1984) no gozaron de ninguna exención impositiva.

*Objetores de conciencia.* Las razones invocadas por los Testigos de Jehová para oponerse al homenaje de símbolos patrios, así como su estricto rechazo de toda forma de violencia, son aplicables al período en que regía el servicio militar obligatorio. Muchos jóvenes creyentes solicitaron ser eximidos del cumplimiento del servicio militar alegando ser objetores de conciencia. Durante el Gobierno militar 1976-1983 no sólo se rechazó su pedido sino que los que alegaron fueron procesados por “insubordinación”<sup>331</sup>. Dichos jóvenes fueron encarcelados por períodos de tres a cinco años (algunos excedieron los cinco años, y se nos indica un caso en que un joven estuvo preso ocho años) y en casi todos los casos fueron tratados con especial saña y brutalidad. Otros que se incorporaron fueron igualmente sancionados por “insubordinación”, por no prestar honores a los símbolos patrios. Todos estos casos fueron anotados en sus legajos policiales como reos de insubordinación. La ley N° 23.044, que estableció las indemnizaciones por los perjuicios causados por la dictadura 1976-1983, excluyó a los Testigos de Jehová de ese beneficio. Es cierto que mediante una ley se ha dispuesto el levantamiento de la inscripción de la sanción en el legajo personal, sin embargo persiste la anotación negativa de antecedentes, que sólo puede salvarse caso por caso. De las entrevistas con la Asociación Testigos de Jehová y del titular del estudio jurídico que patrocina la mayor parte de las causas, surge que hay al menos 1.000 casos planteados ante la Jus-

<sup>331</sup> Los objetores de conciencia fueron juzgados según el Código de Justicia Militar, cuando en realidad eran ciudadanos no incorporados al servicio efectivo.

ticia que, o bien han sido rechazados o están todavía en trámite. A ello debe sumarse las personas que no se han presentado o que han preferido no recurrir a la Justicia.

*Días festivos.* Las fiestas religiosas de los Testigos de Jehová responden a las fechas indicadas literalmente en la Biblia, o sea fijadas mediante sistemas lunares o solares cambiantes que no están adaptados al calendario occidental. No reconocen las fechas usuales del cristianismo occidental (Navidad, Pascua, Pentecostés, etc.) y tienen tres fechas alternativas al año, en que se prescriben obligaciones religiosas de meditación y oración para sus fieles. Una de ellas es la conmemoración de la muerte de Cristo (14 Nisan) y las otras dos también varían anualmente. Solicitan que se respeten estas fiestas en sus lugares de trabajo o estudio.

*Véanse especialmente las propuestas N° 30, 33, 39, 46, 55, 74, 120, 136, 137, 138, 139, 140, 167, 189 y 205.*

## SITUACIONES PARTICULARES

Hemos considerado como “situaciones particulares” aquellos sectores que son víctimas del abandono de la responsabilidad estatal respecto de sus derechos fundamentales, y cuya situación resultó significativa durante el relevamiento. Nos referimos a las personas privadas de libertad, los liberados que cumplieron condena y los “tutelados”, los ex combatientes de Malvinas y algunas situaciones detectadas en el país que son generalizables al conjunto de la población.

En el primer caso, las mujeres y los adultos jóvenes detenidos en las cárceles son los más afectados por las prácticas discriminatorias, si tenemos en cuenta el alto porcentaje de procesados sin condena en ambos grupos. En el segundo, la discriminación restringe las posibilidades de reinserción social: la condición de liberado es un estigma que condiciona todas las áreas de la vida cotidiana y la inserción laboral. En el tercero, los ex soldados de Malvinas, después de su baja, perduraron en una “marginalidad”, una condición liminal de reintegración pendiente respecto de su situación social: no siendo ni civiles ni militares, esta condición afectó sus derechos en los distintos ámbitos institucionales<sup>332</sup>. Por último, las poblaciones aisladas ejemplifican casos particulares de discriminación que no queremos dejar de señalar.

### ■ Personas privadas de libertad

El encarcelamiento es considerado una medida correctora; según el propio Servicio Penitenciario Federal, entre sus funciones están “*velar por la seguridad y custodia de las personas sometidas a procesos, promover la readaptación so-*

<sup>332</sup> Guber R., *De chicos a veteranos*, IDES, Buenos Aires, 2004.

cial del condenado, asesorar al PEN en todo lo que se relacione con la política penitenciaria, cooperar con otros organismos en la elaboración de una política de prevención de la criminalidad” (DNSPF, 1996)<sup>333</sup>. La privación de la libertad se propone como una intervención articulada por el objetivo de “transformar” a los individuos por medio de tres principios: el aislamiento –encierro compulsivo en la cárcel, con distintas modalidades de aislamiento y “seguridad”–; el trabajo –definido como agente esencial de transformación– y la modulación de la pena –la duración de la pena no debe “retribuir” el valor del delito sino ajustarse a una transformación útil del preso durante su encierro. La legislación penitenciaria argentina es acorde a estos postulados.

Sin embargo, en la práctica asistimos a un creciente y progresivo deterioro de las condiciones internas, con un marcado refuerzo de las instancias disciplinarias. La falta de presupuesto y de una estructura material apropiada es una constante detectada en los diagnósticos propuestos por los referentes de las organizaciones entrevistadas en las distintas visitas realizadas en el país.

Según se desprende de las entrevistas, la población carcelaria generalmente duplica o triplica la capacidad proyectada para las penitenciarias. No están debidamente separados encausados de condenados. Se abusa de las penas de encierros prolongados (de 15 a 20 días); se ha acrecentado la rigidez de los controles de seguridad (acción antimotines, exhibición provocadora de armas, intimidación, etc.); las condiciones de la vida carcelaria son “perversas”. No existe, prácticamente, una atención psicológica adecuada. El porcentaje de muertes o suicidios en cárceles es muy alto y continúa aumentando; los pabellones de mujeres son insuficientes y carecen de privacidad; las condiciones sanitarias son malas<sup>334</sup>. No hay proyectos para rehabilitación de los condenados, la salud de los internos es precaria y la atención médica insuficiente. Por falta de personal no existe arresto domiciliario y se carece de aplicación de la llamada justicia restauradora (“probation”)<sup>335</sup>. Algunas autoridades reconocen la existencia de la detención vinculada a la situación social (por “portación de cara”) y que el 30 o el 40%

<sup>333</sup> Citado en VVAA, *Las mujeres y los jóvenes encarcelados en el ámbito nacional: abordaje cuantitativo y cualitativo en torno a grupos sobrevulnerados de la población carcelaria*, Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA) – Procuración Penitenciaria Nacional, Buenos Aires, 2003, pág. 9.

<sup>334</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires, Córdoba, La Plata y Mendoza, 2004.

<sup>335</sup> Entrevistas del equipo en Córdoba, 2004.

de los detenidos podrían tener un sistema alternativo a la detención o estar detenidos menos tiempo<sup>336</sup>. Se realizan ventas de sustancias prohibidas dentro de los penales, lo que supone un circuito ilegal que une el consumo adentro de las cárceles con los narcotraficantes afuera y se utilizan psicofármacos para dopar o manejar a grupos de internos<sup>337</sup>, no se cumple con la atención a los detenidos con HIV<sup>338</sup>, y no se tiene en cuenta a las minorías sexuales, a las que se expone a situaciones de violencia en la detención. Asimismo, el porcentaje de reincidentes entre los detenidos es muy alto<sup>339</sup>.

De acuerdo con el Informe Preliminar del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de Penas (SNEEP)<sup>340</sup>, que relevó información de los establecimientos de detención penal del país, fueron censadas 44.969 personas, de las cuales 59% estaban procesadas y el 39% ya tenían condena. En la investigación realizada por la Procuración Penitenciaria<sup>341</sup>, si desagregamos las mujeres, el porcentaje de procesadas es mucho más alto: 71,5% son procesadas y el 28,5% condenadas. Para los jóvenes (de 18 a 20 años) la situación es incluso más grave: el 85% no tiene condena. Ambos grupos pertenecen a colectivos doblemente victimizados, tanto en los espacios sociales extra como intra-muros.

En las unidades pertenecientes al Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires se encontraban detenidas al mes de abril de 2004, según información suministrada por el Servicio Penitenciario, 24.433 personas<sup>342</sup>. En el Servicio Penitenciario Federal, cuyas unidades están ubicadas en distintas provincias, según el relevamiento realizado en el año 2002 por la Dirección Nacional de Política Criminal, dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos<sup>343</sup>, se alojaban 9658 personas, y les seguían en cantidad las personas detenidas en las dependencias de las

<sup>336</sup> Entrevistas del equipo en La Plata, 2004.

<sup>337</sup> Comisión Provincial por la Memoria (Comité contra la tortura), *El Sistema de la crueldad, Informe sobre corrupción, tortura y otras prácticas aberrantes en el Servicio Penitenciario Bonaerense 2000-2004*, La Plata, 2004, pp. 27-28.

<sup>338</sup> *Idem*, pág. 40

<sup>339</sup> Entrevistas del equipo en La Plata, 2004.

<sup>340</sup> Este relevamiento fue realizado durante el año 2002 por la Dirección Nacional de Política Criminal, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

<sup>341</sup> *Las mujeres y los jóvenes encarcelados...*, *op. cit.*

<sup>342</sup> *El Sistema de la crueldad*, *op. cit.*, pág. 31.

<sup>343</sup> Este relevamiento fue realizado durante el año 2002 por la Dirección Nacional de Política Criminal, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

provincias de Córdoba (4926), Mendoza (2479) y Santa Fe (2289). Sobre la base de las unidades que remitieron información sobre su capacidad y la población alojada, surge que existe una sobrepoblación estimada del 17% en todo el país. Estas cifras contemplan los detenidos en los establecimientos de ejecución penal y no tiene en cuenta a los detenidos en lugares que no son destinados exclusivamente a la ejecución de penas, tales como las comisarías o destacamentos policiales.

Si bien no contamos con información de la situación de los detenidos en las comisarías de todo el país, un Informe de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires realizado en el año 2002, destaca que en las dependencias policiales, la situación de superpoblación y hacinamiento es aún más grave. Según la Superintendencia General de Policía, mientras el cupo de la provincia es de 2864 lugares, se encuentran detenidas en las comisarías 7.196 personas. En las mayoría de las Jefaturas Departamentales de la Policía de la Provincia, el número de personas detenidas duplica o triplica el cupo permitido<sup>344</sup>.

La mayoría de los detenidos son varones (95%), de entre 19 y 34 años (70%), argentinos (95%). De los detenidos, un número significativo no realizan trabajo remunerado (68%), no participan de programas de capacitación laboral (86%), ni están en programas educativos (71%). La mayor parte de los detenidos no participó de ninguna alteración del orden (85%) ni cometió infracciones disciplinarias (74%). El tipo de sanción que más recibieron los infractores fue la permanencia en su celda hasta 15 días ininterrumpidos (42%). No se presentaron muchos casos de fugas o evasiones. Un 8% de internos sufrió lesiones durante el último año. El 6% de las mujeres detenidas tiene los hijos con ellas.

En relación con las personas que tienen una condena, la mayoría no tiene medidas de seguridad (96%), el 22% es reincidente, el 72% no tiene otras condenas. En relación al régimen de progresividad, la mitad se encuentra en período de tratamiento, la mayor parte no goza de salidas transitorias (91%), ni de régimen de libertad (96%) o semidetención (99%), ni de programas de prelibertad (96%), ni está incorporado a prisión discontinua (99%), ni tuvo reducción de pena (94%).

Según el informe sobre corrupción antes citado la situación es aún más

<sup>344</sup> Cifras al 28 de abril de 2002. Informe de la Secretaría de Derechos Humanos, *Superpoblación de las Unidades Penitenciarias y comisarías de la Provincia de Buenos Aires, 2002*.

alarmante. A partir del año 2000 se produjo en las cárceles de la provincia “un salto cuantitativo y cualitativo en la violación reiterada y sistemática de los derechos humanos de las personas detenidas, así como de sus familias”. La población carcelaria, en su mayoría presos sin sentencia, se encuentra “privada de los más elementales derechos y garantías”<sup>345</sup>.

En Florencio Varela, los retretes “están desbordados y de ellos emanan olores nauseabundos. Faltan claraboyas en los techos, por lo cual la lluvia entra incesantemente. Las ventanas de las celdas carecen de vidrios y el frío se vuelve insoportable. La comida es escasa. En las escuelas y talleres faltan cupos. Así es como la población carcelaria se encuentra amontonada, olvidada, sin un adecuado régimen de readaptación social”.

En la cárcel de Campana, la cocina fue construida para proveer el menú a 350 internos, pero allí se amontonan 971. Las cárceles son así “zonas de no derecho”, sujetas al arbitrio del personal. “Si el Estado no puede garantizar la vida de los internos ni evitar irregularidades, de nada sirven las políticas preventivas del delito”. Más allá de las características de cada penal, hay condiciones que se repiten de uno en otro.

La U-23, de Florencio Varela, aloja 824 seres humanos en un espacio concebido para 350. Muchos no tienen ni siquiera cama y deben turnarse para dormir. Las duchas sólo tienen agua fría. Las celdas carecen de ventilación y luz natural, obstruidas por las frazadas que suplen los vidrios faltantes, de modo que los detenidos viven en la penumbra. Las roturas de los desagües de las letrinas acumula líquidos en los pasillos. Sesenta reclusos deben arreglarse en un pabellón con tres letrinas, con serios problemas cloacales que generan un fuerte hedor en el pabellón y la cocina. En otro sector, hay tres baños para 200 personas. Esto favorece la aparición de enfermedades infecciosas en pulmones, aparato digestivo y piel.

En varias unidades, como la U-13 de Junín, se detectaron medias reses de carne de tipo D, no apta para consumo humano. La escasez de alimentos agrava las condiciones de hacinamiento, falta de higiene y deficiencias estructurales en los sanitarios, lo cual aumenta los niveles de violencia entre internos. En el espacio para un detenido deben entrar dos o tres. Dete-

<sup>345</sup> Véase el Informe sobre corrupción, tortura y otras prácticas aberrantes en el servicio penitenciario bonaerense (*El sistema de la crueldad, op. cit.*) que presentó el 29 de octubre de 2004 la Comisión Provincial por la Memoria. Los párrafos 15 a 20 citan los datos consignados en el artículo. Asimismo, véase Verbitsky H., “La crueldad como sistema” en *Página 12*, 29 de octubre de 2004.

nidos con fiebre no reciben atención médica. Las celdas de castigo tienen un olor nauseabundo, carecen de luz natural y en la mayoría también artificial, con lo que los detenidos permanecen a oscuras. También deben convivir con sus excrementos porque los inodoros no tienen agua corriente. Hay un teléfono para mil internos. La comida es escasa y pésima.

En el pasillo de un pabellón de la UP 2, de Sierra Chica, hay un grabador que los penitenciarios usan a alto volumen, para que los presos no puedan dormir. La comida es un engrudo de fideos, arroz, papas o zanahorias sin pelar, unos huesos pelados y grasa. *“Los que comemos el rancho porque no tenemos visita o somos parias, nos descomponemos del estómago con vómitos y diarrea”.*

En la U-30 de General Alvear *“se roban todo y lo que nos llega es incomible, una sopa grasosa o una polenta en guiso. Hoy había carne porque vinieron ustedes. Apenas tomamos mate, porque la leche sólo se la dan, a veces, a los enfermos de HIV y los gástricos. No vamos a denunciar porque no sirve, después la pasamos peor y nada cambia”.*

La U-29, de Melchor Romero, la cárcel de máxima seguridad del país, carece de lugar de culto, escuela, patio común, panadería, actividades recreativas o culturales. Los detenidos no tienen radio o televisión, pierden la noción del tiempo y del espacio. El agua de la ducha aflora desde el caño a la pared, los lavatorios no desagotan y el agua cae al suelo.

Las condiciones denigrantes en que viven los detenidos en la U-1 de Lisandro Olmos *“hacen que el penal pierda su sentido constitucional y se transforme, literalmente, en un depósito de carne humana”.*

Menos del 10% de las personas alojadas en la U-21 de Campana trabajan, aunque muchos desearían hacerlo. Tampoco alcanzan los cupos en la escuela primaria de siete aulas del penal.

En las Unidades femeninas 8 y 33 no existe tratamiento carcelario alguno ni planes de resocialización, las internas están mezcladas cualquiera sea su peligrosidad, reincidencia o etapa en el tratamiento; se ha institucionalizado el uso de psicofármacos, que se administran con extrema generosidad, con lo cual se acentúan o generan los problemas de drogadependencia.

La población carcelaria está compuesta por un alto porcentaje de reincidentes. La administración penitenciaria, frente a las prácticas de tratamiento, antepone habitualmente “imprescindibles” y privilegiadas exigencias de seguridad en pos del “orden” y el disciplinamiento institucional: de ese modo, las cárceles “producen” delincuentes. En el caso del Servicio Penitenciario Bonaerense, además de la violencia y de las condiciones inhumana-



nas de detención, en los penales rige la ilegalidad: los presos son utilizados como informantes, ejecutores de represalias sobre otros internos, de amenazas a jueces, fiscales o defensores, de “mano de obra” para cometer asaltos fuera de las cárceles, etc.<sup>346</sup>.

De acuerdo con un informe de la Procuración General Provincial<sup>347</sup>, un 30% de quienes recuperan su libertad vuelve a cometer un delito en los dos años siguientes, y otro 15% reincidirá en otros dos años más. Si las formulaciones penitenciarias se propusieron objetivos preventivo especiales (con “ideales” de readaptación social, reeducación, resocialización, etc.) y estuvieron influenciadas por la huella tratamental –que otorgaba suma importancia al denominado “tratamiento”– el relevamiento realizado parece indicar que los circuitos o segmentos estrictamente carcelarios parecen ‘liberados’ de cualquier preocupación correccional.

*Véanse especialmente las propuestas N° 22, 38, 56, 131, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 194, 242 y 243.*

## ■ Liberados

En la Provincia de Buenos Aires hay 38.000 personas en distintas situaciones procesales que se encuentran tutelados bajo la órbita del Patronato de Liberados: están en libertad condicional, con condena condicional, régimen de probation, excarcelación y otros sistemas alternativos a la prisión. Alrededor de un 50% goza de una suspensión del proceso “a prueba” al cumplir condiciones impuestas por un magistrado, un 22% cumple condenas de ejecución condicional, un 25% está en libertad por haber cumplido dos tercios de su condena. En lo que respecta al resto del país, no existen estadísticas nacionales respecto de la situación de los tutelados.

Cuando una persona es detenida, se victimiza no sólo a ella sino a toda su familia, que pierde en muchos casos un aporte económico e incluso sufre por la erogación que significan los traslados para las visitas y la asistencia económica en el lugar de detención<sup>348</sup>.

<sup>346</sup> *El sistema de la crueldad, op. cit.*, pp. 26-29.

<sup>347</sup> *Las mujeres y los jóvenes encarcelados..., op. cit.*

<sup>348</sup> Entrevistas del equipo en Córdoba, La Plata y Mendoza, 2004.

Haber estado preso es un estigma. El entorno social e, incluso, *“la familia también discrimina por haber pasado por la experiencia de la cárcel”*, las personas no pueden contar su experiencia y se sienten “doblemente excluidos”<sup>349</sup>. Sufren la expulsión de sus familias y vecinos, pierden un núcleo familiar estable. En medio del gran desempleo existente, la condición de liberados agrava los problemas laborales<sup>350</sup>.

Para los liberados, con condena cumplida, el certificado de antecedentes es el motivo que plantea mayor discriminación, ya que impide el trabajo en relación de dependencia. En algunas provincias, son dos certificados: el Certificado Nacional de Antecedentes y el Certificado provincial de buena conducta<sup>351</sup>.

*Véanse especialmente las propuestas N° 17, 56, 154, 155 y 156.*

## ■ Veteranos de guerra de las Islas Malvinas

Una elevada proporción de las fuerzas argentinas que participaron en la Guerra de Malvinas en 1982 y que intervinieron directamente en el teatro de operaciones del Atlántico Sur entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982, eran conscriptos civiles. Aunque el número exacto varía según las fuentes, las cifras oficiales hablan de una cifra total de 12.400 hombres, de los cuales 10.000 pertenecían al Ejército, 2.000 a la Armada y 400 a la Fuerza Aérea. La proporción de soldados civiles varió según la fuerza y el arma. En el Ejército oscilaron entre el 60% y el 70%; en la Marina de Guerra alcanzaron el 40% y en la Fuerza Aérea y las ramas de aviación de la marina y el ejército, alrededor del 20%. La mayoría de los reclutas tenía en ese momento entre 19 y 20 años; sólo unos pocos eran mayores y pertenecían a “clases” anteriores por haber solicitado prórroga en su momento.

Finalizada la guerra, los jóvenes conscriptos, convertidos en ex-conscriptos luego de su baja posterior, han sido sucesivamente y simultáneamente bautizados y/o autodenominados “chicos”, “ex soldados combatientes”, “ex-combatientes”, “veteranos de guerra”. Si en los primeros años de

<sup>349</sup> Entrevistas del equipo en Córdoba, 2004.

<sup>350</sup> Entrevistas del equipo en La Plata, 2004.

<sup>351</sup> Entrevistas del equipo en Córdoba, 2004.

la posguerra, militares y civiles les asignaron a los ex-soldados un status de menores, sea como subalternos o como hijos adolescentes que merecían un trato especial por parte del Estado y la sociedad, este status se fue modificando a lo largo de los años. Actualmente, los ex soldados se nuclean en distintas organizaciones denominados Centros de Ex-combatientes de Malvinas, Centro de Veteranos de Guerra, Casa del Veterano de Guerra, Federación de Veteranos de Guerra, etc.

Entre el 1º de agosto y el 29 de octubre de 2004 el Ministerio del Interior llevó adelante el Primer Censo Nacional de Veteranos de Guerra. El reempadronamiento se extiende al todo el país. El censo busca especialmente verificar en forma definitiva la cantidad de ex-combatientes existentes en todo el territorio nacional para poder atender a sus necesidades sociales. Según los datos preliminares difundidos a mediados de octubre 2004 hay 25.528 ex-combatientes y se estima que a esa cifra se sumarán unas 5.000 personas más. Según el relevamiento, 13.786 veteranos cuentan con techo propio, 5223 habitan una casa prestada, 2.729 comparten el alquiler y 2.720 alquilan por cuenta propia. Además, el 64% declara un estado de salud regular, 30% bueno y 5% malo.

Los ex-soldados quieren que cada fuerza se haga cargo de la cobertura de salud de los veteranos y no ser beneficiarios del PAMI, la Obra Social para jubilados y pensionados, como sucede en la actualidad. Afirman sentirse discriminados como “locos de la guerra” y sostienen que no se cumple el porcentaje de vacantes de trabajo que tienen acordado por ley<sup>352</sup>. Solicitan además, una reparación económica por su participación en el conflicto.

Por decreto presidencial del 5 de octubre de 2004 se dispuso un incremento del 130% sobre las pensiones de los ex-combatientes de Malvinas, por lo que las asignaciones que perciben pasan de unos \$400 promedio a \$924 mensuales. A ello se debe sumar una asignación mensual por hijo y por esposa y otra anual por escolaridad. Los incrementos se computan desde la firma del decreto y son compatibles con otras asignaciones que pudieran estar percibiendo. También se estableció que los padres de combatientes que hayan muerto en el campo de batalla son “derecho habientes” y quedan habilitados para recibir la pensión estatal.

Sin embargo, el beneficio no contempla las pérdidas que física y psicológi-

<sup>352</sup> Entrevistas del equipo en Río Negro, 2003.

camente sufrieron quienes participaron en el conflicto y los ex-combatientes reclaman un beneficio extra e indemnización para aquellos ex-soldados conscriptos que, encontrándose en efectivo cumplimiento del servicio militar obligatorio hubieren resultado heridos y/o sufrieren concomitante o posteriormente secuelas físicas o psicológicas motivadas por su participación en acciones de combate o por ataques armados de las fuerzas del Reino Unido.

*Véanse especialmente las propuestas N° 33 y 34.*

## ■ Vecinos de Poblaciones aisladas

La existencia de situaciones de aislamiento en pequeñas poblaciones de las distintas provincias del país es una circunstancia que se reitera. Esta situación se vio agravada en la última década por la privatización del sistema ferroviario nacional y del transporte de pasajeros sostenida por los gobiernos nacionales. En los años noventa, las políticas gubernamentales concibieron al servicio público desde la lógica de la rentabilidad y bajo este fundamento impulsaron la privatización del sistema de transporte, con el consecuente abandono de la responsabilidad del Estado en esas áreas. Las entrevistas realizadas permiten mostrar algunos casos que resumen las condiciones de vida de estos pueblos. Entre muchos ejemplos recogemos el dramático testimonio de dos pueblos situados a unos doscientos cincuenta kilómetros al suroeste de General Roca, Río Negro<sup>353</sup>. En Nauhuen viven unas 290 personas y en Aguada Guzmán alrededor de 160.

Estas poblaciones están separadas del Valle de Río Negro por el río Limay y es muy difícil cruzar el río debido a que no existen puentes y los caminos están en muy malas condiciones. A tal punto que el viaje entre dichas localidades y General Roca les toma todo el día. En cada pueblo hay sólo una pequeña escuela primaria y una sala de primeros auxilios, ésta última es insuficiente para atender casos complicados. Los reclamos hechos a la Gobernación no han sido escuchados. Si bien existe un destacamento policial en cada pueblo, no hay juzgado ni registro civil cercano. Un ómnibus pasa una vez por semana por cada pueblo pero cobra precios exageradamente altos para transportar cualquier carga, lo que complica la

<sup>353</sup> Entrevistas del equipo en Río Negro, 2003.

comercialización de sus productos. El gas se provee por garrafas que también tienen precio muy alto. Existe un sólo teléfono semipúblico en cada localidad. La electricidad es escasa y sólo es provista tres a cuatro horas diarias por generadores en cada zona. No se ha atendido el pedido de extensiones de fuentes eléctricas que pasan a unos 70 kilómetros de esos pueblos. Los vecinos de ambas poblaciones son, en su mayoría, pequeños ganaderos cuyos escasos ingresos les impiden superar privadamente el aislamiento.

*Véanse especialmente las propuestas N° 121, 122, 159, 181, 235 y 247.*

# **III | Diagnóstico**

## Ámbitos institucionales



# ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y LEGISLACIÓN \*

## ■ Administración de Justicia

### Seguridad y acceso a la Justicia

La separación de poderes, el Estado de Derecho y el principio de legalidad son usualmente considerados como requisitos necesarios para la apropiada defensa de los derechos humanos y el castigo de los actos de discriminación.

Uno de los conflictos más acuciantes de nuestra sociedad (argentina e internacional) es la confrontación que, por un lado, reclama al Estado más seguridad pero, por otro, recela de la restricción de las libertades públicas que, bajo el pretexto de seguridad, puedan sufrir los ciudadanos. Esta cuestión se ha planteado en diversas oportunidades durante nuestras entrevistas y es objeto de una reflexión separada<sup>354</sup>. Por de pronto, y a modo de síntesis, transcribimos la opinión del Relator Especial para la Independencia del Poder Judicial de la ONU que hacemos nuestra. Se expresa así: *“en cuanto a la seguridad del Estado, ésta no debe mantenerse sacrificando el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales ni entrañar una violación del derecho de ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley, puesto que este derecho no puede ser objeto de excepción alguna”*<sup>355</sup>.

En cuanto a las dificultades para acceder a la justicia es una cuestión íntimamente ligada a la igualdad y la defensa del principio de no-discriminación. Al respecto, el Relator Especial agrega que *“aun cuando la ley consagra*

\* Se agradece la colaboración de Brenda Vukovic en el armado de este capítulo.

<sup>354</sup> Véase el capítulo *Fuerzas de Seguridad*.

<sup>355</sup> E/ CN 4/200460, pág. 24.



*el principio de igualdad, la práctica en la mayor parte de los países demuestra que determinados grupos de personas, por motivos diversos, no tienen acceso a la justicia o, en todo caso, no lo tienen en pie de igualdad con el resto de la población (...) especialmente las mujeres, las personas con discapacidad y las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas así como las personas que padecen la pobreza extrema o las contagiadas por el VIH o enfermas del SIDA y los indígenas y pueblos autóctonos*<sup>356</sup>.

Los beneficios de la justicia no se encuentran al alcance de la mayoría de la población de menores ingresos. En otras palabras, existe un sector de la población de Argentina que se encuentra impedido de acceder a la justicia en razón de su condición económica y social y, debido a ello, no puede hacer valer sus derechos fundamentales. El acceso a la asistencia y patrocinio jurídico gratuitos de quienes no pueden procurarse asistencia legal por carecer de recursos constituye un componente esencial del derecho de ser protegidos por la justicia. Es, a su vez, presupuesto de un sistema judicial organizado sobre principios democráticos<sup>357</sup>.

### **La jurisprudencia**

En las sociedades democráticas, los Jueces son los órganos encargados de aplicar normas generales a casos particulares y de disponer las medidas coactivas destinadas a su aplicación. Esta función es relevante para garantizar un sistema jurídico imparcial. Por esta razón en doctrina suele considerarse al Juez en sentido amplio como el “órgano primario” en la caracterización del sistema jurídico<sup>358</sup>. En efecto, es prácticamente imposible imaginar un sistema en el que reine la “absoluta discreción”. Dice Nino: “*En todos los derechos desarrollados que conocemos los órganos primarios están obligados a aplicar ciertas normas a casos particulares (...) aunque esas normas (...) sean imprecisas, contradictorias o tengan lagunas*”<sup>359</sup>. Como consecuencia, el Juez actúa como guardián de los derechos y libertades de todos los habitantes, entre ellos la protección contra la discriminación. De ahí nuestra preo-

<sup>356</sup> *Idem*, pág. 17.

<sup>357</sup> CELS, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina*, Buenos Aires, 2002. De igual modo, entrevistas en Misiones, Neuquén y Salta (2003 – 2004), donde se denunciaban casos de imposibilidad del acceso a la justicia.

<sup>358</sup> Nino C. S., *Introducción al análisis del Derecho*, Astrea, Buenos Aires, 1998, pp. 108 – 110.

<sup>359</sup> *Idem*.

cupación no se limita al acceso a la justicia sino que se extiende a la buena administración de Justicia.

La jurisprudencia en nuestro país ha resuelto apropiadamente diversos casos en que se alegaba la discriminación. Entre otros, se pueden citar el reconocimiento al derecho de un extranjero naturalizado argentino para ingresar a la policía<sup>360</sup>; la autorización para someterse una operación de cambio de sexo fundada en la protección de la identidad personal del peticionante<sup>361</sup>; el reconocimiento de una mujer como campeona nacional de tiro declarando inconstitucional la reglamentación que sólo otorgaba ese título a competidores masculinos<sup>362</sup>, o bien declarando la inconstitucionalidad del límite de edad máxima establecido para ingresar a la docencia<sup>363</sup>, así como declarando la inconstitucionalidad del artículo 77 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que disponía que los Camaristas debían ser argentinos nativos e impedía, de esa manera, la promoción de un Juez de Primera Instancia naturalizado<sup>364</sup>.

Sin embargo, expresamos nuestra seria preocupación ante otros fallos que traslucen una tendencia a justificar o disimular la discriminación. Entre otros, seleccionamos dos casos que pasamos a exponer.

El primero es la causa “Paszkowski, Andrés Pablo y otros s/ infracción ley 23.592”, promovido en 1995 ante el Juzgado Penal en lo Federal N° 7 de la Capital Federal, con motivo del ataque de un grupo de “cabezas rapadas” o “neonazis” contra un joven al que erróneamente consideraban judío. El ataque fue particularmente grave y cobarde puesto que intervinieron entre 15 a 20 agresores contra un solo muchacho. Además, durante el transcurso del juicio, la psicóloga que asistió a la víctima y que testimonió ante el Juzgado, fue amenazada de muerte y debió permanecer varios meses bajo vigilancia policial. En primera instancia se condenó a los culpables disponiendo la agravación de la pena porque la conducta delictiva se había cometido –conforme la ley 23.592– por “persecución u odio a una raza”. En la

<sup>360</sup> “NN s/ Amparo”, Suprema Corte de la Provincia de Mendoza, Sala I.

<sup>361</sup> “NN s/ Amparo”, Cámara Criminal de Mar del Plata.

<sup>362</sup> “Bello, Elvira c/ Federación de Tiro”, Cámara Nacional en lo Civil, Sala D de Capital Federal, confirmado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

<sup>363</sup> “Abadie, Silvia Ruth c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo”, Cámara en lo Penal de la Ciudad de Buenos Aires, Sala I.

<sup>364</sup> H. 172 XXXV “Hooft, Pedro Cornelio Federico c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” – CSJN – 16/11/2004.

apelación, la Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal mantuvo la condena como delito, pero descartó el agravante discriminatorio. En efecto, la Cámara consideró que las expresiones “Heil Hitler” y “mueran los ju- díos” proferidas durante el ataque no eran necesariamente consignas anti- semitas. Esta tergiversación terminó protegiendo conductas delictivas cla- ramente discriminatorias y premeditadas. Los jueces integrantes del Tribu- nal<sup>365</sup> fueron denunciados por la Delegación de Asociaciones Israelitas Ar- gentinas (DAIA) ante el Consejo de la Magistratura.

Otro caso que mostró la construcción de la impunidad y encubrimiento que, conforme la opinión pública, ha implicado a miembros del Poder Ejecu- tivo y Judicial de la época, ha sido el incoado por el atentado de la AMIA<sup>366</sup>, ocurrido en julio de 1994 en la ciudad de Buenos Aires. La sentencia del Tri- bunal Oral en lo Criminal Federal N° 3 de la Capital Federal, dictada el 22 de octubre de 2004, culminó un proceso en que el Tribunal concluyó que con- forme las pruebas acumuladas en juicio no podía condenarse a ninguna per- sona. Mediante este fallo se dispuso la liberación del único detenido en la causa por falta de pruebas. La impresión predominante de la sociedad argen- tina es que técnicamente quizás sea cierto que no hay pruebas suficientes pa- ra esclarecer el delito, pero que esta falta de evidencias es producto de la au- sencia de colaboración y eliminación de indicios durante la primera etapa de la investigación de la que resultarían responsables autoridades de seguridad, judiciales y políticas por entonces gobernantes en el país.

Según el juicio del constitucionalista Daniel Sabsay, la sentencia “pone de manifiesto que el juicio llevado a cabo para el esclarecimiento del evento ha adolecido de vicios verdaderamente intolerables. Desde el comportamiento de la instancia judicial, el ámbito político, la relación con testigos, la sustanciación de la prueba, todo produce una sensación de falta de leal y constructiva búsqueda de la verdad. (...) En este sentido el juicio a los responsables del atentado contra la AMIA se erige en el testimonio más dramático de la inconsistencia institucio- nal en que navega la frágil y no consolidada democracia argentina”<sup>367</sup>.

Al atentado contra la AMIA debe agregarse el todavía no resuelto ataque

<sup>365</sup> Camaristas Alfredo Horacio Bisordi, Liliana Estela Catucci y Juan Carlos Rodríguez Basa- vilbaso.

<sup>366</sup> En la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) explotó una poderosa bomba el 18 de julio de 1994. En este atentado murieron 85 personas.

<sup>367</sup> Sabsay D., “Reflexiones en torno del fallo de la AMIA” en *Revista del Colegio Público de Abo- gados de la Capital Federal*, N° 80, Diciembre 2004, pp. 10 – 11.

contra la Embajada de Israel, ocurrido el 17 de marzo de 1992 al explotar una bomba en ese recinto dando muerte a 29 personas. El procedimiento fue realizado ante la Corte Suprema (con una composición distinta a la actual) y no se ha llegado a su esclarecimiento hasta ahora.

### **Gestión de Justicia**<sup>368</sup>

Más allá de los contenidos de estas sentencias, caben algunas reflexiones sobre la correcta gestión de justicia, toda vez que ella juega, como se ha dicho, un papel fundamental en la promoción y defensa de los derechos fundamentales, entre ellos el de no sufrir discriminación. Un elemento importante en este aspecto es el de contar con independencia financiera respecto de los otros poderes. Debe evaluarse la inequitativa asignación inversión de recursos existente en el Ministerio Público en perjuicio de la Defensoría Pública Oficial respecto de la Procuración General.

Otro aspecto fundamental es la necesidad de renovación de la Justicia Federal y la urgencia en cubrir las vacantes existentes con jueces probos e independientes. Persiste en la actualidad una situación exageradamente larga en la que no se están cubriendo las vacantes ocurridas en los últimos años y ello perjudica la marcha correcta de una competencia fundamental en la buena administración, como es la Justicia Federal.

La incorporación de empleados “meritorios” durante años al poder judicial, llamados así por ser trabajadores no rentados, es una práctica que agravia la dignidad del trabajo y va contra principios básicos como la remuneración por el trabajo realizado, la no-discriminación en el ámbito laboral y de igual salario por igual trabajo. Deben administrarse las medidas necesarias para erradicar esta práctica.

Preocupa, además, la falta de imparcialidad e independencia del poder judicial en aquellas provincias donde la Justicia se halla irrazonablemente subordinada al poder político local. Esto se ejemplifica a partir de sentencias obedientes a los lineamientos del partido gobernante, del dictado de leyes que buscan limitar la independencia judicial y de la expulsión del sistema a quienes no dieran con el perfil de juez pretendido e incorporación de quienes demuestren docilidad<sup>369</sup>. Esta distorsión opera también en algunas provincias

<sup>368</sup> En este aspecto seguimos principalmente a CELS, *Denuncia por la situación de la Administración de Justicia en Argentina ante la CIDH de la OEA*, 2003.

<sup>369</sup> Como uno de los tantos casos que son de dominio público, mencionamos el de la Provin-

a través del funcionamiento inadecuado del Consejo de la Magistratura con pronunciamientos que no surgen de criterios objetivos sino de la discrecionalidad de sus integrantes. Para ello suele modificarse previamente su composición con la designación de jueces obedientes y permeables a los dictados del poder político, convirtiendo a esta institución en apéndice del Ejecutivo.

*Véanse especialmente las propuestas N° 1 - 6o.*

## ■ Legislación

### La Constitución

Es importante notar algunos elementos discriminatorios que se pueden encontrar todavía en la propia Constitución Nacional y que no han sido modificados en la última reforma de 1994, pese a haber quedado cuando menos desactualizados en los tiempos que corren<sup>37o</sup>. Tal es el caso del artículo 2° donde se afirma que “*El Gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano*”, lo cual conlleva la desigualdad respecto de otras confesiones religiosas. Esta cuestión se trata en otra parte de nuestro Informe<sup>371</sup>.

El segundo caso es la disposición del artículo 25 de la Constitución Nacional que expresa que: “*El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes*”.

Dicha disposición se estableció en la redacción inicial de la Constitución Argentina de 1853. Para entonces, el “Desierto” significaba para los constituyentes el gran obstáculo a vencer a fin de desarrollar una nación. Las abrumadoras visiones del desierto argentino expuestas por Sarmiento en su *Facundo. Civilización y Barbarie* se correspondían con el pensamiento de Alberdi cuando reflexiona “*¿Qué nombre daréis, qué nombre merece un país con 200.000 leguas de territorio y una población de 800.000 habitan-*

---

cia de Santiago del Estero que generó en el año 2004 la intervención del gobierno nacional tanto respecto del poder ejecutivo como del poder judicial de la Provincia.

<sup>37o</sup> Como es conocido, la reforma constitucional de 1994 fue producto de un acuerdo político previo que se limitó a la reforma de la segunda parte destinada a la organización del Estado pero que dejó intacta la primera parte de la Carta Magna, conocida como la parte “dogmática” de la Constitución. Precisamente en esta parte se encuentran los dos artículos que se mencionan.

tes? (...) *Un desierto, pero ¿cuál es la convención que corresponde a un desierto? La que sirve para hacerlo desaparecer; que el desierto deje de serlo en el menor tiempo posible y se convierta en un país poblado. Así en América, gobernar es poblar. Definir de otro modo el gobierno es desconocer su misión sudamericana*<sup>372</sup>.

La opción elegida en la Carta Magna, contrariando las restricciones poblacionales existentes hasta entonces que provenían de la época colonial, fue poblar al país mediante el estímulo a la inmigración. La voluntad de los constituyentes, siguiendo a Alberdi, es que la inmigración no podrá ser restringida ni limitada de ningún modo, en ninguna circunstancia ni por pretexto alguno<sup>373</sup>. La cuestión pasa a ser entonces ¿cuál inmigración?

La clase política e intelectual argentina de mediados del siglo XIX tenía una gran admiración por la cultura europea, particularmente por la anglosajona, *“identificada al vapor, el comercio y la libertad”*, en las palabras de Alberdi<sup>374</sup>. El Estado argentino se organizó conforme el modelo presidencialista norteamericano y el fomento de la inmigración europea fue establecido como una obligación de Estado. En efecto, los constituyentes consideraban a Europa como *“la parte del mundo con la que reconocía mayor afinidad de cultura y estilo”*<sup>375</sup>. De ahí que estimaron que la inmigración europea era la más conveniente para el progreso material y moral de nuestra comunidad. Es evidente que esta decisión implicaba el desmérito del indígena argentino e incluso de los españoles<sup>376</sup>.

El transcurso de los años ha desactualizado este artículo cuya aplicación estricta sería discriminatoria. La jurisprudencia ha restablecido, en la aplicación, el principio de la igualdad en cuanto al tratamiento de inmigrantes cualquiera sea su origen<sup>377</sup>. Sin embargo, el texto del artículo 25, por razo-

<sup>371</sup> Véase el apartado “La religión en la conformación del Estado argentino” en el capítulo *Religión*.

<sup>372</sup> Alberdi J. B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Estrada, Buenos Aires, 1959, pág. 239.

<sup>373</sup> Zarini H. J., *Derecho Constitucional*, ASTREA, Buenos Aires, 1999, pág. 547, al comentar las circunstancias que determinaron la redacción del artículo 25 de la CN.

<sup>374</sup> Alberdi J. B., *op. cit.*, pág. 238.

<sup>375</sup> Bidart Campos G., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, EDIAR, Buenos Aires, 1994, Tº I, pág. 224.

<sup>376</sup> De hecho, Alberdi coloca en un pie de igualdad en cuanto a la incapacidad para construir el país a “indígenas y peninsulares”, *op. cit.*, pág. 239.

<sup>377</sup> Véanse los casos citados por Zarini (*op. cit.*) y Bidart Campos (*op. cit.*) a continuación de los párrafos antes mencionados.

nes más bien coyunturales que de fondo, perdura en el texto constitucional aunque actualmente sea anacrónico y contradiga los principios de igualdad que consagra la propia Constitución y los documentos internacionales incorporados a la misma en el art. 75, inc. 22. El constitucionalista Miguel A. Ekmedjian sostiene esta posición de un modo aún más drástico al comentar el texto del art. 25: “Esta diferencia es hoy injustificable (...) Desde la óptica actual estos conceptos despiertan una generalizada repulsa porque contienen una fuerte dosis de autoritarismo”<sup>378</sup>.

### El Código de Convivencia Urbana de la Ciudad de Buenos Aires

La aprobación del Código de Convivencia Urbana por parte de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en marzo de 1998, derogó el sistema contravencional policial –y por lo tanto, las detenciones arbitrarias a las que daba origen– y significó un avance en el respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos. Las figuras contravencionales más utilizadas describían características personales –en lugar de conductas– que afectaban a ciertos grupos de personas en función de su condición social, su orientación sexual o su edad. El Poder Judicial –a pesar de la manifiesta inconstitucionalidad de sus normas– avaló, muchas veces de modo casi automático, la vigencia de las detenciones por edictos policiales<sup>379</sup>.

Desde la implementación del nuevo código, diferentes actores políticos desde el propio ejecutivo y legislativo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, han insistido en impulsar reformas al Código de Convivencia que modifiquen la norma que prohíbe la detención policial preventiva e incorporen en la legislación figuras delictivas para la prostitución en la vía pública, el “merodeador” o “acechador”, la presencia injustificada o figuras similares. De esta manera, se estaría sancionando como delitos acciones que no están contempladas en el Código Penal de la Nación, menoscabando las garantías individuales. Se incrementaría también la criminalización de la protesta social. Desafortunadamente la acción arbitraria de la policía de las que hemos recibido muchas denuncias<sup>380</sup> abre la puerta a la duda de con-

<sup>378</sup> Ekmedjian M. A., *Tratado de Derecho Constitucional Argentino*, Depalma, Buenos Aires, 1994, Tº II, pág. 722.

<sup>379</sup> Se mencionan varios casos en CELS, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina*, Buenos Aires, 1998.

<sup>380</sup> Particularmente en las entrevistas del equipo en Córdoba, Mendoza y Salta, 2004.

fiar un bien tan precioso como la libertad a una acción policial que no siempre ha probado ser bien controlada.

### La nueva ley de inmigración

Un avance remarcable ya señalado en otras parte de este Informe<sup>381</sup> es la aprobación de la nueva ley de migraciones N° 25.871, promulgada por el Poder Ejecutivo el 20 de Enero del 2004, dejando sin efecto la llamada “Ley Videla” que otorgaba a la Dirección de Migraciones poder discrecional para ordenar la detención y la expulsión, sin orden judicial, de personas nacidas en el extranjero, incluso separando a madres nacidas en el extranjero de sus hijos nacidos en la Argentina. La nueva ley no permite la expulsión de ningún extranjero salvo por razones objetivas, como la existencia de causas penales que lo justifiquen, y siempre con posibilidad de apelación ante la justicia. Obliga, además, a escuelas y centros asistenciales a abrir sus puertas a los residentes extranjeros aunque estén indocumentados.

Sin embargo, para que esta ley sea implementada correctamente es necesario su reglamentación de forma tal que se eliminen las trabas burocráticas y los altos costos que impiden a los inmigrantes regularizar su situación y así evitar ser expulsados so pretexto de estar en condición ilegal, lo cual genera una suerte de círculo vicioso. Asimismo, para llevar adelante estos cambios, es fundamental *“encarar urgentemente la reforma profunda de la Dirección de Migraciones: hay que reorganizarla y capacitar profundamente a su personal, que está marcado por una historia institucional de cien años de ejercicio de la persecución política y el racismo”*<sup>382</sup>.

### El Protocolo Facultativo de la CEDAW

La reforma constitucional de 1994 estableció el reconocimiento de jerarquía constitucional a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) que exige a los Estados la adopción de medidas tendientes a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. En 1999, la Asamblea General de las Naciones

<sup>381</sup> Véase el apartado “Comunidades latinoamericanas” en el capítulo *Étnico-Nacional* y el capítulo *Migrantes*.

<sup>382</sup> Entrevista del equipo con el Prof. Enrique Oteiza, Presidente del Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI), en Buenos Aires, 2004.



Unidas aprobó un Protocolo Facultativo a la citada Convención, que permite denunciar ante un órgano externo –cuando la justicia local no da respuestas– situaciones que afectan los derechos fundamentales de la mujer ya sea en casos particulares o en violaciones masivas y sistemáticas<sup>383</sup>. Si bien el Protocolo fue firmado por el Estado Argentino el 28 de febrero de 2000, está aún pendiente su ratificación, que debe ser aprobada por el Congreso a solicitud del Poder Ejecutivo. Existen actualmente varios proyectos de ley para la aprobación del Protocolo, uno en la Cámara de Diputados y tres en la de Senadores. La Argentina es el único país del Mercosur y uno de los cinco latinoamericanos que todavía no ha ratificado este Protocolo.

### **El artículo 14 de la Convención contra la Discriminación**

Con anterioridad nos hemos referido a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial<sup>384</sup>. Como se ha visto, este instrumento internacional constituyó un avance extraordinario en el campo de la supervisión internacional para la protección de los derechos humanos. Hasta ahora dicha supervisión se limita al pedido de informes periódicos a los Estados y su debate público en el ámbito del Comité de Expertos (CERD) especializados en discriminación. Un avance en este campo es abrir una segunda área de protección mediante la ratificación del artículo 14 de dicha Convención. Según este artículo se habilitaría a las personas o asociaciones civiles a presentar denuncias ante eventuales violaciones a la Convención. Para ello se necesita una declaración separada del Estado firmante. La mayoría de los países ratificantes de la Convención han autorizado también la vía del artículo 14, un modo de mostrar ante la comunidad internacional que el Estado es transparente en el cumplimiento de las obligaciones internacionales. La Argentina, no obstante los diversos proyectos iniciados, no ha formulado esta ratificación específica. Esta omisión es, en nuestra opinión, injustificable.

### **La condición indígena**

Las comunidades indígenas viven hoy mayoritariamente como ciudadanos de segunda categoría en los Estados-nación modernos que frecuentemen-

<sup>383</sup> Véase el capítulo *Contexto Internacional y Antecedentes Nacionales*.

<sup>384</sup> *Idem*.

te los excluyen so pretexto de ser portadores de lenguas, religiones, culturas y formas de vida percibidas como inferiores por la sociedad dominante. Por ser sociedades aborígenes, los pueblos originarios no sólo reivindican la ocupación continua de tierras ancestrales o, al menos, de parte de ellas sino también la calidad del vínculo que los une. Con ellas, las tierras, el hábitat, el paisaje, el territorio, son más que un medio u objeto de producción. En tanto condensador simbólico de la unidad social, política y cultural del grupo, ellas son la condición indispensable para el mantenimiento de su identidad como pueblo<sup>385</sup>.

La reforma constitucional de 1994, en su artículo 75 inc. 17, dispuso que *“corresponde al Congreso (...) reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias podrán ejercer concurrentemente estas atribuciones”*.

El Convenio N° 169 de Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue ratificado por la Argentina en el 2000 y entró en vigencia en julio del 2001. De esta manera, el Estado ha intentado encuadrarse jurídicamente con el concierto internacional cuyo marco de referencia resulta ser el Convenio N° 169, creando una figura especial a los fines del reconocimiento de la personería jurídica: la inscripción de la Comunidad en un registro especial<sup>386</sup>.

La ley N° 23.302 creó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), organismo de aplicación de la política dirigida a los pueblos indígenas y establece la competencia del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas en la gestión de transferencias de tierras. La forma con que este organismo encara la defensa de los derechos territoriales indígenas no ha dado todavía sus frutos en la medida en que persiste la inseguridad jurídica de las co-

<sup>385</sup> CELS, *op. cit.*, 2002. Véase también el apartado “Pueblos Originarios” en el capítulo *Étnico-Nacional*.

<sup>386</sup> Rodríguez Duch D., “La organización Mapuche en la Patagonia” en *La situación de los Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual del Comité de Acción Jurídica*, CAJ, Buenos Aires, 2003.

comunidades indígenas respecto de la propiedad de las tierras. Ello es más grave en los casos de tierras fiscales provinciales, en los que el INAI reconoce su impotencia para presionar a los gobiernos locales, extremadamente reticentes sobre esta materia<sup>387</sup>. La creación de organismo provinciales locales superponen su gestión a la del INAI sin haber dado solución a esta delicada situación jurídica.

A pesar de la existencia del Registro Nacional de Comunidades Indígenas, que funciona en el INAI, en varias provincias se desconoce en la práctica la personería jurídica nacional de las comunidades indígenas y se continúa exigiendo la inscripción como simple asociaciones civiles, lo cual dista mucho de las características de una organización comunitaria indígena. Esto implica un trato discriminatorio respecto de estas comunidades que buscan organizarse autónomamente en torno a su propia cultura.

Vale la pena recordar la opinión del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), expuesta en las conclusiones y recomendaciones al informe presentado por Argentina en 1998. Dice: *“En lo que respecta a la transferencia de las tierras y propiedades ancestrales a las comunidades aborígenes, se toma nota con preocupación de que los problemas subsisten en la práctica y de que, en ciertos casos, enormes dificultades, a menudo ocasionadas por los propietarios de las tierras, retrasan la transferencia. También se señala con inquietud que algunas comunidades han sido objeto de intimidación y presión para que renuncien a la reivindicación de esas tierras. Además se lamenta que no se haya suministrado información acerca de los procedimientos de consulta de las comunidades indígenas durante el proceso de transferencia de las tierras”*<sup>388</sup>.

Por último, preocupa que símbolos que hacen a nuestra cultura arrastren concepciones discriminatorias contra nuestros pueblos originarios. Tal es el caso del himno de una Provincia del sur del país que refiriéndose de modo laudatorio a la “Campana al Desierto” expresa que *“sobre el alma del tehuelche puso el sello el español”*. Esta referencia anacrónica justifica nuestra recomendación en sentido de relevar y adecuar la terminología de leyes y otros documentos significativos nacionales y provinciales.

*Véanse especialmente las propuestas N° 1 - 60.*

<sup>387</sup> Entrevista del equipo con representantes del INAI en Buenos Aires, 2004.

<sup>388</sup> En igual sentido, entrevistas del equipo en Mendoza, Neuquén y Salta, 2003 - 2004.

# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Consideramos pertinente abordar el análisis de las prácticas sociales discriminatorias en la Administración Pública tanto en relación con los ejes que atraviesan las matrices de producción de esas prácticas como respecto de algunas áreas específicas (que condensan los modos de ejercicio de la discriminación mediante prácticas “reguladoras” y “normalizadoras”) y de los ámbitos en que esas “regulaciones” se instituyen. Entendemos por “normalización” la adecuación a un patrón (de conductas, hábitos, aspecto físico, etc.) que se postula como el único legítimo. Así, determinadas áreas del funcionamiento estatal operan como espacios significativos de construcción de las matrices discriminatorias y, por lo tanto, resultan también centrales para pensar los modos de desarticulación de esas matrices y proponer acciones de integración social.

Si el Estado es una realidad compleja formada por sus aspectos tanto burocrático-organizativos como legales<sup>389</sup>, en el aparato estatal –es decir, en el espacio institucional del poder ejecutivo, legislativo y judicial en tanto ámbitos operativos para la formulación, implementación y ejecución de políticas públicas– es donde se concentran determinados obstáculos o “barreras”<sup>390</sup> que impiden o condicionan el ejercicio de los derechos humanos y el disfrute de una ciudadanía plena por parte del conjunto de los habitantes del país. Estos obstáculos son:

- *Barreras subjetivas*, que se articulan sobre dos ejes: por un lado, la *falta de conocimiento* (que es pasible de subsanarse con información); por otro, la *autoafirmación* por parte de los grupos victimizados (que supo-

<sup>389</sup> O'Donnell G., “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales” en *Desarrollo Económico*, vol. XXXIII, N° 130, 1993, pág. 7.

<sup>390</sup> Reunión con Diana Maffia, ex Defensora Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires, 2004.

ne la necesidad de implementar estrategias de intervención formativas y reflexivas);

- *Barreras formales*, cuando faltan o no se cumplen las normas y/o resoluciones que permiten que todos puedan acceder a los mismos derechos (por ejemplo, el caso de discapacitados);
- *Barreras políticas*, cuando existe la norma pero faltan los recursos –financieros y/o humanos– necesarios para que sea implementada como política pública (por ejemplo, el caso de la ley de salud sexual y reproductiva);
- *Barreras jurídicas*, cuando aún existiendo la norma y los recursos, sin embargo, en los casos de incumplimiento, no existen o son deficientes los mecanismos de acceso a la justicia que permiten la exigibilidad de los derechos.

Es en el ámbito institucional del Poder Ejecutivo, de la administración pública nacional, donde radican especialmente dos de las “barreras” mencionadas: la formal, dado que es allí donde se formulan las resoluciones específicas respecto de una norma para que todos puedan acceder a los mismos derechos; y la política, porque es donde se administran los recursos materiales necesarios para que sea implementada como política pública.

Nos interesa señalar los mecanismos que sustentan las prácticas discriminatorias a fin de sugerir acciones para desarticular la lógica en que se apoyan y proporcionar una orientación destinada a formular acciones tendientes al diseño de matrices culturales pluralistas.

La perduración de las prácticas institucionales discriminatorias obedece a un escenario permeado por dos lógicas contradictorias que “corroen” el paradigma de ciudadanía universal, base de los derechos humanos. El funcionamiento de estas lógicas no siempre depende de la conciencia discursiva de los actores sino que, en general, responde a la costumbre y está amparada en una moral que no se revisa: la *lógica del contrato entre pares* y la *lógica del status*. Ambas establecen dos universos de sentido que coexisten a pesar de tener su origen en tiempos diferentes.

La *lógica del contrato* rige entre categorías sociales o individuos que se clasifican como pares o semejantes. La *lógica del status* ordena las relaciones entre categorías que exhiben marcas, señas clasificatorias que expresan diferencias de valor en un mundo jerárquico. Estas señas clasificatorias son construidas y percibidas como indelebles. Una vez superadas las barreras formales, aun cuando dispongamos de leyes que garanticen la no-discrimi-

nación, el *status* introduce una inconsistencia y regula prácticas discriminatorias jerarquizantes.

Las políticas originadas en la administración estatal, por lo demás, no tienen similar efectividad en todo el territorio nacional ni en todos los estratos sociales<sup>391</sup>. La efectividad de la ley se extiende irregularmente por el territorio y las relaciones sociales, sean étnicas, sexuales, de clase u otras. Algunas regiones del país, que cuentan con burocracias estatales más débiles, crean o refuerzan sistemas de poder local con altos grados de dominación “patrimonial”<sup>392</sup> o personal. La legalidad que supuestamente regula el territorio nacional se encuentra “privatizada” sobre la base de las asimetrías de poder existentes entre los distintos sectores sociales<sup>393</sup>.

La estructura jerárquica original tensa los ámbitos institucionales y organiza los modos de normalización social al tiempo que los vincula en una escala articulada en la que las diferencias de clase, género, orientación sexual, edad, región, país, etnia, religión, capacidades, etc. ordenan relaciones de poder y subordinación de suma complejidad. El régimen del *status* construye una rutina de procedimientos, avalados por la costumbre, que socavan el régimen del *contrato entre pares*. La disputa entre ambas lógicas genera incluso acciones de marcada violencia moral, como es dable constatar en las prácticas administrativas del sector público, en algunas reglamentaciones y, por cierto, en el mismo cuerpo normativo<sup>394</sup>.

Un análisis de las denuncias por discriminación presentadas en el INADI<sup>395</sup>, proporciona indicadores de cómo operan las prácticas instituciona-

<sup>391</sup> Para un análisis pormenorizado de distintas situaciones, véanse las Áreas de Análisis en este documento.

<sup>392</sup> Oszlak O., “Políticas Públicas y Regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas” en *CEDES*, Vol. 3, N° 2, Buenos Aires, 1980. Citado por Scialpi D., *Violencias en la Administración Pública*, Catálogos, Buenos Aires, 2004, pág. 38.

<sup>393</sup> Véase O'Donnell, *op. cit.*, pp. 10-12.

<sup>394</sup> O'Donnell denomina “poliarquías” a las democracias “realmente existentes”, en tanto sistemas legales que incluyen los derechos y garantías del constitucionalismo occidental (autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por cargos públicos, libertad de expresión, información alternativa, libertad de asociación) pero comprenden distintos grados y dimensiones de democraticidad, según los grados de justicia e igualdad en varias esferas sociales. Véase O'Donnell G., *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires, 1997, pág. 307.

<sup>395</sup> Entrevista del equipo con la Lic. Luisa Galli, coordinadora del Área de Denuncias de INADI. Véase también Feierstein D. y Noufourri H., *Informe sobre las denuncias por discriminación presentadas al INADI*, 1999, INADI, Buenos Aires, 2000.

les discriminatorias en la construcción simbólica de una “otredad” negativa y, una vez “naturalizada” esa construcción, en el proceso de generar una situación de disminución de derechos –por medio de distintas modalidades de “hostigamiento”– que reafirma la lógica del *status*.

Entre las prácticas discriminatorias relevadas, cabe aclarar que la *Agresión verbal* (insultos, descalificaciones) incluye los diversos niveles de violencia verbal con contenido discriminatorio, siempre que no impliquen consecuencias de otro orden. La *Agresión gráfica* refiere a modos de marcaje que consisten en pintadas en espacios públicos, difusión de símbolos discriminatorios, etc. La *Difusión comunicacional* hace referencia a los modos de aparición de las prácticas de marcaje en los diversos medios de comunicación. Por su parte, el *Marcaje institucional* comprende los modos en que los diversos aparatos burocráticos del Estado asumen esta diferenciación y negatividad de determinadas fracciones en su propio discurso público o el de sus funcionarios. Generalmente, este nivel ya viene acompañado de acciones de otro orden, incluidas en la fase caracterizada como de “hostigamiento”. Esta fase comienza con prácticas como la *Denegatoria de ingreso, permanencia o circulación por determinados ámbitos* y es seguida por diversas formas de *Hostigamiento laboral* (cambio de tareas, sueldos inferiores al promedio para su rama, selección laboral discriminatoria, etc.) y de *Hostigamiento laboral grave* (despidos, suspensiones). Mientras que la *Limitación y/o denegatoria de servicios esenciales* se focaliza especialmente en las prestaciones de salud y educación, el *Hostigamiento en tramitaciones administrativas* incluye aquellos casos en los que se agregan requisitorias o nuevas tramitaciones sólo por la portación de determinadas características en quien realiza el trámite. El *Hostigamiento legal* implica a los distintos niveles de acción jurídica (por ejemplo, denuncias sin fundamento o fundamentadas en características inherentes al denunciado). Por su parte, el *Daño* (ataques a edificios, cementerios, instituciones) involucra un nivel de violencia material directa, aunque no dirigido al cuerpo del otro sino a sus representaciones edilicias. Finalmente, *Hostigamiento físico institucionalizado* (apremios ilegales, detención injustificada) supone el ejercicio de violencia material directa, aplicada por personal vinculado de algún modo con el aparato estatal. Muchas veces suele ser una etapa intencional, a la busca de construir consensos para la posterior exclusión (deportaciones, exilios) o reclusión (encierro, aislamiento).

Al sistematizar los casos según los distintos niveles de relevancia cons-

truidos teóricamente, se observa que el hostigamiento de las instituciones privadas se caracteriza por las limitaciones o denegatorias de ingreso, permanencia y/o circulación por determinados ámbitos y la limitación o denegatoria de servicios esenciales. A su vez, el hostigamiento estatal se centra en la agresión física (por medio de las fuerzas de seguridad), el ordena-

**Denuncias por Discriminación<sup>396</sup>  
Relevancia Desagregada (en %)**

<b>Práctica</b>	<b>Agente</b>	<b>Personas</b>	<b>Instituciones privadas</b>	<b>Instituciones del Estado</b>	<b>Anónimos</b>	<b>Total</b>
Prácticas abstractas o no comprobadas		25	25	50	-	100
Maltrato simbólico		23,08	30,77	46,15	-	100
Agresión verbal		68,82	16,13	13,98	1,08	100
Agresión gráfica		21,43	42,86	-	35,71	100
Difusión Comunicacional		41,18	58,82	-	-	100
Marcaje Institucional		75	25	-	-	100
Denegatoria de ingreso, permanencia o circulación		12	76	12	-	100
Amenazas		100,00	-	-	-	100
Hostigamiento laboral		2,78	56,94	40,28	-	100
Limitación y/o denegatoria de servicios esenciales		-	70,59	29,41	-	100
Hostigamiento en tramitaciones administrativas		-	23,68	76,32	-	100
Hostigamiento legal		-	-	100	-	100
Daño		-	-	-	100	100
Hostigamiento físico		100	-	-	-	100
Hostigamiento físico institucionalizado		-	9,09	90,91	-	100
<b>Total</b>		<b>20,25</b>	<b>41,37</b>	<b>36,62</b>	<b>1,76</b>	<b>100</b>

<sup>396</sup> Fuente: Feierstein D. y Noufourri H., *Informe sobre las denuncias por discriminación presentadas al INADI*, 1999, INADI, Buenos Aires, 2000.



miento legal y la discriminación en las tramitaciones administrativas. El hostigamiento laboral se encuentra presente con una intensidad similar tanto en las instituciones públicas como en las privadas.

A partir del análisis de las denuncias podemos establecer que las lógicas del régimen del *status* y del *contrato entre pares* configuran un doble sistema administrativo, social y normativo, una suerte de construcción en paralelo, con tradición y legitimidad propias, que se encuentra imbricada e interrelacionada con el sistema administrativo legal. La confrontación entre ambos sistemas y lógicas administrativas atraviesa tanto los aspectos instrumentales como los simbólicos.

A su vez, la burocracia administrativa estatal presenta una clara estratificación institucional. Por un lado, el personal permanente (“de planta”), con estabilidad laboral bajo el régimen jurídico básico de la función pública (ley N° 22.140), con rutinas y procedimientos obsoletos, bajos salarios y, en buena parte de los casos, una misión marginal dentro del conjunto de la actividad del Estado. Por otro, un *staff* de profesionales y administrativos no permanente (“de gabinete”, “contratado”, “transitorio”), sin estabilidad laboral pero ligado a la administración de turno y que suele cumplir funciones centrales en términos del proyecto político de gobierno.

La duplicación de actividades sirve para disponer de personal “confiable” aún a costa de superponer funciones. El personal contratado suele gozar de la confianza técnica y política necesarias, concentra el más alto nivel profesional y obtiene, en consecuencia, los recursos financieros y el aval político necesario para avanzar sobre nuevas áreas de actividad, ignorando los organigramas y las interdependencias funcionales y jerárquicas previstas<sup>397</sup>.

La estratificación institucional produce prácticas discriminatorias intraburocráticas, hacia “adentro” de la administración pública nacional: coexisten 64 escalafones o sistemas de empleo diferentes, asignaciones clientelares de empleos, marcadas desigualdades salariales para funciones similares, regímenes de privilegio, capacitación obligatoria sólo para algunos escalafones, personal contratado como trabajador autónomo aún cuando la naturaleza de su prestación no condice con tal situación, unidades retributivas distribuidas con criterio político, etc.<sup>398</sup>.

<sup>397</sup> Oszlak habla de regímenes patrimonialistas que desarrollan formas de “imperialismo burocrático”. (*op. cit.*).

<sup>398</sup> Scialpi D., *op. cit.*, pp. 349-352.

Por un lado, es necesario generar acciones de información y formación destinadas a la apropiación de la lógica del *contrato entre pares* en las distintas áreas administrativas y dirigidas a los distintos agentes de la administración. Por otro, hay que construir también modalidades de participación de la sociedad (es decir, modalidades de participación de los “administrados”) que operen en la dirección y control social de la administración pública y tiendan a desarticular la lógica instrumental del *status* en la implementación y control de la política pública.

La doble flexión instrumental y simbólica que marca la confrontación entre el sistema administrativo legal (regido por la lógica del contrato) y el paralelo, regido por la lógica del *status*, proporciona también los criterios para organizar las propuestas destinadas a desarticular las prácticas sociales discriminatorias en distintas dimensiones de intervención.

La legislación, además de su aspecto instrumental, tiene un papel simbólico en el control de la lógica jerarquizante. El discurso de la ley se estructura como discurso de verdad con respecto al funcionamiento social y, a partir de su legitimidad para dar nombres –para “nombrar” lo que está bien y lo que está mal, lo que “se debe” y los que “no se debe”–, adquiere un poder significativo. De ese modo, la ley “ nombra los nombres” del régimen del contrato, enuncia los derechos, los deberes, las prohibiciones.

Por lo tanto, el discurso del derecho puede pensarse como un “sistema de nombres” con un enorme poder persuasivo. El discurso de la ley hace públicas las posibilidades de aspirar a derechos, garantías, protecciones<sup>399</sup>. Al hacer públicas esas posibilidades, la fuerza del derecho no radica tan sólo en la imposición de comportamientos sino que supone también la capacidad de crear representaciones y movilizar a los individuos en beneficio de una idea o de una imagen: por ese camino, el discurso de la ley da forma a la realidad social.

En consecuencia, este Plan elabora propuestas que apunten a la derogación de normas discriminatorias y a la sanción de nuevas normas que respondan a las necesidades detectadas y completen las lagunas normativas. Estas normas deberán tener tanto una función preventiva, en tanto señalen y definan jurídicamente políticas tendientes a evitar el hecho dañoso de la discriminación, como una función sancionatoria, en tanto tipifiquen conductas delictivas.

<sup>399</sup> Segato R., *Las estructuras elementales de la violencia*, Prometeo-UNQ, Buenos Aires, 2003, pp. 107-127.

La matriz de construcción de la ciudadanía propuesta desde las políticas estatales trazó, históricamente, “fronteras” entre los habitantes, fronteras que no son sólo territoriales. Esas fronteras proponen límites simbólicos para la integración o la expulsión de quienes pueden ser ciudadanos del Estado nacional; es decir, para el reconocimiento de derechos.

En la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, los organismos privilegiados del Ejecutivo para la “constitución y defensa” de esas fronteras –externas e internas– son los distintos órganos de control, defensa y seguridad de sus respectivas jurisdicciones: fuerzas de seguridad (gendarmería, policía municipal, provincial y federal); Direcciones de Migraciones, etc. Las medidas que la Administración Pública deberá adoptar en esos ámbitos en el marco de las propuestas del Plan conciernen las distintas dimensiones de intervención.

*Véanse especialmente las propuestas N° 1 - 42, 61 - 156.*

# EDUCACIÓN

La institución escolar cumple el papel de agente estatal que construye, es decir, contribuye o bien contrarresta o mitiga, los procesos discriminatorios que se dan en la sociedad. Además, es un escenario privilegiado de observación de los procesos clasificatorios y las constelaciones de sentido que articulan creencias, valoraciones y jerarquías construidas históricamente<sup>400</sup>.

Hasta la reforma escolar de 1993, actualmente en curso, la enseñanza estaba estructurada en dos niveles: la escuela primaria, obligatoria, de siete años de duración, y la escuela secundaria, con cinco años. En la escuela primaria, los programas y planes de estudio eran responsabilidad de las distintas jurisdicciones provinciales. El Consejo Nacional de Educación, con autoridad en Capital Federal y en los Territorios Nacionales dictaba los programas para las escuelas nacionales establecidas en provincias y formulaba orientaciones generales que se difundían a través de canales específicos como *El Monitor de la Educación Común* o sus propios inspectores. En la escuela media, la fijación de planes y programas competía al Ministerio de Educación de la Nación, que sostenía la mayoría de los establecimientos de nivel medio. En 1978, el Consejo Nacional de Educación fue disuelto y todas las escuelas primarias se transfirieron a las provincias. En 1993, se transfirió a las jurisdicciones provinciales la responsabilidad del nivel medio y la gestión de las escuelas medias nacionales.

La escuela primaria, controlada por el Estado, obligatoria y gratuita en Argentina desde la sanción de la ley N° 1420 en 1884, ha sido el ámbito de producción y transmisión de orientaciones valorativas más eficaz de nuestro país. Ello es así por su condición de agencia de imposición cultural, dada su amplia cobertura y la etapa del ciclo vital en que opera su influencia.

<sup>400</sup> Margulis M. y otros, *La segregación negada*, Biblos, Buenos Aires, 2000.

En ella se realiza el proceso de socialización de los niños “futuros ciudadanos”, dentro del marco de referencia dominante. Desde fines del siglo XIX, la organización de la escuela primaria como columna vertebral del sistema educativo fue esencial en el proceso por el cual el Estado argentino se constituyó como instancia de organización del poder y de ejercicio de dominación política.

Resueltas las rebeliones civiles y asegurada la expresión territorial del Estado, la cuestión que atraviesa los debates políticos en el período 1880 a 1910 es el problema de cómo “fabricar” ciudadanos, dar forma a una cultura común que legitimara la jurisdicción política del nuevo Estado sobre una población heterogénea. Si el nacionalismo liberal, que impulsó el régimen revolucionario argentino en los primeros años de la independencia, implementó leyes tendientes a hacer posible el acceso a la nacionalidad sin distinciones de cultura o de lengua, las luchas sociales y la violencia política posterior produjeron una revisión de los criterios de igualdad de la filosofía política inicial. La alfabetización y la educación obligatorias fueron pensadas, a partir de mediados del siglo XIX por intelectuales como Alberdi o Sarmiento, como recursos para la construcción de una comunidad homogénea.

Hacia fines de ese siglo, los contradictorios efectos de la modernización en marcha marcaron el pasaje del nacionalismo liberal a una nueva concepción nacionalista que afirmaba que la identidad nacional se sustentaba en pretendidas afinidades lingüísticas y raciales, y que las fronteras de la nación debían coincidir con las del Estado. En esta nueva configuración ideológica de “lo nacional”, nacionalidad equivalía a etnia o raza. Para esta concepción, sólo aquellos individuos que por su misma “naturaleza” podían ser considerados miembros de la nación tenían derecho a integrarla. El nuevo nacionalismo –el nacionalismo étnico– se basó en los principios explicativos del racismo y sus criterios de discriminación visual. Una vez fijadas las relaciones entre cuerpo, naturaleza y territorio según los parámetros del racismo, la consolidación de lo nacional pasó a depender de la eficacia de los mecanismos de exclusión o asimilación de los individuos “otros” –diferentes por etnia, lengua, cultura– cuya “debilidad” podía poner en peligro la fortaleza del resto<sup>401</sup>.

A fines del siglo XIX, el nacionalismo étnico coincide con el desarrollo de la medicina en tanto autoridad para diagnosticar las condiciones de la

<sup>401</sup> Véase Nouzeilles G., *Ficciones somáticas*, Beatriz Viterbo editora, Rosario, 2000, pp. 11-34.

salud social. Entre 1880 y 1910, médicos e higienistas aplicaron a la sociedad nacional en su conjunto las distinciones médicas entre lo normal y lo patológico. Las posibilidades de inclusión y la exclusión funcionaron a partir de los términos salud y enfermedad, y desde las instituciones básicas de la normatividad –la escuela, la salud, la legislación– se delimitaron los modos de inclusión y de expulsión sobre la base de su condición de “sano y decente” o “enfermo e inmoral”. La construcción del “nosotros” y de los “otros” se enmarcó en el paradigma médico.

Para pensar los efectos del acuerdo interdiscursivo entre nacionalismo étnico y paradigma médico, resulta significativo partir de la paradoja de la construcción de los Estados-Nación. La constitución de una comunidad imaginaria que opera como dispositivo de identificación –imaginada como ficción legal, limitada por su frontera política con otras naciones, soberana porque depende de un Estado cuya legitimidad deviene de una comunidad horizontal de iguales<sup>402</sup>– necesita de un “otro” que debe ser expulsado. Al hacerlo, no sólo traza fronteras territoriales sino que delimita espacios y fronteras simbólicas.

Como consecuencia de la llegada de importantes contingentes de inmigrantes, la población de la Argentina se cuatriplicó, pasando de 1.700.000 a 7.900.000 habitantes, entre 1869 y 1914, con las consiguientes transformaciones sociales, culturales y lingüísticas<sup>403</sup>. Este proceso fue vivido por las élites dirigentes como una “amenaza” que ponía en cuestión la identidad nacional. En Argentina se produjo un desplazamiento del nacionalismo liberal poscolonial –cuya función era promover un modelo cohesivo del Estado nacional en las nuevas repúblicas americanas– a un nacionalismo étnico que, basado en criterios de discriminación visual y marcado por los presupuestos del higienismo, reclamaba el desarrollo de programas de atención y cuidado de la salud ciudadana desde el Estado. La articulación entre nacionalismo e higienismo sustentó prácticas destinadas a identificar, clasificar y excluir los cuerpos marcados por los estigmas de la diferencia étnica, sexual y económica<sup>404</sup>. Este paradigma médico es lo que confiere su particularidad al armado de la matriz discriminatoria en el país.

<sup>402</sup> Anderson B., *Comunidades imaginarias*, FCE, México, 1997.

<sup>403</sup> Al respecto, véase Wainerman C. y Barck de Raijman R., *Sexismo en los libros de lectura de la escuela primaria*, IDES, Buenos Aires, 1987.

<sup>404</sup> Nouzeilles G., *op. cit.*, pág. 27.

En el ámbito educativo, el positivismo pedagógico elaboró modelos dirigidos a reprimir, expulsar o promover en la escuela a la población y la corriente denominada “normalizadora” fue la predominante en la docencia. El normalismo fue fuertemente influido por el higienismo<sup>405</sup>. El Cuerpo Médico Escolar y los organismos que le sucedieron ejercieron la selección de la población, la implantación de normas de conducta y la separación entre salud y enfermedad. El higienismo penetró en la vida cotidiana de las escuelas, en los rituales escolares y en el discurso de los maestros. La escuela se convirtió en un eficaz dispositivo de adaptación a las normas.

Otra particularidad de las políticas públicas en ese entonces –fines del siglo XIX y principios del XX– radicó en que escritores y didactas se asociaron para construir un canon literario que facilitara, por medio de la escuela, la construcción de modelos de identificación. Los desafíos de la consolidación del Estado, la inserción del país en el contexto internacional, el crecimiento demográfico, la alfabetización y los primeros conflictos laborales produjeron la emergencia de lo que se denominó “el primer nacionalismo cultural”<sup>406</sup> que, en el Centenario (1910) postula al poema gauchesco *Martín Fierro*, de José Hernández, como texto fundacional.

Luego de la reforma llevada adelante por Joaquín V. González en 1905, comienza a organizarse, por ejemplo, el canon para la enseñanza de la literatura. Este canon oficial se completa con la reforma de Juan Mantovani, a mediados de la década del ‘30<sup>407</sup>. La organización de los materiales literarios en la escuela media se establece a través del mandato tutelar del Estado, que prescribe el *currículum*. Pero la preocupación por nacionalizar a la masa de inmigrantes tensa la selección de textos y, de igual modo, el interés por la literatura gauchesca se ve restringido por la prioridad asignada a la enseñanza de la lengua. En este sentido, la literatura de la generación del ‘80 funciona como modelo de lengua “culto”. Este canon perdura estable hasta los años setenta del siglo XX y hace sentir su impacto en la actualidad.

Conviven desde entonces, en el sistema educativo, rasgos del nacionalismo liberal (que enfatiza las nociones de igualdad y de contrato entre pares) y rasgos del nacionalismo étnico (en el cual se construyen estereotipos

<sup>405</sup> Véase Puiggrós A., *¿Qué pasó en la educación argentina?*, Galerna, Buenos Aires, 2003, pp. 95-99.

<sup>406</sup> Cuyas figuras más representativas fueron Leopoldo Lugones y Ricardo Rojas.

<sup>407</sup> Alvarado M., *Problemas de enseñanza de la lengua y la literatura*, UVQ, Bernal, 2000.

que reconocen diferencias jerarquizantes y, en general, tiende a imponerse en la enseñanza normatizada)<sup>408</sup>. Incluso, la hegemonía del nacionalismo étnico en el discurso escolar conoce algunos momentos paradigmáticos, en los que sería necesario indagar. Con distintos matices, esta posición ha estructurado el sistema educativo argentino y muchas de sus manifestaciones continúan hoy vigentes en los discursos escolares. En el transcurso de nuestras visitas realizadas a diferentes regiones del país, el relevamiento de prácticas discriminatorias en el ámbito escolar fue una constante denunciada en el diálogo con organizaciones no gubernamentales y representantes de los grupos victimizados. La escuela estructura “usos” jerarquizantes de la diversidad, convirtiendo las diferencias en estigmas<sup>409</sup>.

La actual Ley Federal de Educación (N° 24.195) indica que la institución escolar está encargada del “*fortalecimiento de la identidad nacional (...) y el afianzamiento de la soberanía de la Nación*”. La escuela ocupó tradicionalmente y continúa ocupando un papel estratégico en la construcción de un conjunto de criterios compartidos respecto de la Nación, el Estado, sus habitantes, los ciudadanos, las leyes, la comunidad y la historia.

En este contexto, los libros de lectura fueron, y son actualmente, el instrumento básico de socialización formal. Por esa razón, los textos escolares pueden ser tomados como informantes de los contenidos ideológicos oficiales que se transmiten en el ámbito educativo a fin de que los futuros ciudadanos conformen a ellos su comportamiento social. En tanto regulan, son el soporte de orientaciones valorativas que circulan socialmente, huellas de los mensajes sociales que ejercen un efecto normativo sobre las orientaciones de los actores sociales individuales, como equivalentes a leyes y decretos. Los textos escolares documentan convicciones arraigadas respecto de los que es o debería ser “argentino” y, en este sentido, dichos textos pueden ser analizados como “receptáculos ideológicos”. Además de enseñar a leer y transmitir información, transmiten contenidos normativos

<sup>408</sup> Véase, entre otros, Wainerman C. y Barck de Raijman R., *op. cit.*; Romero L. A. (comp.), *La Argentina en la escuela. La idea de Nación en los textos escolares, Siglo XXI*, Buenos Aires, 2004; Neufeld M. R. y Thisted J. A., *De eso no se habla*, Eudeba, Buenos Aires, 1999; Margulis M. y otros, *op. cit.*; Feierstein D. y Wozniak J., “¿Quiénes somos? Identidad y alteridad en los manuales de enseñanza nacionales de la EGB” en Feierstein D. (editor), *El otro en los procesos educativos (Tratando de encontrar nuestros prejuicios y estereotipos en los manuales de texto)*, EDUNTREF (en prensa); Urribarri D., *Nosotros y los otros en los manuales escolares*, IDES, Buenos Aires, 1999.

<sup>409</sup> Neufeld M. R. y Thisted J. A., *op. cit.*



y, al hacerlo, procuran moldear los valores, actitudes y comportamientos. Esta transmisión se produce en el contexto de autoridad de la escuela y del aula, y durante una etapa clave para la formación de los individuos.

Algunas indagaciones respecto de las configuraciones de la identidad nacional, las representaciones de “nosotros” y la construcción de imaginarios sobre los “otros” en los textos escolares<sup>410</sup> llevan a constatar cómo “una ‘argentina imaginaria’ se despliega en los manuales, produciendo desapariciones, disminuciones o des-jerarquizaciones de ciertos tipos socio-culturales y sobre-representando o re-jerarquizando otros”<sup>411</sup>. Negros, orientales o amerindios están prácticamente ausentes del mapa de representaciones de autores e ilustradores de los manuales, y los “morochos” son el otro presente subordinado. Así, cuando rubios y morochos salen a trabajar, los morochos realizan las actividades menos valoradas y peor remuneradas. También continúan vigentes los estereotipos de género: las niñas juegan a la mamá y los niños a los oficios. En el mundo doméstico reina el saber femenino y la “colaboración” masculina. La vida comunitaria, la calle, el mundo del trabajo, la política, la ciencia, la historia, pertenecen al hombre<sup>412</sup>.

En los manuales, el espacio de encuentro propuesto para “nosotros” es la nación, pensada como un adentro “homogéneo” que se distingue de un afuera “diferente”<sup>413</sup>. Los textos, tanto aquellos que participan de una visión “esencialista” –resultado de un devenir natural– en su conceptualización de la nación, como los que proponen una perspectiva “constructivista” –en clave de procesos sociales– para la definición de la nacionalidad, participan del desarrollo de imágenes etnocentristas. De este modo, tienden a dejar abierta la posibilidad de representarse lo diferente como “desviado”: nuestras ideas, valores, prácticas y costumbres son, por cierto, lo “normal y natural”.

Los manuales diseñan tanto “fronteras” territoriales como delimitan rasgos y fronteras simbólicas en relación con las características identitarias que Argentina o “los argentinos” comparten. La imagen del país y de la identidad de los argentinos presente en los textos escolares se construye en confrontación con un “otro” amenazante que sucesiva o alternativamente

<sup>410</sup> Romero, *op. cit.*; Feierstein y Wozniak, *op.cit.*; Urribarri, *op. cit.*

<sup>411</sup> Feierstein y Wozniak, *op.cit.*

<sup>412</sup> Wainerman y Barck de Rajjman, *op. cit.*; Vallejos S., “Mamá me mimá, papá trabaja” en *Las 12 - Página 12*, 12 de marzo de 2004.

<sup>413</sup> Urribarri, *op. cit.*

se encarna en estados limítrofes, en enemigos lejanos o, incluso, en el propio territorio<sup>414</sup>.

Mientras en la escuela primaria se consolidó una tradición de currículos densos y detallados, en la escuela media los programas para el desarrollo de los contenidos curriculares fueron habitualmente escuetos y distribuyeron los grandes temas por años lectivos. En algunas áreas de conocimiento (Historia, Geografía, Civismo) hubo, entre los años 1940 a 1950, una sistematización completa que en general rigió sin grandes novedades hasta la reforma educativa de 1993. Si bien la distribución por ciclos lectivos se mantuvo intacta desde entonces, hubo cambios significativos respecto de aquellas cuestiones que conciernen al interés del Estado: fronteras, soberanía y seguridad nacional.

La impronta política fue también relevante en los años sesenta, setenta y ochenta del siglo XX en relación con los contenidos curriculares de Civismo, llegando incluso a impactar en las sucesivas denominaciones que tuvo la asignatura<sup>415</sup>. Durante la dictadura 1976 – 1983 se continuó con la descentralización escolar, transfiriéndose los establecimientos primarios a las provincias y municipalidades. La “moralización” de la educación controló los contenidos pedagógicos, encubriendo la obligatoriedad de la enseñanza de la religión católica (que el gobierno militar no se atrevió a imponer) y prohibiendo la lectura de libros considerados “subversivos”.

Desde 1976, la educación pública en Argentina ha sufrido las sucesivas consecuencias de la represión dictatorial, el deterioro económico-social y los resultados devastadores de las políticas neoliberales de los años ‘90. Actualmente, el analfabetismo supera el 15% entre los mayores de 14 años, el 37% de la población de más de 15 años tiene la escolaridad primaria incompleta, el promedio nacional de deserción de la educación básica es del 35% y supera el 70% en algunas provincias<sup>416</sup>.

La transformación educativa es el nombre genérico con el que se designó la política educativa desarrollada a partir de la Ley Federal de Educación sancionada en el año 1993, luego de transferirse a las jurisdicciones provinciales la responsabilidad del nivel medio y la gestión de las es-

<sup>414</sup> Romero, *op. cit.*

<sup>415</sup> Cultura ciudadana (1952-1955), Educación Democrática (1956-1973), Estudio de la realidad social argentina (1973-1976), Formación cívica (1976-1978), Formación Moral y Cívica (1979-1983), Educación cívica (desde 1983). Véase Romero, *op. cit.*

<sup>416</sup> Puiggrós, *op. cit.*, pág. 165.

cuelas medias nacionales. Esta política definió, entre otras cuestiones, la estandarización de los saberes que debían ser enseñados, el aumento del número de años de obligatoriedad escolar y la modificación de la estructura del sistema educativo. Las provincias, integradas en un organismo federal, acordaron los elementos comunes del sistema y determinaron cuáles eran las cuestiones de resolución jurisdiccional. Esta modificación implicó el pasaje de una estructura de dos niveles (primario y secundario) a una compleja estructura de ciclos, que se está implementando de modo desigual en las distintas jurisdicciones.

En este nuevo diseño de la enseñanza, al primer tramo del Nivel Inicial le sigue la Educación General Básica (EGB), de carácter obligatorio y de nueve años de duración. Luego se cursa el Nivel Polimodal, de tres años de duración, que tiene distintas opciones según las orientaciones profesionales o universitarias elegidas. Además, la EGB se divide en tres ciclos escolares de tres años cada uno. En el Tercer Ciclo se acentúa el perfil de cada disciplina, integrada en un área, y cada jurisdicción decide si los contenidos son impartidos por un docente en un único espacio curricular o por distintos docentes, en espacios curriculares diferenciados. Con la implementación del Tercer Ciclo, se crean dos tipos de organización institucional: las EGB completas, que nuclean en su interior a los tres ciclos correspondientes a la Educación General Básica, y las EGB articuladas, donde se encuentran el Primer y Segundo Ciclo. El antiguo 7º grado se articula con alguna institución de nivel medio que incluye el 8º y el 9º año. La responsabilidad de esta articulación suele recaer en la figura de un coordinador pedagógico. En materia de contenidos, el organismo federal estableció el diseño de los Contenidos Básicos Comunes (CBC), para cada uno de los niveles y ciclos, distinguiendo entre conocimientos, procedimientos y actitudes.

Como señala Puiggrós, la nueva estructura ha producido una serie de problemas que inciden en las prácticas discriminatorias:

- Desarticulación del sistema educativo nacional, ya que entre los sistemas de muchas provincias no hay correspondencia;
- Cierre de escuelas secundarias antes de implementar el tercer ciclo y el polimodal;
- Primarización de los años iniciales del secundario y convivencia de los adolescentes con los niños más pequeños;
- Transferencia de los profesores de un área de conocimiento a otra, sin la capacitación adecuada;

- Deterioro de la educación de adultos, la educación especial y la educación artística, que fueron separadas del tronco central del sistema y hoy se denominan “regímenes especiales”;
- Insuficiencia de la educación inicial y exclusión de la asistencia materno-infantil de la responsabilidad educativa pública;
- Cierre de las diversas opciones de enseñanza técnica que sostiene la modalidad desde hace muchas décadas en el país, sin reemplazar la oferta ni recapacitar al personal docente y técnico<sup>417</sup>.

Los contenidos curriculares establecen los conceptos, procedimientos y actitudes válidas para ser transmitidas en los procesos de enseñanza. Representan, además, el estado de la discusión sobre las cosmovisiones dominantes en un determinado contexto histórico y político y son fijados por el Estado con carácter obligatorio. Los libros de texto se organizan según las siguientes tres articulaciones. La primera se establece sobre el mandato tutelar del Estado: los manuales escolares se redactan sobre la base de los contenidos curriculares oficiales. La segunda se realiza en relación con las necesidades de mercado y las políticas y propuestas de las editoriales: en consecuencia, muestran los modos de percepción, los prejuicios y perspectivas ideológicas más difundidas en la sociedad, aquellos que resultan hegemónicos en un momento histórico-social determinado, el llamado “sentido común” de la época<sup>418</sup>. La tercera se centra en los presupuestos y saberes del docente, que dependen de su formación, su experiencia profesional, incluso sus inclinaciones personales.

Tanto en la escuela primaria como en la media (o en el Primero y Segundo Ciclo de EGB y en el Tercer Ciclo y el Polimodal, según la reforma en marcha), los manuales escolares constituyen una unidad de observación privilegiada para acceder a las ideas, valores y significaciones, implícitos y explícitos, transmitidos en la enseñanza, así como para identificar y analizar cuáles son los estereotipos que se contribuye a construir desde el ámbito escolar.

*Véanse especialmente las propuestas N° 1 - 42, 157 - 189.*

<sup>417</sup> Puiggrós, *op. cit.*, pp. 191-192.

<sup>418</sup> Feierstein y Wozniak, *op.cit.*

## FUERZAS DE SEGURIDAD

Tal como se señala en muchas de las entrevistas realizadas en todo el país, las fuerzas de seguridad en Argentina son percibidas como un mecanismo disciplinador de control social de aquellas personas o grupos estigmatizados como “peligrosos” o “sospechosos” para la comunidad. En el modelo tradicional de organización de la seguridad y de las agencias policiales, la prevención y conjuración del delito supone controlar y disciplinar todo tipo de conductas no delictivas, legitimando el “*accionar sobre una persona o grupo de personas definidas como peligrosas o sospechosas de acuerdo con ciertos criterios o rasgos derivados de su situación personal o social, y cuya potencialidad delictiva es imputada (...) a tales criterios o rasgos*”<sup>419</sup>. Para esta concepción, las referencias a la “moralidad”, las “buenas costumbres” y el “orden público” justifican la discrecionalidad de la intervención policial.

Este accionar no sólo estuvo históricamente orientado a disciplinar socialmente sino también a controlar políticamente. Se conformó, en buena medida, al amparo de regímenes autoritarios para los cuales las fuerzas de seguridad constituyeron una herramienta esencial del aparato represivo y de la disciplina política organizada. Es sorprendente constatar que la mayor parte de las leyes orgánicas y de personal de las policías actualmente vigentes en nuestro país se promulgaron durante períodos dictatoriales por las cúpulas militares de turno y, en muchos casos, por iniciativa de los jefes castrenses que se encontraban entonces al frente de esas policías<sup>420</sup>.

Asimismo, es un hecho ya conocido que en la última dictadura, de 1976-1983, las fuerzas de seguridad operaron bajo el control y mando de las Fuerzas Armadas y estuvieron marcadas fuertemente por la llamada *Doctrina de*

<sup>419</sup> Sain M., *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.

<sup>420</sup> *Idem*.

*Seguridad Nacional*. Para esta doctrina, que proponía una visión bipolar del mundo, las naciones estaban agrupadas en dos alianzas opuestas, que representaban: una, el “bien” (la “civilización occidental y cristiana”) y otra, el “mal” (como categoría residual). Ante esta disyuntiva, las naciones del mundo no tenían otra alternativa que alinearse con una de las dos potencias mundiales y estos dos mundos hegemónicos podían llegar a enfrentarse de diferentes maneras: la guerra total (entre las dos superpotencias), la guerra fría o bien, la guerra revolucionaria.

Las fronteras territoriales se redefinían en fronteras ideológicas y emergió una nueva figura –el “enemigo interno”– que era legítimo combatir en defensa de los valores supuestamente ligados a la civilización occidental. Según Comblin, *“los conflictos sociales, las oposiciones políticas, las discusiones de ideas, el no conformismo ideológico o cultural son otras tantas manifestaciones visibles de una guerra (...) permanente entre el occidente y el marxismo-leninismo comunista internacional. Se trata de una guerra total, generalizada y absoluta: se entiende que absorbe toda la política”*<sup>421</sup>.

De este modo, las fuerzas armadas de los distintos países debían participar en la guerra alineados con la superpotencia bajo cuya influencia se encontrarán y combatir al enemigo dentro de su propio país. En Argentina y en América latina, se conformaron como fuerzas de ocupación<sup>422</sup>. En nombre de la seguridad nacional se detuvieron, apresaron, secuestraron y torturaron a militantes políticos y gremiales, a religiosos, intelectuales, artistas, a todos aquellos que, según el criterio maniqueo de las fuerzas armadas de entonces, fueron sospechados de no hacer peligrar el “sentimiento occidental y cristiano”, cuya representación se atribuían las fuerzas armadas.

Formadas en estos principios de control político y disciplina social, las fuerzas de seguridad, frente a la alegada crisis de seguridad que atraviesa nuestra sociedad, continúan reclamando y obteniendo, permanentemente, más y mayores facultades discrecionales. Luego de más de dos décadas de gobiernos democráticos, muchas de las prácticas represivas consolidadas durante la última dictadura militar continúan vigentes. Las fuerzas de se-

<sup>421</sup> Comblin J., *El Poder Militar en América Latina*, Ediciones Sígueme, Salamanca, 1978, pág. 62..

<sup>422</sup> Ravenna H., *Consejo de Presidencia de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos*, APDH, Buenos Aires, 1985.

guridad mantienen un conjunto de atribuciones correctivas y represivas con el justificativo de que garantías mínimas –como el respeto de la presunción de inocencia, el debido proceso, la no detención sin orden previa de juez competente, la prohibición de infringir torturas– les impiden combatir el delito organizado.

Con el argumento de responder al reclamo de la sociedad, algunos sectores políticos sancionan edictos policiales, códigos contravencionales o de convivencia, en los que se establecen verdaderas figuras penales abiertas que permiten la discrecionalidad policial y, lo que es aún más grave, la privación de libertad y las detenciones arbitrarias.

Tal es así que, en el informe presentado por el Gobierno Argentino ante el Comité contra la Tortura, sostiene que en el primer semestre de 2004 para la Justicia Federal de todo el país (excluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), se iniciaron 90 causas por el delito de apremios ilegales simples sin registrarse ninguna condena. Para el caso de apremios ilegales a detenidos, se promovieron 68 causas y se registra una sola condena, mientras que por torturas se incoaron 4 causas sin registrarse condenas<sup>423</sup>.

Asimismo, en la justicia ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires, en el primer semestre de 2004, se promovieron 79 causas por apremios ilegales simples y no se registran condenas. Por apremios ilegales a detenidos, se iniciaron 264 causas sin registrarse condenas y las 12 causas por torturas promovidas tampoco registran condenas<sup>424</sup>. Como señala el citado Informe, *“dos conclusiones se imponen: la marcada tendencia a la utilización de la figura de apremios ilegales por sobre la de tortura –tal como lo señala el Comité en su lista de cuestiones– y la desproporción entre la cantidad de denuncias e investigaciones iniciadas respecto de las condenas recaídas en dichas causas”*<sup>425</sup>.

Resulta también preocupante el reclamo de algunos sectores de la sociedad demandando mayores penas y acción directa en la convicción que no serán ellos los detenidos por “portación de rostro” o por vestir pobremente con el argumento del “merodeo”. De ese modo, el excluido social que no puede hacer valer sus derechos ni defenderse es finalmente víctima del sistema represivo, resultando así doblemente discriminado<sup>426</sup>. La com-

<sup>423</sup> Cuarto Informe de la Argentina sobre la situación de la tortura (CAT/C/55/Add.7).

<sup>424</sup> *Idem*.

<sup>425</sup> *Idem*.

<sup>426</sup> Entrevistas del equipo en Córdoba y Mendoza, 2004.

posición de la población carcelaria, que en su mayoría es menor de 34 años y proviene de sectores socialmente excluidos, es una muestra más de la existencia de un criterio represivo discriminator<sup>427</sup>.

Del mismo modo, ante dos garantías constitucionales de igual jerarquía como el derecho de propiedad establecido en el artículo 17 de la Constitución Nacional y el de la propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos originarios, establecido en el artículo 75, inc. 17, se defiende la propiedad frente a la preexistencia étnica y sus derechos. No se trata aquí de una justificación normativa sino de una decisión política que subyace en el sistema de jerarquías sociales: o sea, *quién gobierna y para quién se gobierna*.

Un informe preparado por el CELS indica que *“las políticas de seguridad no logran ser asumidas mas que como políticas de gobernabilidad, de gestión de escándalos, de reducción de daños ante el impacto social de cada nuevo hecho delictivo, para lo cual se piensa más en las respuestas rápidas y efectistas que en las causas estructurales de los problemas. Respuestas sin políticas, pues parece no haber suficiente tiempo para ellas. Sin embargo, esas respuestas efectistas avanzan en la dirección contraria a la solución de los problemas que pretenden resolver”*<sup>428</sup>.

En este contexto, la militarización de las villas de emergencia, por ejemplo, muestran el accionar de un estado de permanente excepción. En numerosas entrevistas, hemos recibido denuncias respecto de operativos de seguridad en barrios y asentamientos urbanos en los que residen personas de escasos recursos y en los cuales *“las requisas y los controles son incorporados a la rutina de los vecinos con una lógica fuera de la legalidad que jamás sería tolerada en otras zonas del país”*<sup>429</sup>.

Consideramos, siguiendo a Sain<sup>430</sup>, que una de las características de esta situación es la falta de asunción por parte del poder político de una definición de políticas de seguridad y entendemos, por el contrario, que lo que sucede es que algunos sectores del poder político pactan –de manera explícita o implícita– con el poder policial, determinando este último con cierta autonomía la política criminal y su propia política de acción. A su vez, cabe afirmar que la constitución de redes delictivas amparadas por las agen-

<sup>427</sup> Véase el capítulo *Situaciones Particulares*.

<sup>428</sup> CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, 2005.

<sup>429</sup> *Idem*, pág. 38.

<sup>430</sup> Sain M., *op. cit.*



cias policiales o conformadas y dirigidas por algunos de sus miembros son efecto de la indiferencia –cuando no del aval– respecto de la seguridad pública de estratos de la dirigencia política.

La eficiencia de la represión delictiva depende no sólo de la fuerza policial sino también de la adecuada fijación de las políticas públicas y de un correcto funcionamiento del poder judicial. Ante el sentimiento de impunidad que irrita a la población y desacredita a los poderes públicos, es imprescindible la adecuada articulación entre la policía y el poder judicial.

En este sentido, resulta imperioso reestructurar la modalidad tradicional de prevención y represión del delito, la organización policial, el sistema de investigación en la instancia judicial, las relaciones entre la comunidad y el sistema judicial y policial. De igual modo, debe avanzarse en la formulación de las políticas criminales y de seguridad, prestando especial atención a la defensa de los derechos colectivos e individuales de los habitantes frente a los hechos u omisiones que impliquen el ejercicio ilegítimo, irregular, defectuoso, abusivo, arbitrario o negligente de las fuerzas de seguridad.

*Véanse especialmente las propuestas N° 1 - 42, 190 - 203.*

# MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La sociedad contemporánea y la globalización exhiben como una de sus características distintivas la importancia central de los medios de comunicación masiva en la construcción de prácticas y representaciones. Esta caracterización llega a tal punto que los especialistas la denominan “sociedad de la información”, aludiendo al poder que se le asigna al control de las nuevas tecnologías en las decisiones políticas, económicas y culturales.

Ya desde mediados del siglo XX, ante la irrupción de los medios electrónicos que canalizarían la llamada “comunicación de masas”, el debate central adoptó dos líneas de opinión que, con diversas variantes y matices, se mantienen hasta la actualidad<sup>431</sup>. Por un lado, los estudios de la *Mass Communication Research* ponen el acento en los efectos y funciones aparentemente democratizadores de la información y de la cultura promovidas por los nuevos medios, que ayudarían al equilibrio, la armonía social y el desarrollo. Por el otro, los pensadores de la *Escuela de Frankfurt* alertan sobre lo que consideran la degradación de la creatividad y complejidad de la cultura en manos de una industria que trata los bienes y mensajes simbólicos de la misma manera que cualquier otro objeto de consumo, en forma estereotipada, homogeneizante y con fines esencialmente lucrativos.

Matices más o menos, la discusión se profundiza con los estudios de la década del ‘70 sobre los dueños de las grandes cadenas de información y entretenimiento (generalmente empresas oligopólicas de los países centrales) y su capacidad de manipulación en la formación de la llamada “opinión pública” para beneficio de sus intereses económicos e ideológicos, con la consecuente concentración de poder. Intensos debates, realizados sobre todo en el llamado “Tercer Mundo”, impulsaron el reclamo de un “Nuevo Or-

<sup>431</sup> Para una visión más completa del proceso, véase Umberto Eco, *Apocalípticos e Integrados*, Lumen, Barcelona, 1990.

den Informativo” ante organismos internacionales que permitiera escuchar la voz de los más débiles y la diversidad cultural a partir de la democratización de las comunicaciones.

Como respuesta, en 1980, la Conferencia General de la UNESCO aprobó el llamado “Informe McBride” (denominado así por el Presidente de la Comisión, el irlandés Sean MacBride), que proponía la construcción de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación sobre la base de seis principios centrales:

- Poner fin a los desequilibrios y desigualdades que caracterizan la situación en materia de comunicación;
- Eliminar los efectos negativos de los monopolios públicos o privados y de la concentración excesiva;
- Suprimir los obstáculos internos y externos para una circulación libre y una difusión más amplia y mejor equilibrada;
- Salvaguardar la identidad cultural y el derecho de cada nación a la opinión pública mundial sobre sus intereses, sus aspiraciones y sus valores sociales y culturales;
- Reconocer el derecho de todos los pueblos a participar en los intercambios internacionales de información, sobre la base de la equidad, la justicia y su interés mutuo;
- Respetar el derecho del público, de grupos étnicos y sociales, y de los individuos, a acceder a las fuentes de información y a participar activamente en los procesos de comunicación.

Entre las recomendaciones de la Comisión cabe destacar que *“para estos propósitos es esencial el desarrollo comprensivo de políticas nacionales de comunicación ligadas al conjunto de los objetivos del desarrollo social, cultural y económico. Tales políticas deben prever amplias consultas con todos los sectores involucrados y adecuados mecanismos para la participación conjunta de grupos sociales organizados en su definición e implementación”*<sup>432</sup>.

Sin embargo, el neoliberalismo que caracterizó los años ’90, reorientó los debates hacia la “libertad de prensa”, entendida fundamentalmente como libertad de empresa, y la desregulación, impulsados por los grandes conglomerados multimedia que hoy concentran las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), apoyados en la “convergencia digital”

<sup>432</sup> Véase McBride S. (Ed), *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, UNESCO, París, 1982.

que difumina las barreras antes existentes en los diferentes medios (radio, televisión y prensa escrita) e incluso entre diferentes sectores (telecomunicaciones, informática y comunicación de masas). En lugar de la UNESCO, es hoy la OMC la sede de los debates sobre información, cultura o propiedad intelectual<sup>433</sup>.

A su vez, los debates sobre el rol de la sociedad civil y las culturas populares ante el mensaje de los medios masivos de comunicación (*mass-media*) continuaron. Cabe destacar, entre las diversas posturas, aquellas que consideran que los medios agudizan la dependencia y alienación de las poblaciones; aquellas que sostienen que los sectores subalternos resignifican y se reapropian de los mensajes según sus propios universos simbólicos; y las que establecen que los medios pueden hacer posible un ámbito privilegiado de democratización y múltiples voces sectoriales. Por último, para otros, como sintetiza el investigador colombiano Jesús Martín Barbero, “*la función actual de los medios es ayudar a devenir a la sociedad en mercado*”<sup>434</sup> o bien, siguiendo a García Canclini, a los ciudadanos en consumidores.

La sociedad civil junto a algunos gobiernos nacionales que intentan recuperar su capacidad de decisión en estos temas, no ha abandonado la lucha por la democratización de la información y la comunicación frente a una transnacionalización comercial cada día mayor del espacio mediático, que reactualiza el dilema: la comunicación, ¿es un rubro más del mercado o un derecho humano? En diciembre 2003, la Asamblea de las Naciones Unidas decidió realizar una reunión internacional sobre la Sociedad de la Información y prepara otra para noviembre 2005, para la cual las redes de organizaciones sociales ligadas a la problemática y algunos medios nacionales y alternativos están elaborando propuestas comunicacionales que apunten a la construcción de sociedades donde se respeten las diversidades culturales, étnicas, regionales y lingüísticas; que tengan a los derechos humanos y el desarrollo sustentable como ejes centrales y que estén basadas en principios de transparencia, diversidad, participación, justicia social y económica, equidad de género y perspectivas culturales y regionales.

<sup>433</sup> Burch S., León O. y Tamayo E., *Se cayó el sistema. Enredos de la Sociedad de la Información*, Ed. ALAI, Quito, 2004.

<sup>434</sup> Según su ponencia en el marco del Seminario sobre “Cultura y Comunicación” del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (2002).

## Libertad de expresión y medios comunitarios

Es importante recordar a los gobiernos que el respeto a los derechos humanos pasa por la aplicación de los tratados y declaraciones en la materia. De este modo se aspira a consolidar la vida en democracia y el desarrollo sociedades más justas y plurales que ejerzan plenamente el derecho a la información y a la expresión de todas sus diversidades.

La libertad de expresión es un derecho reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura (UNESCO). Estos acuerdos, entre otros, representan el marco legal y político al que se encuentran sujetos los Estados firmantes.

Del mismo modo, la Declaración y Plan de Acción de Santiago de UNESCO (1992) reivindicó el rol y la importancia de los medios comunitarios en la construcción de la ciudadanía. El encuentro sobre “Desafíos a la Libertad de Expresión en el nuevo siglo” de 2001 ya se había expedido sobre la radiodifusión, señalando que *“la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presenta como medio accesible para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de los sectores más empobrecidos o vulnerables de la sociedad. En este sentido, los medios comunitarios de comunicación y difusión vienen insistiendo desde hace tiempo para incluir en las agendas nacionales, estrategias y contenidos que atiendan a las necesidades de estas comunidades. La promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión”*<sup>435</sup>.

El Informe 2002 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también indica que *“dada la importancia que pueden tener estos canales de ejercicio de la libertad de expresión comunitarias, resulta inadmisibles el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. Igualmente preocupante resultan las prácticas que, aún en los casos de funcionamiento en el marco de la legali-*

<sup>435</sup> Véase el texto completo en <http://cidh.oas.org/relatoria/>

dad, importan amenazas de cierre injustificadas o incautación arbitraria de equipos”<sup>436</sup>.

### Durban e internet

La Conferencia de Durban sostiene que *“las comunicaciones mundiales, gracias al empleo de nuevas tecnologías y el incremento de los intercambios interculturales mediante la preservación y la promoción de la diversidad cultural, puede contribuir a la erradicación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia”*<sup>437</sup>. Asimismo, señala a los Estados las posibilidades de utilizar las nuevas tecnologías, incluso Internet, para crear de redes educativas y sensibilizar contra todas las formas de discriminación, promover el respeto de los derechos humanos y la diversidad cultural y subraya la importancia de tomar medidas concretas para que las comunidades marginadas tengan acceso a los medios de comunicación tradicionales y alternativos mediante programas que reflejen sus culturas e idiomas<sup>438</sup>.

También insta a los Estados y alienta al sector privado a que elaboren a través de sus asociaciones profesionales un código de conducta que evite toda forma de estereotipos –en particular las falsas imágenes de trabajadores migrantes y refugiados– basados en el racismo, la discriminación, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. A su vez, plantea la necesidad de instaurar órganos mediadores a nivel nacional e internacional para controlar los mensajes negativos por Internet, en los que participen las organizaciones sociales pertinentes. Al mismo tiempo, alienta la utilización de Internet en forma más extendida –teniendo en cuenta las dificultades de acceso para gran parte de las poblaciones–, como foro de lucha contra el racismo y la discriminación<sup>439</sup>.

En la actualidad, de manera preparatoria para el segundo encuentro de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información a realizarse en noviembre de 2005, las Naciones Unidas han encargado a una comisión de trabajo (WGIG) –conformada por representantes de gobiernos, sector privado, sociedad civil y organismos multilaterales– la tarea de descifrar qué es o debería comprender el gobierno de Internet, qué mecanismos e ins-

<sup>436</sup> *Idem.*

<sup>437</sup> Conferencia Mundial contra el Racismo, párrafo 11 de la Declaración.

<sup>438</sup> Párrafos 141 y 142 del Plan de Acción.

<sup>439</sup> Párrafos 144, 145, 146 y 147 del Plan de Acción.

tancias de decisión e implementación existen o son requeridas. El grupo de la sociedad civil propone que dicho trabajo se fundamente en el marco de los derechos humanos y el desarrollo. Entre los gobiernos hay disconformidad casi unánime con la situación actual, en la cual la mayoría de los países no tiene voz ni voto en la administración de Internet, que está en manos de una empresa (ICANN) registrada bajo la legislación estadounidense.

### Un recorrido por los medios

En los medios gráficos, el lenguaje se transforma en el gran formador de opinión y el principal dispositivo simbólico alrededor del cual se centran distintas formas de discriminación. Si bien el periodismo escrito tiende a ser más cuidadoso en sus expresiones, también las instala de un modo más permanente y supuestamente “legitimado”. Por ejemplo, la prensa escrita tiende a citar hechos ligados a pobres y/o excluidos en la sección de policiales. Del mismo modo, es más común allí encontrar fórmulas de jerarquización de temas, grupos o personas según el lugar que ocupen en el cuerpo de la publicación. Si bien el esfuerzo de algunos periodistas logra, de vez en cuando, extender los límites pautados por el medio, la tendencia general es que las empresas editorializan según sus intereses particulares. Por su parte, los medios gráficos alternativos que intentan expresar la diversidad tienen muchas dificultades para sostenerse y escaso o nulo apoyo estatal.

Como bien ha planteado Bourdieu, la televisión, a partir de su estructura comercial, ha impuesto decisivas transformaciones en las últimas décadas tanto en el conjunto del periodismo como en todo el campo cultural, político y social: “*La TV, que pretende ser un instrumento que refleja la realidad, acaba convirtiéndose en un instrumento que crea una realidad*”<sup>440</sup>. El peso de la economía (los anunciantes) va seleccionando formas y contenidos acordes a los intereses de los sectores más poderosos que invierten en ella, de modo tal que “construye” la agenda diaria, poniendo en riesgo la diversidad de opiniones, voces y problemáticas que deberían nutrir la democracia. En este ámbito, la discriminación está dada tanto por lo que se muestra y “naturaliza” –el consumismo, la competencia, una estética ajena a las mayorías, etc.– como también por lo que sistemáticamente tiende a minimizar: la diversidad cultural, económica y social.

<sup>440</sup> Bourdieu P., *Sobre la televisión*, Anagrama, Barcelona, 2001.

La radio es el medio de comunicación más cercano a las poblaciones de todo el mundo. El lenguaje oral recupera una de las más antiguas formas de intercambio humano, no requiere determinados niveles de instrucción, da pleno espacio a la emoción, se siente como una compañía y se puede escuchar en todo lugar haciendo cualquier tarea. Es, por lo tanto, el medio más adecuado para brindar voz a los grupos y sectores sociales más postergados o discriminados. Sin embargo, dado que aún no se ha derogado la Ley de Radiodifusión (N° 22.285), sancionada durante la dictadura militar 1976 – 1983, las frecuencias se adjudican en Argentina sólo a ‘personas físicas o sociedades comerciales’ (art. 45), negándose a otro tipo de organizaciones. Profundizada en su aplicación a lo largo de los años ’90, esta ley abrió las puertas a la concentración de la propiedad de los medios, convirtiéndolos en oligopolios y negando la democratización de los mismos<sup>441</sup>. A su vez, por ser un medio de tan alto impacto social, se vuelve más peligrosa su fuerza cuando es usada para discriminar o excluir. Baste señalar, como ejemplo, la forma en que “se filtran” allí los cantitos estigmatizantes y agresivos de las hinchadas de fútbol.

A pesar de sus diferencias de estructura y lenguaje, los principales medios de comunicación comparten cotidianos ejemplos de discriminación hacia diversos sectores y grupos. Veamos algunos ejemplos:

• **Pobres y/o excluidos**<sup>442</sup>

A nivel individual, la vieja tradición periodística visibiliza a los pobres y/o excluidos sólo en la sección policiales, alimentando la imagen discriminadora pobre-delincuente-marginal-peligroso. Cada vez con mayor frecuencia ese estereotipo se liga a niñez-adolescencia, en una preocupante asimilación a lo sospechoso y amenazante. Con mucha menor presencia aparecen en la sección de información general –ligados a pedidos de solidaridad por una operación costosa o a necesidades de cualquier tipo en una situación difícil (una familia en la calle, ancianos desamparados, etc.)– en otro este-

<sup>441</sup> Una interesante iniciativa de carreras de comunicación de universidades nacionales, gremios de la comunicación, organismos de derechos humanos, asociaciones de radios comunitarias y otras organizaciones sociales han dado forma a la “Iniciativa Ciudadana para una Ley de Radiodifusión para la Democracia” que garantice el “pluralismo informativo y cultural”. Este proyecto fue presentado en el Congreso Nacional y difundido por distintos medios. Véase *Página 12*, 27 de agosto de 2004.

<sup>442</sup> Véase el Eje Transversal *Pobreza y Exclusión Social*.



reotipo: el de “los pobrecitos” que hay que ayudar porque solos nunca pueden/saben salir de su condición. Las causas estructurales de los problemas económicos y sociales pocas veces contextualizan las notas, de modo tal que la “culpabilización de la víctima” es ya una connotación implícita.

A nivel colectivo, suelen también aparecer en representaciones amenazadoras del “orden público” –en este caso en la sección de política nacional– emergiendo como noticia cuando cortan rutas, queman gomas, saltan vallas, interrumpen el tránsito, agreden policías, etc. Últimamente generalizados entre los “piqueteros”, pero con variadas caracterizaciones sectoriales y territoriales, son permanentemente asociados a lo peligroso, molesto, incontrolable, amenazador; nunca en sus actitudes constructivas. La “culpabilización” sigue connotada y la contextualización ausente. Por el contrario, cuando las manifestaciones provienen de los sectores medios (ahorristas, por la seguridad, etc.), los medios de comunicación suelen caracterizarlas automáticamente de “protestas pacíficas”.

• **Etario**<sup>443</sup>

Como ha sido señalado, cada vez se relaciona más la situación de pobreza y exclusión con la condición de joven y de “peligro” para los ciudadanos, ligándolos a la delincuencia, la droga, el VIH-SIDA y la violencia. No hay comprensión contextual de la problemática. Un ejemplo es el “asombro” frente a la violencia en las escuelas, como si ello no tuviera ninguna relación con las distintas formas de violencia preexistentes en la sociedad y la familia. En general se los considera inimputables, excepto para el delito, donde cada vez se los hace aparecer más responsables, sin atenuantes por causas socio-económicas y de privación afectiva.

La imagen de los jóvenes que van “construyendo” los medios en su conjunto es francamente discriminatoria de sus capacidades. Si se trata de jóvenes pobres, o bien están delinquiendo o en la esquina “sin hacer nada”, en barras violentas, saturando comisarías y cárceles, adictos a los videojuegos o la TV, bebiendo en exceso o drogándose, haciendo disturbios en la calle, bailantas o discotecas. Si son jóvenes de sectores medios o altos, se los percibe obsesionados por el cuerpo y el consumo, como objetos permanentes de marketing o como “modelos sociales”. Como comentaron periodistas que cubrieron en 2004 la inundación de Santa Fe, no suele rescatarse

<sup>443</sup> Véase el capítulo *Etario*.

el esfuerzo solidario de jóvenes de todo el país, amparándose en el estereotipo de la “juventud sin rumbo”, sin preguntarse por las causas de este encasillamiento<sup>444</sup>.

Los adultos mayores no son visibilizados en los medios, excepto en alguna nota de investigación cuantitativa (suben los porcentajes de violencia intrafamiliar, de población en geriátricos, etc.). Raramente aparecen seres humanos concretos detrás de esas notas que profundicen la problemática, excepto si se trata de personajes famosos, que dan para “notas de color”. Aparecen cada vez más como víctimas de hechos delictivos en las secciones policiales, donde se lamenta su indefensión ante los ataques pero no se analizan las causas de ella. Puesto que en Argentina es proporcionalmente reducido el número de ancianos que accede al consumo (turismo, vestimenta, etc.), este sector de la población es usualmente marginado en los medios.

#### • Indígenas<sup>445</sup>

En este caso, la discriminación pasa por la invisibilidad casi total. Sólo aparecen en los medios cuando hay algún caso muy resonante, casi siempre ligado a un conflicto de tierras con terratenientes o empresas que pretenden desalojarlos, sin que se contextualice con sus derechos ancestrales reconocidos constitucionalmente. Habitualmente se los trata en forma estereotipada, como si no estuvieran netamente diferenciados por etnias, geografías y procesos históricos particulares.

Los periodistas interesados en este tema informan sobre la dificultad para preparar informes o investigaciones sobre esta materia, toda vez que las notas son relegadas “para otra ocasión” o caracterizadas como “pálidas” (una mezcla de situación triste, sin solución y carente de interés para la mayoría). En general, las recomendaciones de organismos internacionales sobre estos temas no son difundidas.

Una forma importante de discriminación se produce en los medios radiales de las provincias con fuerte multilingüismo. Por ejemplo, en Salta se hablan siete lenguas indígenas pero toda la programación sigue siendo en castellano. Lo mismo sucede en otras regiones del país.

<sup>444</sup> Entrevista del equipo en Buenos Aires, octubre 2004.

<sup>445</sup> Véase el capítulo *Etnico-Nacional*.

• **Afrodescendientes, gitanos y otros grupos étnicos**<sup>446</sup>

Los medios masivos contribuyen a fortalecer el mito nacional de que “en Argentina no hay negros”, invisibilizándolos como colectivo social de fuerte presencia histórica y actual, y mostrándolos en forma de “casos” individuales con rasgos de exotismo. A su vez, la publicidad suele usar imágenes de hombres y mujeres de tez negra asimilándolos a estereotipos de atracción sexual y cosificados en esa condición.

Para el caso de los gitanos la situación es aún peor, pues se agregan fuertes componentes de discriminación, haciéndose eco de prejuicios sociales muy arraigados que los relacionan con el robo, la vagancia y la mentira. Como ya fue indicado, se ha denunciado al INADI el caso de una telenovela cuyos protagonistas principales se presentaban como gitanos asociados a esta estigmatización<sup>447</sup>.

Podemos decir, en general, que tanto con los indígenas como con los afrodescendientes, gitanos y demás poblaciones étnicas que conforman el país, existe una marcada invisibilización que parece relacionarse con formas sutiles de racismo institucionalizado, destinado a no erosionar el imaginario social blanco/europeo/cristiano supuestamente mayoritario en Argentina.

• **Género**<sup>448</sup>

En la mayoría de los casos, los roles protagónicos en los medios de comunicación son reservados al género masculino: los que hablan son varones, el plural es masculino y son pocas las mujeres que tienen voz propia. Son bien conocidas las formas despectivas que se aplicaron a las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, quienes durante muchos años eran identificadas en los medios nacionales como “las locas de la Plaza”. Esto incluso ocurre en los conflictos de fuerte contenido social: “*se habla siempre de los piqueteros, y la mayoría de las que componen ese movimiento social y ponen el cuerpo en la calle son mujeres*”<sup>449</sup>.

Los Encuentros Nacionales de Mujeres que se vienen realizando en los últimos años con convocatorias masivas no “aparecen” en la prensa escrita

<sup>446</sup> Véase el capítulo *Étnico-Nacional*.

<sup>447</sup> Véase el apartado “Comunidades Gitanas y Pueblos Rom” en el capítulo *Étnico - Nacional*.

<sup>448</sup> Véase el capítulo *Género*.

<sup>449</sup> Entrevista del equipo en Buenos Aires, 2004.

o audiovisual como eventos significativos a ser informados sino que sólo son aludidos en forma parcial y estigmatizante a partir de hechos puntuales vistos como “escandalosos”.

Sumado a esto, el lenguaje utilizado para referirse a mujeres en situación de prostitución es habitualmente discriminador. Existe una suerte de identidad “naturalizada” que ignora el contexto social y que las asocia al mundo de las drogas, la corrupción policial y el SIDA, pasándose por alto que son las prostitutas quienes promueven el uso del preservativo, mientras que son los “clientes” quienes no quieren usarlos. A su vez, casi nunca se comenta que la mayoría de estas mujeres son madres que mantienen con su trabajo a sus hijos, como si ser madre y trabajadora sexual fuera una suerte de hecho contranatura.

En los casos de abusos o violaciones, la víctima queda siempre sutilmente bajo sospecha: *“caminaba sola de noche...”*, *“llevaba minifalda...”*, *“esperaba el colectivo de madrugada junto a un terreno baldío...”*, *“subió al auto de un conocido...”*; en definitiva, *“se lo buscó”*.

Aún los casos de asesinato son explicados como crímenes pasionales –se supone que tuvo sexo con el asesino o tenía un amante o amenazó con divorciarse, etc.–, con lo cual la conducta masculina queda atenuada por “emoción violenta”. Lo mismo sucede con la violencia doméstica, que queda bajo un difuso manto de “vida privada”, aunque crezcan las denuncias y los hechos no denunciados al ritmo de la crisis laboral y social.

Las secciones específicamente “femeninas” de los medios, salvo honrosas excepciones, están exclusivamente dedicadas al estereotipo machista: modas, cocina, decoración, hijos, horóscopo, chismes de la farándula y consejos “del corazón”, confirmando el prejuicio de que el mundo de las mujeres pasa por esos intereses, más allá de que eventualmente algunas se destaquen en mundos “masculinos” como la ciencia, la política o el deporte. En la actualidad, aún cuando hay más mujeres que hombres trabajando fuera del hogar y un porcentaje cada vez mayor de mujeres cabeza de familia (“feminización de la pobreza”), los estereotipos discriminadores se reactualizan a sí mismos.

En este marco, el tratamiento de la imagen corporal es paradigmático con respecto a prejuicios, discriminaciones y estigmatizaciones: la mujer es habitualmente vista como objeto sexual y los cuerpos femeninos “valiosos” son siempre delgados, blancos o bronceados (no naturalmente oscuros, a menos que sean de tez negra como elemento exótico y ajeno), preferente-

mente de ojos claros, sonrientes y prolijamente “producidos” (término sacado del espacio publicitario y “naturalizado” para la vida diaria). Ocurre la misma retroalimentación de que hablábamos en el párrafo anterior, al margen de los contextos reales existentes en un país de mayorías mestizas, multiétnico y multicultural, con variadas nacionalidades de origen en su seno. No es de extrañar, entonces, la extensión entre las adolescentes de enfermedades como la bulimia y la anorexia, la proliferación de intervenciones quirúrgicas estéticas y la obsesión por la moda, cuando se transmite todo el tiempo por los medios y la publicidad que cualquier cuerpo distinto a ese modelo idealizado y ajeno a las mayorías argentinas no es valorizado.

• **Orientación sexual**<sup>450</sup>

Las personas con orientación sexual diferente de la considerada “normal” (heterosexual) comparten en los medios gran parte de los prejuicios y discriminaciones relacionados con el mundo femenino pobre. Homosexuales y travestis son usualmente asociados a la prostitución, la droga, la violencia y los crímenes “pasionales”, mientras que las lesbianas son casi “invisibles”. Es común asumir la postura de la Iglesia Católica sobre ellos o con declaraciones “científicas”, que casi siempre tienden a caracterizar la situación como ligada a problemas cromosómicos, de “enfermedad” y no de orientación sexual. Particularmente en radio y televisión existe una fuerte impronta homofóbica, reiterándose chanzas y caricaturas sobre homosexuales, lesbianas y travestis en la mayoría de los programas.

• **Migrantes**<sup>451</sup>

Estos sectores, particularmente los que provienen de países limítrofes, son mayoritariamente pobres en busca de trabajo y futuro. Padecen las mismas discriminaciones y prejuicios del resto de los excluidos en las caracterizaciones de los medios, potenciados por estereotipos que lindan con la xenofobia y el racismo. También ellos suelen aparecer en forma individual en las páginas de policiales, relacionando el origen nacional con el delito. No resultan extraños mensajes como “ *fueron detenidos tres ladrones en el asalto: dos eran de origen ...*”, afianzando el estigma al establecer una correlación directa entre el lugar de procedencia y el delito.

<sup>450</sup> Véase el capítulo *Identidad Sexual*.

<sup>451</sup> Véase el capítulo *Migrantes y Refugiados*.

Del mismo modo, se relaciona frecuentemente a personas de nacionalidades latinoamericanas con delitos, utilizando el gentilicio cuando no es inherente al tema tratado, de modo que se van conformando estereotipos muy difíciles de desarmar. Lo mismo sucede con los de origen africano, que suelen ser tratados de modo paternalista y en ocasiones como parte de “notas de color” con ribetes exóticos. No se contextualiza la situación de los países de donde debieron partir por condiciones adversas.

Cabe destacar que, sumado al hecho de que la Ley de Radiodifusión vigente sólo contempla la posibilidad de asignar licencias a ciudadanos argentinos, no hay secciones ni espacios previstos para la información sobre las distintas culturas que conforman nuestra población, como si ésta estuviera homogéneamente compuesta por una abrumadora mayoría de origen europeo/occidental. El estereotipo de que “descendemos de los barcos” (connotando un supuesto origen europeo) aún funciona de manera hegemónica.

#### • **Discapacidad**<sup>452</sup>

En los últimos años ha aumentado su “visibilidad” en los medios ya que, según los periodistas de las secciones que los incluyen, “venden bien”<sup>453</sup>. Sin embargo, se observa que se prioriza la inclusión de personas con problemas congénitos y no de aquellas que han adquirido alguna discapacidad por la edad o accidentes laborales (que son muchos) y, en general, es marcado el tono paternalista, acentuando los logros obtenidos por el esfuerzo individual más que apelando a soluciones estructurales (intérpretes de señas, barreras arquitectónicas y acceso a medios de transporte, integración de los niños con necesidades especiales a escuelas y actividades comunes, etc.).

En este campo, se dan situaciones contradictorias. Por un lado, un grupo de periodistas de distintos medios está trabajando en la redacción de una guía de estilo periodístico para informar sobre discapacidad, siguiendo ejemplos de España y Colombia, mientras que, por el otro, son muy comunes los “chistes” y burlas a personas con alguna forma de discapacidad, sobre todo en programas supuestamente “humorísticos” de radio y televisión.

#### • **Político-Ideológico**<sup>454</sup>

Cada medio adscribe a una orientación político-ideológica, que impregna no sólo las editoriales sino los contenidos, creando la ilusión de objetividad

<sup>452</sup> Véase el capítulo *Necesidades Especiales*.

<sup>453</sup> Entrevista del equipo en Buenos Aires, 2004.

informativa que en realidad es equívoca, puesto que se trata de una selección conciente. Los referentes consultados, los temas y datos elegidos, avalan la postura editorial y, en ciertos temas ligados a los intereses corporativos del sector, la manipulación de la información es muy ostensible. En el caso de la guerra en Irak, por ejemplo, la mayoría de los medios optó por repetir los motivos formulados por Estados Unidos para justificar la invasión (presunta existencia de armas de destrucción masiva, ente otras) sin dar espacio ni crédito a otras fuentes de información. Otra manera de discriminar a personas, organizaciones, temas y datos es “invisibilizarlos” o bien, rotular a los “adversarios” con nombres estigmatizantes que juegan con la ironía, como por ejemplo, hablando de “los globalifóbicos”.

#### • Religión<sup>455</sup>

Pese a la existencia de diversas religiones en el seno de la sociedad argentina, algunas muy arraigadas y ligadas al fenómeno de la diversidad de pueblos que la compusieron y continúan integrándola, los medios suelen conformarse con la versión única de que la inmensa mayoría de los ciudadanos son católicos militantes. Toda alusión a la diversidad de religiones es vista como “otras”, diferentes a la “norma” y caracterizadas como marginales o reducidas, siempre “no convencionales”.

Asimismo, es habitual que se mantenga una sutil relación entre viejos y nuevos estereotipos: pervive un marcado antisemitismo, sumado a una fuerte islamofobia, etc. Las formas de discriminación para la espiritualidad indígena se presentan en la folklorización o la invisibilización total. La tendencia reciente de algunos grupos poblacionales de sectores medios (preferentemente mujeres y jóvenes de ambos sexos) a acercarse a religiones orientales o chamánicas en busca de mayor espiritualidad, son rápidamente asociadas a actitudes “hippies” de décadas pasadas, modas pasajeras o vinculadas al consumo de drogas. Del mismo modo, las nuevas formas de religiosidad de los sectores populares son automáticamente caracterizadas de “sectas”.

#### • Buenos Aires y el país

La discriminación hacia algunas zonas del país es nítida en los medios: “ca-

<sup>454</sup> Véase el capítulo *Político-Ideológico*.

<sup>455</sup> Véase el capítulo *Religión*.

pital-interior” es una caracterización profundamente desbalanceada. En realidad, los medios “nacionales” reflejan sólo lo que pasa en Buenos Aires, con todos los detalles, mientras que el resto del país aparece cuando se dan catástrofes naturales (inundaciones, tormentas con tornados, etc.) o “casos” llamativos que pueden aumentar la venta (abusos y violaciones múltiples, chicos que balean a sus compañeros en la escuela, etc.). En ciertos casos, aparecen pequeñas investigaciones en alguna zona o notas ligadas al turismo (para los habitantes de la capital del país), pero la realidad de las diferentes provincias queda escamoteada. Esto tiene directa relación con el hecho de que la mayoría de los compradores de diarios y revistas “nacionales”, así como los principales avisadores de publicidad en televisión, sean de la ciudad de Buenos Aires, lo que confirma la impresión de que estos medios operan, como cualquier otra empresa comercial, en función del lucro sin asumir el rol de vehículos de información general. Esto es particularmente grave para las zonas más desprotegidas del país porque su “invisibilidad” afianza su aislamiento y pobreza.

#### • Sección Deportes: una “vidriera” de discriminaciones

En este caso se expresan con mayor visibilidad las matrices sociales y culturales de la discriminación. El deporte genera mecanismos pasionales y tiene fuerte arraigo en la población, en especial la masculina. A su vez, los medios –y el mercado que los sostiene– potencia esos arraigos y los amplifica. Es notable cómo los “cantitos” de las hinchadas en la cancha –que los medios, en especial radio y televisión, dejan filtrar con excesiva permisividad– condensan distintos tipos de discriminaciones. A los viejos componentes discriminadores (de la década del ’60, “*judíos, judíos, al agua del río*”) se suman otros ligados sobre todo a migrantes bolivianos y peruanos de los ’80 y ’90, muy agresivos y denigratorios, coincidiendo con una etapa de la sociedad argentina muy discriminatoria, que los colocó como chivos expiatorios de la falta de trabajo. A ellos también se suman otros sujetos habitualmente discriminados como destinatarios de cánticos fuertemente prejuiciosos (“*son todos negros, son todos putos*”). Lo que se nota en las últimas décadas, según periodistas especializados en deportes, es que los adversarios de épocas anteriores se han ido convirtiendo cada vez más en enemigos y se festeja tanto el triunfo propio como el fracaso ajeno, con una agresividad y violencia en aumento. En el mismo sentido, se ha agravado un nacionalismo atávico, que pone en el otro la suma de las descalificaciones: ha-



ce un tiempo un medio tituló en tapa, sobre la llegada de un equipo brasileño, “*¡Se vienen los macacos!*”<sup>456</sup>.

No es casual que este discurso exacerbado esté asociado a la consolidación de las “barras bravas” como núcleo central de las hinchadas de fútbol en los ‘80 y ‘90, como fuerza de choque organizada, sumamente violentas y financiadas por empresarios y políticos. En su discurso y su accionar se reconoce fácilmente una lógica muy cercana al fascismo, donde el uso de la fuerza (relacionada con la masculinidad) es central como valor positivo, llegando incluso a verse cruces svásticas en el Gran Buenos Aires.

Los medios, como parte del mercado, discriminan algunos deportes (que no “aparecen” o lo hacen con mucha menor frecuencia) en función de otros que “venden más”. Es una lógica que excede lo deportivo pero que se enfatiza en este caso. Mientras que, por ejemplo, una mujer patinadora tendrá muy poco espacio en la sección, el Polo, que ha generado un mercado propio entre sectores sociales de alto poder adquisitivo (y que invierten en publicidad), tiene cada vez más espacio. En un mundo progresivamente “espectacularizado”, el show deportivo es central.

En este sentido, es de destacar el silencio que rodeó al hecho de que deportistas fueran detenidos-desaparecidos durante la dictadura militar 1976-1983, situación que se prolongó en la democracia, salvo algún caso aislado. A su vez, los Juegos Paraolímpicos, entre personas con diversas formas de discapacidad, genera muy poco espacio en los medios.

#### • Internet

Como ya citara la Conferencia de Durban, las nuevas formas de comunicación tienen un doble carácter. Por un lado, son sitios de emisión de estereotipos y mensajes estigmatizantes de distintos sectores sociales (los video juegos están plagados de ejemplos) que es imprescindible controlar en la medida de lo posible. Por otro lado, las potencialidades de este nuevo medio pueden ser utilizadas para visibilizar a los sectores y colectivos discriminados del país, facilitándoles el acceso al mismo y la capacitación adecuada (con la tecnología apropiada, en las distintas zonas) para la articulación con sus pares tanto a nivel local como regional y mundial.

*Véanse especialmente las propuestas N° 1 - 42, 204 - 218.*

<sup>456</sup> Entrevista del equipo en Buenos Aires, 2004.

# SALUD

Si bien son las modificaciones en las condiciones de salubridad colectiva –agua potable, drenajes, sistemas de limpieza urbanos, etc.– y el mejoramiento de las condiciones de vida –alimentación, educación, vivienda, prevención– los factores que más inciden en el descenso de las tasas de morbilidad y mortalidad de las mayorías poblacionales, es sin embargo la atención médica la que aparece ante el conjunto social como el agente fundamental de estas transformaciones.

Esta concepción que asigna al saber médico primacía por sobre todo otro factor fue caracterizada por el antropólogo Eduardo Menéndez como “Modelo Médico Hegemónico”, describiéndola como *“aquel conjunto de prácticas, saberes y teorías generados por el desarrollo de lo que se conoce como medicina científica, el cual desde fines del siglo XVIII ha ido logrando establecer como subalternas al conjunto de prácticas, saberes e ideologías teóricas al momento dominantes en los conjuntos sociales, hasta lograr identificarse como la única forma de atender la enfermedad, legitimada tanto por criterios científicos como por el Estado”*<sup>457</sup>.

En Argentina, la formación médica institucionalizada ha incorporado la incidencia de la dinámica socio-económica en los programas de estudio de manera marginal, con la consecuente “naturalización” de ciertas variables que actúan reproduciendo muchas de las condiciones del sistema social en el que operan. El rasgo dominante es el biologismo, como factor que garantiza la cientificidad del modelo y la jerarquización respecto de otros facto-

<sup>457</sup> Sus rasgos estructurales son “biologismo, individualismo, ahistoricidad, asocialidad, mercantilismo, eficacia pragmática, asimetría, autoritarismo, participación subordinada y pasiva del paciente, exclusión del conocimiento del consumidor, legitimación jurídica, profesionalización formalizada, identificación con la racionalidad científica, tendencias inductivas al consumo médico”. Véase Menéndez E., “Modelo Médico Hegemónico, crisis socioeconómica y estrategias de acción del sector salud” en *Cuadernos Médico Sociales*, N° 33, Rosario, 1985.

res explicativos. Para la práctica médica, la enfermedad es un hecho natural, biológico y no un hecho socio-histórico. Los procesos económicos, sociales, culturales, psicológicos y ambientales ocupan un segundo plano no sólo en la práctica clínica sino también en los estudios epidemiológicos que trabajan con series históricas de corta duración y variables fundamentalmente biológicas como sexo y edad.

En la actualidad, coexisten en nuestro país, con una amplia y desigual aceptación y difusión, diversas prácticas en el ámbito de la salud. En forma paralela a la medicina profesional oficializada se encuentran la llamada “medicina popular” –que combina diversos principios, desde los conocimientos desarrollados por las culturas de los pueblos originarios hasta elementos hispano-coloniales y de poblaciones migrantes– y las llamadas “medicinas alternativas” (acupuntura, homeopatía, etc.)<sup>458</sup>.

El reconocimiento de estas formas “no convencionales” de la práctica médica se relaciona en gran medida con la búsqueda de alternativas terapéuticas frente a un sistema altamente tecnificado, de difícil comprensión, costoso y muchas veces poco accesible para el paciente. En este sentido, la puja simbólica entre prácticas hegemónicas y subalternas se da al interior de una sociedad en la que el Estado debe cumplir un rol indelegable. Como se puntualizará más adelante para el caso argentino, la retirada del Estado de la función de planeamiento y control tuvo como consecuencia no sólo un avance del “mercado”<sup>459</sup> sino también la adopción sistemática de “soluciones de emergencia” en las que se prioriza la dimensión reparadora de la atención médica por sobre el cuidado integral de la salud.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) en su Constitución de 1948 define a la salud como “*un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de afecciones o enfermedades*”. Esta concepción es ratificada en la Conferencia de Alma Ata de 1978 con la adopción del concepto de “Atención Primaria de la Salud”, que establece a la salud como un derecho humano, cuyo cuidado debe priorizar la lucha contra las causas de las enfermedades en los lugares de vida y de trabajo de las poblaciones.

<sup>458</sup> Ya desde mediados del siglo XIX, tenemos referencias respecto a disputas entre estos tipos de prácticas médicas: “*El ejercicio de la Medicina Científica es impracticable en el campo como medio de subsistencia: no hay un Don, una Doña que no receten, (...) curanderas de palabra y de brujería, una infinidad de fanáticos de todas las herejías del arte de curar, a saber, la homeopatía, la medicina de Leroy, la de Giles...*”. Informe de A. Michaut (1888), citado por Guerrino A., *La medicina en la conquista del desierto*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1984.

La atención primaria de la salud incluye como mínimo: educación sobre los problemas sanitarios prevalentes y los métodos para prevenirlos y controlarlos; promoción sobre el suministro de alimentación y de correcta nutrición; adecuado suministro de agua potable y saneamiento básico; asistencia materna e infantil, incluyendo la planificación familiar; inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; prevención y control de las enfermedades endémicas locales; apropiado tratamiento de las enfermedades comunes y los traumatismos, y provisión de los medicamentos esenciales. Sin embargo, el contenido de la Declaración fue muchas veces malinterpretado en sentido de atribuirle a un tipo de atención periférica y de bajo costo para los pobres<sup>460</sup>.

De este modo, una de las características fundamentales de esta perspectiva –apoyada y recuperada en Declaraciones, Pactos y Conferencias Mundiales<sup>461</sup>– es que, siendo la salud un derecho humano, es en la decisión política del Estado que recae el peso y la responsabilidad de su cuidado integral.

### **El sistema sanitario actual**

Como ha sido indicado, las condiciones y medio ambiente de vida y de trabajo son las principales responsables de la situación de enfermedad de amplios sectores poblacionales. Para los 17 millones de personas que sobreviven en situaciones de pobreza y los 6,5 millones que lo hacen en situaciones de indigencia, nuestro sistema de salud refuerza la situación de desigualdad existente, ofreciéndoles menor acceso a prácticas de prevención y reparación de la enfermedad. Los indicadores de salud evidencian esta situación al reproducir casi en paralelo las desigualdades en parámetros básicos, tales como mortalidad infantil, esperanza de vida o posibilidad de enfermar o morir de tuberculosis o SIDA.

<sup>459</sup> Téngase presente el debate respecto del patentamiento del descubrimiento del Genoma Humano por parte de la empresa PE Celera Genomics y los esfuerzos mundiales por acelerar la investigación con el objeto de declarar ese hallazgo “bien de la humanidad”.

<sup>460</sup> Tejada de Rivero D., “Alma-Ata, 25 años después” en *Perspectivas de Salud*, Vol. 8, N° 2, OPS, Washington, 2003. Véase el texto completo de la Declaración en [http://www.ops.org.bo/alma\\_atta/](http://www.ops.org.bo/alma_atta/).

<sup>461</sup> Véase, en particular, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 12) y su Protocolo Adicional (art. 9-12), la Conferencia Regional de las Américas (parágrafo 6) y la Conferencia Mundial contra el Racismo (parágrafo 110, b).

La Atención Médica en nuestro país está estructurada en tres subsectores –Estatad, de la Seguridad Social y Privado– que, si bien interactúan entre sí en el macrosistema, conforman tres sistemas independientes que responden a lógicas propias en las que intervienen, en diversa medida, tanto el Estado como el mercado. Esto provoca heterogeneidad y fragmentación, con una desigual asignación de los recursos y fuertes diferencias a nivel territorial y sectorial, que en la práctica implican una importante carencia prestacional para grandes sectores de la población.

El subsector estatal –compuesto por establecimientos nacionales, provinciales y municipales– tiene a su cargo la atención exclusiva de la salud del 48% de la población (el 56% en la franja etaria de 0 a 30 años), ascendiendo a más del 60% en las provincias de Chaco, Chubut, Formosa, Santiago del Estero y Salta<sup>462</sup>. Estas últimas tasas coinciden con las más bajas de médicos por habitante (Chaco, Chubut, Formosa, Misiones y Santiago del Estero) y con las más altas de desnutrición infantil (Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones y Tucumán). En la actualidad, este subsector cubre también a gran parte de los sectores antes atendidos por la Seguridad Social, debido al intenso empobrecimiento de la población argentina en las últimas décadas.

Por otra parte, Argentina es uno de los países latinoamericanos que en la década del '90 adopta la reforma del sector salud promovida por los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional), basándose en las recetas del modelo neoliberal (contracción del gasto público, apertura al capital transnacional y reformulación del Estado por vía de las privatizaciones). Esta reforma, al irse instalando en forma gradual, silenciosa y sostenida, está profundizando la transformación de la *salud como derecho* –que fue el espíritu de las concepciones de la OMS descriptas– en *salud como mercancía*, fragmentando, a su vez, la visualización de estos cambios en su conjunto<sup>463</sup>.

En este sentido, las políticas de ajuste en el sector de la salud pública desmantelaron muchos establecimientos y prestaciones que son el único servicio posible para la mayoría de la población. Por otra parte, las medidas

<sup>462</sup> Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

<sup>463</sup> Véase Laurell A.C., "La salud. De derecho social a mercancía" en *Nuevas tendencias y alternativas en el sector salud*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1995; Merhy E., Waitzkin H. e Iriart C., *Managed Care. Alternativas de Gestao en Saúde*, Editorial Prohasa - Fundación Getulio Vargas, Sao Paulo, 1998; Stocker K., Waitzkin H. e Iriart C., "The exportation of managed care to Latin America" en *New England Journal Medical*, 1999.

propuestas en el marco de la reforma de los '90 respecto de los llamados "hospitales de autogestión" implican en realidad el autofinanciamiento de los establecimientos (se intenta que la reducción o el no incremento del financiamiento público sea reemplazado por el recupero de los montos de las prestaciones a Obras Sociales y empresas de medicina prepaga), estableciendo nuevas barreras al ingreso por medio de la implementación cobros compulsivos de "contribuciones" en hospitales, centros de salud y salitas periféricas, lo que hace que muchos se autoexcluyan de la atención.

Otra de las manifestaciones de estos cambios fue la introducción en la Seguridad Social de grupos financieros que se presentan como *gerenciadoras*<sup>464</sup> (administración privada de los fondos) para mejorar la "crisis" del sistema<sup>465</sup>. Estos grupos ingresan tanto a las Obras Sociales nacionales y provinciales como a las sindicales, a las que manejan en función exclusiva del lucro, ganando entre el 20% y 25% del total del gasto y limitando las prestaciones a los beneficiarios (es decir, restringiendo todas aquéllas que están por fuera del Programa Médico Obligatorio), al no permitir una importante cantidad de prácticas necesarias para el diagnóstico y reconociendo sólo parcialmente a las patologías que incluyen tratamientos costosos<sup>466</sup>. Estos mismos grupos procuran instalarse en el subsector estatal a través de los seguros provinciales de salud y de la prestación de servicios específicos (facturación, informatización, etc.)<sup>467</sup>.

La Organización Panamericana de la Salud ha señalado que desde el

<sup>464</sup> Para un análisis regional del proceso en los tres subsectores, véase Iriart C., Merhy E. y Waitzkin H., *La atención gerenciada en América Latina. Su papel en la reforma de los sistemas de salud*, Instituto de Estudios y Formación – CTA, Buenos Aires, 1999.

<sup>465</sup> En el año 2000, la Superintendencia de Seguros de Salud hizo público el déficit de las Obras Sociales a los prestadores (\$ 3.500 millones), sin mencionar que la deuda que el Estado y los aportes patronales tenían con ellas era muy superior a esa cifra. Por lo tanto, constituía una de las causas principales del déficit, sumada a la disminución del número de afiliados por la desindustrialización provocada por el modelo de los '90 y el aumento del costo de los productos del "complejo médico industrial".

<sup>466</sup> Como denuncian reiteradamente pacientes insulino-dependientes, portadores de VIH, hepatitis B y C, esclerosis múltiple, miastenias graves y de tumores que no responden a los tratamientos convencionales, etc. Entrevistas del equipo en Buenos Aires y Córdoba, 2004.

<sup>467</sup> Una solicitud impulsada por el Foro Social de Salud en 2004 –firmada por personalidades encabezadas por Adolfo Pérez Esquivel– dice que el Plan Federal de Salud impulsado por el Ministerio de Salud y Ambiente "no establece que la salud es un derecho universal" e "insiste con las políticas focalizadas de seguros y canastas básicas promovidas por el Banco Mundial en los '90".

inicio del plan de convertibilidad monetaria de 1991, “los bienes públicos como la salud, la educación y previsión social, cuya provisión y regulación había estado históricamente a cargo del Estado, perdieron eficacia operativa, eficiencia y equidad distributiva; asimismo se redujo su cobertura y la calidad de sus prestaciones”<sup>468</sup>.

En lo que hace al problema de la discriminación, resulta prioritario enfatizar el análisis en este subsector estatal, ya que opera como receptor primario de las demandas de atención de salud de la mayoría de la población del país y depende de las decisiones del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación y de las dependencias concurrentes provinciales y municipales. Algunos de los problemas más importantes del modelo actual detectados son los siguientes:

*Marcada inequidad en el acceso municipal, provincial y nacional.*

Esto se ve reflejado en el estado de salud de la población y en la asignación de los recursos. Según datos oficiales, la mortalidad infantil es tres veces mayor en provincias como Corrientes, Formosa y Jujuy que en la ciudad de Buenos Aires. La mortalidad materna en Chaco y Jujuy supera en 500% a la de Neuquén. Las mismas diferencias se ven en los presupuestos asignados, cantidad de camas por habitante, personal sanitario, tecnología, provisión de medicamentos, etc.<sup>469</sup>.

*Aumento regresivo de la tendencia de los indicadores de morbilidad y mortalidad.*

En el 2002 la tasa de mortalidad infantil (menores de un año) subió del 16,3 al 16,8 por mil como emergente de la crisis económica que venía sufriendo el país<sup>470</sup>. En este sentido, Argentina está muchos puestos por debajo en la escala comparativa con otros países americanos (algunos con mayores índices de pobreza)<sup>471</sup>:

<sup>468</sup> OPS, *Las condiciones de salud en las Américas*, 1994.

<sup>469</sup> Fuente: Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, 2003.

<sup>470</sup> A partir de 2003 se inicia una leve recuperación (16,5 por mil) que se hace más importante en 2004 con una tasa del 15 por mil. Fuente: *Clarín*, 7 de abril de 2005.

<sup>471</sup> Fuente: Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación y UNICEF (2003).

---

Canadá	5 por mil
Chile	8,9 por mil
Costa Rica	11,2 por mil
Cuba	6,5 por mil
Estados Unidos	7 por mil
Uruguay	13,5 por mil

---

A su vez, las cifras del país también tienen una distribución diferencial según se trate de regiones con mayores o menores condiciones de pobreza:

---

Chaco	26,7 por mil
Formosa	25,5 por mil
Santiago del Estero	24 por mil *
Corrientes	23,8 por mil
Tucumán	21,3 por mil
Buenos Aires	15,8 por mil
Neuquén	11,7 por mil
Ciudad de Buenos Aires	10 por mil

---

Entre los niños que mueren antes del año de vida, el 70% de ellos refiere a causas evitables: atención inadecuada de embarazo y parto, bajo peso al nacer, insuficiencia de lactancia materna, malas condiciones de nutrición, enfermedades respiratorias, infecciosas y parasitarias, falta de redes de contención familiar y social, inaccesibilidad a los servicios de salud<sup>472</sup>.

Entre los niños en situación de pobreza / exclusión social que no mueren antes del año de vida, los pediatras han detectado una forma de desnutrición crónica que se expresa en problemas de retardo del crecimiento y de desarrollo con graves consecuencias en su integración en el proceso educativo. Si bien existe un monitoreo parcial del estado nutricional de la pobla-

\* El subregistro anterior a la intervención provincial declaraba 12,4% y varios especialistas estiman que también en Chaco y Formosa existiría subregistro.

<sup>472</sup> Fuente: Sociedad Argentina de Pediatría (SAP). Para más información, véase [www.sap.org.ar](http://www.sap.org.ar)



ción, datos del Ministerio de Salud de 1995 permiten establecer que el desfasaje en la talla afecta al 11% de los chicos argentinos<sup>473</sup>.

El período vulnerable del sistema nervioso central se extiende desde los dos últimos meses del embarazo hasta los primeros dos años de vida. La desnutrición en el período pre y post-natal juega un rol central en el desarrollo infantil, sumado a otros factores relacionados con la pobreza que provocan alteraciones en el desarrollo neurológico (falta de control sanitario, exposición a agentes tóxicos, complicaciones al momento del nacimiento, etc.). La correlación entre pobreza y capacidades cognitivas ha sido demostrada, obedeciendo a diferencias significativas del coeficiente intelectual y de la capacidad de aprender en los niños con necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>474</sup>.

*Desvalorización de la Atención Primaria de la Salud. Modelo sanitario dirigido sólo a la reparación de las enfermedades y no a la prevención.*

La implementación de la Atención Primaria de la Salud no se da en el marco de sus concepciones auténticas –como la manera más científica y técnicamente adecuada para abarcar las más amplias zonas poblacionales, dándole fundamental importancia a los factores que provocan las enfermedades, allí donde trabaja y vive la población– sino que es entendida como el medio desvalorizado para atender a los pobres o el primer escalón para ingresar al sistema reparador, convirtiéndola en “Atención Primitiva de la Salud”<sup>475</sup>.

Por lo tanto, se utilizan los recursos disponibles en las prácticas de reparación de las enfermedades –lo que es mucho más costoso e irracional– y se priorizan los gastos referidos a la producción de medicamentos y tecnología –el llamado “complejo médico industrial”–, en detrimento de la mano de obra intensiva del personal de salud, que es lo que necesitan las poblaciones.

<sup>473</sup> *Idem.*

<sup>474</sup> Véase el estudio sobre pobreza y capacidades cognitivas efectuado por la Unidad de Neurobiología Aplicada (Cemic-Conicet, 2004) y el estudio realizado en las zonas urbanas marginales del Gran La Plata (Di Dorio et al., “Desarrollo psicológico, nutrición y pobreza” en *Arch Arg Pediatr*, Vol. 96, 1998).

<sup>475</sup> Como la denominó el sanitarista Dr. Mario Testa. Véase Testa M., *Pensar en salud*, Lugar Editorial, Buenos Aires, 1999.

### *Ausencia de una política racional de planeamiento, control y abastecimiento de medicamentos*

Producto del conocimiento humano acumulado a lo largo del tiempo, los medicamentos han adquirido la categoría de mito que poseen actualmente a partir de las últimas décadas, “medicamentalizando” la vida y desplazando otros remedios y terapias tradicionales. En líneas generales tiende a ignorarse que existen numerosos estudios epidemiológicos que indican que frente a muchos problemas de salud los mismos o mejores resultados con cambio de hábitos, por ejemplo. En tanto su utilización se relaciona con aspectos profundos del ser humano (vida/muerte) y su industria es una de las más poderosas del mundo gracias a su imposición globalizada, la “cultura del medicamento” es la misma en la mayoría de los países. Sin embargo, lo que varía es el rol del Estado: en los que llevan adelante políticas racionales, éste cumple un fuerte papel regulador; en los otros, se aplica la prédica del “libre mercado”.

En 1977, la OMS determinó que los medicamentos que servían no eran más de 250, y en general se trataba de monodrogas (no en combinaciones). Son los llamados Medicamentos Esenciales: los de probada eficacia, que atienden los principales problemas de salud de las poblaciones, y cuyos beneficios son mayores que su perfil de riesgos. Cada dos años los expertos de OMS actualizan el listado<sup>476</sup>, y el del 2003 incluye 316 medicamentos y 12 antirretrovirales (para el caso de nuevas patologías, como es el caso del SIDA)<sup>477</sup>, lo que demuestra que los reales aportes nuevos son pocos. Los mejores sistemas de salud del mundo, como los de los países del norte de Europa, no tienen muchos más de 400 principios activos. Argentina tiene en el mercado alrededor de 4.000 (entre drogas y combinaciones), la mayoría de los cuales son medicamentos de eficacia no comprobada, de eficacia dudosa, combinaciones irracionales de drogas, similares más caros a los ya existentes para esas patologías, e incluso de perfil de riesgo inaceptable<sup>478</sup>. Su uso implica un 30% del gasto total en salud, cuando la OMS dice que no debe superar el 15%.

En Argentina, la estructura de este mercado (irracional y costoso) tiene

<sup>476</sup> Entrevista del equipo en Buenos Aires (2004) con el Dr. Gianni Tognoni, consultor permanente de OMS y coautor del *Listado de Medicamentos Esenciales*.

<sup>477</sup> Para más información, véase <http://www.who.int/medicines/>.

<sup>478</sup> Entrevistas del equipo en Buenos Aires (2004) con el Grupo Argentino por un Uso Racional de los Medicamentos (GAPURMED), integrado por profesores de farmacología de todas las universidades nacionales y en red con otras europeas.

como consecuencia la actual situación: la cobertura de medicamentos en los servicios públicos es sólo parcial, muchas veces inexistente y de muy desigual distribución.

La política de prescripción por nombre genérico desarrollada por el Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, si bien es un avance, se ha mostrado insuficiente para producir una baja real del costo de los medicamentos y garantizar la calidad de los mismos. En este marco, resulta necesaria la sanción de una Ley Nacional de Medicamentos Genéricos (bioequivalentes a los originales y que no pagan patentes).

#### *Utilización irracional e indiscriminada de la aparatología*

Tanto en atención ambulatoria como en internación, el gasto en aparatología ocupa el segundo lugar en importancia<sup>479</sup>. La desatención a las normas internacionales en la materia (cantidad de aparatos por habitante, entre otras), la primacía de criterios orientados al lucro y la falta de planeamiento, promueven la sobreprestación y aumentan innecesariamente el gasto. Este proceso tiene su origen en las políticas llevadas adelante por la dictadura 1976-1983 –donde con sucesivas exenciones aduaneras se facilitó el ingreso irrestricto de tecnología al sector privado, eliminando todos los controles estatales de racionalidad–, pero desde el retorno democrático no se ha vuelto a considerar el problema en la medida necesaria.

#### *Deterioro creciente de los establecimientos públicos*

Los hospitales se ven desbordados por una sobredemanda en la media histórica. La visibilización del marcado deterioro en que se encuentran la mayor parte de los centros asistenciales del subsector estatal es consecuencia del desborde de la demanda de atención médica pública –ya que se suman los nuevos sectores empobrecidos que perdieron su Obra Social (según el último censo nacional la población sin cobertura pasó del 36,9% en 1991 al 48,1% en 2001) y aquellos que aún la conservan pero no pueden hacerse cargo de los coseguros y otros pagos adicionales. A su vez, la ausencia de un sistema escalonado de referencia, la descentralización del sistema hacia las provincias con su paralelo desfinanciamiento y la escasa y deficiente asignación de recursos impactan directamente sobre el estado de los establecimientos.

<sup>479</sup> Véase los Diagnósticos Proyectivos del IPAM (Obra Social Provincial de Córdoba, 500.000 afiliados) desde 1997, corroborados por la COSSPRA (Confederación de Obras Sociales Provinciales de la R.A.).

Un informe de Médicos del Mundo, elaborado en 2002 tras recorrer 18 hospitales en diferentes puntos del país, señala que, en el 70% de ellos, la provisión de vacunas era insuficiente y la tercera parte había cerrado por falta de insumos áreas como neonatología, quirófanos y terapia intensiva. Asimismo, se indica que se produjo una reducción crítica de insumos descartables, se retrasaron en 60 y 90 días las cirugías programadas, descendió la cantidad y calidad de alimentos y, en gran parte de los centros de atención primaria, no se entregaron medicamentos<sup>480</sup>. En el mismo sentido, a modo de ejemplo, cabe citar un pasaje descriptivo del estado de deterioro en que se encuentran los centros asistenciales en nuestro país: *“La situación edilicia era en general deficitaria y, en algunos sectores, lamentable; la infraestructura ostentaba con insolencia su deterioro y los reclamos de mejoras, legítimos en sí mismos, eran constantes”*<sup>481</sup>.

#### *Aumento de patologías ligadas al uso de agroquímicos en poblaciones campesinas y de las periferias de las ciudades*

En poblaciones campesinas y de las periferias de las ciudades se está viendo un aumento exponencial de las tasas de incidencia de todas aquellas enfermedades que tienen que ver con el impacto de elementos tóxicos sobre el sistema inmunitario (oncológicas, autoinmunes, etc.) y el medioambiente. El aumento del uso de agroquímicos sintéticos en Argentina, tanto agropecuario como urbano e industrial, no ha sido correspondido con la divulgación de la información y con un ajustado control legal. En la actualidad no existen estadísticas suficientes para ajustar un diagnóstico sobre la magnitud del problema, pero cabe citarse la detección de plaguicidas organoclorados en los sedimentos del lecho de la Cuenca del Plata y la presencia de residuos del mismo tipo en la leche materna, tanques de agua, frutas y verduras<sup>482</sup>. La velocidad con la que los productos se incorporan al mercado es sustantivamente mayor al tiempo de adecuación de los mecanismos de protección y atención sanitaria, ambiental y legal. Asimismo, los desechos de los plaguicidas utilizados y los plaguicidas vencidos no son neutralizados, ya que se carece de recursos para su eliminación y disposición final.

<sup>480</sup> Véase [www.mdm.org.ar/informes/docs](http://www.mdm.org.ar/informes/docs)

<sup>481</sup> Katz I., *Argentina hospital: el rostro oscuro de la salud*, Buenos Aires, Edhasa, 2004, pág. 35.

<sup>482</sup> Cabe mencionar, entre las consecuencias probadas de la exposición a agroquímicos, casos de alteraciones neurológicas, reproductivas, endocrinas o inmunológicas e, incluso, alteraciones importantes del comportamiento. Véase, en particular, [www.msal.gov.ar/html/si](http://www.msal.gov.ar/html/si)

La población rural es la que sufre la mayor exposición a agroquímicos ya que una gran parte de ella carece de los elementos y condiciones mínimas para el manejo de los productos, sumado a la marcada dificultad en el acceso a los servicios de salud y de vivienda adecuada, la baja capacitación sobre los riesgos, la precariedad de los equipos y elementos de seguridad y la frecuente intervención de mujeres y niños en las tareas rurales.

El control de la comercialización y uso de agroquímicos a nivel urbano resulta muy dificultoso dada la atomización de los registros, la crónica dificultad en la fiscalización, la inadecuación de la normativa vigente sobre el uso de agroquímicos industriales y la carencia de información del consumidor en relación al uso doméstico de los productos.

Este conjunto de problemas afecta a la mayoría de la población en Argentina. En primer lugar debe destacarse que la formulación actual del sistema de salud redundante en la *imposibilidad de garantizar el acceso adecuado a las prestaciones*. A su vez, la política sanitaria se caracteriza por una *creciente inequidad*, tanto en lo que se refiere a la cobertura de los distintos sectores de la población como a la posibilidad de acceder a un cuidado integral de la salud. Finalmente, la ausencia de planeamiento, regulación y control estatal trae aparejada la *incapacidad de asignar eficientemente los recursos destinados a la atención médica*.

En síntesis, en las últimas décadas se ha producido una transformación de la concepción en salud, la que deja de tener un carácter de derecho universal de cuyo cumplimiento el Estado es responsable, para convertirse en un bien de mercado que los individuos deben adquirir según sus posibilidades económicas.

### **Discriminaciones superpuestas**

La situación descrita es particularmente grave para la mayoría en situación de pobreza o indigencia, e implica una discriminación básica en el acceso a la salud. La dificultad del Estado para brindar cobertura universal en

---

te/pdf/gestionCap3.pdf. Asimismo, Olea et al., "Modern agricultural practices: The human price" en *Comments in Toxicology*, 1996 (455-474) y Parrón et al., "Clinical and biochemical changes in greenhouse sprayers chronically exposed to pesticides" en *Hum Exp Toxicol*, N° 15 (957-963), 1996.

salud se suma en dichos sectores a la falta de condiciones básicas para la vida, que son “remedios estructurales” contra las enfermedades: trabajo, alimentación, educación, etc. Las defensas del organismo que se debilitan si se está desnutrido o en otras situaciones de inmunodeficiencia, son absolutamente más esenciales para la salud que cualquier medicamento. Esto es consecuencia directa del modelo económico-social imperante en el país en las últimas décadas<sup>483</sup>.

En este sentido, para el caso del acceso a la salud de las personas en situación de pobreza, se ha llegado a una situación de absoluta inequidad: en todas las regiones, excepto la Patagonia, los hogares más pobres gastan más en salud –como porcentaje relativo de su ingreso– que los más ricos. En promedio, el 20% más pobre de la población gasta 9,4% de su ingreso en salud, mientras que el 20% más rico gasta 5,2% (cifra asociada fundamentalmente a la compra de medicamentos)<sup>484</sup>.

La provisión de una atención diferenciada estigmatizante –asignada bajo la forma de “carnet de carenciado”, pago obligatorio de coseguros, etc.– es un buen ejemplo de discriminación específica a personas en situación de pobreza. Al respecto, la investigadora Cristina Laurell, señala que esto se plantea como una forma de reemplazar en los más necesitados el criterio de acceso a la salud como derecho universal por el de acceso selectivo y mercantilizado, incorporando a los hospitales públicos al mercado: *“Si una persona tiene un carnet por el que le dan un número limitado de prestaciones, ya que las mismas tienen un costo, sabe que apenas puede aspirar a ello y deja de pensar que la salud es un derecho tan elemental como la vida. (...) El problema es la mercantilización del concepto, no es lo privado el problema, porque si el Estado controla, regula, tiene presencia, está garantizando la salud de la población; en cambio, cuando se busca que el sentido común crea que cada acto reparador pertenece al mercado se está incorporando el criterio mercantil y ése sí es el problema”*<sup>485</sup>.

A la discriminación en el acceso a la salud derivada de las características del sistema sanitario y de la situación de pobreza y exclusión social, se suman discriminaciones específicas en la atención médica, agudizando y potenciando en muchos casos la vulnerabilidad de aquellos grupos socialmente discriminados en base a mecanismos analizados en forma separa-

<sup>483</sup> Véase el Eje Transversal *Pobreza y Exclusión Social*.

<sup>484</sup> Maceira et al., *Reporte del Banco Mundial AR26-144* de 2003.

<sup>485</sup> Laurell C., *La salud, de derecho social a mercancía*, Fundación Friedrich Ebert, México, 1995.

da. En estas situaciones, los prejuicios de los individuos que integran las instituciones de salud operan de modo tal que tienen por resultado un trato institucional discriminatorio.

#### • Niños, niñas y adolescentes en situación de calle, adultos mayores

Las situaciones que se presentan con niños, niñas y jóvenes en situación de pobreza e indigencia están dominadas por el prejuicio, asociándolos inmediatamente con el uso de drogas, el VIH/SIDA, etc., tratándolos con evidente rechazo y de manera discriminatoria: *“en el hospital te mantienen dopada todo el día”*<sup>486</sup>.

Por otra parte, los adultos mayores suelen quedar expuestos a trámites y esperas inadecuados para su condición física y, frecuentemente, a la restricción de tratamientos específicos por problemas presupuestarios de la obra social estatal. Incluso, *“se les suele sobremedicar para sedarlos, cuando muchas de sus afecciones se solucionarían de un modo más natural mediante actividad social, caminatas, paseos, entretenimientos, etc. Es un gran mercado cautivo de medicamentos”*<sup>487</sup>.

#### • Indígenas

A la situación habitual de pobreza, indigencia y aislamiento en que se encuentran los miembros de pueblos originarios de las distintas zonas del país se suman, según sus denuncias concretas, repetidos casos de discriminación. Nuestros interlocutores indican que muchas veces se sienten víctimas de un trato inadecuado por parte del personal hospitalario: *“Nos dejan siempre para el final. Las mujeres llegan a las 6 de la mañana con sus chicos y están casi todo el día sentadas en los pasillos esperando (...) y a otros que llegan tarde los atienden enseguida”*<sup>488</sup>. En la mayoría de los casos no reciben los medicamentos provistos por el Ministerio de Salud y ellos no pueden comprarlos: *“Esperamos todo el día y cuando nos atienden nos preguntan qué nos pasa sin revisarnos y nos dan una receta... pero ¿qué hacemos con la receta?”*<sup>489</sup>.

A ello debe sumarse el hecho de que en el país no existen mediadores culturales que puedan intervenir para la integración adecuada de las perso-

<sup>486</sup> Entrevista del equipo en Mendoza, 2004.

<sup>487</sup> Entrevista del equipo en Córdoba, 2004.

<sup>488</sup> Entrevista del equipo en Salta, 2004.

<sup>489</sup> Entrevista del equipo en Salta, 2004.

nas de diferentes etnias a la atención médica teniendo en cuenta tanto su lengua (en varias provincias argentinas predominan lenguas indígenas sin que haya personal bilingüe en los hospitales) como sus valores y costumbres (por ejemplo, el parto vertical). Asimismo, sólo en pocos casos se estimula el intercambio entre la medicina oficial y las prácticas médicas tradicionales.

#### • Africanos, afrodescendientes, gitanos y otros grupos étnicos

Como en el caso de la población indígena, la inexistencia de mediadores lingüísticos y culturales en los servicios de salud tiene como consecuencia el permanente rechazo y postergación de estos grupos étnicos por parte de los equipos sanitarios.

La población afrodescendiente plantea problemas discriminatorios en la atención hospitalaria: *“Nos dejan para el final, muchas veces hay mal trato, bromas y paternalismo”*<sup>490</sup>. Asimismo, indican que al no existir estudios epidemiológicos que incorporen la variable étnica, las enfermedades de mayor prevalencia para el grupo no pueden ser prevenidas. Los gitanos y asiáticos denuncian situaciones muy semejantes, lo que lleva a que no concurren a los servicios y muchas veces llegan a la consulta en condiciones difíciles de revertir.

#### • Mujeres

Las denuncias más frecuentes de tratamiento discriminatorio y ofensivo a mujeres en el ámbito de la salud se relacionan con la falta de garantías para su pleno desarrollo y con la pretensión de constreñir su identidad a la maternidad, *“condenando, moral y jurídicamente, todas aquellas conductas y actitudes que pongan en cuestión el mandato reproductor”*<sup>491</sup>.

Para el caso del tratamiento de partos, existen tres recomendaciones de la OMS (posición vertical, no imposición de episiotomía y anestesia peridural) que no son respetadas ni informadas en la mayoría de los centros de salud del país: *“Las mujeres bolivianas paren en cuclillas y sus costumbres no son aceptadas en nuestro medio”*<sup>492</sup>. Asimismo, existen muchos casos en los que el acompañamiento durante el parto es prohibido por el personal de salud.

<sup>490</sup> Entrevista del equipo en Buenos Aires, 2004.

<sup>491</sup> Material de Difusión del Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) en el marco de la Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos.

<sup>492</sup> Entrevista del equipo en Río Negro, 2003.



En lo referido a la salud sexual y control de la natalidad, la aplicación a nivel nacional de la ley N° 25.673 sobre Salud Sexual y Procreación Responsable –tanto para el establecimiento de un sistema para la detección temprana de enfermedades de transmisión sexual, VIH/SIDA y cáncer genital y mamario como para la prescripción y suministro informado de métodos y elementos anticonceptivos de carácter reversible, no abortivos y transitorios– es de carácter inadecuado, discrecional y carece de manera sistemática de recursos para su aplicación efectiva.

En este sentido, cabe destacar que el Ministro de Salud de la Nación estima que en Argentina se practican alrededor de medio millón de abortos por año<sup>493</sup>. Estas declaraciones refuerzan los datos sobre el alto porcentaje de muertes de mujeres por abortos sépticos<sup>494</sup>, realizados sin las condiciones sanitarias adecuadas: *“Son tratadas como personas dignas de castigo incluso por médicas o enfermeras, hay una verdadera matriz discriminatoria al respecto”*<sup>495</sup>.

La atención para situaciones de violencia doméstica y violaciones es también denunciada como discriminatoria por el trato impropio dado en los hospitales a mujeres en dicha situación, la demora en la asignación de turnos y la escasez de profesionales especializados para brindar la contención adecuada.

Finalmente, para los casos de mujeres en situación de prostitución se han recibido numerosas denuncias de trato ofensivo y degradante en hospitales y centros de salud<sup>496</sup>.

#### • **Personas con diversa orientación sexual e identidad de género**

En el caso de la comunidad de Gays, Lesbianas, Travestis, Transexuales y Bisexuales (GLTTTBI) el trato discriminatorio suele presentarse como la negativa a prestar atención médica en ausencia de exámenes negativos de VIH. Asimismo, muchos grupos señalan que en los sistemas de salud público, previsional y privado no se reconocen los vínculos entre personas del

<sup>493</sup> Fuente: Clarín, 12 de noviembre de 2004.

<sup>494</sup> Las cifras estimadas para los años 1999-2003 indican que los casos de muerte materna por aborto representan un 30% de las causas más frecuentes, siendo las provincias con mayor incidencia Formosa, Jujuy, La Rioja y Santa Cruz. Fuente: INDEC, Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.

<sup>495</sup> Entrevista del equipo en Córdoba, 2004.

<sup>496</sup> Véase el capítulo *Género*.

mismo sexo, afectando tanto el acceso a la cobertura médica como el acompañamiento terapéutico<sup>497</sup>.

#### • Migrantes

Para los grupos de migrantes de países latinoamericanos, así como para los de origen asiático y europeo (principalmente del este), se repiten situaciones similares a las descritas para indígenas y otros grupos (ausencia de mediadores, falta de atención, maltrato, etc.). Además, la situación de irregularidad migratoria de un gran número de personas potencia su vulnerabilidad, ya que la carencia de documentación apropiada implica que sólo puedan ser atendidos en servicios de urgencia.

Por otra parte, la discriminación hacia estos grupos también se agrava con reglamentaciones que estipulan la necesidad de realizar exámenes médicos a aquellas personas que encaren los trámites de radicación. Cabe citar, entre otras, la disposición del artículo 9º de la ley N° 23.798 de SIDA.

#### • Personas con necesidades especiales

A nivel nacional, los centros de rehabilitación y los profesionales especializados son insuficientes para la atención adecuada de la población beneficiaria y su distribución geográfica es limitada<sup>498</sup>. A su vez, los establecimientos sanitarios no están convenientemente adaptados para la atención de esta población: las estructuras edilicias no han sido completamente adecuadas, carecen de intérpretes de lengua de señas y de mediadores a fin de manejar otro tipo de situaciones especiales en el trato con pacientes y familiares. Para el caso de los discapacitados mentales, las condiciones de internación pública resultan muy inadecuadas, tanto en lo referido a recursos humanos como a recursos materiales.

#### • Personas que viven con VIH/SIDA

Aún cuando se ha desarrollado una política nacional de acceso a los medicamentos necesarios para el tratamiento de la enfermedad (antiretrovirales, etc.), existen permanentes denuncias de este grupo sobre el trato discriminatorio y humillante hacia ellos por parte del personal de salud. Esta situación se evidencia en la falta de capacitación adecuada del personal

<sup>497</sup> Véase el capítulo *Identidad Sexual*.

<sup>498</sup> Véase el capítulo *Necesidades Especiales*.

—que, por miedo al contagio, evita toda forma de contacto directo—, la carencia de medidas y de elementos de bioseguridad adecuados en los establecimientos y la falta de estructuras mínimas de contención y asesoramiento a personas infectadas y familiares. Asimismo, se han verificado muchos casos en que servicios de medicina privada y obras sociales minimizan o niegan las prestaciones a pacientes infectados, derivándolos a establecimientos públicos.

En lo relativo al respeto de la confidencialidad de la información, existen muchas denuncias respecto del incumplimiento del artículo 2° de la ley N° 23.798 en sentido de consignar la condición serológica de manera codificada: *“En las órdenes de laboratorio y en los papeles de aranceles le ponen un letrero grande que dice HIV+, por lo cual todo el hospital sabe que tengo SIDA”*<sup>499</sup>.

#### • Adicciones

La atención médica para drogadependientes y alcohólicos se caracteriza por la falta de centros estatales especializados en su tratamiento y rehabilitación. En la mayoría de los casos no se realiza una cobertura integral del problema (causas sociales, familiares, etc.) y, por el contrario, estos grupos suelen ser “culpabilizados” de la situación, agravando y perpetuando su situación. Asimismo, no existen criterios uniformes de aplicación de políticas de “reducción de daños”, que han sido adoptadas con buenos resultados terapéuticos en países europeos y Brasil.

#### • Usuarios de Obras Sociales

Numerosas denuncias dan cuenta de la precariedad de las Obras Sociales en el tratamiento de personas con necesidades especiales, VIH y otras enfermedades de costoso tratamiento. Esto resulta de la ausencia de control estatal y la falta de aplicación de las penalidades correspondientes. El fuerte deterioro en la cantidad y calidad de prestaciones, así como en la entrega de medicamentos con descuento, obedece a diversas causales, entre las que cabe destacar: el fuerte endeudamiento que los estados provinciales mantienen con las Obras Sociales provinciales y nacionales, la retención de una porción importante del presupuesto por parte del gerenciamiento privado y la crisis financiera que atraviesan las Obras Sociales —debido a la

<sup>499</sup> Entrevista del equipo en Mendoza, 2004.

menor participación de los trabajadores por la baja de salarios y la disminución de la contribución patronal.

La situación descrita tiene como consecuencia la existencia de procesos de mortalidad diferencial, morbilidad diferencial, salubridad diferencial y acceso diferencial a servicios de atención médica. Ello se traduce en el agravamiento de la enfermedad e, incluso, la muerte. Estas diferencias –que pueden abordarse en términos de pobreza, exclusión social, grupos étnicos o migrantes, género, edad, sector ocupacional, etc.– presentan un cuadro de inequidad en el respeto de los derechos humanos. Tal situación es discriminatoria y contraria a las Declaraciones y Pactos suscriptos por nuestro país en defensa del derecho universal al acceso, la protección y la promoción de la salud como un bien inalienable de los pueblos y las personas.

*Véanse especialmente las propuestas N° 1 - 42, 219 - 247.*



## **IV | Conclusiones**



Más allá de las problemáticas específicas abordadas en cada Área de Análisis, cabe señalar, una vez más, la importancia de tomar conciencia del papel del racismo como articulador ideológico de los diversos fenómenos discriminatorios. Como señala Foucault, *“la raza, el racismo, son la condición que hace aceptable dar muerte en una sociedad de normalización. (...) Cuando hablo de dar muerte no me refiero simplemente al asesinato directo, sino también a todo lo que puede ser asesinato indirecto: el hecho de exponer a la muerte, multiplicar el riesgo de muerte de algunos o, sencillamente, la muerte política, la expulsión, el rechazo”*<sup>500</sup>.

Las distintas situaciones de discriminación de *pueblos originarios, afrodescendientes o migrantes* de países limítrofes se articulan en la lógica de “civilización o barbarie” que impregna la propia conformación nacional de nuestro país. El antisemitismo o la islamofobia se construyen como fenómenos racistas de carácter internacional que penetran y especifican las modalidades en que se desarrolla el racismo autóctono. La discriminación a personas con discapacidad o a personas que sufren determinadas enfermedades se entronca con un modelo de concepción de la salud y del cuerpo humano basado esa lógica de “normalización” de la identidad, de conformación de ciudadanos idénticos, “productivos y civilizados” que fue constitutivo del modo de comprender la identidad nacional entre fines del siglo XIX y principios del XX y que tuvo fuerte presencia en el modelo del “higienismo social” de herencia francesa. Esta “normalización” también se aplica a los modos de comprender las identidades sexuales, los papeles normativamente establecidos para hombres y mujeres, la falta de productividad de los adultos mayores y el estereotipo de la “delincuencia” y su asociación con ciertos sectores sociales, nacionales o culturales.

Por esa razón, además de las medidas de urgencia tendientes a desacti-

<sup>500</sup> Foucault M., *op. cit.*, pp. 218-231.



var las consecuencias más notorias e intolerables de los fenómenos de discriminación, es necesario pensar en modalidades de acción institucional que tiendan a desmontar las matrices racistas que sustentan las prácticas de segregación y exclusión en nuestras sociedades.

Importa destacar también que el modelo vigente en las últimas décadas ha agudizado las desigualdades sociales. Ello ha incidido de manera fundamental en las prácticas discriminatorias, acentuando la relación entre *racismo* y *pobreza* y convirtiendo en los hechos al “pobre” en sujeto de discriminación específico de este momento histórico.

La situación de la *adolescencia* y *niñez* excluida del sistema revela la permanencia de concepciones hoy obsoletas, tal como la doctrina de la situación de riesgo que justifica la política proteccionista diseñada en el Patronato del Estado y que se opone a los avances establecidos a partir de la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Creemos que es necesario cambiar la doctrina de la situación irregular por la doctrina de la protección integral de los derechos. En efecto, la Convención, al establecer “el interés superior del niño”, lo considera al menor de edad como sujeto de derecho con capacidad para peticionar por sí.

Es también responsabilidad de la sociedad y obligación de los gobiernos nacional, provinciales y municipales desarrollar políticas públicas que garanticen la calidad de vida, el desarrollo de las potencialidades y la participación plena de los *adultos mayores*, sin discriminación de ningún tipo. Los ancianos pueden y deben disfrutar del placer de la vida y deben participar activamente en las decisiones sociales.

La *migración* de los países limítrofes es muy grande y ha sido permanente desde los orígenes de la Argentina, pero el estereotipo discriminador traslada a esas colectividades la propia frustración social por el fracaso del modelo económico. De ese modo se transforma a las víctimas en victimarios y se desvía la atención de las verdaderas responsabilidades.

Aunque falta avanzar en algunos aspectos de adecuación legislativa, existe en nuestro país un marco normativo relativamente aceptable de protección de los derechos de la *mujer* y de sanción de las conductas discriminatorias. Sin embargo, el principal problema es la deficiente aplicación de esta normativa y de los compromisos asumidos al ratificar los tratados internacionales: es necesario implementar políticas públicas sistemáticas, permanentes y extensivas a todas las provincias para la erradicación de las prácticas discriminatorias basadas en la relaciones de género.

Si bien debiera haber una agenda plural acorde a la amplitud de situaciones vinculadas a la *orientación sexual* y las diversas identidades de género, hay dos problemáticas específicas que afectan las distintas dimensiones en las que se expresa la discriminación en este sector: la desigualdad social y el prejuicio o intolerancia cultural. Cuando no se toman medidas desde el Estado para clarificar las creencias y valoraciones negativas homofóbicas, se conduce a estos grupos a la exclusión y la marginación, conculcando sus garantías legales, civiles y políticas. El respeto por las diferencias sexuales implica una profunda revisión de imaginarios colectivos, prácticas clínicas, teorías médicas y convicciones religiosas.

En lo que respecta a la población con *necesidades especiales*, Argentina ha avanzado bastante en el plano legislativo. Sin embargo, el mayor problema detectado radica en el incumplimiento de esta normativa, en la inexistencia o mal funcionamiento de los órganos de control y en la falta de previsión presupuestaria para garantizar su efectividad. Es por ello que, además de las adecuaciones legislativas, se requiere la creación, ampliación o modificación de los órganos de control en la materia y de la inclusión del cumplimiento de la legislación sobre necesidades especiales en las auditorías de todos los entes públicos y servicios públicos concesionados, así como de las entidades privadas de educación y salud.

A pesar de que la reforma de la Constitución Nacional de 1994 ha dado una solución razonable y disminuido considerablemente los peligros de discriminación respecto de la *cuestión religiosa* en la Argentina, persiste aún el status privilegiado de la Iglesia Católica y los efectos materiales, directos o indirectos, que este hecho ocasiona. Subsiste también el problema de revisar las constituciones y leyes provinciales a fin de adecuarlas a los principios de igualdad establecidos en el nuevo texto constitucional de 1994. De igual modo, se estima preciso modificar diversas prácticas administrativas que acentúan innecesariamente la condición privilegiada de la iglesia católica en el país.

Consideramos que la *corrupción política* no puede ser ignorada teniendo en cuenta que los poderes económicos que operan en los niveles nacional, provincial y municipal, financian actos políticos a cambio de incidir en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas. La protección contra la discriminación y la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de la población argentina requiere terminar con el clientelismo político y el asistencialismo prebendario.

Establecer, en 1948, que todos los seres humanos nacemos libres e iguales era una respuesta directa ante los avances de perversas concepciones sobre la superioridad racial. Por ello, el reconocimiento y el apoyo de las naciones hacia los *derechos humanos* significó la construcción de un nuevo paradigma, un paradigma de igualdad en *dignidad y derechos* frente a todo tipo de discriminación.

Este paradigma está en la base de la construcción del concepto de derechos humanos que, tal como llega a nuestros días, surge del mandato que el conjunto de los Estados dieran a las Naciones Unidas (1945). Dicho mandato implicó el reconocimiento universal –más allá de cualquier régimen imperante– de un conjunto de derechos esenciales que dichos Estados están obligados a respetar y a garantizar.

Es desde este horizonte que arribamos a los desarrollos posteriores en derechos humanos, basados primero en su diversidad, luego en su integridad, y actualmente en su universalidad, una universalidad que comprende no sólo su reconocimiento por parte de los Estados sino también el castigo de las violaciones que se cometan tanto nacional como internacionalmente. Desde esta perspectiva, el ser humano es titular de un conjunto de derechos oponibles ante todos los Estados, independientemente de los diversos regímenes político-institucionales. A su vez, los Estados están obligados a garantizar esos derechos por medio de políticas activas.

La actual articulación del concepto de derechos humanos surge como una delegación de soberanía de los Estados: una limitación que la comunidad de naciones, reunidas en el marco de las Naciones Unidas, le imponen a los Estados. La antigua noción de la soberanía como un poder sin condicionamientos dentro de un territorio ha quedado así desestimada dentro de la doctrina política. El aumento de la interdependencia a nivel internacional y los desarrollos en el campo del derecho internacional y de los derechos humanos tiende a limitar la potestad estatal.

Como se ha analizado, la discriminación es un fenómeno multifacético dependiente de matrices complejas e históricamente arraigadas. La discriminación como conducta típica que agravia el principio de igualdad constituye una violación a los derechos humanos. Volvemos a aclarar que se excluye la llamada discriminación positiva, es decir, la práctica que busca reparar las diferencias o desequilibrios preexistentes. Es por ello que resulta imperativo para la República Argentina la adopción de medidas sustanciales e interdependientes con el objeto de dar plena vigencia al reconocimien-

to de derechos de la Declaración Universal, cumplimentando así las obligaciones contraídas al momento de ratificar las Convenciones y otros documentos internacionales relativos a los derechos fundamentales.

El *Estado* opera en dos dimensiones que son propias de su naturaleza: el ejercicio monopólico del poder y la creación de símbolos. La primera hace referencia a todas aquellas instituciones que por sus funciones utilizan principalmente la “violencia legítima” asignada al Estado, descrita por Max Weber<sup>501</sup>, especialmente ejercida por las fuerzas de seguridad (poderes de policía, gendarmería y poderes militares). La segunda refiere al conjunto de ideas y representaciones que se materializan en el discurso de determinadas instituciones (educativas, jurídicas, políticas, culturales, informativas, etc.).

En esta doble dimensión, el Estado es responsable de proteger los derechos fundamentales de las personas y responsable también –tanto por acción como por omisión– de las violaciones a los derechos humanos.

La *legislación*, además de su aspecto instrumental, tiene un papel simbólico en el control de la lógica jerarquizante. El discurso de la ley se estructura como discurso de verdad con respecto al funcionamiento social y adquiere otra significación, a partir de su legitimidad para designar lo que está bien y lo que está mal, lo que “se debe” y lo que “no se debe”. El discurso de la ley enuncia los derechos, los deberes, las prohibiciones y hace públicas las posibilidades de aspirar a derechos, garantías y protecciones<sup>502</sup>.

Al hacer públicas dichas posibilidades, la fuerza del Derecho radica tanto en la posibilidad de imponer comportamientos como en su capacidad de crear representaciones y movilizar a los individuos en beneficio de una idea o de una imagen: el discurso del Derecho puede pensarse entonces como un “sistema de nombres” con un enorme poder persuasivo que, por ese camino, da forma a la realidad social.

Consideramos que los *medios de comunicación* son significativos formadores de opinión e importantes mediadores que contribuyen al fortalecimiento de representaciones discriminatorias de la sociedad y a la creación de estereotipos estigmatizantes. La *institución escolar* cumple el papel de agente estatal que construye –es decir, contribuye, o bien contrarresta y mitiga– los procesos discriminatorios que se dan en la sociedad.

<sup>501</sup> Weber M., *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1992.

<sup>502</sup> Segato R., *Las estructuras elementales de la violencia*, Prometeo-UNQ, Buenos Aires, 2003.

Del mismo modo, la *atención médica* aparece ante los conjuntos sociales como agente “regulador” de la normalización: la falta de políticas integrales de prevención y atención de la salud de carácter universal se convierte en discriminación específica a grandes grupos poblacionales por situación socioeconómica, étnica, de género u otras formas de la diversidad.

En consecuencia, el Plan elabora propuestas que apuntan a la derogación de normas discriminatorias y a la sanción de nuevas disposiciones que responden a las necesidades detectadas y completan las lagunas normativas. Estas normas deberán tener tanto una función preventiva –en tanto señalen y definan jurídicamente políticas tendientes a evitar el hecho dañoso de la discriminación– como una función sancionatoria, en tanto tipifiquen conductas delictivas.

Además, el Plan propone políticas públicas educativas y culturales. Es convicción de los autores de este Plan que las prácticas sociales no se modifican fundamentalmente a través de la penalización sino mediante políticas pro-activas que tiendan a transformar los modos de percepción de la realidad. Sin embargo, dado el alto número de prácticas discriminatorias relevadas en los aparatos institucionales del país se considera indispensable que, en la medida que el perpetrador de la práctica discriminatoria sea un funcionario público o una institución pública o privada, se imponga una sanción no sólo como medida reparatoria sino como discurso de verdad que el Estado transmite a sus ciudadanos.

En este sentido, resultan prioritarias dos medidas orientadas a la eliminación de todas las formas de discriminación: la incorporación a la competencia federal de las situaciones relacionadas con cualquier acto discriminatorio y la elevación al rango de delito de todo acto discriminatorio.

Asimismo, en la construcción de un pensamiento crítico al hegemónico, las *organizaciones civiles* tendrán un rol protagónico. En tanto que las viejas formas de hacer política se encuentran en crisis, estas organizaciones procuran canalizar la inquietud social rescatando formas de participación alejadas de la confrontación político-partidaria. El trabajo colectivo que se nos impone –la modificación de los aspectos discriminatorios de nuestra sociedad y la construcción de una democracia basada en el respeto a la diversidad– requiere del esfuerzo conjunto de la sociedad y el Estado.

Un último factor aparece como trasfondo de nuestro trabajo. Nos referimos al *alcance nacional y territorial* de la situación discriminatoria en Argentina. En varios de nuestros análisis –por ejemplo, al referirnos a los

---

pueblos originarios o la atención de la salud— advertimos que muchas zonas del país permanecen abandonadas y sus habitantes resultan más vulnerables respecto de los de otras regiones que gozan de una condición de vida mejor, por el simple hecho de su localización geográfica. Unos y otros constituyen las contracaras del país: resultan bien conocidas las diferencias entre el campo y la ciudad, o entre Buenos Aires y el resto del país. Esta situación reaparece al analizar la discriminación. En este sentido, toda política responsable contra la discriminación debe tener un alcance federal, que efectivamente beneficie a todos, más allá de los lugares de residencia.



# V | Propuestas





## PARA LEER LAS PROPUUESTAS

La elaboración y clasificación de las recomendaciones no ha sido tarea fácil debido a la variedad, complejidad y superposición de sus contenidos. Se ha optado por un lenguaje breve y preciso sin indicar razones que ya se encuentran expuestas en el Diagnóstico, tanto de áreas de análisis como de ámbitos institucionales. A partir de ahí, se siguieron los siguientes pasos:

- Se inicia con las *Propuestas Generales*, esto es, comunes a todas las ámbitos;
- Se continúan con las *Propuestas Legislativas* en que se agrupan todas las iniciativas legales que se proponen;
- El grueso de las sugerencias se agrupan en las *Propuestas por Ámbitos Institucionales de Aplicación*, siguiendo el orden del Diagnóstico: Administración de Justicia y Legislación, Administración Pública, Educación, Fuerzas de Seguridad, Medios de Comunicación, Salud;
- Las Propuestas por Ámbito Institucional se subdividen, a su vez, en *Propuestas Estratégicas*, que son de orden general y aplicación progresiva, y *Propuestas de Acción Inmediata*, cuya ejecución o comienzo de ejecución no puede demorarse;
- Asimismo, se presenta un *Índice Analítico de Propuestas* que identifican, por separado, las *propuestas comunes* y las *propuestas específicas* a todos los grupos victimizados, que en el Diagnóstico se agrupan bajo el título de Áreas de Análisis.
- Por último, se incluye una *Propuesta de Aplicación, Seguimiento y Supervisión*.



# PROPUESTAS GENERALES

1. Reformar la ley N° 23.592 sobre actos discriminatorios con el objeto de someter a jurisdicción federal todo acto de esta índole, incluidas las actuales previsiones de la ley respecto de personas que participaren en organizaciones o realizaren propaganda o incitaciones de cualquier tipo. En este sentido, reformar el artículo 2° de la ley N° 23.592 a fin de declarar como acto punible toda difusión de ideas basadas en principios racistas y/o discriminatorios, toda incitación a la discriminación, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos basados en principios racistas y/o discriminatorios contra cualquier persona o grupo de personas, y toda asistencia a las actividades racistas y/o discriminatorias, incluida su financiación. Asimismo, se debe avanzar en una reformulación de las sanciones para quienes incurran en dicha práctica, particularmente para los funcionarios de los diversos estamentos estatales e instituciones del ámbito privado como empresas, servicios de medicina pre-paga, establecimientos educativos, medios de comunicación, etc. Se sugieren, en especial, períodos de inhabilitación para los funcionarios que incurran en estas prácticas (hasta llegar a la inhabilitación total) y multas resarcitorias y sanciones para las empresas que cometan hechos discriminatorios.
2. Declarar el reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir y examinar comunicaciones de personas que alegaran ser víctimas de violaciones a sus derechos por parte del Estado según lo establecido en el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, estableciendo al INADI como órgano nacional competente para la recepción y examen de peticiones de personas o grupos de personas.
3. Ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer sin reservas ni cláusulas interpretativas, facultando a particulares para presentar sus denuncias ante el órgano competente de control contra los estados incumplidores.

4. Ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares sin reservas ni cláusulas interpretativas.
5. Implementar mecanismos nacionales de control de la distribución, asignación y recepción de ayudas sociales (planes de empleo, de asistencia, alimentarios, etc.), bajo el monitoreo y la fiscalización de Consejos Consultivos. Promover, en este sentido, la ampliación y la publicidad de la composición de los Consejos Consultivos, el establecimiento de Consejos Comunitarios Locales integrados por organizaciones sociales y el acceso público a los listados de beneficiarios.
6. Propender al reemplazo progresivo de los planes de empleo y/o asistenciales vigentes por un Seguro Universal de Desempleo y un Plan Nacional de Vivienda Social.
7. Fortalecer a los entes y órganos de control específicos (ENARGAS, ETOSS, ENRE, ENHOSA, CNRT, etc.) a fin de garantizar la provisión y el acceso al suministro de energía, agua potable, gas, transportes y comunicaciones al conjunto de la población.
8. Garantizar la protección de la biodiversidad, limitando la tala masiva e indiscriminada de flora y el aniquilamiento de fauna con medidas de protección adecuadas.
9. Incentivar y subvencionar proyectos de investigación por parte de los órganos estatales pertinentes (Oficina Anticorrupción, Defensorías, Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor, etc.) tendientes a mensurar la relación entre discriminación y corrupción, prestando especial atención a los mecanismos jurídicos o burocráticos que la generan, la permiten o la disimulan.
10. Propender a cambios estructurales que impliquen una sustancial redistribución del ingreso y el desarrollo económico inclusivo, a fin de lograr la superación de la situación de pobreza de la mayoría de la población del país y su correlato en términos de discriminación.
11. Establecer medidas económicas y políticas que tiendan a alcanzar la situación de pleno empleo por medio de la creación de puestos de trabajo genuinos, que constituyan vectores de integración social, apoyando formas de economía social y protegiendo y promoviendo la industria y la producción nacionales. En este sentido, tender a minimizar los pagos de la Deuda Externa, a efectos de tener mayor capacidad financiera para promover un proceso de reindustrialización y redistribución progresiva de los ingresos.

## REFORMAS LEGISLATIVAS

12. Modificar la ley N° 20.744 del Régimen de Contrato de Trabajo a fin de incluir una figura que prohíba, de manera específica, la discriminación en el ámbito del empleo basada en principios racistas y/o discriminatorios.
13. Promover la sanción de una ley que suspenda los desalojos de comunidades indígenas y que haga efectiva la regularización de la propiedad comunitaria, a través de su registro dominial y de la confección de los títulos correspondientes. Deberá asegurarse la participación indígena con el objeto de garantizar la entrega de tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano.
14. Promover la sanción de una ley para la protección de las tierras indígenas de cualquier explotación de los recursos naturales en ellas existentes de alcance nacional y aplicación en todas las provincias, garantizando que el cuidado y protección de los mismos sea regulado por las propias comunidades con el apoyo técnico necesario por parte del Estado.
15. Promover la sanción de una ley que restituya a los pueblos indígenas sus lugares sagrados, garantizando su participación en el proceso.
16. Promover la adecuación de la ley N° 25.743 de protección del patrimonio arqueológico y paleontológico con el fin de reconocer el derecho a la participación de los pueblos indígenas en la gestión y preservación de los sitios arqueológicos en conjunto con los organismos especializados del Estado.
17. Derogar los artículos de todos los Códigos provinciales y municipales con figuras contravencionales “abiertas” (falta de moralidad, escándalo en la vía pública, merodeo, prostitución, etc.) que otorgan facultades a la policía para realizar detenciones sin intervención judicial previa.
18. Promover la sanción de una ley tendiente a amparar a las mujeres trabajadoras sexuales, reconociendo su derecho a jubilación y seguridad social.

19. Promover la sanción de una ley nacional de unión civil para parejas de un mismo sexo con garantías y atribuciones similares que las parejas heterosexuales.
20. Promover la sanción de una ley tendiente a modificar el art. 53 de la ley N° 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones sobre Derecho a la Pensión, introduciendo iguales derechos para las parejas de un mismo sexo.
21. Promover la revisión de la Ley de Ejercicio de la Medicina (N° 17.132) que impide las intervenciones quirúrgicas de cambio de sexo, a fin de avanzar en la formulación de una legislación que contemple la rectificación sexual como un derecho de las personas con identidades sexuales y de género diversas.
22. Promover la sanción de una ley que garantice a las personas privadas de libertad con diversa orientación sexual e identidad de género el alojamiento con detenidos de su misma orientación sexual.
23. Promover la sanción de una ley de protección integral de la infancia que contemple los criterios establecidos en la Convención de los Derechos del Niño, en reemplazo de las actuales leyes N° 10.903, N° 22.278 y sus modificatorias.
24. Promover la sanción de una ley que incorpore al Código Penal la figura penal de tráfico y trata de personas según los criterios establecidos en la Convención contra el Crimen Transnacional Organizado y su Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar el Tráfico de Personas, especialmente mujeres y Niños, otorgándole carácter federal a dichos delitos.
25. Promover la sanción de una ley a nivel provincial (en aquellas provincias que no lo hayan hecho aún) y nacional de protección de las víctimas de violencia doméstica, incluyendo la exclusión del hogar del violento.
26. Reformar el artículo 25 de la Constitución Nacional excluyendo la voz “europeos”.
27. Promover la sanción de una ley de refugio que regule de modo general y coherente la institución del refugio en reemplazo del actual Decreto vigente, adecuando el régimen de refugio al sistema aprobado en los países miembros del Cono Sur y compatible con las propuestas del ACNUR para la región, considerando la posibilidad de incorporar expertos independientes en el órgano encargado de resolver sobre la condición de refugiado. Se sugiere que dicho órgano sea independiente y que su Presidente sea designado por concurso abierto. Asimismo, se debe ga-

rantizar adecuadamente el derecho de apelación por la vía de recurso jerárquico y adoptar las medidas para agilizar este procedimiento, incluyendo la debida capacitación de los funcionarios administrativos que participan en la resolución de la apelación.

28. Disponer el reconocimiento automático de la condición de refugiado para los casos que no se haya resuelto la petición de refugio, salvo motivo fundado por escrito aplicable al caso. El plazo para el reconocimiento automático no debiera exceder los 12 meses desde el momento de la interposición de la solicitud de asilo e incluyendo las eventuales dilaciones antes mencionadas.
29. Disponer, en las leyes de refugio y de extradición, que en el supuesto de que exista una solicitud de refugio y un pedido de extradición planteados simultáneamente, el Órgano de Elegibilidad deba expedirse en primer término.
30. Promover la sanción de una ley, con base en las leyes N° 24.571 y N° 24.757, que permita a las diversas colectividades religiosas la posibilidad de contar con días no laborables en sus respectivas festividades o actividades religiosas.
31. Promover la sanción de una ley que declare el agua, la energía eléctrica y el gas como bienes sociales que deben ser garantizados a toda la población, como condición mínima de vida digna e igualitaria.
32. Promover la reforma de la ley electoral con el objetivo de revisar el sistema de representatividad, la conformación de la listas de candidatos, garantizar la equidad de género, desalentar el clientelismo político y evitar el asistencialismo prebendario como forma de lograr la adhesión, a fin de modificar la lógica de construcción de poder de los partidos políticos.
33. Promover la sanción de una modificación en los alcances de las leyes reparatorias a las víctimas del terrorismo de Estado, a fin de incorporar a quienes fueron sancionados por oponerse a prestar el servicio militar o bien por negarse a participar en el homenaje formal a los símbolos patrios por ser objetores de conciencia. Asimismo, incluir en los alcances de las leyes reparatorias a las víctimas del terrorismo de Estado a los ex-soldados conscriptos que encontrándose en efectivo cumplimiento del servicio militar obligatorio participaron como combatientes en la guerra de Malvinas.
34. Promover la sanción de una ley a fin de instrumentar un beneficio extra a la pensión de los ex-combatientes de la guerra de Malvinas para



- aquellos veteranos que hubiesen resultado heridos y/o sufrieren concomitante o posteriormente secuelas físicas o psicológicas motivadas por su participación en acciones de combate o por ataques armados de las fuerzas del Reino Unido.
35. Promover la sanción de una ley que derogue los artículos 469 y 166 inc. 9 del Código Civil que establecen el impedimento a los sordos para administrar sus bienes y para contraer matrimonio.
  36. Promover la sanción de una ley de penalidades severas para el incumplimiento de la ley N° 24.901 sobre obligatoriedad de cobertura de Obras Sociales y pre-pagas en casos de discapacidad.
  37. Promover la sanción de una ley de Medicamentos Genéricos, requiriendo que además de la denominación por nombre de droga tengan estudios oficiales de bioequivalencia (principio activo, dosis y forma de presentación).
  38. Promover la sanción de una ley de excarcelación de enfermos terminales a fin de que puedan tener condiciones de muerte digna acompañados de sus familiares.
  39. Promover la sanción de una ley que permita la utilización de métodos alternativos a la de transfusión de sangre. Se sugiere capacitar a los establecimientos sanitarios públicos y profesionales en su aplicación.
  40. Promover la sanción de una ley que establezca la obligatoriedad del sobretitulado de TV en toda la programación de los canales de aire. Se sugiere auspiciar igual iniciativa en los canales de televisión privada y en exhibiciones cinematográficas en idioma español.
  41. Promover la sanción de una ley de radiodifusión que garantice el pluralismo comunicacional en reemplazo de la actual ley N° 22.285, evitando la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, garantizando la igualdad de oportunidades para el acceso a la titularidad y gestión de los servicios de radiodifusión y prohibiendo todo tipo de discriminación o cercenamiento en cuanto a potencia, cantidad de frecuencias disponibles o limitaciones a los contenidos de los medios de comunicación motivados en la naturaleza jurídica de la organización propietaria (pública, comercial y comunitaria sin fines de lucro). Se sugiere que en todas las regiones del país se destine una frecuencia a la recepción gratuita del canal de TV pública nacional y de Radio Nacional y, de igual forma, se reserve al menos una frecuencia para una radio y una emisora de TV provincial y una emisora de FM municipal.

- 
42. Promover la reserva, en la ley de radiodifusión, de no menos de una frecuencia para los servicios de radiodifusión universitaria de cada una de las Universidades Nacionales y que los planes técnicos reserven al menos el 33% de frecuencias, en todas las bandas, para entidades sin fines de lucro prevaleciendo como criterio de asignación de frecuencias el plan de servicios y la inserción de las entidades en su comunidad.



# PROPUESTAS POR ÁMBITOS INSTITUCIONALES DE APLICACIÓN

## ■ Administración de Justicia y Legislación

### Propuestas Estratégicas

43. Crear una Comisión de Adecuación de la Legislación Interna (nacional, provincial y municipal) con el objeto de detectar y rectificar toda disposición discriminatoria e incorporar nuevos derechos contenidos en la Constitución Nacional y en las Convenciones y Convenios firmados y ratificados por el Estado Nacional en la materia. Se sugiere que dicha comisión esté integrada por el INADI, por representantes de las provincias, del Congreso de la Nación y de los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Desarrollo Social, Trabajo y Seguridad Social, Salud y Ambiente y Educación, asegurando la participación destacados profesionales del derecho, representantes de los distintos pueblos originarios y organizaciones no gubernamentales.
44. Crear una Comisión de Adecuación de la Legislación Interna (nacional, provincial y municipal) con el objeto de incorporar los nuevos derechos de los pueblos indígenas contenidos en la Constitución Nacional (art. 75 inc. 17) y en el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Se sugiere que dicha comisión esté integrada por el INAI, el INADI, por representantes de las provincias, del Congreso de la Nación y de los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Desarrollo Social, Trabajo y Seguridad Social, Salud y Ambiente y Educación, asegurando la participación destacados profesionales del derecho, representantes de los distintos pueblos originarios y organizaciones no gubernamentales.
45. Crear una Comisión de Relevamiento y Seguimiento destinada a detec-

tar, informar y sancionar los fallos, fundamentos y criterios investigativos, en el ámbito de la aplicación de justicia, que encierren concepciones discriminatorias, tanto a nivel nacional como provincial. Se sugiere su creación en el ámbito del Consejo de la Magistratura.

46. Iniciar una discusión ciudadana respecto de la aplicación y la eventual reformulación del artículo 2° de la Constitución Nacional.
47. Adecuar la asignación presupuestaria de las áreas competentes –en especial, la Procuración y las Defensorías Públicas– como condición esencial para la protección de los derechos de los grupos victimizados.

### **Medidas de Acción Inmediata**

48. Crear en el ámbito del Ministerio Público un cuerpo especializado de defensores públicos de niños con facultades tanto en la aplicación de medidas especiales (tutelares) como en causas en las que se supone un conflicto con la ley penal.
49. Crear una fiscalía especializada en la investigación del delito de tráfico y trata de personas, especialmente de mujeres y niños.
50. Desarrollar un programa especialmente dirigido al acceso a la justicia de los pueblos indígenas, capacitando jueces y fiscales en la normativa de nuevos derechos indígenas, garantizando la asesoría legal, la asistencia de traductores, la implementación del peritaje cultural y el reconocimiento del derecho consuetudinario indígena en la resolución de conflictos al interior de las comunidades, según lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT.
51. Implementar los mecanismos necesarios para dar cumplimiento efectivo a la ley N° 25.517, en sentido de poner a disposición de los pueblos indígenas los restos mortales de aborígenes que formen parte de museos y/o colecciones públicas o privadas, coordinando estos mecanismos a través del INAI con participación de los pueblos indígenas.
52. Garantizar en el orden nacional el derecho de asociación de las mujeres en situación de prostitución, otorgándoles personería jurídica a las organizaciones que promueven su protección y la defensa de sus derechos.
53. Garantizar en el orden nacional el derecho de asociación que les cabe a todas las organizaciones nucleadas alrededor de la defensa y promoción de los derechos de las personas con diferente orientación sexual e identidad de género.
54. Arbitrar los medios para que los mecanismos legales e institucionales

sean efectivos en todas las provincias para garantizar el aporte a la obligación alimentaria y de mantenimiento y sostén de los hijos de padres separados, sancionando el incumplimiento.

55. Supervisar el mantenimiento del régimen nacional de exenciones impositivas propias de las entidades religiosas sin admitir discriminaciones locales.
56. Poner en marcha un Registro Nacional de Detenidos. Se sugiere su creación en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con libre acceso a su conocimiento y análisis por parte de las organizaciones de derechos humanos.
57. Disponer que las facultades propias del proceso penal sean competencia exclusiva de los magistrados judiciales.
58. Promover los mecanismos de la llamada justicia restaurativa (*probation*) e incrementar los casos o situaciones en los que se puede acceder al beneficio, haciendo efectivo el sistema de control del cumplimiento.
59. Arbitrar los medios para eliminar la práctica de los meritorios y llamar a concurso para los cargos jerárquicos legos, atendiendo en especial a equilibrar el cupo femenino y la presencia de personas con necesidades especiales.
60. Arbitrar los medios para capacitar y actualizar los contenidos de la formación de jueces, operadores de justicia y funcionarios públicos sobre el desarrollo de la normativa y compromisos internacionales de nuestro país en materia de derechos humanos y comprensión de los mecanismos de la discriminación en todas las esferas.

## ■ Administración Pública

### Propuestas Estratégicas

61. Fortalecer las instituciones administrativas creadas para combatir la discriminación (INADI, Secretaría de Derechos Humanos, reparticiones provinciales especializadas en la protección de los derechos humanos, defensorías del pueblo, etc.), facultándolas para recibir, investigar y actuar de mediadoras entre las partes y el INADI o el sistema judicial, según corresponda.
62. Promover la apertura de delegaciones de los órganos capacitados para recibir denuncias (INADI, Defensorías, etc.) en todas las provincias y en todas aquellas ciudades de más de 100,000 habitantes, estableciendo convenios sobre la recepción de denuncias y posterior remisión al INADI y asegurando la intervención del INADI en el monitoreo de planes provinciales y municipales de discriminación.
63. Promover y apoyar la organización y el funcionamiento de organizaciones sociales de pueblos indígenas, afrodescendientes, migrantes y otros grupos o minorías étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas. Se sugiere articular su funcionamiento con el diseño de proyectos de “Control Ciudadano de la Ley” con el objeto de capacitarlas en el conocimiento, monitoreo y control de la ejecución de las leyes de protección de los derechos fundamentales (conocer la norma y los lineamientos básicos, así como el modo de medir su cumplimiento).
64. Asegurar la participación de organizaciones sociales a fin de establecer –en materia de propuestas contra la discriminación y otras medidas de acción afirmativa– formas de participación con voz y voto de los representantes de los diversos intereses a ser afectados por las decisiones en todo cuerpo con facultades decisorias de la administración central o descentralizada.
65. Promover, desarrollar y subvencionar proyectos de investigación por parte de los órganos estatales pertinentes (INADI, INDEC, Secretaría de DD.HH., Universidades Nacionales) a fin de mensurar la dimensión del problema discriminatorio, analizando los discursos mediáticos y educativos, las conductas discriminatorias, sus orígenes y causalidad, así como los modos de desarticularlas.
66. Jerarquizar el Consejo Nacional de la Mujer, dotarlo de mayor presu-

puesto y hacer efectivo un enfoque de género transversal a todas las políticas públicas y asignaciones presupuestarias.

67. Jerarquizar y profesionalizar las Áreas Mujer de las provincias, creándolas donde no existan, con el objetivo de desarrollar políticas comunes para erradicar la discriminación contra las mujeres en todo el país.
68. Jerarquizar y darle autonomía al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), según lo establecido en la ley N° 23.302, haciendo efectiva la participación indígena en su gestión.
69. Encargar un proyecto coherente, comprensivo y a largo plazo destinado a regularizar la situación de migrantes.
70. Prevenir y sancionar toda práctica discriminatoria laboral y/o legal (salarios inferiores, cupos de ingreso, sanciones infundadas) contra distintos grupos victimizados. Se sugiere la creación de un ámbito específico dentro del INADI, a fin de atender las distintas situaciones.
71. Adecuar la asignación presupuestaria de las áreas competentes de la Administración Pública como condición esencial para la protección de los derechos de los grupos victimizados.

### **Medidas de Acción Inmediata**

72. Fomentar una amplia difusión de las leyes nacionales y provinciales y de la jurisprudencia sobre temas discriminatorios.
73. Capacitar a los empleados públicos y personal de seguridad para evitar prácticas discriminatorias o arbitrarias respecto de los sectores sociales menos beneficiados y luchar contra los estereotipos discriminatorios.
74. Disponer lo necesario para mantener la neutralidad religiosa en los ámbitos oficiales, adecuando el uso de simbologías confesionales.
75. Sancionar la normativa correspondiente que obligue a los organismos estatales a remover los *grafittis* discriminatorios de todo edificio público en el curso de la semana en que fueron realizados, como modo de impedir su capacidad de difusión.
76. Dar aplicación efectiva a nivel nacional a las disposiciones civiles en sentido de regularizar la propiedad de la tierra, mediante la entrega de los títulos correspondientes, para aquellas personas y/o grupos que las hayan ocupado por más de 20 años.
77. Garantizar el proceso de restitución efectiva de los derechos territoria-



les de las comunidades indígenas de todo el país, conforme las convenciones internacionales y leyes nacionales en la materia.

78. Implementar una campaña nacional especial para inscribir y documentar en forma gratuita a todas las personas pertenecientes a los pueblos indígenas en todo el país. Se sugiere que esta campaña sea diseñada entre los organismos del Estado con competencia en la materia (INAI, RENAPER, etc.) y las organizaciones de los pueblos indígenas de cada provincia con el objetivo de aplicar una metodología acorde con las necesidades y características de cada pueblo en cada región.
79. Promover el cumplimiento por parte del organismo encargado del Registro Nacional de Comunidades Indígenas de la obligación de unificar la base de datos de las comunidades, organizaciones y pueblos indígenas existente en el Estado, a nivel nacional y provincial.
80. Promover la constitución del Consejo Coordinador Indígena, conforme las disposiciones de la Ley N° 23.302.
81. Diseñar e implementar un programa nacional de desarrollo sustentable de las comunidades de los pueblos indígenas acorde a sus necesidades y características culturales a fin de reducir efectivamente su situación de pobreza y extrema pobreza, garantizando la participación indígena en dicho proceso.
82. Diseñar un programa de fortalecimiento de las comunidades y organizaciones de los pueblos indígenas. Se sugiere que dicho programa sea ejecutado por el INAI con la participación del Consejo Coordinador Indígena y las comunidades y organizaciones de los pueblos originarios en cada provincia.
83. Diseñar un programa de fortalecimiento de las organizaciones de mujeres indígenas y de difusión de los derechos de las mujeres indígenas, orientado a promover su participación en las decisiones de las comunidades y a erradicar la violencia hacia ellas. Se sugiere que este programa sea desarrollado entre el INADI, el INAI, el Consejo Nacional de la Mujer, la Secretaría de Derechos Humanos, en articulación con las instancias provinciales correspondientes y garantizando la participación indígena en el mismo.
84. Transformar el 12 de octubre en un día de reflexión histórica y de diálogo intercultural.
85. Desarrollar un programa de promoción del patrimonio cultural tangible e intangible de los pueblos indígenas con el objetivo de promover y apoyar, tanto a nivel nacional como provincial, los proyectos de promoción

de la cultura de los pueblos originarios mediante estímulos para estudiar su historia, su lengua y festividades, como parte de la historia y cultura argentina y creando, por ejemplo, un Museo de Arte de los Pueblos Originarios. Se sugiere que este programa sea desarrollado entre la Secretaría de Cultura de la Nación, el INAI y las Secretarías de Cultura de las Provincias, en conjunto con las Comunidades y Organizaciones de los pueblos originarios de cada provincia.

86. Capacitar al personal de la administración pública nacional y provincial que atiende a población indígena en el respeto de estos pueblos y sus derechos, a fin de erradicar las prácticas discriminatorias que están incorporadas a las instituciones públicas.
87. Desarrollar políticas públicas destinadas a prevenir, investigar y castigar la trata y la explotación sexual de menores.
88. Desarrollar políticas públicas integrales de infancia, que contemplen a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho, tiendan a la “desinstitucionalización” y garanticen los derechos reconocidos en la Convención de los Derechos del Niño.
89. Revisar integralmente el sistema de detención de los menores en conflicto con la ley, desarrollando políticas que garanticen su rehabilitación social, su formación educativa y laboral, aseguren su salud física y mental, facilite el contacto familiar y el reencuentro parental. Debe garantizarse la supervisión y vigilancia judicial de los lugares donde están alojados menores, castigando severamente los abusos y malos tratos.
90. Generar programas que contemplen el acceso de los niños, niñas y adolescentes a grupos de ayuda en casos de violencia doméstica, dotados de personal especializado y que tengan en cuenta la palabra de los niños.
91. Desarrollar políticas públicas destinadas a prevenir, investigar y castigar el tráfico y trata nacional e internacional de mujeres, garantizando la protección y la rehabilitación física y psicológica de las víctimas, mediante el establecimiento de mecanismos de reinserción laboral y económica.
92. Desarrollar programas y campañas en la administración pública destinados a erradicar las prácticas de discriminación de género al interior de las instituciones y hacia los distintos sectores que cada institución atiende, a fin de transformar los patrones culturales discriminatorios. Se sugiere que los mismos sean diseñados e implementados con la participación de las organizaciones de mujeres y el involucramiento de los varones.

93. Fortalecer la acción de la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre varones y mujeres en el Mundo Laboral que funciona en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
94. Arbitrar los medios para garantizar, en el marco del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, el funcionamiento del Consejo Consultivo de Organizaciones Sociales y la ampliación de la participación de las organizaciones de mujeres.
95. Instar a todas las provincias a que adhieran al Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable y provean los insumos que garanticen el acceso universal a dicho programa.
96. Hacer efectivo el cumplimiento nacional de las leyes sobre violencia doméstica, exigiendo la aplicación de las disposiciones de exclusión del hogar de los violentos.
97. Desarrollar programas integrales de prevención, sanción y erradicación de la violencia doméstica en todo el país que incluya la asesoría legal, el tratamiento médico y psicológico, planes de inserción laboral y profesional de las mujeres para que puedan superar las situaciones de dependencia económica. Se sugiere que estas acciones sean cumplidas por profesionales especializados en la materia.
98. Crear casas de refugio o de tránsito para víctimas de violencia familiar en situaciones de crisis, dotadas de personal especializado. Se sugiere incluir en estos programas acciones destinadas al tratamiento obligatorio de los violentos.
99. Promover la formación de profesionales capacitados para trabajar interdisciplinariamente en casos de violencia doméstica, con un enfoque de género y protección etaria que aborde tanto la situación de las víctimas como el tratamiento de los golpeadores.
100. Generar mecanismos institucionalizados de control por parte de organizaciones de protección de derechos para supervisar el cumplimiento de las leyes y programas orientados a prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica.
101. Promover la creación de jardines maternos municipales dotados de personal especializado y con especial énfasis en la responsabilidad social y las obligaciones compartidas por padres y madres.
102. Promover la adecuación procesal que posibilite el registro fotográfico en los documentos de identidad según el aspecto físico de personas con diversa orientación sexual e identidad de género.

103. Crear en todas las provincias y a nivel nacional programas específicos de capacitación laboral y profesional que promueva la inserción laboral de personas en situación de prostitución y/o con diversa orientación sexual e identidad de género.
104. Incluir a la población con necesidades especiales en los censos de población y trabajos específicos de relevamiento del INDEC y de los propios centros de rehabilitación.
105. Crear órganos de control adecuados a los que se incorporen las organizaciones de discapacitados y los profesionales de rehabilitación como miembros con voz y voto en el marco de la Secretaría de Transporte y las Comisiones de Planeamiento Urbano. Se sugiere incluir esta problemática en las auditorías que se realizan a los ámbitos públicos.
106. Capacitar en lengua de señas de manera obligatoria al menos a un agente de cada repartición pública nacional, provincial o municipal (hospitales, escuelas, reparticiones administrativas), a fin de que pueda desempeñarse como intérprete de la población sorda. Se sugiere que dicha capacitación se ofrezca como parte de un Plan Nacional a cargo del Ministerio de Educación.
107. Fomentar la labor de bibliotecas parlantes y asociaciones encargadas de traducción al braille de literatura y bibliografía.
108. Crear programas específicos de inserción laboral de personas con necesidades especiales con acompañamiento en capacitación y tecnología de dicha población.
109. Fomentar áreas de empleo protegido respetando el cupo legalmente estipulado en la administración pública nacional, provincial y municipal para las personas con necesidades especiales.
110. Revisar el sistema de otorgamiento y aumentar los montos de las pensiones por invalidez, a fin de que dicho monto permita cumplir con los requerimientos de las personas con necesidades especiales, garantizando su inclusión en los planes de rehabilitación encarados por el Estado Nacional.
111. Diseñar y/o mejorar la accesibilidad de los sitios web públicos (gov.ar) para personas con baja visión y ciegas de acuerdo a normas estandarizadas vigentes.
112. Establecer la provisión de ayudas técnicas (computadoras adaptadas, ayudas ópticas, etc.) para personas con necesidades especiales, entendiendo a éstas como elementos de acceso a la educación, el trabajo y la cultura.

113. Establecer criterios mínimos de accesibilidad para los bienes y servicios adquiridos por las Administraciones Públicas, a fin de fomentar el diseño para todos. Se sugiere que este catálogo técnico tenga carácter de norma básica, con criterios universales para el conjunto de Administraciones y susceptible de ir modificándose en función de la evolución tecnológica y de la experiencia adquirida.
114. Revisar el sistema previsional en su conjunto con el objeto de adecuarlo a pautas solidarias de cobertura universal de retiro, estableciendo que los montos de las asignaciones permitan una vida digna a los adultos mayores. Asimismo, se sugiere la implementación de mecanismos especiales tendientes a incluir en el acceso a la cobertura previsional a adultos mayores de los pueblos indígenas.
115. Arbitrar los medios a fin de sanear el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), generando una administración transparente con la participación real de los beneficiarios y control efectivo sobre la calidad de las prestaciones. Se sugiere propender a la inclusión universal como beneficiario de toda persona en edad de retiro.
116. Diseñar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades, tendiendo a aprovechar la sabiduría y experiencia de miembros de la tercera edad para instruir y capacitar a otras personas. Se sugiere dar continuidad a nivel nacional al “Programa Nacional de Abuelos Narradores” y fomentar todas aquellas experiencias exitosas.
117. Arbitrar los medios a fin de reforzar la vigilancia del funcionamiento de establecimientos geriátricos a fin de evitar tratamientos abusivos. Se sugiere atender con especial énfasis al planeamiento de actividades deportivas, recreativas y educativas.
118. Desarrollar políticas nacionales, provinciales y municipales tendientes a garantizar la calidad de vida, el desarrollo de las potencialidades y la participación plena de los adultos mayores, atendiendo a las necesidades de estímulos (intelectuales, afectivos y físicos) y contemplando la diferente situación de varones y mujeres. Se sugiere atender con especial énfasis a los grupos más susceptibles de discriminación (ancianos/as discapacitados y/o carentes de recursos económicos y/o carentes de cobertura previsional y/o carentes de redes de contención y/o que viven solos) y apoyar a aquellas organizaciones que realicen actividades

culturales, sociales y/o deportivas con el objeto de garantizarles lugares adecuados de reunión. A ese efecto, se sugiere capacitar personal especializado.

119. Arbitrar los medios para expandir la red de Programas y Direcciones provinciales y municipales para Adultos Mayores.
120. Dar aplicación efectiva a la Resolución Administrativa que dispone el levantamiento de anotaciones en los antecedentes policiales de supuestos delitos cometidos durante la vigencia del servicio militar obligatorio invocando la “objección de conciencia”.
121. Prestar especial atención a la situación de poblaciones aisladas de los centros urbanos asegurando un sistema adecuado de transporte público, promoviendo el mejoramiento de los caminos y la construcción de puentes, procurando una mayor circulación de personas y facilitando la comercialización de su producción.
122. Asegurar la prestación de servicios esenciales (telecomunicaciones, provisión de gas y electricidad, asistencia médica y educación) para las poblaciones aisladas.
123. Dar aplicación efectiva al art. 42 de la CN en el sentido de evitar prácticas monopólicas, abusivas o distorsionadas en la comercialización de medicamentos que puedan perjudicar protección de la salud.

## **Política migratoria y de refugio**

### **Propuestas Estratégicas**

124. Arbitrar los medios para asegurar la presencia efectiva del INADI en la Dirección Nacional de Migraciones, así como en todas sus delegaciones en el país.

### **Medidas de Acción Inmediata**

125. Difundir adecuada y ampliamente las disposiciones de la Ley de Migraciones N° 25.875.
126. Disponer que la composición del CEPARE o eventual futuro órgano de elegibilidad mantenga el respeto de una participación de distintos Ministerios y otros agentes sociales, que asegure las bases humanitarias de

la determinación del status de refugiado sin enfocarlo exclusivamente desde el punto de vista de la seguridad.

127. Difundir la práctica de Delegaciones de Migraciones Móviles, en el sentido de establecer puestos en barrios, zonas o regiones para facilitar la legalización de la situación de migrantes indocumentados.
128. Arbitrar los medios para reducir el costo de los trámites de regularización migratoria y residencia.
129. Establecer convenios internacionales entre Argentina y los países de origen de las mayores colectividades migrantes a fin de agilizar los trámites migratorios y reducir las tasas cobradas por los Consulados correspondientes.
130. Establecer convenios internacionales entre Argentina y los países de origen de los trabajadores migrantes en situación de retiro a fin de sumar los aportes jubilatorios del país de origen a los aportes realizados en Argentina. Se sugiere acordar con los países de origen un régimen de mutua información sobre trabajos realizados en sus respectivas jurisdicciones.
131. Estimular la visita de funcionarios consulares a los lugares de asiento de las diversas comunidades extranjeras a fin de facilitar la obtención de la documentación adecuada para residir, trabajar y estudiar.
132. Establecer un régimen nacional especial de asistencia social que facilite la integración del refugiado y su familia en el país.
133. Promover la inclusión de refugiados en los planes de adjudicación de vivienda y de asistencia social regular, declarándolos exentos de algunos requisitos que son materialmente difíciles de cumplir, particularmente admitiendo que el documento que reconoce la condición de refugiado reemplace al DNI y eximiéndole de la exigencia de una residencia mínima permanente.
134. Organizar cursos de capacitación y orientación para el personal civil y de fuerzas de seguridad que atiende a migrantes, procurando un tratamiento eficaz y respetuoso por las personas y sus derechos.
135. Promover la capacitación continua y actualizada del personal administrativo para atender a los refugiados y peticionantes de asilo conforme los compromisos internacionales asumidos por el país en la materia, otorgando énfasis especial a la capacitación del personal diplomático y de seguridad en fronteras a fin de resolver las solicitudes que se les presentan.

## Religión

### Propuestas Estratégicas

136. Replantear la aplicación práctica del artículo 2º de la Constitución Nacional y evitar privilegios económicos automáticos, otorgando adecuadas proporciones a los servicios sociales religiosos, independientemente de su confesión.

### Medidas de Acción Inmediata

137. Desarrollar actividades proactivas, tendientes al desarrollo cultural comunitario y al diálogo interreligioso, promoviendo el apoyo a celebraciones y fiestas de las comunidades extranjeras y diseñando eventos interculturales e interreligiosos por parte de las autoridades estatales.
138. Introducir prácticas comunes de admisión de capellanes de todas las confesiones religiosas, tanto en los establecimientos de reclusión como en hospitales.
139. Reajustar el régimen de capellanías militares permitiendo el acceso, o al menos la disponibilidad, de ministros de otras confesiones.
140. Implementar las acciones necesarias para que se respete el libre ejercicio de la espiritualidad de los pueblos originarios, evitando la imposición de credos que obstaculicen el libre ejercicio de la espiritualidad indígena.

## Políticas penitenciarias

### Propuestas Estratégicas

141. Reformar el sistema penitenciario nacional (Servicio Penitenciario Federal y Unidades Provinciales) a fin de que cumplan, en forma adecuada y con el debido respeto por los derechos de las personas, con la función asignada de “velar por la seguridad y custodia de las personas sometidas a procesos y promover la readaptación social del condenado”.



**Medidas de Acción Inmediata**

142. Arbitrar los medios para hacer efectiva la separación de la población carcelaria encausada de la condenada.
143. Jerarquizar las funciones del Procurador penitenciario dotándolo de los recursos materiales y humanos necesarios.
144. Establecer un sistema de auditorías externas sobre el Sistema Penitenciario, en las distintas áreas del Servicio, impulsando el control externo por parte de organismos no gubernamentales de los lugares de detención.
145. Crear una Dirección de Sumarios Internos por fuera de la estructura del SPF, bajo la competencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que instruya las investigaciones administrativas internas.
146. Incrementar con urgencia el presupuesto relativo a la alimentación y bienes mínimos de supervivencia de la población carcelaria y asegurar su efectiva aplicación.
147. Asegurar la atención primaria de la salud para la población carcelaria, atendiendo con especial énfasis a la asistencia psicológica, prevención de adicciones, enfermedades infecto-contagiosas y mentales. Se sugiere implementar la revisión médica periódica de los detenidos (sistema de muestreo) por fuera de la institución penitenciaria y policial como medida de control de la asistencia adecuada.
148. Asegurar un servicio de salud adecuado para la población carcelaria, organizando regímenes de tratamiento y rehabilitación de adicciones y de atención especiales a portadores de HIV en situación de detención.
149. Desarrollar políticas penitenciarias que atiendan a las necesidades específicas de las mujeres reclusas.
150. Adecuar las instalaciones de las áreas de reclusión femenina a fin de crear las condiciones apropiadas para el alojamiento de las detenidas con hijos pequeños.
151. Promover la alfabetización y la educación primaria, secundaria, terciaria, universitaria y de oficios de los detenidos, conectando esta capacitación con acuerdos con empresas privadas o públicas.
152. Renovar la formación y composición del personal penitenciario aumentando su profesionalización y mejorando las condiciones laborales del mismo.
153. Capacitar al personal penitenciario, mediante la realización de talleres

u otras prácticas participativas, en derechos humanos, en técnicas alternativas al uso de la fuerza y en la mediación de conflictos para el tratamiento de reclusos.

154. Promover áreas de acceso al trabajo que permitan la reinserción social de los detenidos. Desarrollar una política pública de incentivos a quienes contraten liberados para trabajar.
155. Fomentar la acción de las ONGs que tienen por propósito asegurar la reinserción social de los ex detenidos.
156. Promover políticas de prevención, orientación y asistencia a las familias de liberados y detenidos, facilitando para estos últimos ayudas económicas a fin de que los familiares de escasos recursos puedan visitarlos.

## ■ Educación

### Propuestas Estratégicas

157. Promover, desarrollar y subvencionar proyectos de investigación por parte de los órganos estatales pertinentes (INADI, INDEC, Secretaría de Derechos Humanos, Universidades Nacionales) que sean capaces de evaluar y analizar las conductas discriminatorias, sus orígenes y causalidad y los modos de desarticularlas, así como diseñar y ejecutar proyectos de investigación tendientes a mensurar la dimensión del problema discriminatorio de los discursos mediáticos y educativos.
158. Promover, desarrollar y subvencionar un Plan Nacional de Capacitación destinado a funcionarios públicos, investigadores, docentes de los distintos niveles del sistema educativo, comunicadores sociales destinado a la formación en el respeto y defensa de los Derechos Humanos, a la comprensión y modificación de los mecanismos de la discriminación y a la desarticulación de las pautas lingüísticas racistas, sexistas y homofóbicas en las instituciones públicas y privadas.
159. Garantizar el acceso y la permanencia a la educación primaria obligatoria de todos los niños, niñas y adolescentes mediante el arbitrio de becas. Se sugiere fortalecer los distintos programas de becas llevados adelante por el Ministerio de Educación en los distintos niveles del sistema educativo, prestando especial atención a la situación de las comunidades indígenas.
160. Adecuar la asignación presupuestaria de las áreas competentes para la ejecución de estas medidas como condición esencial para la protección de los derechos de los grupos victimizados.

### Medidas de Acción Inmediata

161. Fortalecer las actividades académicas de reflexión sobre el racismo, la discriminación racial y la xenofobia, realizando actividades durante el curso académico de sensibilización a los estudiantes respecto de esas cuestiones.
162. Promover un debate entre el personal docente y directivo de los establecimientos educativos sobre la función de las acciones educativas antidiscriminatorias y de difusión de derechos.

163. Diseñar y ejecutar una investigación sobre los manuales escolares destinada a identificar y analizar los estereotipos discriminatorios que se contribuye a construir desde los textos educativos, a fin de elaborar una propuesta de modificación de las pautas lingüísticas, racistas, sexistas y homofóbicas que puedan detectarse.
164. Garantizar la educación sexual en las escuelas, a fin de que niños, niñas y adolescentes puedan adoptar decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia, gozar de un nivel adecuado de salud sexual, asegurar la procreación responsable y prevenir el embarazo adolescente.
165. Realizar actividades de capacitación en todos los ámbitos de acción pública, para promover la reflexión del personal jerárquico y los trabajadores del sector en cada área (salud, educación, justicia, fuerzas de seguridad, migraciones, administración pública, etc.) sobre la problemática de la discriminación.
166. Realizar actividades de sensibilización y capacitación sobre la problemática de la discriminación con ONGs y movimientos sociales, a fin de generar estrategias de integración.
167. Difundir en los establecimientos educativos los principios del conocimiento adecuado y respeto de las creencias religiosas y la libertad de cultos.
168. Fortalecer el Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe desarrollado por el Ministerio de Educación de la Nación, dotándolo de los mecanismos legales para su implementación en todas las provincias, a fin de garantizar la alfabetización y la educación bilingüe de toda la población indígena.
169. Promover la realización de cursos especiales de aprendizaje de las lenguas de los pueblos originarios para el personal de las escuelas y hospitales.
170. Promover y apoyar los proyectos de promoción de la cultura aborígena mediante estímulos para estudiar su historia, su lengua y festividades, entendiéndolo como una difusión de la propia cultura argentina.
171. Proporcionar una cuidada presentación de la historia nacional, destacando las contribuciones de las diferentes culturas y civilizaciones de la región y del mundo en la formación de la identidad nacional, incluido el papel que otros grupos o minorías étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas.
172. Promover el estudio lingüístico de las lenguas indígenas en vías de de-

saparición, su recuperación a través de la elaboración de diccionarios y gramáticas.

173. Promover el diálogo entre pueblos indígenas y sectores académicos respecto de la ética de la investigación científica y el respeto por los elementos constitutivos de su cultura (lenguas, derecho consuetudinario, sentimientos religiosos y cosmogónicos, etc.).
174. Crear puestos de maestros de integración en todos aquellos lugares del territorio nacional en que sean requeridos en función de las necesidades de la población.
175. Arbitrar los medios para otorgar el reconocimiento del carácter bilingüe de la población sorda y articular los espacios de integración escolar en función de esta situación.
176. Crear departamentos de asistencia a los estudiantes de nivel terciario y universitario con necesidades especiales, dependientes de los Ministerios de Educación nacional y provinciales.
177. Incluir una materia obligatoria de “Necesidades Especiales” en la formación de los docentes de todos los niveles como modo de capacitación en la problemática y de solucionar problemas prácticos.
178. Incluir en los programas curriculares de las carreras universitarias y terciarias referidas a la comunicación social, así como en las tecnicaturas y cursos de capacitación específicos contenidos especiales sobre la promoción de derechos y la lucha contra la discriminación en todas sus formas.
179. Promover que los colegios profesionales y las asociaciones sindicales de medios de comunicación incluyan formas de capacitación y actualización permanente sobre la problemática de la discriminación.
180. Impulsar la ejecución de políticas de extensión en escuelas y universidades que generen la participación de jóvenes y adultos mayores en el diseño e implementación de las actividades.
181. Garantizar el acceso a la educación primaria obligatoria de los niños, niñas y adolescentes de poblaciones aisladas.
182. Facilitar el ingreso de los refugiados a las Universidades, tanto como alumnos o docentes, admitiendo que el documento que reconoce la condición de refugiado reemplace al DNI y eximiéndolos de la exigencia de una residencia mínima permanente.
183. Considerar con especial atención la situación de los niños que pertenecen a minorías étnicas o migrantes que carecen de documentación y en-

frentan problemas para continuar sus estudios o acceder a sus diplomas o certificaciones.

184. Promover la política de otorgar certificación de estudios a los migrantes, principalmente a los niños, cualquiera que sea la condición migratoria de la familia.
185. Promover la formación integral del personal de salud poniendo especial énfasis en la revisión de los planes de estudio y la complejización de la formación bióloga tradicional, tanto en las carreras universitarias como en las tecnicaturas, cursos y capacitaciones de diverso grado. Se sugiere que se incorpore el conocimiento sobre el contexto socioeconómico, la salud pública de las poblaciones, la diversidad étnica, cultural y el enfoque de género y orientación sexual.
186. Impulsar en las distintas carreras universitarias el estudio especializado sobre las necesidades particulares de los adultos mayores en sus distintas facetas (salud, psicología, educación, trabajo, sexualidad, etc.).
187. Incentivar y alentar la investigación sobre los efectos del uso de organismos genéticamente modificados (OGM) sobre la salud humana, la biodiversidad ambiental y el desarrollo económico sustentable, a fin de implementar políticas agropecuarias adecuadas.
188. Eliminar disposiciones educativas contrarias a la igualdad de todos, por ejemplo, la exigencia de que los docentes de cualquier nivel deban ser nacionales o que los niños extranjeros que lo merezcan no puedan ser abanderados.
189. Reajustar el régimen educativo a fin de autorizar la objeción de conciencia a alumnos o docentes que aleguen ser Testigos de Jehová, reconociéndoles el derecho de abstenerse por estas razones a prestar honores a los símbolos patrios o participar en la dirección de los actos patrios.

## ■ Fuerzas de Seguridad

### Propuestas Estratégicas

190. Promover la reestructuración de los parámetros de organización y funcionamiento de las fuerzas de seguridad, especialmente de la policía, sobre la base de incorporar la participación directa de la comunidad en la formulación e implementación de políticas de seguridad pública.
191. Establecer mecanismos el control ciudadano de la legalidad y de la eficacia del sistema de seguridad pública, garantizando el ejercicio eficiente de la conducción gubernamental civil sobre el sistema.
192. Incrementar el grado de profesionalidad y formación requeridos a los efectivos policiales en todas las provincias, incorporando a la capacitación la formación en Derechos Humanos y haciendo énfasis en temas de no-discriminación.
193. Adecuar la asignación presupuestaria de las áreas competentes de las distintas Fuerzas de Seguridad y reajustar la remuneración de los efectivos como condición esencial para la protección de los derechos de los grupos victimizados.

### Medidas de Acción Inmediata

194. Arbitrar los medios para regularizar las situaciones de superpoblación de detenidos en comisarías e incrementar con urgencia –asegurando su aplicación efectiva– el presupuesto relativo a la alimentación y bienes mínimos a disposición de los detenidos.
195. Impulsar el control por parte de las Secretarías de Seguridad y de Derechos Humanos de la situación de las comisarías en que se encuentran detenidos niñas, niños y adolescentes, procurando la rápida resolución de la situación.
196. Establecer un sistema de auditorías externas sobre las Fuerzas de Seguridad nacionales, provinciales y municipales, en las distintas áreas del Servicio, impulsando el control externo por parte de organismos no gubernamentales.
197. Crear una Dirección de Sumarios Internos por fuera de la estructura de las distintas fuerzas, que instruya las investigaciones administrativas internas.

198. Fortalecer, en consulta con el INADI, la Unidad de Investigación de Conductas Discriminatorias de la Policía Federal.
199. Crear la figura del Defensor Comunal de la Seguridad, con la función de defender los derechos colectivos e individuales de los habitantes, frente a los hechos u omisiones de la administración pública, las fuerzas de seguridad públicas o privadas que impliquen el ejercicio ilegítimo, irregular, defectuoso, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones.
200. Implementar los mecanismos judiciales e institucionales de control a fin de evitar abusos, robos y/o detenciones arbitrarias, basados en concepciones discriminatorias, en operativos de seguridad en barrios carenciados y en eventos sociales públicos.
201. Implementar los mecanismos judiciales e institucionales para que las detenciones arbitrarias y malos tratos de personas en situación de prostitución sean investigados adecuadamente, sancionando a aquellos funcionarios (policías, fiscales, jueces, etc.) que incurran en incumplimientos de sus obligaciones legales.
202. Diseñar e implementar un Plan de Control de Prácticas del personal de las Fuerzas de Seguridad respecto de los procedimientos que involucren a niños, niñas y adolescentes, a fin de evitar la recurrencia de abusos y violaciones a los Derechos Humanos.
203. Capacitar mediante la realización de talleres al personal de las distintas Fuerzas de Seguridad en técnicas alternativas al uso de la violencia, otorgando especial énfasis al respeto de los derechos de diversos grupos victimizados.



## ■ Medios de Comunicación

### Propuestas Estratégicas

204. Adoptar medidas tendientes a que los medios de radiodifusión estatales garanticen la diversidad cultural, lingüística, sectorial y regional. Se sugiere hacerlo efectivo en las distintas localidades y regiones del país, incorporando a la programación las lenguas que se hablan cotidianamente en cada zona.
205. Adoptar medidas tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso a la propiedad, titularidad y gestión de los servicios de radiodifusión, evitando prácticas monopólicas.
206. Garantizar en las radios y canales televisivos del Estado espacios de expresión para las comunidades, grupos y sectores discriminados o invisibilizados en los medios. Se sugiere llevarlo a cabo a partir de convenios con las organizaciones sociales que los representan.
207. Adecuar la asignación presupuestaria de las áreas competentes como condición esencial para la protección de los derechos de los grupos victimizados.

### Medidas de Acción Inmediata

208. Arbitrar los medios para ejercer un seguimiento y control estatal efectivos sobre formas y contenidos de los medios de comunicación estatales, privados, comunitarios e Internet que incluyan cualquier tipo de discriminación, prejuicio, burla, agresión y/o estigmatización a distintos grupos o sectores de la población que por sus características puedan ser víctimas de discriminación. Se sugiere crear un Observatorio de la Discriminación en los Medios de Comunicación Masiva dependiente del COMFER y, asimismo, crear un área específica dentro del INADI.
209. Ampliar y hacer efectivas las medidas de control, clausura y sanción existentes para los medios de comunicación que promuevan las redes de pedofilia y/o el turismo sexual infantil.
210. Fomentar el desarrollo y la implementación de normas o códigos éticos y profesionales de la comunicación social que respeten y valoricen todas las formas de diversidad, sancionando públicamente a quienes los transgredan.

211. Desarrollar campañas de difusión masiva a nivel nacional tendientes a concientizar sobre la discriminación, la xenofobia y el racismo. Se sugiere enfatizar la relación entre pobreza, exclusión social, racismo y discriminación, así como las particularidades de todo otro tipo de discriminación.
212. Fomentar la producción de spots radiales y televisivos que sensibilicen sobre la riqueza de la diversidad y la sociedad multicultural, el valor del respeto mutuo, la solidaridad y el encuentro integrador.
213. Fomentar la inclusión sistemática en programas de gran audiencia (tanto ficcionales como periodísticos) de contenidos que sensibilicen sobre la riqueza de la diversidad y la sociedad multicultural, el valor del respeto mutuo, la solidaridad y el encuentro integrador. Se sugiere utilizar las potencialidades de cada medio y tipo de programa para audiencias masivas, segmentadas y focalizadas.
214. Promover la colaboración de artistas y comunicadores en campañas de difusión masiva tendientes a concientizar sobre la problemática de la discriminación, introduciendo la problemática de la discriminación en sus actuaciones.
215. Hacer efectiva la difusión de los derechos indígenas en todo el país y en las distintas lenguas indígenas que se hablan en Argentina.
216. Formular una política de contenidos para sitios web orientada a sancionar a proveedores de Internet que alberguen sitios con información discriminatoria y/o xenófoba, como modo de impedir su capacidad de difusión.
217. Incluir contenidos obligatorios contra la discriminación en todas sus formas en los programas curriculares de las carreras universitarias y terciarias referidas a la comunicación social, así como en las tecnicaturas y cursos de capacitación específicos.
218. Promover la capacitación y actualización permanente sobre temas de discriminación en cámaras publicitarias, colegios profesionales y sindicatos ligados a la comunicación.

## ■ Salud

### Propuestas Estratégicas

219. Implementar un Sistema Nacional de Salud de cobertura universal bajo la lógica de la salud como derecho, garantizando la atención integral y gratuita a todo habitante y/o residente en nuestro país, sin ningún tipo de discriminación.
220. Relevar las necesidades prioritarias en salud de la población, a través de una investigación epidemiológica que integre al conocimiento científico los saberes comunitarios de los diversos grupos y sectores sociales.
221. Priorizar en todo el territorio nacional la promoción y prevención de la salud operando sobre las condiciones de vida y de trabajo que son causa de las enfermedades, brindando atención básica en el lugar de residencia y asegurando el acceso a todos los niveles de complejidad.
222. Restringir y controlar la utilización de agroquímicos en las actividades agrícolas reemplazándolos por manejos alternativos de plagas que no pongan en riesgo la salud de la población.
223. Dotar de mediadores culturales e intérpretes a los servicios asistenciales en aquellas zonas donde existe una presencia significativa multilingüismo (sordos, comunidades indígenas, otros grupos étnicos y poblaciones migrantes).
224. Fortalecer el sistema de Agentes Sanitarios Indígenas, propiciando la articulación de la práctica médica con saberes tradicionales.
225. Implementar una política racional de medicamentos, garantizando una cobertura integral y no-discriminatoria de la población a través de un formulario terapéutico de medicamentos esenciales para los establecimientos públicos.
226. Diseñar medidas tendientes a lograr una correlación adecuada de aparatos por habitantes, a fin de propiciar la utilización racional de los métodos de diagnóstico y tratamiento y asegurar la provisión mínima en toda la población.
227. Crear centros de rehabilitación en toda localidad con una población superior a 75.000 habitantes y/o distante más de 200 km. del centro de rehabilitación más cercano, garantizando la movilidad de la población requirente hacia dicho centro. Se sugiere que los Centros de Rehabilitación estén articulados con Escuelas Especiales, dependan del Ministe-

rio de Salud de la Nación y cuenten tanto con la dotación de personal necesaria para los servicios ofrecidos como con la posibilidad de ofrecer a la población con necesidades especiales los implementos tecnológicos necesarios para su rehabilitación y/o reinserción profesional.

228. Promover una gestión social participativa en los centros asistenciales de salud que involucre a los trabajadores de salud y a las organizaciones sociales en el control efectivo de las políticas públicas de salud.
229. Adecuar la asignación presupuestaria de las áreas competentes como condición esencial para la protección de los derechos de los grupos victimizados.

### **Medidas de Acción Inmediata**

230. Arbitrar los medios para eliminar toda disposición administrativa que implique una atención diferenciada estigmatizante en los hospitales y centros de salud públicos, especialmente las previsiones relativas al pago de bonos y a la tramitación de credenciales de pobreza.
231. Asegurar el trato igualitario de todas las personas en todo centro de salud, implementando sanciones para los funcionarios públicos que evidencien actitudes o trato discriminatorio.
232. Promover el tratamiento adecuado y el estudio epidemiológico de las patologías relacionadas con el empleo de agroquímicos tóxicos en las actividades agrícolas. Se sugiere la implementación de campañas de prevención comunitaria en la materia.
233. Fortalecer el Programa de Salud para Pueblos Indígenas, garantizando la incorporación de sanitaristas con conocimientos de las prácticas médicas indígenas y arbitrando los medios para relevar el estado de salud de los miembros de las comunidades (mortalidad infantil, mortalidad materna, cobertura inmunológica, estado nutricional de la población –en particular, niños y mujeres–, enfermedades endémicas, enfermedades de transmisión sexual y VIH, accesibilidad a los servicios de salud, etc.).
234. Diseñar acciones concretas, efectivas, mensurables y culturalmente aceptables para reducir la mortalidad infantil y mortalidad materna, la desnutrición, los embarazos adolescentes y la incidencia de enfermedades de transmisión sexual, en el marco del Programa de Salud para Pueblos Indígenas y del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, estimulando la participación activa de las mujeres.

235. Asegurar un servicio básico de salud para las poblaciones aisladas por medio del establecimiento de agentes sanitarios y la creación de centros de salud comunitarios con presencia periódica de médicos y enfermeros, así como de servicio de radio.
236. Hacer efectiva la implementación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en todo el territorio nacional, dotándolo de los insumos, la capacitación necesaria de los profesionales y propiciando el marco para un debate social sobre el aborto no punible.
237. Desarrollar campañas masivas de prevención del VIH/SIDA y las enfermedades de transmisión sexual que respeten los enfoques de género y orientación sexual.
238. Capacitar mediante la realización de talleres al personal de las instituciones de salud a fin de erradicar el maltrato y trato discriminatorio de género, particularmente hacia mujeres indígenas, mujeres migrantes, ancianas, mujeres con abortos sépticos, embarazadas y parturientas pobres múltiparas, y casos similares.
239. Arbitrar los medios para que en los hospitales existan centros especializados, con personal especializado y protocolos estandarizados para la recepción y atención de víctimas de violación y otros delitos sexuales.
240. Promover acciones tendientes a reconocer los derechos de las personas con diversa orientación sexual e identidad de género en el ámbito de las instituciones de salud –públicas y privadas de las distintas jurisdicciones– a fin de proveerles de una atención especializada de orientación, de no encasillarlas como “pacientes infectocontagiosos” y garantizarles la atención e internación en espacios donde se respete su orientación sexual e identidad de género.
241. Desarrollar periódicamente campañas nacionales preventivas y de detección de discapacidad que permitan la localización temprana de la problemática y su abordaje. Se sugiere articularlas en el ámbito educativo a través de la realización de controles médicos dentro del período escolar.
242. Asegurar un servicio eficaz de salud, adecuado para la población carcelaria, atendiendo con especial énfasis a la asistencia psicológica, prevención de adicciones, enfermedades infecto-contagiosas y mentales.
243. Asegurar el tratamiento y rehabilitación de adicciones de la población carcelaria, y organizar regímenes especiales para la atención de portadores de VIH en situación de detención.

- 
244. Ejercer un sistema eficiente de control y auditoria de los servicios prestados por las Obras Sociales, a fin de garantizar una cobertura integral a los afiliados, sin discriminaciones de ninguna naturaleza.
  245. Asegurar una mayor eficacia en recursos y actividades de la Comisión de Minorías Sexuales y portadores de VIH-SIDA y reconocer la gestión de otras comisiones emergentes de la sociedad civil que operan con el mismo propósito.
  246. Arbitrar los medios para garantizar el acceso y la prestación adecuada de servicios de salud para adultos mayores a fin de atender las necesidades por medio de profesionales y personal técnico específicamente capacitado.
  247. Estimular la radicación en condiciones adecuadas de técnicos y profesionales de la salud en todo el país, especialmente en zonas aisladas.

## ÍNDICE ANALÍTICO DE PROPUESTAS

### ■ Propuestas comunes a todas las áreas de análisis

- Acción educativa, 162;  
 Actividades académicas, 161;  
 Actos discriminatorios. Sanciones, 1;  
 Ayuda social. Distribución, 5;  
 Biodiversidad. Protección, 8;  
 Capacitación ONGs, 166;  
 Capacitación personal público, 73, 165;  
 CERD. Comunicaciones individuales, 2;  
 Comunicación. Actualización profesional, 179, 218;  
 Comunicación. Contenidos curriculares, 178, 217;  
 Corrupción. Investigación, 9;  
 Difusión de derechos, 72;  
 Discriminación laboral, 12, 70;  
 Elecciones. Ley, 32;  
 Epidemiología Comunitaria, 220;  
 Fallos judiciales, 45;  
 Fuerzas de Seguridad. Auditorías externas, 196;  
 Fuerzas de Seguridad. Control ciudadano, 191;  
 Fuerzas de Seguridad. Control de procedimientos, 200;  
 Fuerzas de Seguridad. Formación, 192, 203;  
 Fuerzas de Seguridad. Organización, 190;  
 Fuerzas de Seguridad. Sumarios internos, 197;  
 Funcionarios judiciales. Capacitación, 60;  
 Graffitis. Remoción, 75;  
 INADI. Delegaciones, 62;  
 Instituciones. Protección de derechos, 61;  
 Investigación de conductas discriminatorias - PF, 198;  
 Investigación OGMs, 187;  
 Justicia restaurativa, 58;  
 Legislación. Adecuación, 43;  
 Manuales escolares, 163;  
 Medicamentos genéricos. Ley, 37;  
 Medidas económicas. Empleo, 11;  
 Medios de comunicación. Campañas, 211, 212, 213, 214;  
 Medios de comunicación. Códigos éticos, 210;  
 Medios de comunicación. Observatorio de Discriminación, 208;  
 Obras Sociales. Prestaciones, 244;  
 Organizaciones sociales. Participación, 64;  
 Organizaciones sociales. Promoción, 63;  
 Plan Nacional de Capacitación, 158;  
 Presupuesto, 47, 71, 160, 193, 207, 229;  
 Proceso penal, 57;  
 Propiedad de la tierra, 76;  
 Proyectos de investigación, 65, 157;  
 Radiodifusión. Emisiones, 204, 206;  
 Radiodifusión. Ley, 41, 42;  
 Redistribución del ingreso, 10;  
 Salud. Agentes sanitarios, 224;  
 Salud. Agroquímicos, 222, 232;  
 Salud. Aparatología, 226;  
 Salud. Atención Primaria, 221;  
 Salud. Contenidos curriculares, 185;  
 Salud. Medicamentos, 123, 225;  
 Salud. Pago de bonos, 230;  
 Salud. Participación social, 228;  
 Salud. Sistema Nacional, 219;  
 Salud. Trato igualitario, 231;  
 Salud. Zonas aisladas, 247;  
 Seguridad. Defensor comunal, 199;  
 Seguro de universal de desempleo, 6;  
 Servicios Públicos, 7, 31;  
 Sitios Web. Contenidos, 216;  
 Vivienda. Plan Social, 6.

## ■ Propuestas específicas para cada área de análisis

### Adultos Mayores

Calidad de vida, 118;  
 Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Educación. Políticas de extensión, 180;  
 Empleo, 116;  
 Especialización profesional, 186;  
 Establecimientos geriátricos. Control, 117;  
 PAMI, 115;  
 Programas especiales, 119;  
 Salud, 246;  
 Salud. Maltrato de género, 238;  
 Sistema previsional. Adecuación, 114;  
 Violencia doméstica. Control, 100;  
 Violencia doméstica. Leyes, 25, 96;  
 Violencia doméstica. Programas, 97, 98, 99.

### Afrodescendientes

Artículo 25 CN, 26;  
 Certificación de estudios, 184;  
 Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Desarrollo cultural. Diálogo interreligioso, 137;  
 Difusión de derechos, 125;  
 Doce de octubre, 84;  
 Documentación escolar, 183;  
 Educación. Becas, 159;  
 Educación. Identidad nacional, 171;  
 Igualdad en el ámbito escolar, 188;  
 Radiodifusión. Titularidad, 205;  
 Salud. Mediadores culturales, 223.

### Antisemitismo

Artículo 25 CN, 26;  
 Desarrollo cultural. Diálogo interreligioso, 137;  
 Difusión de derechos, 125;  
 Doce de octubre, 84;  
 Educación. Becas, 159;  
 Educación. Identidad nacional, 171;  
 Igualdad en el ámbito escolar, 188;  
 Radiodifusión. Titularidad, 205;

Salud. Mediadores culturales, 223.

### Arabofobia e Islamofobia

Artículo 25 CN, 26;  
 Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Desarrollo cultural. Diálogo interreligioso, 137;  
 Difusión de derechos, 125;  
 Doce de octubre, 84;  
 Educación. Becas, 159;  
 Educación. Identidad nacional, 171;  
 Igualdad en el ámbito escolar, 188;  
 Radiodifusión. Titularidad, 205;  
 Salud. Mediadores culturales, 223.

### Colectividades Asiáticas

Artículo 25 CN, 26;  
 Certificación de estudios, 184;  
 Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Desarrollo cultural. Diálogo interreligioso, 137;  
 Difusión de derechos, 125;  
 Doce de octubre, 84;  
 Documentación escolar, 183;  
 Educación. Becas, 159;  
 Educación. Identidad nacional, 171;  
 Igualdad en el ámbito escolar, 188;  
 Radiodifusión. Titularidad, 205;  
 Salud. Mediadores culturales, 223.

### Colectividades Latinoamericanas

Artículo 25 CN, 26;  
 Certificación de estudios, 184;  
 Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Desarrollo cultural. Diálogo interreligioso, 137;  
 Difusión de derechos, 125;  
 Doce de octubre, 84;  
 Documentación escolar, 183;  
 Educación Intercultural Bilingüe, 168;  
 Educación. Becas, 159;  
 Educación. Identidad nacional, 171;



Igualdad en el ámbito escolar, 188;  
 Radiodifusión. Titularidad, 205;  
 Salud. Maltrato de género, 238;  
 Salud. Mediadores culturales, 223.

### **Comunidades Gitanas y Pueblos Rom**

Artículo 25 CN, 26;  
 Certificación de estudios, 184;  
 Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Desarrollo cultural. Diálogo interreligioso, 137;  
 Difusión de derechos, 125;  
 Doce de octubre, 84;  
 Documentación escolar, 183;  
 Educación. Becas, 159;  
 Educación. Identidad nacional, 171;  
 Igualdad en el ámbito escolar, 188;  
 Radiodifusión. Titularidad, 205;  
 Salud. Maltrato de género, 238;  
 Salud. Mediadores culturales, 223.

### **Género**

Administración de Justicia. Concursos públicos, 59;  
 Áreas provinciales de la Mujer, 67;  
 Capacitación. Inserción laboral, 103;  
 Consejo Nacional de la Mujer, 66;  
 Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Igualdad laboral, 93;  
 Mujeres indígenas. Fortalecimiento de organizaciones, 83;  
 Mujeres indígenas. Programas de Salud, 234;  
 Obligación alimentaria, 54;  
 Promoción de derechos, 92;  
 Protocolo Facultativo CEDAW, 3;  
 Salud Sexual y Procreación Responsable, 94, 95, 236;  
 Salud. Delitos sexuales, 239;  
 Salud. Maltrato de género, 238;  
 Salud. Prevención VIH/SIDA, 237;  
 Trabajadoras sexuales. Derecho de asociación, 52;  
 Trabajadoras sexuales. Procedimientos policiales, 201;

Trabajadoras sexuales. Seguridad social, 18;  
 Tráfico y trata. Fiscalía, 49;  
 Tráfico y trata. Leyes, 24;  
 Tráfico y trata. Prevención, 91;  
 Violencia doméstica. Control, 100;  
 Violencia doméstica. Leyes, 25, 96;  
 Violencia doméstica. Programas, 97, 98, 99.

### **Identidad Sexual**

Capacitación. Inserción laboral, 103;  
 Condiciones de detención, 22;  
 Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Derecho de asociación, 53;  
 Documentación personal, 102;  
 Intervenciones quirúrgicas, 21;  
 Pensiones, 20;  
 Radiodifusión. Titularidad, 205;  
 Salud, 240;  
 Salud. Prevención VIH/SIDA, 237, 245;  
 Unión civil, 19.

### **Liberados**

Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Familiares de detenidos, 156;  
 Registro Nacional de Detenidos, 56;  
 Reinserción laboral, 154;  
 Reinserción laboral. ONGs, 155.

### **Migrantes**

Aportes jubilatorios. Convenios internacionales, 130;  
 Artículo 25 CN, 26;  
 Capacitación. Personal civil, Fuerzas de Seguridad, 134;  
 Certificación de estudios, 184;  
 Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Convención. Ratificación, 4;  
 Delegaciones móviles, 127;  
 Difusión de derechos, 125;  
 Documentación escolar, 183;  
 Educación. Becas, 159;  
 Funcionarios consulares, 131;

Igualdad en el ámbito escolar, 188;  
 INADI, 124;  
 Radiodifusión. Titularidad, 205;  
 Regularización, 69;  
 Salud. Maltrato de género, 238;  
 Salud. Mediadores culturales, 223;  
 Trámites. Convenios internacionales, 129;  
 Trámites. Costo, 128.

### **Necesidades Especiales**

Accesibilidad de bienes y servicios, 113;  
 Accesibilidad Sitios Web, 111;  
 Administración de Justicia. Concursos públicos, 59;  
 Asistencia a estudiantes, 176;  
 Ayudas técnicas, 112;  
 Bibliotecas parlantes. Traducciones, 107;  
 Censo, 104;  
 Centros de Rehabilitación, 227;  
 Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Empleo protegido, 109;  
 Formación docente, 177;  
 Inserción laboral, 108;  
 Intérpretes públicos, 106;  
 Maestros de integración, 174;  
 Obras Sociales. Prepagos, 36;  
 Pensiones, 110;  
 Salud. Detección temprana, 241;  
 Salud. Mediadores culturales, 223;  
 Sobretitulado, 40;  
 Sordos. Administración de bienes, 35;  
 Sordos. Bilingüismo, 175;  
 Sordos. Matrimonio, 35;  
 Transporte, planeamiento urbano. Control, 105.

### **Niñez y Adolescencia**

Certificación de estudios, 184;  
 Conflicto con la ley penal, 89;  
 Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Defensor Público, 48;  
 Detención en comisarías, 195;  
 Documentación escolar, 183;  
 Educación Intercultural Bilingüe, 168;  
 Educación sexual, 164;  
 Educación. Becas, 159;

Educación. Políticas de extensión, 180;  
 Explotación sexual. Penalización, 87;  
 Igualdad en el ámbito escolar, 188;  
 Jardines maternos, 101;  
 Medios de comunicación. Redes de pedofilia, 209;  
 Obligación alimentaria, 54;  
 Políticas integrales, 88;  
 Procedimientos policiales, 202;  
 Protección integral, 23  
 Salud Sexual y Procreación Responsable, 236;  
 Salud. Delitos sexuales, 239;  
 Tráfico y trata, 24;  
 Tráfico y trata. Fiscalía, 49;  
 Violencia doméstica. Control, 100;  
 Violencia doméstica. Leyes, 25, 96;  
 Violencia doméstica. Programas, 90, 97, 98, 99.

### **Personas privadas de libertad**

Alfabetización. Educación, 151;  
 Auditorías externas, 144;  
 Capacitación, 153;  
 Detención en comisarías, 194;  
 Enfermos terminales, 38;  
 Familiares de detenidos, 156;  
 Funcionarios consulares, 131;  
 Identidad sexual. Condiciones de detención, 22;  
 Población carcelaria, 142;  
 Población carcelaria. Alimentación, 146;  
 Población carcelaria. Salud, 147, 148;  
 Procurador penitenciario, 143;  
 Reclusión femenina, 149, 150;  
 Registro Nacional de Detenidos, 56;  
 Reinserción laboral, 154;  
 Reinserción laboral. ONGs, 155;  
 Renovación del personal, 152;  
 Salud, 242, 243;  
 Sistema penitenciario. Reforma, 141;  
 Sumarios internos, 145.

### **Político - Ideológico**

Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Radiodifusión. Titularidad, 205.

**Pueblos Originarios**

Acceso a la justicia, 50;  
 Capacitación. Administración pública, 86;  
 Consejo Coordinador Indígena, 80;  
 Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Cursos de lenguas, 169, 172;  
 Derechos territoriales. Restitución, 77;  
 Desarrollo cultural. Diálogo interreligioso, 137;  
 Desarrollo sustentable de comunidades, 81;  
 Doce de octubre, 84;  
 Documentación escolar, 183;  
 Documentación personal, 78;  
 Educación Intercultural Bilingüe, 168;  
 Educación. Becas, 159;  
 Educación. Creencias religiosas, 167;  
 Educación. Identidad nacional, 171;  
 Educación. Promoción de la cultura, 170;  
 Espiritualidad indígena, 140;  
 Fortalecimiento de comunidades, 82;  
 Igualdad en el ámbito escolar, 188;  
 INAI, 68;  
 Investigación científica, 173;  
 Legislación. Adecuación, 44;  
 Lugares sagrados, 15;  
 Medios de comunicación. Difusión de derechos, 215;  
 Mujeres. Fortalecimiento de organizaciones, 83;  
 Patrimonio arqueológico, 16;  
 Patrimonio cultural. Promoción, 85;  
 Propiedad comunitaria. Desalojos, 13;  
 Protección recursos naturales, 14;  
 Radiodifusión. Titularidad, 205;  
 Registro Nacional de Comunidades, 79;  
 Restos mortales, 51;  
 Salud. Agentes sanitarios, 224;  
 Salud. Maltrato de género, 238;  
 Salud. Mediadores culturales, 223;  
 Salud. Programas, 233, 234.

**Refugiados**

Aportes jubilatorios. Convenios internacionales, 130;

Asistencia social, 132, 133;  
 Capacitación. Personal civil. Fuerzas de seguridad, 134, 135;  
 CEPARE. Composición, 126;  
 Certificación de estudios, 184;  
 Contravenciones. Facultades policiales, 17;  
 Documentación escolar, 183;  
 Educación universitaria, 182;  
 Educación. Becas, 159;  
 Extradición, 29;  
 Igualdad en el ámbito escolar, 188;  
 Procedimiento. Elegibilidad, 27;  
 Reconocimiento automático, 28;  
 Salud. Mediadores culturales, 223.

**Religión**

Antecedentes por objeción de conciencia, 120;  
 Artículo 2° CN, 46, 136;  
 Capellanías, 138, 139;  
 Desarrollo cultural. Diálogo interreligioso, 137;  
 Días no laborables, 30;  
 Educación. Creencias religiosas, 167;  
 Espiritualidad indígena, 140;  
 Exenciones impositivas, 55;  
 Radiodifusión. Titularidad, 205;  
 Servicio militar. Leyes reparatorias, 33;  
 Simbología religiosa, 74;  
 Símbolos patrios, 189;  
 Transfusiones, 39.

**Veteranos de guerra de Malvinas**

Secuelas, 34;  
 Servicio militar. Leyes reparatorias, 33.

**Vecinos de Poblaciones aisladas**

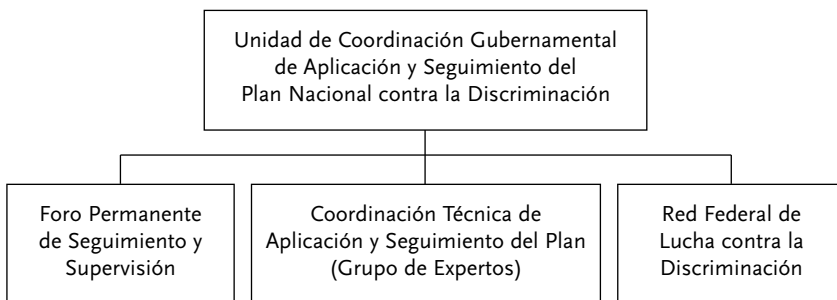
Educación, 181;  
 Educación. Becas, 159;  
 Salud, 235, 247;  
 Servicios esenciales, 122;  
 Transporte público. Comunicaciones, 121.

## PROPUESTA DE APLICACIÓN, SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN

Para contemplar las distintas necesidades, los actores participantes y las dificultades que pueden surgir tanto en la implementación de las políticas recomendadas como en la continuidad del monitoreo sobre la situación discriminatoria en la Argentina y las eventuales modificaciones de este Plan según nuevos problemas detectados, se han diseñado distintos organismos que contemplan la participación de los diferentes estamentos del poder estatal y de la sociedad civil.

Con el objetivo de dar cabal cumplimiento a este Plan Nacional contra la Discriminación es que se sugiere un esquema de organización que permita la participación de los sectores gubernamentales al más alto nivel (para efectivizar su aplicación), de los sectores gubernamentales específicos (para la especificidad que requiere la temática), de los representantes provinciales (para garantizar su cumplimiento en todo el territorio nacional) y de las organizaciones no gubernamentales (para garantizar la participación y supervisión de los movimientos sociales y la incorporación de los agregados y correcciones producto de la modificación de la situación discriminatoria en el país).

La responsabilidad por la aplicación, seguimiento y supervisión del Plan Nacional contra la Discriminación debe ser realizada por cuatro organismos, cuyas relaciones se expresan en el organigrama siguiente:



### 1. Coordinación Gubernamental de Aplicación y Seguimiento del Plan Nacional contra la Discriminación

Este órgano de coordinación, integrado por los tres poderes del Estado y el organismo específico de lucha contra la Discriminación, debe constituir, a nuestro entender, el ámbito central de aplicación y seguimiento del Plan y el articulador entre el trabajo del Foro de la Sociedad Civil, la Coordinación Técnica y la Red Federal conformada por los representantes provinciales.

La Coordinación debe estar integrada por:

- 1 representante de la Jefatura de Gabinete, con rango de Subsecretario de Estado o superior;
- 1 representante de la Cámara de Diputados;
- 1 representante de la Cámara de Senadores;
- 1 representante del Consejo de la Magistratura;
- 1 representante del Directorio del INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia)

Esta distribución se propone que los tres poderes del Estado se encuentren representados en la Coordinación (poder ejecutivo, legislativo y judicial), a fines de garantizar tanto la gestión de leyes, la implementación de políticas institucionales y las modificaciones necesarias en el funcionamiento de la Justicia. El representante del Directorio del INADI sería el articulador entre las propuestas contenidas en el Plan Nacional contra la Discriminación, los nuevos requerimientos realizados por alguno de los otros organismos (Coordinación Técnica, Foro Federal, Foro de Seguimiento y

Supervisión) y los órganos encargados de hacer efectivas dichas políticas, representados por los representantes de los tres poderes estatales en la Unidad de Coordinación Gubernamental.

Entre los objetivos principales de esta Unidad de Coordinación, se cuenta la realización de las gestiones necesarias a fines de:

- Tramitar los cambios legislativos sugeridos por el Plan Nacional contra la Discriminación;
- Tramitar las acciones institucionales dependientes del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial sugeridas por el Plan Nacional contra la Discriminación;
- Gestionar los fondos presupuestarios necesarios para dar cumplimiento a las recomendaciones del Plan Nacional contra la Discriminación;
- Elaborar un cronograma quinquenal de aplicación de las medidas sugeridas en el Plan Nacional contra la Discriminación;
- Informar al CERD, a través de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores acerca de los tiempos y modalidades de cumplimiento del Plan;
- Receptar y evaluar las sugerencias y nuevas propuestas de lucha contra la Discriminación realizadas por el Foro Permanente de Seguimiento y Supervisión del Plan Nacional contra la Discriminación;
- Receptar y evaluar las sugerencias y nuevas propuestas de lucha contra la discriminación realizados por la Coordinación Técnica de Expertos del Plan Nacional contra la Discriminación, así como supervisar el monitoreo realizado por dicha Coordinación sobre la situación discriminatoria en todo el territorio argentino;
- Receptar y evaluar las sugerencias realizadas por la Red Federal de Lucha contra la Discriminación, así como garantizar (a través de dicha Red) la aplicación del Plan Nacional contra la Discriminación en todo el territorio argentino.

Se sugiere una periodicidad de encuentros bimestral. El Comité sería presidido por el representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

## **2. Red Federal de Lucha contra la Discriminación**

La Red Federal de Lucha contra la Discriminación estará integrada por un representante de cada provincia argentina, designado por el poder provincial, con rango no menor a subsecretario. Se sugiere que dicha representa-

ción esté a cargo del representante de derechos humanos provincial o su equivalente.

Entre sus objetivos principales se encuentran:

- Proveer a la eficaz aplicación del Plan Nacional contra la Discriminación en todo el territorio nacional, colaborando para ello en la adecuación de la legislación provincial y de las acciones institucionales y presupuestarias necesarias para su aplicación.
- Transmitir a la Unidad de Coordinación Gubernamental las peculiaridades de cada situación provincial y los principales problemas detectados, priorizando el señalamiento de problemas específicos que puedan no haber sido detectados y/o incluidos en el Plan Nacional contra la Discriminación;
- Receptar y transmitir al poder provincial las recomendaciones realizadas por la Coordinación Técnica (Grupo de Expertos) en sus Informes de Misión, proveyendo a su cumplimiento;
- Colaborar en la organización de las visitas periódicas de dichos Grupos de Expertos a cada una de las localidades que se consideren relevantes;
- Receptar y evaluar las recomendaciones específicas realizadas para cada situación local por el Foro Permanente de Seguimiento y Supervisión del Plan Nacional contra la Discriminación.
- Convocar a un Foro Provincial de Lucha contra la Discriminación en cada una de las provincias, en la cual se incluya a las organizaciones no gubernamentales más representativas en la lucha contra la discriminación en cada territorio, a fin de conocer las especificidades y problemáticas de cada región.

Se sugiere una periodicidad de encuentros bimestral. La Red Federal sería presidida por el representante del Senado en la Unidad de Coordinación Gubernamental.

### **3. Foro Permanente de Seguimiento y Supervisión del Plan Nacional contra la Discriminación**

El Foro estaría integrado por representantes de las organizaciones involucradas en la lucha contra la discriminación.

En función de la delimitación de problemáticas discriminatorias realizada por el Plan, la representación en dicho Foro estaría planteada en función de las Áreas de Análisis identificadas en el Plan, a saber:

- Etaria;
- Étnico-Nacional;
- Género;
- Identidad Sexual;
- Religión;
- Migrantes y Refugiados;
- Necesidades Especiales;
- Político-Ideológico;
- Situaciones particulares.

A su vez, por su trayectoria específica en la lucha antidiscriminatoria, se propone otorgar una representación a los organismos de derechos humanos.

Toda organización de la sociedad civil interesada en participar del Foro debiera inscribirse en el INADI, haciendo referencia a su área de desempeño. Dicha inscripción será certificada por el INADI, previa constatación de la existencia efectiva de la organización y de sus antecedentes en la lucha antidiscriminatoria o su representatividad de grupos afectados por las prácticas discriminatorias.

El Foro estará constituido por 4 (cuatro) representantes del Área de Análisis Étnico-Nacional y 2 (dos) representantes del resto de las Áreas. Esta diferencia surge a partir de la diversidad de problemáticas incluidas en la primera área (indígenas, afrodescendientes, colectividades, etc.) y de la pluralidad y masividad de denuncias por discriminación sufridas por estos grupos. A ellos se sumarán los 2 (dos) representantes de los organismos de derechos humanos.

Los representantes serán elegidos entre aquellas organizaciones inscriptas en cada Área de Análisis del siguiente modo:

- 50% por sorteo realizado ante escribano público entre todas las organizaciones inscriptas.
- 50% de los representantes elegidos por mayoría simple en una votación realizada por todas las organizaciones inscriptas en el Área respectiva;

La duración de los representantes en sus cargos tendrá un período de 2 (dos) años. En el caso de representantes electos por el voto de las organizaciones, se permitirá 1 (una) reelección. En el caso de representantes sorteados, dichas organizaciones serán excluidas de la posibilidad de volver a ocupar el cargo de representantes hasta tanto todas las organizaciones inscriptas hayan tenido la posibilidad de ejercer la representación.



Entre sus objetivos principales se encuentran:

- Evaluar los niveles de aplicación del Plan Nacional contra la Discriminación;
- Realizar nuevos relevamientos de la situación discriminatoria en cualquier punto del territorio nacional;
- Sugerir al Comité Gubernamental nuevas propuestas para la lucha contra la discriminación;
- Elaborar un Informe de la Sociedad Civil sobre la aplicación del Plan Nacional contra la Discriminación, el que será presentado ante el CERD.

Se sugiere una frecuencia de encuentros bimestral. El Foro será presidido por el representante designado por el Directorio del INADI en el Comité Gubernamental. Cada reunión deberá producir un documento que será aprobado por mayoría simple y elevado al Comité Gubernamental de Aplicación y Seguimiento del Plan Nacional contra la Discriminación.

#### **4. Coordinación Técnica de Seguimiento del Plan Nacional contra la Discriminación (Grupo de Expertos)**

El Comité Técnico estará integrado por:

- Cuatro (4) Expertos Independientes, con trayectoria en el ámbito académico de trabajo sobre las problemáticas de la discriminación, el racismo y la xenofobia. Serán seleccionados por Concurso Público de Antecedentes y designados dentro de la estructura de planta del INADI, aunque dependerán formalmente de la Unidad de Coordinación Gubernamental de Aplicación y Seguimiento del Plan. Se respetará la equidad de género en la selección de los candidatos;
- Un (1) Experto designado por el INADI entre sus funcionarios;
- Un (1) Experto designado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación entre sus funcionarios;
- Un (1) Experto designado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores entre sus funcionarios.

Entre sus funciones se cuentan:

- Monitorear la situación discriminatoria en todo el territorio nacional, a través de viajes periódicos a distintas localidades para entrevistarse con las organizaciones y movimientos sociales y observar la situación *in situ*, elevando Informes de Misión de dichas visitas al Comité Gubernamental y a la Red Federal;

- Participar (con voz y sin voto) de las reuniones del Foro Permanente de Seguimiento y Supervisión del Plan Nacional contra la Discriminación, a fines de incluir y analizar las recomendaciones realizadas en dichos Foros en las nuevas propuestas presentadas al Comité Gubernamental;
- Elaborar una base de Expertos sobre temáticas específicas, los que podrán ser consultados por los distintos órganos de aplicación del Plan en el momento en que sean requeridas acciones específicas;
- Elaborar los proyectos específicos de aplicación del Plan Nacional contra la Discriminación, en la medida en que los mismos le sean requeridos por el Comité Gubernamental;
- Participar, en la medida en que sea requerida su opinión técnica, en las reuniones del Comité Gubernamental.

Se recomienda una periodicidad de encuentros quincenal y una periodicidad de visitas de misión mensual, más allá de visitas específicas requeridas por situaciones extraordinarias. El Comité Técnico de Expertos designará un Coordinador entre sus miembros, el que tendrá un año de duración en sus funciones, sirviendo de nexo con los otros órganos de aplicación del Plan (Comité Gubernamental, Red Federal, Foro e INADI). La recomendación es que dicha función sea rotativa entre los siete (7) Expertos del Comité.



## VI | Anexos

1. *Miembros del Grupo de Coordinación Gubernamental*
2. *Expertos, colaboradores, funcionarios y grupos entrevistados*
3. *Misiones en el país*
4. *Cómo se preparó el Plan Nacional contra la Discriminación*
5. *Sobre los autores*



# ANEXO 1

## Miembros del Grupo de Coordinación Gubernamental 2001-2004

### **Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)**

Enrique Oteiza  
Eugenio Zaffaroni

### **Jefatura de Gabinete de Ministros**

Marina Cortéz  
Guadalupe Valderrama

### **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

#### **Secretaría de Derechos Humanos**

Oscar Fappiano  
Ana González  
Bernardo Maresca

### **Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto**

#### **Dirección de Derechos Humanos**

Horacio Basabe  
Leandro Despouy  
Gregorio Dupont  
Soledad Figueroa  
Laura Melina Fuegoel  
Fabián Oddone  
Javier Pedrazzini  
Carlos Sersale di Cerisano  
Federico Villegas Beltrán

### **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

Natalia Aquilino  
Julián Bertranou  
Cecilia Caligiuri  
Giulia Perrone

## ANEXO 2

### Expertos, colaboradores, funcionarios y grupos entrevistados

#### Expertos consultados

Norberto Liwski - Experto miembro del Comité de Protección de los Derechos del Niño

Enrique Oteiza - Presidente del Instituto Nacional contra la Discriminación

Federico Villegas Beltrán - Director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Mario Yutzis - Experto miembro del Comité de Expertos contra la Discriminación Racial

Aczel, Ilona

Álvarez, Carlos

Arceo, Enrique

Avruj, Claudio

Barri, Horacio

Beach, Bert

Belli, Elena

Bernal, Jorge

Bertola, Alfredo

Betere, Daniela

Bouwen, Frans

Bouzón de Terzano, Emilia

Buzzo, Néstor

Camps, Sibila

Canelo, Francisco

Cardos, Tomás

Ceriani, Pablo

Chávez, Ana

Cloux, Osvaldo

Contarini, Eugenia

Correa, Violeta

Couto, Rodolfo

D'Else, Antonio

Delfino, Silvia

Díaz, Roberto

Dillon, Marta

Druetta, Juan Carlos

Elizalde, Silvia

Eroles, Carlos

Escudero, José Carlos

Feferbaum, Mario

Ferrero, Hilario

Figari, Carlos

Figueroa, Viviana

Freda, Rafael

Garbulski, Edgardo

Giménez, Carlos

Godachevich, Mariano

Gómez, Miriam

Grinstein, Pablo

Gutiérrez, Mabel  
Gutiérrez, Rosalía  
Haddad, Horacio Munir  
Lamadrid, María  
Levy, Guillermo  
Lischetti, Mirtha  
López Casariego, Virginia  
López, Daniel  
Lozano, Claudio  
Maddoni, Alejandra  
Maffia, Diana  
Margulis, Mario  
Mata, Marita  
Miguez, Néstor  
Mon, Fabiana  
Montserrat, Miguel  
Monti, Emilio  
Moreau, Ernesto  
Namuncurá, Juan  
Nedich, Jorge  
Neufeld, María Rosa  
Noufouri, Hamurabi  
Oddone, Fabián  
Pacceca, María Inés  
Pechin, Juan  
Pochat, Enrique  
Policastro, Lucía  
Pomerantz, Daniel  
Prieto, Roberto  
Proietti, Ruben  
Rapisardi, Flavio  
Raso, Bruno  
Restivo, Néstor  
Rojas Rodríguez, Flor  
Roncoroni, Eleonora  
Salgado, Carlos E.  
Salgado, Juan Manuel  
Scher, Ariel  
Schorr, Martín  
Scigliutti, César  
Stinson, Christian H.  
Stivala, Enzo  
Tognoni, Gianni  
Trinchero, Hugo  
Vázquez, Marta O. de  
Veinberg, Silvana  
Villalpando, Federico  
Weingast, Lilian  
Widder, Sergio

### **Colaboradores técnicos**

Arvidson, Linnea  
Barral, Jorge  
Basz, Pablo  
Berteau, Rubén  
Bertranou, Julián  
Buliubasich, Catalina  
Bustos, Myriam  
Campos, Claudia  
Carpio, Jorge  
Carrizo, Alejandra  
Casin, Jorge  
Dasso, Carlos  
Di Marco, Doretta  
Drajer, Eliana  
Figueroa, Soledad  
Franzen, Graciela  
Fueguel, Laura  
García, Hugo  
Kantor, Leda  
Lubo, Marta  
Martínez, Luis  
Mascietti, Hernán  
Moreira, Micaela  
Núñez, Dina



Ordóñez, Clara	Silveras, Olga
Pechén D'Angelo, Ana	Tirachini, Blanca
Perrone, Giulia	Valderrama, Guadalupe
Porcar, María Luisa	Vukovic, Brenda
Roitman, Fanny	Worman, Guillermo
Serrudo, Adriana	

### Funcionarios de Gobierno

- Mario Alesci – Defensor del Pueblo de la ciudad de Río Cuarto. *Córdoba*.
- Luis Amarilla – Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Posadas. *Misiones*.
- Rubén Berteza – Subsecretario de Derechos Humanos. *Río Negro*.
- Enrique Camia – Presidente de la Comisión para Minorías Sexuales y Portadores de HIV, Secretaría de Justicia y Derechos Humanos. *Córdoba*.
- José Camilo Cardoso – Director General del Registro Nacional de Cultos.
- Remo Carlotto – Secretario de Derechos Humanos. *Buenos Aires*.
- Alicia Comelli – Subsecretaria de Seguridad Ciudadana. *Neuquén*.
- Concejales de la ciudad de Río Cuarto. *Córdoba*.
- Alfredo Cornejo – Ministro de Gobierno. *Mendoza*.
- Funcionarios del Ministerio de Gobierno, de Justicia, de Desarrollo Social y Salud. *Mendoza*.
- Funcionarios de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires – Dirección del Registro Civil, Patronato de Liberados y Direcciones de las áreas de HIV, Capacidades Diferentes, Minoridad y Juventud. *Buenos Aires*.
- Luisa Galli – Coordinadora del Centro de Denuncias del INADI. *Buenos Aires*.
- Claudia García – Subsecretaria de Relaciones con la Comunidad, Ministerio de Justicia y Seguridad. *Mendoza*.
- Oscar P. Guillen – Secretario de Justicia y Derechos Humanos. *Salta*.
- Luis Jacobo – Ministro - Secretario de Estado. *Misiones*.
- Juan Carlos Jaliff – Vicegobernador. *Mendoza*.
- Luis Juez – Intendente de la ciudad de Córdoba. *Córdoba*.
- Norma Larralde – Directora de Derechos Humanos. *Neuquén*.
- Legisladores de la Provincia de Mendoza (Comisiones de Derechos y Garantías del Senado y de Diputados). *Mendoza*.
- Legisladores de la Provincia de Tierra del Fuego. *Tierra del Fuego*.
- Patricio Lembo – Legislador Provincial. *Tierra del Fuego*.
- Esteban Llamosas – Vicepresidente del INADI. *Buenos Aires*.
- Olga Martín de Hammar – Presidenta de la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el mundo laboral. Mi-

- nisterio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. *Buenos Aires*
- Rodolfo Mattarollo – Subsecretario de Derechos Humanos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. *Buenos Aires*.
  - Francisco Mugnolo – Procurador General de Cárceles. *Buenos Aires*
  - Javier Pedrazzini – Dirección de Derechos Humanos. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. *Buenos Aires*.
  - Claudia Prince – Directora Provincial de Igualdad de Oportunidades. *Buenos Aires*.
  - Fabio Rey – Secretario de Gobierno. *Río Negro*.
  - Esteban Rodrigo – Ministro de Gobierno. *Río Negro*.
  - Alberto Rubio – Jefe de Delegación, Dirección Nacional de Migraciones. *Córdoba*.
  - Sr. Jefe de Delegación, Dirección Nacional de Migraciones. *Misiones*.
  - Sr. Defensor del Pueblo de la Municipalidad de La Plata. *Buenos Aires*.
  - Héctor Stefani – Secretario de Gobierno, Municipalidad de Ushuaia. *Tierra del Fuego*.
  - Aída Tarditti – Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia. *Córdoba*.
  - Blanca Tirachini – Defensora del Pueblo de la ciudad de Neuquén. *Neuquén*.
  - Mercedes de Vergara – Presidenta del Comité de Elegibilidad para Refugiados. *Buenos Aires*.
  - Pablo Wolaniuk – Jefe de Gabinete, Municipalidad de Ushuaia. *Tierra del Fuego*.

### Grupos, Instituciones y ONGs

- Agrupación de Veteranos de Guerra “2 de abril”. *Río Negro*.
- Área de Estudios Queer (Fundación Laboratorio de Políticas Públicas / Decanato de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires). *Buenos Aires*.
- Asamblea Permanente por los Derechos Humanos – APDH. *Nacional y Delegaciones Formosa, San Pedro (Mis), San Rafael (Mza) y Ushuaia (TdF)*.
- Asociación “AMILSA” (Lengua de señas). *Mendoza*.
- Asociación “Crecer con Esperanza” – CRECES (Familias en riesgo). *Río Negro*.
- Asociación “INCLUIR” (Niños en conflicto con la ley). *Mendoza*.
- Asociación “Integrando” (Sordos). *Municipio de Malvinas Argentinas*.
- Asociación “Las Juanas y las Otras” (Derechos de la mujer). *Mendoza*.
- Asociación “Los Sin Techo del Porvenir” (Apoyo comunitario). *Formosa*.
- Asociación “No estarán solos” (Discapacitados). *Córdoba*.
- Asociación “Red de Vida” (Derechos de la mujer). *Neuquén*.

- Asociación “Vida Infantil”. *Mendoza.*
- Asociación Centro de Liberados. *Córdoba.*
- Asociación Civil “Católicas por el Derecho a Decidir” (Salud sexual). *Córdoba.*
- Asociación Civil “Intilla” (VIH). *La Plata.*
- Asociación Civil “Lugar de Encuentro” (Niños en situación de calle). *Formosa.*
- Asociación Civil “Puerta Cuba” (Apoyo comunitario). *Formosa.*
- Asociación Civil “Relmu” (VIH). *La Plata.*
- Asociación Civil “Sembradores de Esperanza” (Apoyo comunitario). *Formosa.*
- Asociación Civil de Integración Boliviana. *Mendoza.*
- Asociación contra la Discriminación Homosexual - ACODHO. *Córdoba.*
- Asociación de Ayuda al Niño Especial – ADANE. *La Plata.*
- Asociación de Consumidores. *Misiones.*
- Asociación de Ecologistas Mapuches. *Neuquén.*
- Asociación de Familiares de Víctimas – AFAV. *Mendoza.*
- Asociación de Jubilados y Tercera Edad. *Misiones.*
- Asociación de los Testigos de Jehová. *Buenos Aires.*
- Asociación de Mujeres Lesbianas Transgénero - AMLT. *La Plata.*
- Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina - AMMAR. *Nacional y Delegaciones Córdoba, La Plata, Mendoza y Salta.*
- Asociación de Personas con Necesidades Especiales. *Misiones.*
- Asociación de productores del Bañado de la Estrella - APROBAE. *Formosa.*
- Asociación de Residentes Caboverdianos. *La Plata.*
- Asociación de Sordos. *Formosa.*
- Asociación de Trabajadores del Estado – ATE. *Buenos Aires.*
- Asociación de Trabajadores Desocupados. *Mendoza.*
- Asociación Defensora de Niños Víctimas de la Violencia. *Misiones.*
- Asociación Indígena de la República Argentina – AIRA. *Buenos Aires.*
- Asociación Israelita de Río Cuarto. *Córdoba.*
- Asociación Mapuche de la ciudad de Neuquén. *Neuquén.*
- Asociación Mutual Israelita Argentina – AMIA. *Nacional y Delegación La Plata.*
- Asociación por la Diversidad Sexual y Religiosa. *Buenos Aires.*
- Asociaciones de afectados por la represa de la Entidad Binacional Yacretá. *Misiones.*
- Asociaciones de protección y asistencia de personas con necesidades especiales. *Neuquén.*
- ASOCIANA (Apoyo a comunidades indígenas). *Salta.*
- B’nai Brith Internacional. *Buenos Aires.*
- Barrios de Pié (Apoyo comunitario). *Salta.*
- CARITAS. *Delegaciones Córdoba y Mendoza.*

- Casa del Discapacitado. *Mendoza*.
- Casita del Puente Afectivo (Apoyo a niños excluidos). *Mendoza*.
- Central de Trabajadores Argentinos – CTA. *Nacional y Delegaciones Buenos Aires, Formosa, Mendoza, Misiones, Salta, Tierra del Fuego*.
- Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS. *Buenos Aires*.
- Centro de Rehabilitación Integral de Formosa – CRIF. *Formosa*.
- Centro de Residentes Bolivianos. *Córdoba*.
- Centro de Residentes de Oruro. *Salta*.
- Centro de Residentes Paraguayos “Uy’á Rendá”. *Tierra del Fuego*.
- Centro Euménico (Protestantes). *Córdoba*.
- Centro Paraguayo. *La Plata*.
- Centro Simón Wiesenthal – Latinoamérica. *Buenos Aires*.
- Círculo de No Videntes – CINOVI. *Formosa*.
- Clínica para pacientes con VIH-SIDA (Proyecto “Conciencia”). *Tierra del Fuego*.
- Club de Trueque. *Río Negro*.
- Comisión Coordinadora Provincial de Derechos Humanos. *Mendoza*.
- Comisión de Derechos de la Mujer. *Córdoba*.
- Comisión de Derechos Humanos – Universidad Nacional de Salta. *Salta*.
- Comisión de Género Iglesia Evangélica Luterana Unida “San Timoteo”. *La Plata*.
- Comisión de la Mujer – Universidad Nacional de Salta. *Salta*.
- Comisión de Políticas Penitenciarias. *Mendoza*.
- Comisiones de Fomento “Línea Sur” (Naupahuen, Aguada Guzmán). *Río Negro*.
- Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer – CLADEM. *Mendoza*.
- Comunidad Boliviana. *Cervantes (RN), General Roca (RN), Guaymallén (Mza), Ugarteche (Mza), Mendoza, Neuquén, Salta, Tierra del Fuego*.
- Comunidad Chilena. *Allen (RN), Cervantes (RN), General Roca (RN), Neuquén, Tierra del Fuego*.
- Comunidad fueguina. *Tierra del Fuego*.
- Comunidad Homosexual Argentina – CHA. *Buenos Aires*.
- Comunidad Indígena “Campo Chico”. *Salta*.
- Comunidad Indígena “La Loma”. *Salta*.
- Comunidad Indígena “Misión San Francisco”. *Salta*.
- Comunidad Indígena “Pichanal”. *Salta*.
- Comunidad Indígena “Río Blanco”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Chorote “CCOPIISA”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Chorote “Km. 6”. *Salta*.

- Comunidad Indígena del Pueblo Mbyá Guaraní “Mbyá Apyteré”. *La Plata*.
- Comunidad Indígena del Pueblo Ona “Rafaela Ishton”. *Tierra del Fuego*.
- Comunidad Indígena del Pueblo Tupí Guaraní “Curajhi Vera”. *La Plata*.
- Comunidad Indígena del Pueblo Tupí Guaraní “Peñangatuna Opabe y Ba Año Malvina Pe”. *La Plata*.
- Comunidad Indígena Diaguita Calchaquí “Animaná”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Guaraní “Aguaray”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Guaraní “Arenal”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Guaraní “Campo Blanco”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Guaraní “Caraparí”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Guaraní “La Bendición”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Güentota. *Mendoza*.
- Comunidad Indígena Huarpe Guaytamani. *Mendoza*.
- Comunidad Indígena Huarpe. *Mendoza*.
- Comunidad Indígena Kolla. *Salta*.
- Comunidad Indígena Mapuche. *Neuquén*.
- Comunidad Indígena Pehuenche Mapuche. *Mendoza*.
- Comunidad Indígena Toba “Barrio Nam Qom (Lote 68)”. *Formosa*.
- Comunidad Indígena Toba “Misión Laishi”. *Formosa*.
- Comunidad Indígena Toba. *La Plata*.
- Comunidad Indígena Wichi “Aguaray”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Wichi “El Algarrobo”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Wichi “Km. 12”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Wichi “Km. 14”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Wichi “Km. 6”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Wichi “La Mora”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Wichi “Misión San Benito”. *Salta*.
- Comunidad Indígena Wichi “Tonono”. *Salta*.
- Comunidad Musulmana. *Mendoza*.
- Concejales del Municipio de Malvinas Argentinas (Caso Individual). *Municipio de Malvinas Argentinas*.
- Consejo Consultivo del Consulado General de Perú. *La Plata*.
- Consejo de Desarrollo de Comunidades Indígenas – CODESI. *Río Negro*.
- Consejo Interreligioso. *Mendoza*.
- Consejo Local de Discapacitados (General Roca). *Río Negro*.
- Consejo Municipal de la Discapacidad (Salta). *Salta*.
- Cónsul de Bolivia. *Mendoza*.
- Consulado General del Perú. *Córdoba, Mendoza*.
- Cooperativa agrícola de Lavalle. *Mendoza*.
- Cooperativa Boliviana “2 de Agosto”. *La Plata*.

- Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas – DAIA. *Nacional y Delegaciones Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Misiones y Salta.*
- Dirección de Desarrollo Social para la Discapacidad. *Salta.*
- Discapacitado motor (Caso individual). *La Plata.*
- Docentes de Ciencias Sociales – Universidad Nacional de la Patagonia. *Tierra de Fuego.*
- Docentes de la localidad de San Pedro (Casos individuales). *Misiones.*
- Docentes del Centro de Estudios del Magisterio. *Tierra del Fuego.*
- Docentes del Establecimiento Escolar N° 12 especializados en discapacidad. *Río Negro.*
- Docentes del Profesorado de Educación Especial – Universidad Nacional de Cuyo. *Mendoza.*
- Docentes del Profesorado de Educación Especial – Universidad Nacional de Formosa. *Formosa.*
- Encuentro Nacional de Mujeres, 2004. *Mendoza.*
- Encuentro Neuquino de Integración (Migrantes chilenos). *Neuquén.*
- Entidad de Microcréditos “Juntos”. *Mendoza.*
- Equipo de Pueblos Indígenas – EPI. *Formosa.*
- Equipo Nacional de Pastoral Aborigen – ENDEPA. *Formosa.*
- Equipo Técnico del Centro de Actividades para Personas con Discapacidad. *Tierra del Fuego.*
- Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas y Gremiales. *Buenos Aires.*
- Familiares de discapacitados. *Córdoba, Río Negro y Tierra del Fuego.*
- Familiares de Víctimas – FAVIM. *Mendoza.*
- Federación Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina – FACIERA. *Buenos Aires.*
- Federación Árabe Bonaerense. *La Plata.*
- Federación Argentina de Iglesias Evangélicas. *Buenos Aires.*
- Federación de Entidades Americano-Árabes – FEARAB América. *Nacional y Delegaciones Buenos Aires, Córdoba y Misiones.*
- Federación de la Confraternidad Evangélica Pentecostal – FECEP. *Buenos Aires.*
- Federación de Minoridad – FEDEM. *Mendoza.*
- Federación de Organizaciones Sociales Comunitarias (Grupo de jóvenes). *Formosa.*
- Foro por la Vigencia de los Derechos Humanos. *Córdoba.*
- Fundación “África Vive”. *Buenos Aires.*
- Fundación “Algarrobo” (VIH). *Salta.*
- Fundación “Fortunato Benítez” (Discapacidad – VIH). *Municipio de Malvinas Argentinas.*

- Fundación “Geiser” (Enfermedades especiales). *Mendoza*.
- Fundación “Reencuentros” (Rehabilitación de adicciones). *Tierra del Fuego*.
- Fundación “Resurgir” (Violencia doméstica). *Formosa*.
- Fundación “Vida Joven” (Niños en situación de calle, discapacitados). *Mendoza*.
- Fundación Ecuménica de Cuyo. *Mendoza*.
- Grupo “El Área” (Diversidad sexual). *Buenos Aires*.
- Grupo “La Fulana” (Diversidad sexual). *Buenos Aires*.
- Grupo “NEXO” (Diversidad sexual). *Buenos Aires*.
- Grupo “Puerta Abierta” (Diversidad sexual). *Buenos Aires*.
- Grupo de Abuelos Narradores. *Mendoza*.
- Grupo de agricultores de Oberá. *Misiones*.
- Grupo de antropólogos especializados en la problemática indígena. *Misiones*.
- Grupo de artesanos. *Río Negro*.
- Grupo de desocupados. *Misiones y Tierra del Fuego*.
- Grupo de jóvenes desocupados (ex Fábrica Capolonio). *Tierra del Fuego*.
- Grupo de Mujeres Argentinas. *La Plata*.
- Grupo de Mujeres Formosa. *Formosa*.
- Grupo de mujeres gitanas. *Neuquén*.
- Grupo de Mujeres Positivas Unidas. *Mendoza*.
- Grupo de mujeres víctimas de maltrato familiar. *Tierra del Fuego*.
- Grupo de niños en situación de calle. *Río Negro*.
- Grupo de obreros de “Pinocamby” (San Pedro, El Dorado, San Vicente). *Misiones*.
- Grupo de ocupantes de tierras. *Río Negro*.
- Grupo de personas con necesidades especiales (Sordos). *Córdoba*.
- Grupo de ribereños relocalizados. *Misiones*.
- Grupo de travestis. *Mendoza*.
- Hermanas Adoratrices (Trabajadoras sexuales). *Córdoba*.
- Hogar de niñas y mujeres golpeadas. *Misiones*.
- Hogar de niños “El Refugio” (Niños derivados de la justicia). *Misiones*.
- Hogar de niños “Pantalón Cortito”. *La Plata*.
- Iglesia Adventista del Séptimo Día. *Buenos Aires*.
- Instituto “Mujer y Familia”. *Misiones*.
- Instituto de cultura popular “INCUPPO”. *Formosa*.
- Instituto de Estudios Comparados Sociales y Penales – INECIP (Niños y jóvenes en conflicto con la ley). *Córdoba*.
- Investigadores de la Universidad de Misiones. *Misiones*.
- Jardín “Mi Angelito” (Niños discapacitados). *Mendoza*
- Judíos Argentinos Gays – JAG. *Buenos Aires*.
- Liga Bonaerense de Diversidad Sexual. *La Plata*.

- Madres de Plaza de Mayo – Línea Fundadora. *Buenos Aires*.
- Médicos especializados en Salud Mental. *Río Negro*.
- Medidas alternativas para la minoridad – ACANYA. *Mendoza*.
- Minorías sexuales y personas viviendo con SIDA – CERTUS. *Córdoba*.
- Movimiento Agrario Misionero. *Misiones*.
- Movimiento Antidiscriminatorio de Liberación – MAL. *La Plata*.
- Movimiento de Muralistas Revolucionarte. *Mendoza*.
- Niños indocumentados (Caso individual). *Salta*.
- Observatorio de Derechos Humanos – Foro de Organizaciones Sociales. *Formosa*.
- Organización Comunitaria “Camino y Vida” (Barrio Simón Bolívar). *Formosa*.
- Pastoral Aborigen. *Mendoza*.
- Pastoral Carcelaria del Obispado. *Río Negro*.
- Pastoral de Migraciones del Obispado. *Misiones, Neuquén y Río Negro*.
- Pastoral Penitenciaria. *Mendoza*.
- Pastoral Social del Arzobispado. *Córdoba*.
- Personal de seguridad (Caso individual). *Municipio de Malvinas Argentinas*.
- Profesionales de salud de la localidad “Los Polvorines” (Caso individual). *Municipio de Malvinas Argentinas*.
- Programa Social Agropecuario. *Formosa y Salta*.
- Programas Alternativos a la Desocupación. *Río Negro*.
- Red de Abogados por los Derechos Humanos. *Mendoza*.
- Red de Derechos Humanos. *Salta*.
- Red de Mujeres Platenses. *La Plata*.
- Red de Mujeres Solidarias. *Mendoza*.
- Red de personas viviendo con SIDA – REDAR. *Córdoba*.
- Red de Técnicas (Apoyo a mujeres campesinas). *Formosa*.
- Red Mayor La Plata. *La Plata*.
- Representantes de ONGs de promoción de Derechos Humanos. *Misiones*.
- Secretariado de Ayuda Cristiana a las Cárceles. *Buenos Aires*.
- Servicio de Paz y Justicia – SERPAJ. *Buenos Aires*.
- Sociedad de Integración Gay Lésbica Argentina – SIGLA. *Buenos Aires*.
- Society for International Development – Neatherland Chapter. *Buenos Aires*.
- Técnicos aeronáuticos (Casos individuales). *Córdoba y Tierra del Fuego*.
- Unión de Colectividades de Inmigrantes de Córdoba – UCIC. *Córdoba*.
- Unión de Colectividades de Inmigrantes de Córdoba. *Córdoba*.
- Unión de Trabajadores Sin Tierra. *Mendoza*.
- Unión Sirio Libanesa. *Salta*.
- Vecinos de la localidad “Los Polvorines”. *Municipio de Malvinas Argentinas*.
- Veteranos de Guerra de Malvinas. *Buenos Aires*.



## ANEXO 3

### Misiones en el país<sup>1</sup>

#### ■ Ciudad de Buenos Aires

Desde 2003 y hasta la terminación de la preparación del Plan, se realizaron en la ciudad de Buenos Aires entrevistas con grupos víctimas de discriminación, expertos, funcionarios públicos y otras personas vinculadas al área de discriminación. La mayor parte de las reuniones se realizaron en el Ministerio de Relaciones Exteriores o en el INADI, mientras que en otras ocasiones, el Coordinador o alguno de los expertos visitaron a sus interlocutores en los lugares de trabajo. Las personas y grupos entrevistados figuran en el Anexo 2.

#### ■ Provincia de Buenos Aires

##### Ciudad de La Plata

*Fechas. Integrantes.* Se realizó el día 20 de agosto de 2004. La delegación que visitó la Ciudad estuvo integrada por los expertos Lic. Daniel Feierstein, Lic. Norma Fernández, Dr. Horacio Ravenna y Lic. María Sonderéguer, ésta última como Coordinadora. Además participaron el Prof. Ruben Berteza, la Lic. Miranda Cassino, la Dra. Laura Fueguel y el Dr. Fabián Oddone, Consejero de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

*Características.* La misión fue preparada mediante varios contactos por correo electrónico y telefónicos previos entre el Prof. Berteza y la Coordinación con la Licenciada Claudia Prince, Directora Provincial de Igualdad de Oportunidades. Contó con el auspicio del Secretario de Derechos Humanos, Dn. Remo Carlotto. Los encuentros en la Ciudad de La Plata se realizaron en las Oficinas del Instituto Provincial de Administración Pública. Debido a la gran cantidad de entrevistas y la superposición de horas, el grupo visitante trabajó dividido en subgrupos durante toda la visita.

<sup>1</sup> Las misiones se ordenan alfabéticamente. Para informarse sobre los grupos entrevistados en cada lugar, véase el Anexo 2.

El diálogo con grupos víctimas de discriminación o sus representantes fue intenso. Se realizó, además, una larga reunión con los principales funcionarios de la Gobernación responsables de las áreas sociales presidida por el Señor Secretario de Derechos Humanos de la Provincia, Dn. Remo Carlotto. Las reuniones se efectuaron en los salones del Instituto Provincial de Administración Pública.

### **Municipio de Malvinas Argentinas (Los Polvorines)**

*Fechas. Integrantes.* Se realizó una misión a Los Polvorines (Municipio de Malvinas Argentinas, Provincia de Buenos Aires) el día 21 de agosto de 2003. Los integrantes de la delegación fueron el Lic. Javier Pedrazzini y la Dra. Soledad Figueroa, de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores; la Licenciada Ana González y los Licenciados Carlos González y Fernando Rinaldi (que debió retirarse en la misma mañana por una situación de urgencia laboral), de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; la Lic. Cecilia Caligiuri del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Lic. Dina Núñez (INADI) y el Dr. Waldo Villalpando. Durante una parte del día estuvo presente también un camarógrafo contratado por el PNUD.

*Características.* La delegación visitante fue recibida por el Delegado del INADI en la zona, Dr. Luis Martínez y un equipo de voluntarios que colaboraron con él en la preparación del evento. Las reuniones se realizaron en la Escuela-Jardín “Corazón de Jesús”, Los Polvorines, cuya Directora Prof. Marta Lubo, fue nuestra anfitriona. Con anterioridad al evento, el Delegado en la región Dr. Luis Martínez preparó volantes anunciando la visita y distribuyó invitaciones en la zona a personas, grupos o asociaciones ligadas a la protección social. Fuimos entrevistados por dos radios locales. A través del Ministerio de Relaciones Exteriores se informó a las ONGs interesadas en este proceso.

Se realizaron varias reuniones preparatorias en el INADI. En las mismas se resolvió aplicar la siguiente técnica de trabajo:

- a) Durante la mañana se realizaron entrevistas con grupos victimizados o personas que habían solicitado ser escuchadas. Los interlocutores principales fueron el Lic. Pedrazzini, la Lic. González y el Dr. Villalpando. Se informó brevemente de los objetivos de la visita y se les invitaba a que expusieran sus problemas. Se les ofrecía como alternativa llenar un cuestionario voluntario y anónimo. Si bien las entrevistas eran grabadas y en parte filmadas, se les ofrecía apagar el grabador y la filmación para el supuesto de algún hecho confidencial, pero nadie hizo uso de esta opción. Se promovía un diálogo con amplia intervención de todas las partes, del que surgieron conclusiones y propuestas de solución.

- b) Por la tarde se trabajó bajo la dirección de la Secretaría de Derechos Humanos con unas 35/40 personas de la zona que concurren voluntariamente. Se aplicó la técnica conocida como de “grupo focal”. Se dividieron en dos grupos dirigidos por dos funcionarios de la Secretaría y el debate se elaboró mediante preguntas generadoras de diálogo. Surgieron también conclusiones que son informadas por separado por la Secretaría.

## ■ Provincia de Córdoba

### Ciudad de Córdoba

*Fechas. Integrantes.* Se realizó una misión a la Provincia de Córdoba (ciudades de Córdoba y Río Cuarto) entre los días 26 a 29 de mayo de 2004. La visita a la ciudad de Córdoba se efectuó entre el 26 a 28 de mayo y la de Río Cuarto del 28 al 29 de mayo. La delegación que visitó la ciudad de Córdoba estuvo integrada por los expertos Dr. Horacio Ravenna, Lic. María Sonderguer y el Dr. Waldo Villalpando, éste último como Coordinador. Además participó el Dr. Fabián Oddone, funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores. Acompañaron asimismo la misión el Presidente del INADI, Profesor Enrique Oteiza, el Vicepresidente del INADI, Dr. Esteban Llamosas, y el Prof. Ruben Berteza.

*Características.* La misión fue preparada mediante varios contactos por correo electrónico y telefónicos previos con el Presidente del Colegio de Abogados de la ciudad de Córdoba, Dr. Enzo Stivala, y la persona designada como organizadora por dicho Colegio, la Dra. Clara Ordóñez. Además, el Profesor Ruben Berteza viajó con un día de anticipación a fin de ultimar los preparativos de la visita. Los encuentros en la ciudad de Córdoba se realizaron casi totalmente en las Oficinas de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Provincia, sita en el Cabildo Histórico de la ciudad. Debido a la gran cantidad de entrevistas y la superposición de horas y lugares, el grupo visitante trabajó dividido una parte de la visita. El Presidente y el Vicepresidente del INADI entrevistaron al Intendente de la Ciudad de Córdoba y la Presidente del Tribunal Supremo de Justicia de la Provincia.

Se dialogó con grupos victimizados de la ciudad de Córdoba y alrededores. Por separado, dos Expertos –Norma Fernández y Ana González– organizaron un encuentro sobre “Antropología y Discriminación” en el marco del VII Congreso Nacional de Antropología. Además, unos días más tarde, se mantuvo una reunión en la ciudad de Buenos Aires con el Sr. Enrique Camia, Presidente de la Comisión para Minorías Sexuales y Portadores de VIH, dependiente de la Dirección de Derechos Humanos y lucha contra la Discriminación del Ministerio de Justicia de la Provincia.

### **Ciudad de Río Cuarto**

*Fechas. Integrantes.* La visita a la ciudad de Río Cuarto se realizó del 28 al 29 de mayo. La delegación estuvo integrada por el Dr. Fabián Oddone, funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Dr. Waldo Villalpando, éste último como Coordinador. Además participó activamente el Vicepresidente del INADI, Dr. Esteban Llamosas.

*Características.* La misión fue preparada mediante varios contactos por correo electrónico y telefónicos previos con el Defensor del Pueblo de la ciudad de Río Cuarto, Dr. Mario Alesci y el Dr. Esteban Llamosas. Los encuentros se realizaron en el recinto de la Defensoría del Pueblo y en otras dependencias de la Municipalidad de la ciudad.

Además de las entrevistas realizadas y, debido a la repercusión de esta visita en la ciudad, se dedicó un tiempo significativo a la difusión del Plan Nacional contra la Discriminación y los objetivos propuestos con un acto especial celebrado en el salón principal del Municipio.

## **■ Provincia de Formosa**

### **Ciudad de Formosa**

*Fechas. Integrantes.* Se realizó durante los días 27 a 29 de diciembre de 2004. La Delegación que visitó la ciudad estuvo integrada por la Lic. Norma Fernández, como Coordinadora, y el Consejero Dr. Fabián Oddone de la Cancillería. La misión fue preparada con la Lic. Alejandra Carrizo, residente en la ciudad de Formosa.

*Características.* Los encuentros se realizaron en la sede del Instituto de Cultura Popular (INCUPO) y, en algunas ocasiones, se visitó a nuestros interlocutores en su lugar de trabajo.

Se realizó una entrevista con el Ministro de Gobierno de la Provincia de Formosa, Dr. Elvio Borrini.

## **■ Provincia de Mendoza**

### **Ciudad de Mendoza**

*Fechas. Integrantes.* La visita se realizó entre los días 30 de junio a 3 de julio de 2004. La delegación que visitó la ciudad estuvo integrada por los expertos Lic. Daniel Feierstein, Lic. Norma Fernández, Lic. Ana González, Dr. Horacio Ravenna y Dr. Waldo Villalpando, éste último como Coordinador. Además participó el Dr. Federico Villegas Beltrán, Director de la Dirección de Derechos Hu-

manos del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Lic. Julián Bertranou del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

*Características.* La misión fue preparada mediante varios contactos por correo electrónico y telefónicos previos con la Lic. Fanny Roitman, Profesora de la Facultad de Educación Elemental y Especial de la Universidad de Cuyo. Contó con el auspicio de la Decana de dicha Facultad, Mgter. María Luisa Porcar. Los encuentros en la ciudad de Mendoza se realizaron casi totalmente en las Oficinas de la Facultad de Educación Elemental y Especial de la Universidad. Debido a la gran cantidad de entrevistas y la superposición de horas y lugares, el grupo visitante trabajó dividido en subgrupos durante casi toda la visita.

Además de las entrevistas con grupos victimizados, se realizó una reunión de medio día de trabajo con los principales funcionarios de la Gobernación responsables de las áreas sociales presidida por el Señor Vicegobernador de la Provincia, Dr. Juan Carlos Jaliff. Una sesión similar se mantuvo en el Parlamento mendocino con participación de Diputados y Senadores provinciales. Hubo una conferencia de prensa, una entrevista televisada y varios otros contactos con medios locales.

## ■ Provincia de Misiones

### Ciudad de Posadas

*Fechas. Integrantes.* La misión se realizó de los días 4 a 6 de junio de 2003. Los integrantes de la delegación visitante fueron el Vicepresidente del INADI, Dr. Esteban Llamosas; el Lic. Javier Pedrazzini, funcionario de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores; el Arq. Hamurabi Noufour (INADI) y el Dr. Waldo Villalpando.

*Características.* La visita fue programada en dos reuniones previas con la Delegada Normalizadora de la ciudad de Posadas, Prof. María Graciela Franzen. Fuimos recibidos por ella y un equipo de cinco voluntarios que colaboran en el trabajo en esa ciudad. Las reuniones se realizaron en un salón cedido por la Municipalidad de la ciudad de Posadas. Algunas entrevistas se realizaron en la oficina de la delegación del INADI y el *lobby* del hotel donde se hospedaban los visitantes. Hubo diversos contactos con la prensa. Al final de la misión nos entrevistamos con el Ministro – Jefe de Gabinete, Ing. Luis Jacobo.

## ■ Provincia de Neuquén

### **Ciudad de Neuquén**

*Fecha. Integrantes.* Se realizó el día 7 de noviembre de 2003. La delegación estuvo integrada por la Lic. Ana González, de la Secretaría de Derechos Humanos; el Lic. Javier Pedrazzini, de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Dr. Waldo Villalpando.

*Características. Preparación.* La misión fue preparada en una reunión previa seguida de diversos contactos telefónicos y correo electrónico con la Defensora de la ciudad de Neuquén, Lic. Blanca Tirachini. Los visitantes procedían de la ciudad de General Roca, donde tuvo lugar la misión anterior de este mismo proyecto. La totalidad de las entrevistas con los grupos convocados se efectuó en el local de la Defensoría del Pueblo de la ciudad.

Los encuentros se realizaron con integrantes de grupos víctimas de discriminación. Por separado, se entrevistaron autoridades locales y provinciales, así como la propia Defensora del Pueblo de la ciudad. Se celebró una conferencia de prensa.

## ■ Provincia de Río Negro

### **Ciudad de General Roca**

*Fechas. Integrantes.* Se realizó la misión los días 4 a 6 de noviembre de 2003. La delegación estuvo integrada por el Vicepresidente del INADI, Dr. Esteban Llamosas; la Lic. Ana González, de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Dr. Waldo Villalpando.

*Características.* La visita fue preparada en dos reuniones previas, seguidas de diversos contactos por correo electrónico y telefónico tanto con el Subsecretario de Derechos Humanos de la Provincia de Río Negro, Prof. Rubén Berteau, como con la Lic. Claudia Campos. Los visitantes fueron recibidos por dichas personas y la Lic. Blanca Tirachini, Defensora del Pueblo de la ciudad de Neuquén. La casi totalidad del diálogo se desarrolló en el recinto de la Fundación "Ciudad de las Artes" de la ciudad de General Roca.

El diálogo con grupos víctimas de discriminación o sus representantes fue intenso. Por separado, como acto independiente de la misión, se firmó un Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica entre el INADI y la Secretaría de Gobierno de la Provincia de Río Negro.

## ■ Provincia de Salta

### Ciudad de Salta

*Fechas. Integrantes.* La misión se realizó entre los días 22 y 24 de septiembre de 2004. La delegación que visitó la ciudad de Salta estuvo integrada por la Dra. Laura Fueguel, el Dr. Horacio Ravenna, la Lic. María Sonderéguer y el Dr. Waldo Villalpando, éste último como Coordinador.

*Características.* La visita fue preparada mediante varios contactos por correo electrónico y telefónicos previos con la Lic. Adriana Serrudo. Contó con el auspicio de la Sra. Decana de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta, Lic. Catalina Buliubasich. Los encuentros en la ciudad de Salta se realizaron en las Oficinas del Rectorado de la Universidad. Debido a la gran cantidad de entrevistas y la superposición de horas, el equipo de expertos trabajó dividido en subgrupos durante casi toda la visita.

El diálogo con grupos víctimas de discriminación o sus representantes fue intenso. Se realizó, además, una reunión con el Secretario de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia, Dr. Oscar P. Guillen. Se realizaron varias entrevistas con medios de difusión locales.

### Ciudades de Orán y Tartagal

*Fechas. Integrantes.* La misión se realizó, partiendo de la ciudad de Salta, entre los días 23 y 24 de septiembre de 2004. La delegación estuvo integrada por la Lic. Miranda Cassino, la Lic. Norma Fernández, que operó como Coordinadora, y el Dr. Fabián Oddone de la Cancillería.

*Características.* La misión a la ciudad de Orán fue preparada mediante varios contactos telefónicos previos entre la Lic. Adriana Serrudo, el Padre José Auletta y el Dr. Hernán Masciotti. Los encuentros en la ciudad de Orán se desarrollaron en dependencias de la sede local de la Universidad Nacional de Salta. Para el caso de la misión a la ciudad de Tartagal, la visita se preparó mediante contactos telefónicos con la Coordinadora, Sra. Olga Silveras. Las reuniones de trabajo se realizaron en el local de la Agrupación CCOPIA. Se hizo una visita a la Comunidad “La Mora”, ubicada a 5 km de la ciudad.

El diálogo con grupos victimizados, en su mayoría miembros de comunidades indígenas, fue intenso. Se realizaron entrevistas con medios locales.

## ■ Provincia de Tierra del Fuego

### Ciudades de Ushuaia y Río Grande

*Fecha. Integrantes.* La misión se realizó de los días 28 de abril al 1º de mayo de

2004. La delegación estuvo integrada por los siguientes expertos: Lic. Daniel Feierstein, Lic. Norma Fernández, Lic. Ana González, Dr. Horacio Ravenna, Lic. María Sonderéguer y el Dr. Waldo Villalpando, éste último como Coordinador. Dos de los expertos (Norma Fernández y Ana González) viajaron por un día, 30 de abril, a la ciudad de Río Grande para entrevistarse con grupos locales.

*Características.* La misión fue preparada en varias reuniones previas, seguidas de diversos contactos por correo electrónico y telefónico con el Delegado de INADI en Tierra del Fuego, Lic. Guillermo Worman. El diálogo en Tierra del Fuego se realizó mediante visitas a las sedes u oficinas de las respectivas instituciones de los entrevistados, también en bares, casas de familia y, a veces, al aire libre. Debido a la gran cantidad de entrevistas y la superposición de horas y lugares, el grupo visitante trabajó dividido en la mayor parte de la visita.

En todos los casos, el diálogo con grupos víctimas de discriminación o sus representantes tuvo características muy variadas, teniendo en cuenta los lugares y modos en que se desarrollaron. En la ciudad de Río Grande se entrevistaron principalmente grupos indígenas y sectores desocupados. Se visitó el parlamento provincial y se entrevistó al Ing. Pablo Wolaniuk, Jefe de Gabinete de la Municipalidad de Ushuaia, y al Lic. Héctor Stefani, Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Ushuaia.



## **ANEXO 4**

### **Cómo se preparó el Plan Nacional contra la Discriminación**

Los preparativos comenzaron en octubre de 2001 con la visita de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sra. Mary Robinson. Como ya se ha dicho, en esa instancia se firmó un Memorandum de Entendimiento entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. La Alta Comisionada formuló entonces algunas sugerencias para la preparación del Plan que fueron aceptadas por los interlocutores gubernamentales.

A partir de mayo 2002, se intensificó la preparación del Plan con la activa participación de funcionarios y técnicos. En agosto de ese mismo año, se efectuó un curso de capacitación de una jornada para profesionales vinculados a áreas sociales del gobierno nacional, organizado por la Secretaría de Derechos Humanos.

En 2003, se elaboraron documentos de difusión de las conclusiones de Durban y se diseñó la base para una investigación de envergadura nacional, cuyo proyecto fue presentado a autoridades nacionales y a la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A partir de junio 2003, se realizaron las primeras misiones en el país –Provincias de Misiones, Buenos Aires (Municipio de Malvinas Argentinas), Río Negro y Neuquén–, entrevistando a grupos victimizados, ONGs, funcionarios de gobierno y expertos. Se produjeron varios documentos que han servido de base a la investigación posterior.

Luego de confirmarse la Coordinación y designarse los Expertos, se operó con una nueva dinámica desde marzo 2004. Desde entonces, este equipo se reunió semanalmente, comenzando con las reuniones de diálogo, otras sesiones de trabajo, visitas a distintos lugares del país y preparación de documentos. Además se realizaron nuevas misiones en el país y diversas entrevistas.

El modo de trabajo de este equipo se dividió en cinco momentos:

- Reflexión y autopreparación del Equipo de Expertos;
- Diálogo-debate con grupos victimizados, personas que trabajan con estos grupos, especialistas, funcionarios de gobierno, parlamentarios, etc.;
- Misiones en el país;

- Promoción;
- Redacción del Plan.

### **Reflexión. Autopreparación**

Al principio, cada sesión se organizó sobre la base de una propuesta de uno de los expertos elaborada como “disparador”. Luego de las primeras cuatro sesiones se alcanzó un consenso terminológico y un enfoque común de la temática. Se acordó, además, la metodología de trabajo tanto de entrevistas como de análisis interno. También se estudiaron en común diversos documentos básicos (Conclusiones de la Conferencia de Durban, Santiago de Chile, Plan contra la Discriminación del Gobierno de Suecia, Convención Internacional contra la Discriminación, evaluación de las misiones realizadas en 2003, documentos producidos en el país, etc.). Este proceso ha continuado hasta el final mediante evaluaciones de nuevos encuentros, debate y lectura en común de documentos. Se han preparado resúmenes escritos de todas estas reuniones.

### **Diálogo-debate**

A partir de la tercera sesión, los expertos acordaron invitar a especialistas en estrategias antidiscriminatorias en distintas áreas sociales a fin de debatir temas ligados a su especialidad. Estas entrevistas se realizaron semanalmente en Buenos Aires y se continuaron en el resto del país. Se han preparado resúmenes escritos de todas las sesiones. En el Anexo 2 se indican las personas y grupos entrevistados a lo largo de la elaboración del Plan.

### **Misiones en el país**

Como ya se indicara, durante 2003 y 2004 se visitaron diversos puntos del país. Se efectuaron visitas (por orden cronológico) a Misiones, Los Polvorines (Municipio de Malvinas Argentinas), General Roca, Neuquén, Ushuaia, Río Grande, Córdoba, Río Cuarto, Mendoza, La Plata, Salta, Tartagal, Orán y Formosa. En la Capital Federal y zonas aledañas se celebraron diversos otros encuentros. Los interlocutores, lugares y fechas quedan detallados en los Anexos 2 y 3.

Para organizar las visitas fuera de la ciudad de Buenos Aires se procedió del modo siguiente: se confió la organización a un corresponsal que nos mereciera confianza en la región (por ejemplo, delegados del INADI, profesores universitarios, en algunos casos funcionarios de los gobiernos locales o profesionales con experiencia en la protección de derechos fundamentales). Se les informaba sobre los propósitos del proyecto y en acuerdo con la Coordinación se armaba una agenda con una amplia participación de sectores víctimas de la discriminación, ONGs, autoridades locales y especialistas o técnicos. A veces se estableció una “sede” para las entrevistas, mientras que en otras oportunidades

los expertos viajaron directamente a los lugares donde se asentaban o se atendían a los grupos victimizados.

Antes de iniciar cada reunión, los integrantes del equipo se presentaban a sí mismos y luego invitaban a sus interlocutores a hacerlo. A continuación se informaba brevemente sobre los objetivos de la visita y se estimulaba un diálogo franco sobre los problemas de discriminación sufridos u observados por nuestros entrevistados. Como ya se ha dicho, las técnicas de trabajo en las reuniones han variado entre el taller, la entrevista puntualizada, la visita a un centro o el debate abierto. Se intentó siempre que nuestros entrevistados, además de exponer sus problemas, formularan aportes o recomendaciones constructivas tendientes a superar las dificultades que se exponían. Siempre se aclaró que lo expuesto era confidencial y que no había necesidad de identificarse. Se ofreció, además, la exposición escrita y anónima si se prefería a la expresión verbal. Se han preparado amplios informes escritos de cada visita, resumiendo el diálogo y las propuestas formuladas.

### **Promoción**

Si bien no se dispuso de un presupuesto especial para la promoción, se realizaron diversas actividades destinadas a la difusión de esta preparación. Señalamos de modo breve las siguientes:

- En todos los lugares visitados se mantuvieron contactos con la prensa radial, escrita y televisiva. En varias ocasiones se participó en paneles o conferencias públicas.
- Se preparó un folleto informativo, sintetizando los objetivos del Plan y brindando información breve de la estructura organizativa.
- La Unidad de Comunicaciones del PNUD preparó un logotipo para visualizar el Plan, que aparece en la tapa de esta obra y es reaplicable al futuro.
- Se elaboró la Página Web del Proyecto, [www.plan-discriminacion.com.ar](http://www.plan-discriminacion.com.ar), que se renueva periódicamente.
- En el mes de septiembre 2004 se hizo llegar una amplia circular informativa a áreas de gobierno, organizaciones no gubernamentales, casas de estudio, parlamentarios y diversas personalidades, informando sobre la gestión que se estaba realizando e invitando públicamente a reaccionar o proponer sugerencias.

Además, tanto los expertos como el Coordinador participaron de diversos eventos de difusión en todo el país.

### **Redacción del Plan. Diagnóstico y Propuestas**

Casi desde el principio de nuestro trabajo se discutió sobre la forma que asumiría el Plan. Finalmente se resolvió comenzarla con una *Introducción* y un ca-

pítulo sobre el *Contexto Internacional y Antecedentes Nacionales* en la materia. Para la presentación de la investigación se optó por dividirla en dos partes: Diagnóstico (que incluiría Ejes Transversales, Áreas de Análisis y Ámbitos Institucionales) y Propuestas (divididas entre estratégicas y de acción inmediata).

La elección de las áreas del Diagnóstico fue producto de una intensa discusión interna cuyas conclusiones quedan reflejadas en el capítulo *Consideraciones Generales sobre la Discriminación y el Racismo*. Establecidos los campos de diagnóstico, los expertos y la Coordinación asumieron personalmente la responsabilidad de la redacción inicial de cada tema. Así, cada uno de los integrantes del equipo, según sus especialidades, elaboró el primer borrador de los temas seleccionados. Dichos borradores fueron discutidos y consensuados por el resto de los expertos y el resultado que se presenta es producto de tal consenso. Teniendo en cuenta este procedimiento, resolvimos que los capítulos aparecerían sin firma y como único responsable el propio equipo de autores. Eventualmente, se solicitó una ayuda puntual externa al equipo, en cuyo caso se la indica en los respectivos capítulos en nota al pie.

Todas las propuestas y recomendaciones de acción se sostienen y explican no sólo a partir de las actividades realizadas (entrevistas, análisis, relevamientos) sino fundamentalmente a partir de las problemáticas detectadas en el Diagnóstico. Se ha tenido especial cuidado en que las mismas fueran claras, precisas y que tuvieran posibilidades concretas de implementación.

Como una contribución, el equipo de autores ha preparado un breve documento, que figura en esta obra bajo el título de *Propuesta de Aplicación, Seguimiento y Supervisión*, sugiriendo el modo de implementar las recomendaciones de este Informe. Nuestra propuesta se encamina a combinar la gestión de organismos estatales y de la sociedad civil.

### **El modo de trabajar**

Cabe, por último, hacer algunas reflexiones generales sobre las características de nuestro trabajo.

#### *Sin compromiso político partidario*

El Memorandum de Entendimiento al que ya se ha hecho mención fue firmado en Octubre 2001 entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto bajo la Administración del Presidente De la Rúa. Luego de los eventos políticos de fines de 2001 y principios de 2002, se reanudó con la preparación a mediados de 2002, bajo la Administración del Presidente Duhalde. Sin embargo, la gestión más activa del Plan se realizó en 2004 bajo la Administración del Presidente Kirchner. Este solo hecho muestra que los

cambios políticos no afectaron su continuidad, sino que más bien tendieron a reforzarla.

Dicha característica fue fomentada desde las propias Naciones Unidas, que solicitó especialmente que los expertos designados “no fueran funcionarios políticos”. Sin embargo, esto no significó cerrar el diálogo a los órganos del Estado interesados en la elaboración del proyecto. De esa manera debe ser considerada la presencia y constante asistencia que recibimos de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Derechos Humanos y del INADI.

Este contexto nos sumergió a todos los que trabajamos en el Plan en una atmósfera de cierta autonomía respecto del exterior político o ideológico. Las posiciones de nuestros interlocutores –instituciones públicas o privadas, funcionarios o ciudadanos de a pie– fueron escuchadas con igual atención, aunque no condicionaron nuestras opiniones que, para bien o para mal, se proyectan en este Informe. El equipo de trabajo ha sido sensible hasta la emoción personal, dio tiempo a todos los sectores que quisieron presentarse y tomó nota de sus propuestas. Las críticas, aún las más agresivas o en las que no estuviéramos de acuerdo, fueron transcritas con la mayor fidelidad posible.

#### *El diálogo amplio como base del Plan*

El apoyo de Naciones Unidas fue acompañado del pedido de que el Plan a redactar no fuera un “producto de gabinete”, sino de una investigación, lo más amplia posible, de los sectores victimizados, sus representantes y áreas sociales o políticas vinculadas a la discriminación. Se trató de cumplir al pie de la letra con esta instrucción. Durante nuestro trabajo se mantuvieron más de 300 entrevistas a un promedio de una hora por sesión (véase Anexo 2). De todos nuestros encuentros se levantaron resúmenes escritos, que serán publicados en la página web: [www.plan-discriminacion.com.ar](http://www.plan-discriminacion.com.ar).

Como ya se ha dicho, los modos del diálogo han variado. La matriz de la entrevista consistía en presentarnos ante nuestros interlocutores y explicar brevemente nuestros objetivos, pedirles a su vez que se autopresenten e iniciar el diálogo preguntándoles sobre sus problemas. En general se mantuvo un formato sencillo constituido por: a) problemas de discriminación sufridos; b) a qué o a quién atribuir la responsabilidad de la discriminación que se padece; c) propuestas constructivas.

Sin embargo, este esquema varió según las circunstancias y el estilo de nuestros interlocutores. Por ejemplo, en Los Polvorines, el diálogo con los vecinos de la zona se realizó con la técnica propia del taller. Otras veces asumí las características del panel, como en la mesa redonda en el Congreso Nacional de Antropología de Córdoba, en el seminario sobre Discriminación organizado por la Secretaría de Derechos Humanos o en las exposiciones con los funcio-

narios de la Gobernación de Mendoza y Salta. En más de una ocasión, la entrevista terminó en una suerte de “tormenta de ideas” como en general pasó con las organizaciones de base que tienen muy elaborado el tema.

El diálogo al interior del equipo también fue intenso. En nuestras reuniones de trabajo ha sido habitual que uno de nosotros oficiara como “disparador” de un tema y se abriera un amplio debate interno que, hay que reconocerlo, no siempre fue pacífico. También las visitas externas u otra reunión de importancia fueron seguidas de una evaluación en la que se analizaron las principales conclusiones y nuestras propias reacciones personales. Sobre la base de este diálogo, interno y externo, se construyó el Plan.

Desde ya que han quedado muchos grupos –probablemente demasiados– sin entrevistar. Se ha realizado, no obstante, un enorme esfuerzo para dialogar con todos los sectores involucrados. Nuestras visitas y reuniones se transformaron en verdaderas “maratones”. De este modo, ningún grupo o persona que solicitara vernos, así fuera sin previo aviso o a destiempo, dejó de ser escuchado. Hubo, además, otros grupos o personas que fueron invitados a reunirse con el equipo pero que por diversas razones no pudieron concurrir.

#### *Alcance nacional*

Otra de las exigencias de la preparación del Plan, era “salir” de Buenos Aires y su entorno y darle el espacio que le corresponde a todo el país. Como se ha señalado, visitamos zonas muy diferentes del territorio nacional y por supuesto es de lamentar no haber podido visitar más regiones. Nuevamente la falta de presupuesto impidió una extensión mayor, aunque lo hecho no es desdeñable teniendo en cuenta el poco tiempo disponible. Cualquiera que haya participado en nuestras jornadas habrá observado que se trabajó todo el tiempo, con pocos momentos de descanso. Fue frecuente, además, subdividirnos para atender a más personas o asistir a entrevistas públicas.

#### *Superar la casuística*

La discriminación es laberíntica. Es habitual que las personas victimizadas expresen un hecho agresivo pero tengan dificultades para conectarlo con otras secuencias sociales. Nos imaginamos que algo parecido suele pasar por la mente del médico que escucha su paciente explicando los síntomas y además se interroga a sí mismo por las causas. En un proyecto de Plan se está obligado a escuchar los hechos discriminatorios, pero al mismo tiempo hay que superar la ejemplificación para descubrir la causa o detectar el patrón común de discriminación. Así, hemos hecho un esfuerzo por ver un poco más allá de la mera denuncia y ello se refleja en el Diagnóstico que integran los llamados Ejes Transversales, Áreas de Análisis y Ámbitos Institucionales.

*Construcción de Propuestas*

Tan perniciosa como la excesiva ejemplificación es el excesivo “academicismo” o la crítica dispersa. Si bien a veces sentimos fascinación por algunos de nuestros interlocutores y su experiencia, hemos procurado no perdernos en investigaciones técnicas que seguramente podrán realizar otros a partir de nuestra pesquisa. Nos esforzamos por promover caminos prácticos y razonables, aunque no necesariamente fáciles.

Por el contrario, todos sabemos que debemos operar sobre una realidad socio-económica que es muy compleja. En consecuencia, no exigimos soluciones mágicas. Todos sabemos también que la discriminación es un proceso con raíces profundas en el ser colectivo cuyos cambios requerirán paciencia. Puesto que no podemos exigir milagros, intentamos señalar las orientaciones mayores en términos de colaboración y no de crítica. De ahí que una característica casi obsesiva de nuestra consulta ha sido pedir a nuestros interlocutores propuestas concretas. A partir de ellas, hemos procurado elaborar un proyecto sostenible a largo plazo.

*El estilo de trabajo*

Procuramos desde un principio ordenar nuestra labor de modo de no desperdiciar el escaso tiempo de que disponíamos, aunque intentamos también dejar constancia de toda nuestra investigación, que quizás pueda ser útil a otros en el futuro. Durante 2003 un equipo informal de expertos se reunió periódicamente. Luego, a partir de marzo 2004, una vez definido el equipo de Facilitadores se reunió en la ciudad de Buenos Aires desde marzo 2004 todos los miércoles. De todas nuestras sesiones de trabajo se levantaron resúmenes escritos. Nos hemos turnado en la exposición de temas y producido varios documentos internos de trabajo. Además, nuestros invitados (a quienes agradecemos el tiempo que nos dedicaron) no sólo fueron escuchados sino que también se tomó debida nota de sus intervenciones o recomendaciones. Las visitas y reuniones en todo el país fueron totalmente resumidas por escrito. De igual modo, las propuestas que los entrevistados realizaron. Además, se prepararon diversos documentos internos de trabajo adicionales (fichas de estudio, síntesis de textos internacionales, estadísticas, etc.).

## ANEXO 5

### Sobre los autores

#### Coordinador

**Waldo Villalpando** es abogado y doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales. Trabajó en Naciones Unidas por unos 20 años y ha intervenido en múltiples operaciones de emergencia internacional. En ese carácter fue Jefe de Misión Diplomática en España, Honduras e Italia y representante ante la Santa Sede. Es articulista y autor de varios libros, el último de ellos *De los derechos humanos al derecho internacional penal*. Su novela, *La paz es peligrosa*, con el trasfondo de las crisis políticas en América Central, fue declarada de interés cultural por la Secretaría de Cultura de la Nación. Ejerce la docencia universitaria en instituciones públicas y privadas.

#### Equipo de Expertos

**Daniel Feierstein** es sociólogo. Se desempeña como Director de la Maestría en Diversidad Cultural de la Universidad Nacional de Tres de Febrero y como Profesor Titular de la cátedra “Análisis de las prácticas sociales genocidas” en la Universidad de Buenos Aires. Fue Coordinador General del INADI. Ha publicado, entre otras obras en español, inglés y hebreo, *Seis estudios sobre genocidio*, *Tinieblas del crisol de razas* y *Hasta que la muerte nos separe*.

**Norma Fernández** es Licenciada en Letras por la Universidad de La Plata y Licenciada en Cinematografía por la Universidad de Córdoba, con estudios antropológicos de posgrado. Se desempeña como Profesora Titular de Antropología en la Universidad de Córdoba. Ha ejercido el periodismo en diarios y revistas y es realizadora de varios documentales en video. Entre sus libros se cuentan, *Voces latinoamericanas*, *25 años después* y *Otro mundo es posible*. En la actualidad, forma parte del Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos.

**Ana Isabel González** es Antropóloga Social. En la actualidad se desempeña co-



mo Directora Nacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y de Incidencia Colectiva de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Trabajó en la Misión de Naciones Unidas para Guatemala como observadora de Derechos Humanos y encargada de Asuntos Indígenas. Integró el equipo de investigación y redacción del Informe de la CEH (Comisión para el Esclarecimiento Histórico): Guatemala: Memoria del Silencio. Fue Coordinadora General del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Ha sido investigadora y docente en la Universidad de Buenos Aires en temas de antropología médica, género y derechos humanos, cuyos resultados han sido vertidos en diversos artículos.

**Horacio Ravenna** es abogado por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario –a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto–, Diputado Provincial de Buenos Aires y asesor de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación. Es Profesor Adjunto en la Cátedra Pérez Esquivel de la Universidad de Buenos Aires. Entre sus libros se cuentan *Aproximación al concepto de desaparición forzada* y *Derechos del Niño*. Actualmente es Vicepresidente de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos.

**María Sonderéguer** es Licenciada en Letras por la Universidad de Buenos Aires y obtuvo un D.E.A. en Estudios de Sociedades Latinoamericanas en la Universidad de la Sorbona. Es Profesora Titular e Investigadora de la Universidad Nacional de Quilmes y Profesora Adjunta en la Cátedra Pérez Esquivel de la Universidad de Buenos Aires. Desarrolló investigaciones sobre temas de memoria colectiva y derechos humanos y tiene numerosos artículos publicados en Argentina, Chile, Brasil, Francia, Alemania y Estados Unidos. En la actualidad se desempeña como Directora del Centro de Derechos Humanos “Emilio Mignone” de la Universidad Nacional de Quilmes.

### **Asistente**

**Miranda Cassino** es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y cursó estudios de Filosofía en Argentina y España. Se desempeña como docente de Filosofía Política Moderna en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y, en la actualidad, cursa la Maestría en Análisis del Discurso de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).