

EL ACCESO A DERECHOS DE PERSONAS MIGRANTES DESDE LA CONSTRUCCIÓN DEL “PLURALISMO CULTURAL” EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y la gestión de la diversidad en Argentina

Fernando Fischman y Laura Gottero

El Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH) –presentado en diciembre de 2017 en el marco de la gestión del presidente Mauricio Macri– fue el primero de su tipo en Argentina. Su formulación tuvo lugar en una etapa de retrocesos, contradicciones y desafíos claros en materia de derechos humanos en el país, tal como lo manifestaron informes de organismos y organizaciones que dieron cuenta del ajuste presupuestario que debilitó el cumplimiento de obligaciones estatales, o del proceder de las fuerzas de seguridad en manifestaciones y protestas que evidencia prácticas de violencia institucional (CELS, 2017, 2016; FUNDEPS-ANDHES, 2018; CIDH, 2017).¹ Este

1 En el mismo mes del lanzamiento del PNADH, el 21 de diciembre de 2017 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió un comunicado respecto de la represión policial ejercida contra manifestantes durante el debate por la reforma previsional en el Congreso de la Nación, donde afirmó que “en democracia, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. A fin de contribuir a la no repetición de estos hechos, la CIDH rechaza cualquier forma de violencia y promueve la búsqueda de soluciones con absoluto apego a los derechos humanos”, ver <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/214.asp>. En tanto, el CELS, en su Informe anual del año 2017 –el primero de ejecución del PNADH–, expresó en su introducción que “Una cantidad de decisiones, medidas y hechos afectan negativamente cuestiones críticas de la agenda y los mecanismos de

contexto sociohistórico fue también muy particular en el tratamiento de la migración y la diversidad cultural desde el Estado argentino; de allí que sea relevante analizar las características y alcance de las acciones que, en el PNADH, enfocan estas temáticas, en tanto su inclusión revela formas particulares de abordaje del enfoque de derechos humanos desde las políticas públicas.

Por ello, con el objetivo de presentar un análisis del PNADH en su vinculación con las acciones atinentes a los colectivos migrantes planteadas en ese documento,² en particular a partir del propósito expresado en su presentación de “alimentar a una sociedad que enaltezca a la diversidad, se sustente en el pluralismo, valore la integración, con la educación como una plataforma de lanzamiento de todo ese esquema de consensos civilizatorios”,³ nos centraremos en el estudio del eje específico de diversidad y pluralismo cultural (1.9), en articulación con el eje siguiente (1.10) que se enfoca en las poblaciones migrantes.⁴ Mediante este cotejo identificaremos, de manera simultánea, las nociones que el Estado argentino sostuvo respecto del pluralismo cultural en esta política pública, y las similitudes y variaciones con respecto a formas anteriores de conceptualizar la diversidad socio-cultural. Asimismo, con respecto a la migración, se evaluará en qué medida las acciones propuestas constituyeron novedades de formulación e implementación, con respecto a iniciativas previas del Estado, y en consecuencia cuáles fueron los elementos que nos permiten pensar (o no) que se había incorporado un enfoque de derechos en esta planificación.

protección de derechos en la Argentina. No se trata de hacer una caracterización global del proyecto que llevó adelante la alianza Cambiemos, sino de señalar una preocupante convergencia de acciones y decisiones políticas y judiciales que erosionaron aspectos nodales del sistema de derechos humanos en el país”, ver <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-la-argentina-informe-2017/>

2 Hacemos esta salvedad porque la práctica institucional respecto de la situación de personas migrantes en Argentina, durante el periodo de vigencia del Plan, mantuvo diferencias respecto de esta planificación, y los actores estatales que participaron en esas acciones muchas veces eran desconocedores del contenido e incluso de la existencia del PNADH.

3 Esta cita se desprende del prólogo del PNADH firmado por el Lic. Claudio B. Avruj, secretario de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural durante la gestión de Macri.

4 Este ordenamiento y la numeración (1.9 y 1.10) del Plan se corresponden con las que aparecen en el texto, que no coinciden con el Índice y manifiestan una cierta desprolijidad en su presentación.

APUNTES SOBRE POLÍTICA MIGRATORIA EN LA ARGENTINA EN EL INICIO DEL PNADH

Para contextualizar las características y el análisis realizado sobre pluralismo cultural y migración en el PNADH, resulta pertinente exponer algunos elementos centrales que definieron la relación entre Estado y migración en el periodo de formulación, presentación y vigencia del Plan.

En el lapso de implementación del PNADH –en el cual aún nos encontramos formalmente, aunque no haya noticias respecto de su continuación–, la política migratoria se encuentra estructurada por la vigencia formal de la Ley 25.871 (2003), cuyos alcances confrontan con un armado normativo e institucional que, si bien no la anuló, la restringió en la práctica a través de la sanción del Decreto Reglamentario 70 (1 de febrero de 2017). Esta norma modificó los plazos de regularidad migratoria, y acortó los lapsos que conforman cada una de las etapas de notificación, presentación de defensa y definición de casos de expulsión. Las implicancias regresivas del Decreto 70/17 fueron denunciadas por organismos de derechos humanos, organizaciones de migrantes y sectores académicos, puesto que su contenido no solo contraviene aspectos importantes de la Ley migratoria, sino que profundiza la situación de vulnerabilidad de grupos migrantes con relación a su permanencia regular en el país (Amnistía Internacional, 2017; Defensoría del Pueblo-Carril, 2017). Asimismo, el Decreto 70 fue declarado inconstitucional por la Cámara Contencioso Administrativo Federal en marzo de 2018 (Poder Judicial de la Nación, 2018).

Estas modificaciones normativas de alto impacto en la política migratoria coexistieron con –o habilitaron, según sea el punto de vista– otro tipo de prácticas institucionales, las cuales también estaban presentes de manera previa al gobierno macrista pero cuya profundización pudo observarse en dicho periodo –y hasta la actualidad, más allá de las gestiones gubernamentales– de manera relacionada con la categoría de *discriminación de facto* (Observación General N° 20, 2000). Entre estas acciones pueden citarse los obstáculos en el acceso a la salud y la educación a través de las dificultades añadidas en la obtención de turnos y vacantes, los prejuicios institucionales que debilitaron el acceso a la justicia por parte de migrantes, los procedimientos de requisa de mercadería o averiguación de antecedentes desarrollados por fuerzas de seguridad en la vía pública a personas migrantes –especialmente, las de origen africano–, la producción de discursos de referentes políticos de todo rango que actualizaron estereotipos y prejuicios negativos sobre las personas migrantes, y la falta de supervisión sobre la producción de mensajes mediáticos en programas periodísticos y de otros géneros que incluyeron ideas y premisas discriminatorias sobre la migración, sesgadas y no chequeadas

debidamente con fuentes acreditadas (Finkelstein, 2017; Tavernelli, 2017; CELS, 2019; ACNUDH, 2019; entre otros/as). En términos generales, puede afirmarse que la presencia protectora del Estado –una característica fundamental de los derechos humanos (Kawabata, 2003)– se debilitó sensiblemente en todos los ámbitos citados durante el periodo de gobierno de Mauricio Macri, tanto en su carácter de actor principal (realizador o promotor de las acciones) como en su rol de árbitro social, que tendría que haber intervenido para que terceros/as respeten los derechos humanos de acuerdo con las obligaciones internacionales asumidas (Abramovich y Courtis, 2006).

En ese escenario, cobra un particular significado que el PNADH haya incluido un eje específico sobre diversidad y pluralismo cultural y uno sobre derechos de las personas migrantes, dado que el análisis de las acciones que componen esta dimensión debe dialogar con el contexto sociohistórico en el que habrían debido concretarse. De esta manera, sería posible evaluar el componente de viabilidad de las medidas, así también su carácter de novedad en la mirada del Estado respecto de la migración, y fundamentalmente su grado de vinculación específica con la perspectiva de derechos, en un escenario global caracterizado por desafíos urgentes en materia de protección de migrantes (Ceriani Cernadas, 2018; OIM, 2018).

DIVERSIDAD CULTURAL: ANÁLISIS DE ESTAS DIMENSIONES EN EL PNADH⁵

El punto 1.9 del Plan, “Diversidad y pluralismo cultural”, constituye un eje singular en tanto las cuestiones referidas atraviesan colectivos cuyas problemáticas específicas se abordan en otros apartados del PNADH. La “diversidad” y el “pluralismo” competen a la sociedad en su conjunto, pero afectan especialmente derechos de comunidades puntuales como colectivos migrantes (1.10), indígenas (1.12), y grupos cuya adscripción se vincula con la diversidad sexual –orientación sexual, identidad y expresión de género– (1.3), entre otros.

ESTRUCTURA FORMAL DE LA PLANIFICACIÓN

Con respecto a los “objetivos estratégicos de gestión” el PNADH afirma que se propone “contribuir a la visibilización de los aportes de los distintos colectivos culturales y religiosos que habitan en la Argentina y la

5 Para contribuir a una lectura más dinámica y llevadera, las observaciones sobre el Plan fueron redactadas en presente, pero obviamente se tiene en cuenta siempre el carácter pasado de la formulación, y la situación actual de esta política, sobre la cual –como ha sido dicho anteriormente– no hay anuncios respecto de su continuación.

promoción de sus derechos mejorando así la convivencia y el respeto en la diversidad”. Esta enunciación evidencia supuestos subyacentes tributarios del multiculturalismo liberal establecido a partir de la década de 1990, que luego se irán operacionalizando en acciones concretas. Presupone que la sociedad está compuesta por colectivos “diversos”, y se valora la “diferencia” como un valor en sí mismo, sin tomar en cuenta las condiciones de desigualdad estructural. Estos objetivos se plantean, además, en términos de una retórica que procura otorgar legitimidad a determinados colectivos en función de su contribución a la sociedad, la que permitiría su realización como sujetos de derechos.

La referencia a “colectivos culturales y religiosos” no especifica el origen y la forma en que estos se han constituido. La categoría “colectivo cultural y religioso” es una clase amplia en la que pueden englobarse desde grupos indígenas hasta migrantes de distintas etapas: de los procedentes de las grandes migraciones de ultramar de fines de siglo XIX y principios de siglo XX, a los actuales de África subsahariana. Esa indefinición –en tanto reúne colectivos con problemáticas variadas– redundaría en una promoción desigual de derechos. Para el pueblo mapuche, la protección de sus derechos está vinculada al acceso a su tierra ancestral que garantice posibilidades de supervivencia material, la preservación de espacios con valor simbólico, y la residencia en lugares libres de contaminación ambiental.⁶ Para los migrantes senegaleses, la promoción de sus derechos está dada, primero, por la posibilidad de regularizar su situación migratoria y, luego, de realizar sus actividades laborales.⁷

La promoción de derechos en términos de “diversidad” tiene que atender específicamente las particularidades socioculturales de los colectivos, tarea que requiere una concepción de pluralismo “en el sentido de respeto radical a valores, metas y perspectivas culturales diferentes” y al esfuerzo por “retomar los hilos de tramas históricas por algún tiempo abandonadas” (Segato, 2007, p. 19).⁸ El acentuado de diferencias que subyace a los “objetivos estratégicos” y que se expresa en las “acciones programáticas” no resulta de la experiencia histórica: por ejemplo, numerosos grupos del período de inmigración de masas

6 Una extensa bibliografía aborda estas cuestiones, entre ellas Lenton (2010), Valverde (2013).

7 Las particularidades de la migración del África subsahariana pueden leerse en Maffia (2011).

8 En ese sentido, resultan particularmente pertinentes las aseveraciones de Rita Segato respecto de las identidades globales preformateadas “que no emergen de embates internos, regionales, localizados en el seno de historias nacionales” (*op. cit.*, p. 18).

(Devoto, 2003) se han desmarcado con el correr de los años y se han incorporado a un colectivo mayoritario a un punto tal que la mayoría de sus instituciones comunitarias, las asociaciones de ayuda mutua y otras organizaciones que cumplían una finalidad y aglutinaban a personas procedentes de un mismo punto y a las primeras generaciones posteriores a su arribo ya no se conserva o existe en forma muy reducida. Asimismo, algunas “colectividades” constituidas hace un siglo, en la actualidad son muy pequeñas –si es que aún existen–, y mediante la acentuación de diferencias son llevadas artificialmente a reeditar prácticas culturales, desarrollando así procesos similares a los de “invención de la tradición” (Hobsbawm y Ranger, 1983). De manera aún más paradójica, estas prácticas frecuentemente son realizadas por sujetos que no poseen una ligazón genealógica con estos colectivos, y ni siquiera se identifican con ellos, sino que ejecutan determinadas acciones o formas expresivas (música, danzas, comidas) asociadas con esos grupos. Este fenómeno presenta aristas positivas: a) da cuenta de un cambio con respecto a la noción de identidades sustantivas, ya que no se considera necesaria la adscripción a un colectivo determinado para la realización de prácticas ligadas a él; y, b) muestra que numerosas manifestaciones culturales pueden ser integradas a una identidad nacional abarcadora, que comprende una mayor flexibilidad a la hora de considerar a los usos que considera propios y apropiados. Sin embargo, la faceta negativa está dada por la selectividad en las prácticas aceptadas –las de algunos colectivos tienen mayor prestigio que las de otros–, la acentuación de procesos de mercantilización, la descontextualización de expresiones con cierto arraigo en determinados colectivos, los que pierden el control que ejercían sobre su ejecución. Así, es posible pensar que la gestión de la “diversidad y el pluralismo cultural” para que redunde en una plena posesión de derechos requiere de acciones programáticas meditadas y hechas en consulta con los numerosos actores abarcados (instituciones comunitarias, personas que adscriben a los colectivos sin afiliación institucional o que directamente no adscriben, pero tienen afinidad con ellos por trayectoria, experiencias o luchas compartidas, académicos, entre otros).

El planteo de la “diversidad” como un eje relevante da cuenta de un corrimiento de la noción de una identidad nacional monolítica y de la valoración de las distintas alteridades que componen la población de la sociedad nacional. En ese sentido, la incorporación de la cuestión al PNADH es significativa. El inconveniente se plantea en que no se contextualiza históricamente esa diversidad ni las especificidades que la componen. Sin esa atención a las singularidades, la efectiva aplicación de políticas públicas que atiendan a los derechos de múltiples colectivos culturales y religiosos es limitada.

SELECCIÓN Y ARTICULACIÓN DE LOS OBJETIVOS

- a) Realizar una campaña de concientización para efectores de salud sobre prácticas antidiscriminatorias hacia los distintos colectivos culturales.

Si bien las campañas de concientización sobre prácticas son positivas, no se fundamenta la necesidad de concientizar particularmente a los efectores de salud y no, por ejemplo, a otros agentes, como integrantes del sistema educativo o judicial. Además, no se detalla cuáles serían las prácticas sobre las que sería necesario concientizarlos. En cuanto a los efectores de salud como los destinatarios de la acción, no se precisa a quiénes se refiere específicamente, sobre qué temáticas sanitarias, en relación con cuáles poblaciones y de qué manera. Se cuantifica a las personas alcanzadas (30.000), pero no se explicita la forma en que se alcanza ese número: ¿Se concientizará a 30.000 efectores? ¿Los beneficiarios de la acción serán 30.000 personas?

- b) Propiciar la realización de jornadas académicas y de capacitación en materia de promoción de derechos y visibilización en colaboración con las organizaciones de los diversos colectivos.

No se realiza una diferenciación entre jornadas académicas y de capacitación en términos de objetivos y de público al que estarían dirigidas unas y otras. No se especifica quiénes serían capacitados en dichos eventos, cuya cantidad (30) también se enuncia sin justificación y no permite prever hacia quiénes estarán dirigidas. Asimismo, se presentan conjuntamente dos objetivos distintos: promoción de derechos y visibilización, siendo que las políticas concretas para uno y otro no necesariamente van de la mano. Especialmente porque no se menciona cuáles serían los distintos colectivos objeto de las acciones, aunque se indique que se harán en colaboración con “organizaciones”.

- c) Producir materiales didácticos, para todos los niveles educativos, sobre distintos grupos étnicos en la historia argentina.

Vuelve a manifestarse una enunciación imprecisa de la acción. Se mencionan “distintos grupos étnicos en la historia argentina” cuando hasta el momento el acápite se ha venido refiriendo a “grupos culturales y religiosos”. Tampoco se especifica a cuáles se refiere. Sería necesario establecer claramente si se considera que ambos términos son intercambiables y luego especificar a qué grupos remiten, dado que las problemáticas atinentes a la multiplicidad de grupos son distintas. Con respecto a la cuantificación de la meta 3 (materiales didácticos),

tampoco se justifica su número y en el marco de qué nivel educativo se realizarán.

- d) Promover espacios interculturales para conocer la historia, la lengua, las expresiones artísticas y las festividades de los diversos colectivos.

En este punto aflora la denominación de “espacios interculturales” cuyo uso sería intercambiable con “espacios diversos”. Su caracterización efectiva se realiza en la explicitación de la meta: la realización de “eventos” (25), de donde se puede colegir que estos serían los “espacios interculturales” concretos. La presuposición de que exhibir producciones culturales en el marco de dichos eventos genera consecuencias positivas para los grupos que realizan la exhibición no ha sido comprobada. Numerosos estudios, tanto en Argentina como en otros países, ponen de manifiesto las dificultades que plantean estas muestras, los conflictos que generan y la cuestionable eficiencia en términos de diálogos interculturales y de promoción de derechos producidos a través de estos (Bauman y Sawin, 1991; Fischman, 2011, Lacarrieu 2001).

- e) Promover la adhesión del Estado argentino al Decenio Internacional de los Afrodescendientes y los compromisos ministeriales para la visibilización de la comunidad afro.

Esta es la primera especificación, de dos en total, sobre un colectivo particular hacia el que se dirige una de las acciones. La meta constituye la aprobación de un Proyecto de Adhesión al decenio Afrodescendiente declarado en la Resolución 68/237 de las Naciones Unidas de 2013.

- f) Realizar acciones en las provincias para promover derechos, luchar contra la discriminación y contribuir a la inclusión y visibilización de la comunidad Rom.

Este es el segundo colectivo denominado en su especificidad y en el cual se manifiesta un objetivo definido (luchar contra la discriminación), uno impreciso (contribuir a la inclusión) y otro de visibilización, similar al ítem anterior sobre afrodescendientes. No se justifica su elección para las acciones referidas –en el caso de los afrodescendientes, se vinculaba con una resolución de un organismo internacional. Tampoco se explica por qué es la única acción que involucra a las provincias, ni el motivo por el que se alcanza a diez Estados provinciales.

- g) Promover la designación de la Secretaria de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural como Unidad de Coordinación de acciones a desarrollar con motivo del Decenio Internacional de los Afrodescendientes.

Luego de mencionar a la acción dirigida a los Rom, se vuelve sobre los afrodescendientes. La incorporación de esta acción de forma no consecutiva con el ítem e) da cuenta de un cierto descuido en la estructura lógica del Plan.

- h) Promover la sanción de la Ley de Libertad Religiosa con el objetivo de derogar la actual Ley 21.745 de 1978 y reafirmar con mayor precisión y contundencia los derechos derivados de la libertad religiosa (...).

Al igual que el ítem e), se trata de un propósito normativo que en su enunciación no permite indagar modalidades de la acción ni su vinculación con un enfoque de derechos humanos.

MIGRACIÓN: ANÁLISIS DE ESTA DIMENSIÓN EN EL PNADH

El punto 1.10 del Plan, “Derechos de las personas migrantes”, presenta el objetivo estratégico de “desarrollar estrategias con una perspectiva integral de derechos humanos que garantice la inclusión en la sociedad del migrante y su familia”. En total, las acciones programáticas de este propósito general son ocho: 7 se destinan a la inmigración en Argentina y 1 a la emigración de argentinos/as. Al igual que en la sección anterior, la indagación sobre la planificación de esta temática se organiza en dos partes: estructura general de la planificación, y observaciones sobre los propósitos enunciados, con el fin de pensar dialógicamente y con posibilidades de comparar ambas dimensiones.

ESTRUCTURA GENERAL DE LA PLANIFICACIÓN

Los lineamientos vinculados con la situación de personas migrantes en el país se pueden distribuir en tres grupos: i) los que prevén el fortalecimiento de prácticas institucionales a partir del conocimiento de parte de la normativa vigente (la Ley de Migraciones 25.871 y el Decreto 1.601 –que reconoce la ciudadanía argentina a hijos/as de emigrados nacidos en el exterior–, ambos de 2003); ii) la difusión de la perspectiva de derechos en relación con migrantes en determinados sectores de personal y agencias estatales; y, iii) la promoción de prácticas sociales concordantes con la difusión y promoción de derechos, haciendo foco en el abordaje sociocultural y lingüístico.

En lo que respecta al grupo i), la articulación entre las prácticas institucionales y la normativa se da predominantemente a partir de la realización de iniciativas de promoción en las provincias y en los registros civiles, para garantizar el acceso a la educación y a la salud, de acuerdo con lo previsto por la Ley migratoria en sus artículos 7 y 8. Por su parte, la única acción orientada a la emigración de argentinos/as implica la difusión del Decreto 1.601 que permite el reconocimiento del estatus de ciudadanía para hijos/as de personas argentinas residentes en el exterior.

En cuanto a las referencias normativas, resulta interesante que no se mencione en absoluto el Decreto 70/17, no para incluirlo en la planificación –dado que su contenido se contrapone con un enfoque de derechos–, sino para construir insumos desde el Estado que permitan revisar los presupuestos de esta normativa que se contradicen con la perspectiva de derechos promovida y planificada desde esta política pública. Sobre todo, porque las implicancias del Decreto 70 –en lo referente al acortamiento de plazos de vigencia de la residencia precaria y de las etapas previas a la definición de una medida de expulsión– inciden en la consolidación de varias de las acciones programáticas enunciadas, por ejemplo, la de “desarrollar una campaña de difusión de derechos de las personas migrantes y de información sobre trámites para acceder a la residencia o a la regularización migratoria”.

Con relación a la dimensión ii), que involucra las acciones que intentan promover o profundizar la perspectiva de derechos en agentes de la administración pública, se prevé, primero, efectuar iniciativas “de promoción” en los sistemas de salud provinciales para consolidar en forma de garantía estatal el acceso a la atención para personas “extranjeras”, de acuerdo con lo estipulado por la Ley migratoria. Segundo, se identifican otros grupos de trabajadores/as estatales sobre los que la difusión de derechos se revela particularmente oportuna: quienes se encuentran en los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), en centros de salud (en general), en establecimientos educativos y, por último, en las fuerzas de seguridad. Finalmente, se indica la acción de “aumentar el número de personas extranjeras inscriptas en los padrones electorales provinciales, a fin [sic] de acceder al derecho de elegir a sus representantes”. Teniendo en cuenta las iniciativas intersectoriales previas que han abordado este tipo de propósitos, este conjunto de acciones programáticas permite preguntarse si hay o no un carácter novedoso en la planificación de acciones del PNADH que atañen a la migración, así también si las acciones enunciadas realmente responden a una formulación desde el enfoque de derechos.

Si se presta atención al aspecto iii), cuatro acciones programáticas podrían englobarse –aunque no de manera excluyente respecto de las otras categorías– en este grupo.

Primero, el propósito de “desarrollar acciones en el marco de la Mesa de Diálogo con organizaciones sociales sobre migraciones y asilo”. Esta propuesta, enunciada aquí de manera literal, evidencia un grado considerable de vaguedad puesto que, aunque en el campo de las migraciones se conozca qué son las Mesas de Diálogo, esto puede no ser claro en una política de derechos humanos. Asimismo, no se especifican las acciones que se pretenden motorizar, ni cuáles serán las organizaciones convocadas.

La segunda acción establece la realización de acuerdos entre la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural y organismos educativos para la realización de cursos gratuitos de enseñanza de español para “las personas extranjeras”. Es interesante la alternancia entre “migrantes” y “extranjeros/as”: mientras la primera palabra se emplea con más frecuencia como complemento de “derechos”, la segunda se halla más presente a la hora de definir quiénes son entendidos/as como sujetos de derechos (las personas “extranjeras”).

Otra de las propuestas incluidas en la planificación implica la creación de un “Centro de Encuentro Cultural para migrantes y refugiados”, cuyas actividades no solo se vincularían con la participación en la cultura, sino que involucrarían promoción de derechos, asesoría jurídica, asistencia psicológica, orientación laboral y capacitación en idiomas. No se indica, sin embargo, cuáles serán los recursos destinados para esta iniciativa, ni cómo se compondrá el grupo de actores institucionales que sostendría su funcionamiento.

Finalmente, la cuarta acción establece el diseño y puesta en práctica de una “campana de difusión de derechos de las personas migrantes y de información sobre trámites para acceder a la residencia o a la regularización migratoria”. No se indica el formato de la campaña, cómo será desarrollada, cuál es el público objetivo, ni cuál será su relación con la promoción realizada por el Centro de Encuentro Cultural o con las capacitaciones en la administración pública.

Este tercer grupo de propuestas nos conduce también a preguntarnos por la novedad o el “valor agregado” del enfoque de derechos humanos en este tipo de iniciativas, algo que veremos a continuación.

ANÁLISIS CRÍTICO DE SELECCIÓN Y ARTICULACIÓN DE OBJETIVOS

Cuando las acciones involucran la referencia a la normativa migratoria vigente, en todos los casos se realiza una omisión significativa del Decreto 70/17. En consecuencia, el PNADH pierde una gran oportunidad de confrontar el alcance de esta norma desde un enfoque de

derechos humanos, así como su contradicción respecto de la Ley migratoria –de mayor rango– y los instrumentos internacionales de derechos que constituyen compromisos para la Argentina en todas sus gestiones de gobierno.

En otro orden de cosas, en líneas anteriores se había adelantado la discusión sobre el carácter “novedoso” de las acciones sobre migración en el PNADH, en cuanto a su construcción específica como una iniciativa con perspectiva de derechos. En este sentido, puede afirmarse que las propuestas de difusión de derechos ya se encuentran en la Ley 25.871 como parte del artículo 9 de acceso a la información, y pueden entenderse como dimensiones inescindibles de acceso a la justicia que consolidan la puesta en funcionamiento de cualquier norma. De hecho, existen varios ejemplos de acciones de promoción y capacitación en el sistema de salud y de educación que fueron el fruto de la articulación interinstitucional entre el Estado, organizaciones de migrantes, organizaciones internacionales y sectores académicos,⁹ que se desarrollaron con anterioridad a la formulación del PNADH. Esto no quiere decir que estas acciones no sigan siendo necesarias, pero lo que se evidencia es la falta de novedad o de propuestas que surjan específicamente del Plan formulado, o bien de incorporación de esas experiencias previas en una iniciativa superadora.

Del mismo modo, la capacitación al personal de la administración pública –el núcleo de las acciones previstas en la dimensión ii)– ya presenta varias experiencias previas al PNADH, de las cuales podría haberse construido un diagnóstico que permitiera profundizar estas propuestas en sentidos precisos, con metas progresivas respecto de la promoción y difusión de la normativa vigente para garantizar el acceso a derechos desde el Estado.¹⁰ Al igual que en el eje de pluralismo cultural, resulta interesante que en la enumeración de agentes o funcionarios/as convocados no se encuentre el personal judicial, dado que son numerosos los diagnósticos elaborados por estudios

9 Como ejemplos de estas iniciativas, pueden citarse el proyecto de la OIM “Promoción de la Inclusión Social de Personas Migrantes en la Argentina”, ver <http://argentina.iom.int/co/promoci%C3%B3n-de-la-inclusi%C3%B3n-social-de-las-personas-migrantes-en-argentina>; y las iniciativas interinstitucionales organizadas por Unicef y la Universidad Nacional de Lanús (Programa Migración y Asilo) que permitieron el desarrollo de la Mesa de Salud, Niñez y Migración durante el período 2012-2014 y la producción de materiales de capacitación específicos, ver http://www.unla.edu.ar/documentos/centros/derechos_humanos/Cuadernillo_1.pdf

10 Como ejemplos, ver <http://argentina.iom.int/co/news/talleres-sobre-interculturalidad-migraci%C3%B3n-y-comunicaci%C3%B3n-y-sobre-difusi%C3%B3n-de-derechos-de-las> y <http://argentina.iom.int/co/news/talleres-sobre-interculturalidad-migraci%C3%B3n-y-comunicaci%C3%B3n-para-personal-de-la-delegaci%C3%B3n>, entre otras opciones de búsqueda.

académicos que dan cuenta de la preeminencia de estereotipos, prejuicios y decisiones discriminatorias por parte de operadores y decisores judiciales (García, 2015; González, 2017).

De manera complementaria, tanto las acciones de promoción en las provincias para garantizar el acceso al sistema educativo y de salud, como los cursos de español para extranjeros/as, constituyen obligaciones emanadas de la Ley 25.871 (arts. 6, 7 y 8) y de su Decreto Reglamentario 616/2010. Si bien existen importantes falencias y desafíos en su cumplimiento, su inclusión en el Plan no añade ningún componente propio del enfoque de derechos, no distingue coyunturas específicas de incidencia, ni construye progresividad sobre las iniciativas previamente realizadas, las que deberían haberse relevado y caracterizado para definir líneas de avance.

La organización de cursos de enseñanza del español para extranjeros/as puede entenderse como una herramienta de acceso a derechos por parte de migrantes, que así superarían la barrera lingüística que llega a incidir en sus dinámicas de interacción. Pero diversos diagnósticos de migración y derechos humanos en Argentina muestran que las experiencias de discriminación sufridas por personas migrantes no se vinculan prioritariamente con la falta de manejo del castellano, puesto que migrantes hispanoparlantes sufren a diario las consecuencias de la estigmatización y las violencias sociales e institucionales (Novaro, Diez y Martínez, 2017; IPPDH, 2017). Incluso los/as migrantes que no hablan castellano refieren vulneraciones de derechos asentadas en las representaciones raciales y migratorias del imaginario social y estatal, mucho más poderosas que las dificultades para comunicarse en el idioma oficial argentino (Gonza y González, 2016; García, 2017).

Finalmente, con referencia a la dimensión iii), el objetivo de desarrollar acciones en el marco de la Mesa de Diálogo constituye una iniciativa plasmada en una disposición de la DNM en el año 2014.¹¹ En consecuencia, esta acción tampoco constituye una incorporación novedosa en el PNADH, no implica de por sí la inclusión de un enfoque de derechos humanos en el tratamiento de los temas y, sobre todo, no explicita un lineamiento de progresividad a partir de un diagnóstico sobre los encuentros previos realizados, que definirían acuerdos sobre próximos pasos incluidos en el Plan.

Un razonamiento similar puede aplicarse a la propuesta de diseño de una campaña de difusión de derechos de migrantes para acceder a la residencia o a la regularización migratoria. Esta acción presentaría particular importancia si pudiera ponerse en relación con los

11 Ver http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php?mostrar_novedad=2482. Acceso 8 de abril de 2019.

informes que visibilizan la necesidad de procedimientos de regularización eficientes y sensibles a las características de los flujos migratorios según el escenario en el que se despliegan (CELS, 2018; Naciones Unidas, 2019). Segundo, esta acción contiene una oportunidad histórica (no aprovechada aún) para contraponer este planteo de derechos humanos y migración implícito en el PNADH a las declaraciones de responsables políticos de las diversas agencias del Estado que se refirieron a los mecanismos de ingreso, permanencia, regularización y posible expulsión de migrantes en Argentina.¹²

Finalmente, queda una última inquietud respecto del carácter “cultural” que se le otorga al acceso integral a derechos previsto por la futura creación del Centro de Encuentro Cultural. Si se ha planificado que en ese espacio las personas migrantes profundicen conocimientos respecto del acceso a la justicia, de sus derechos de acuerdo con la normativa vigente, reciban apoyo psicológico si lo precisaran, asesoramiento laboral y accedan a instancias de aprendizaje de idiomas, ¿cuál sería el sentido de entender a todas estas potencialidades políticas, normativas, económicas, desde el exclusivo ámbito –muy relevante, por cierto– de la cultura? La identificación de estas prácticas con una única dimensión cultural podría influir en la constitución de las personas migrantes como sujetos políticos multidimensionales con demandas particulares.

Por último, es importante señalar que el exclusivo responsable de todas las acciones previstas es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el que está enmarcada la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, aunque esta especificación no surge del PNADH y, en consecuencia, no se sabe cuál es la parte del Ministerio interpelada para el cumplimiento de las acciones programáticas. No obstante, la DNM, que debería ser co-responsable de gran parte de las acciones –si no de todas–, no solo no es enunciada como responsable sino que se encuentra referida como “socia necesaria” en el organigrama del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en solo dos acciones: la que indica la campaña de difusión de derechos, y la que establece la profundización del conocimiento sobre el Decreto 1.601 que reconoce la ciudadanía argentina a hijos/as de emigrados/as nacidos/as en el exterior. Asimismo, en las acciones donde se prevé incidencia en el sistema educativo y de salud, por ejemplo, no se hace

12 Una muestra de las declaraciones que dan cuenta de la perspectiva estatal respecto de la migración, la regularización y las expulsiones puede encontrarse, por ejemplo, en <https://www.lacapitalmdp.com/el-gobierno-no-quiere-que-vivan-en-el-pais-los-extranjeros-que-rompan-el-contrato-de-confianza/>, o en la entrevista radial brindada por el Director de Migraciones Horacio García el 1 de noviembre de 2018: <https://radiocut.fm/audiocut/horacio-garcia-migraciones/?adredirect=0>

referencia a la participación de las Secretarías encargadas de estas áreas, lo que perjudica la mirada transversal y transdepartamental necesaria para comprender el fenómeno migratorio, sintetizada en la idea de enfoque pangubernamental y pansocial planteada en el Pacto Global sobre Migración, suscrito por el Estado argentino en 2018 (Naciones Unidas, 2019).

PLANIFICACIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL Y DE LA MIGRACIÓN: LA NECESIDAD DE UNA MIRADA SISTÉMICA Y CONCRETA DESDE LOS DERECHOS HUMANOS

La creación e implementación del PNADH constituyó una importante oportunidad del Estado argentino en materia de construcción de políticas en derechos humanos, a pesar de que su existencia se confronte con un escenario sociohistórico caracterizado por la regresividad de derechos, producto de las reformas institucionales y económicas, así también por la profusión de discursos alejados del lenguaje y los conceptos de derechos humanos en las diversas áreas de su injerencia.

Con relación a la “diversidad y pluralismo cultural”, el PNADH manifiesta afinidad con las denominadas “políticas de reconocimiento” (Taylor, 1992), lo que no implica que más allá de un discurso efectivo en términos de la valoración de colectivos históricamente subordinados o discriminados, necesariamente los afecte de forma positiva en términos de la promoción de derechos. Ambigüedades terminológicas e imprecisiones dan cuenta de la necesidad de una profundización conceptual, que implica también la puesta en cuestión de la ideología del multiculturalismo subyacente. Es necesario destacar que, si bien esas imprecisiones se ponen de manifiesto en la redacción misma del Plan, una contextualización más amplia permite detectar continuidades ideológicas con concepciones precedentes ya analizadas por estudios académicos, que sería necesario tomar en consideración para redundar en políticas que beneficien a los colectivos afectados y a la sociedad en su totalidad. En ese sentido, proponemos atender a las desigualdades estructurales en las que las diferencias se inscriben a partir de una lectura histórica y situada de la diversidad.¹³

Con respecto al punto específico de “Derechos de las poblaciones migrantes”, puede señalarse que el Plan analizado carece de una articulación concreta, conceptual y metodológica, con el modelo de políticas públicas según el enfoque de derechos humanos que ha sido propuesto en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y cuya incorporación constituye una obligación de los Estados.

13 Hemos tratado estas cuestiones extensamente en un volumen de reciente aparición (Fischman, 2019).

La falta de diálogo con estas metodologías específicas constituye la base de la disociación de esta formulación respecto de las dimensiones transversales de análisis imprescindibles para estos modelos: la igualdad y la no discriminación, el acceso a la información y la participación, y los mecanismos de acceso a la justicia. Asimismo, esta ausencia puede constituir también el núcleo de las explicaciones de por qué las acciones previstas para el eje de migración ya han sido realizadas en otras iniciativas del Estado, no incorporan claramente una perspectiva de derechos humanos en su enunciación y, sobre todo, no construyen una propuesta novedosa desde el enfoque de derechos que permita analizar el contexto problemático y de creciente vulnerabilización que afrontan, en la actualidad, gran parte de los colectivos migrantes en la Argentina. La falta de propuestas del PNADH en este sentido constituye uno de los grandes interrogantes de esta política.¹⁴

Sobre el análisis comparativo realizado en este capítulo, se resalta la falta de diálogo entre las dimensiones analizadas, entrelazadas desde lo conceptual y lo metodológico, pero que no interactúan en la planificación de esta política pública, pese a compartir buena parte de sus debilidades. Estas falencias confluyen en la identificación de la ausencia de la incorporación de elementos propios del enfoque de derechos humanos aplicado a todo el ciclo de políticas públicas. No obstante, la elaboración de este Plan revela que, más allá de los decisores políticos de alto rango, existen equipos de trabajo promisorios para la institucionalización de políticas públicas con perspectivas de derechos en las líneas de acción estatal, sobre los que se debe profundizar la capacitación y el entrenamiento sobre la metodología de derechos humanos aplicada a la formulación de políticas, con el fin de que iniciativas como la del PNADH sean continuadas y mejoradas en futuras planificaciones. En este sentido, un proceso de evaluación de políticas eficiente y dinámico—durante la vigencia del Plan, no solo luego de su finalización—, podría constituirse como punto de partida para una reformulación y continuación de esta línea de acción desde una perspectiva efectiva de derechos, lo que constituye una obligación del Estado argentino más allá de las gestiones gubernamentales puntuales.

14 Por razones de la extensión solicitada para la redacción de este capítulo, no se presentan aquí los resultados de indagación del Informe de Medio Término del PNADH, publicado en 2019, que constituye el último documento integral de avances sobre esta política pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2006). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Del Puerto.
- ACNUDH. (2019). *Declaración a los medios del Grupo de Trabajo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Afrodescendientes, al finalizar su visita oficial a la Argentina, realizada entre los días 11 y 18 de marzo de 2019*. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24350&LangID=>. Acceso 18 de julio de 2020.
- Aguilar Villanueva, L. (1996). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Amnistía Internacional. (2017). *Algunas consideraciones sobre la modificación de la Ley de Migraciones (Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017)*. Disponible en <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/02/Migraciones-QyA-1.pdf>. Acceso 18 de junio de 2020.
- Bauman, R. y Sawin, P. (1991). The Politics of Participation in Folklife Festivals. En I. Karp y S. D. Lavine (Eds.), *Exhibiting Cultures. The Poetics and Politics of Museum Display*. Washington: Smithsonian Institution Press.
- Carril, C. (2017). *Informe técnico sobre el DNU 70/2017*. Buenos Aires, Argentina: Defensoría del Pueblo. Disponible en <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-T%C3%89CNICO-DNU.pdf>. Acceso 18 de junio de 2020.
- CELS. (2018). *La regularización migratoria nos sirve a todos*. Disponible en <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/05/regularizacion-migratoria.pdf>. Acceso 8 de julio de 2020.
- CELS. (2019). *Derecho a la salud en Jujuy: grave retroceso para las personas migrantes*. Disponible en <https://www.cels.org.ar/web/2019/02/derecho-a-la-salud-en-jujuy-grave-retroceso-para-las-personas-migrantes/>. Acceso 8 de julio de 2020.
- Ceriani Cernadas, P. (2018). La promoción y protección de derechos de las personas migrantes a través del Comité de la ONU sobre derechos de trabajadores/as migrantes y sus familias: algunas reflexiones basadas en la experiencia como miembro del Comité. *Revista Migraciones Internacionales, Reflexiones desde Argentina*, 2(3), 29-50.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000). Observación General N° 15. (s.d.).

- Devoto, F. (2003). *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Finkelstein, L. (2017). Miradas sobre usuarios migrantes regionales e interculturalidad en salud. *Revista Migraciones Internacionales, Reflexiones desde Argentina*, 1(2), 41-59.
- Fischman, F. (2011). Para nosotros y para los otros. Celebraciones y conmemoraciones públicas judías argentinas, Ponencia presentada en el *X Congreso Argentino de Antropología Social*, del 29 de noviembre al 2 de diciembre, Buenos Aires, Argentina.
- Fischman, F. (Comp.). (2019). *Migraciones, movilidades e interculturalidad. Nuevos espacios de (des)encuentro en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Teseo.
- García, L. (2015). Política migratoria y delitos: expulsión por causas penales y derechos bajo la actual ley argentina de migraciones. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, 23(45), 197-214.
- García, L. (2017). El año que (ahora sí) vivimos en peligro. *Revista Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*, (UNPAZ). Disponible en <http://revistabordes.com.ar/el-ano-que-ahora-si-vivimos-en-peligro/>. Acceso 20 de abril de 2020.
- Gonza, I. y González, A. (2016) Migraciones internacionales y racismo cultural en Argentina. *Revista Ciencias Sociales (CR)*, 152, pp. 37-53.
- González, A. (2017). Límites a la universalidad de los derechos humanos: Representaciones sociales en el sistema judicial sobre los migrantes internacionales como titulares de derechos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 60(1), 45-78.
- Gottero, L. (2015). Indicadores de derechos humanos en políticas públicas contra el dengue en Argentina: un desafío pendiente. *Revista Población y Salud en Mesoamérica*, 13(2), 1-29.
- Hobsbawm, E. y Ranger, T. (1983). *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH). (2017). *La situación de las personas migrantes regionales en la Ciudad de Buenos Aires. Acceso a derechos sociales y estadísticas de criminalidad*. Buenos Aires: IPPDH.
- Kawabata, J. A. (2003). *Los derechos humanos*. Disponible en <http://ijdh.unla.edu.ar/advf/documentos/2017/02/589352927f54e.pdf>. Acceso 16 de julio de 2020.
- Lacarrieu, M. (2001). Zonas grises en barrios multicolores: “ser multicultural” no es lo mismo que “ser migrante”, Ponencia

presentada en Simposio *Buenos Aires-Nueva York: Diálogos Metropolitanos entre Sur y Norte*, 29 y 30 de mayo de 2001, Buenos Aires, Argentina.

- Lenton, D. (2010). Políticas del Estado indigenista y políticas de representación indígena: propuestas de análisis en torno al caso neuquino en tiempos del desarrollismo. *Revista Sociedades de paisajes áridos y semiáridos*, 2(2), 85-107.
- Maffia, M. (2011). La migración subsahariana hacia Argentina: desde los caboverdianos hasta los nuevos migrantes del siglo XXI. En R. Mercado y G. Catterberg (Coords.), *Aportes para el desarrollo humano en Argentina/2011: Afrodescendientes y africanos en Argentina*. Buenos Aires: PNUD.
- Naciones Unidas. (2019) Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018. Disponible en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195&Lang=S. Acceso 8 de mayo de 2020.
- Novaro, G.; Diez, M. L. y Martínez, L. V. (2017). Educación y migración latinoamericana. Interculturalidad, derechos y nuevas formas de inclusión y exclusión escolar. *Revista Migraciones Internacionales, Reflexiones desde Argentina*, 1(2), 7-23.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2015). *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. Washington: OEA-SEDI.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2018). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*. Ginebra: OIM.
- Oszlak, O. (1985). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pautassi, L. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (Comps.), *La medición de Derechos en las Políticas Sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Poder Judicial de la Nación, Argentina. Cámara Contencioso Administrativo Federal - Sala V. (2018). Expediente 3061/2017 “Centro de Estudios Legales y Sociales y otros c/EN-DNM s/ amparo Ley 16.985”. Disponible en <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/03/fallo-camara-migrantes.pdf>. Acceso 5 de julio de 2020.

- Rossi, J. y Moro, J. (2014). *Ganar derechos. Lineamientos para implementar políticas públicas basadas en derechos*. Buenos Aires: IPPDH.
- Segato, R. (2007). *La nación y sus otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de política de la identidad*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tavernelli, R. (2017). La construcción del “otro” como una amenaza. Representaciones sociales acerca de los migrantes de países limítrofes y de Perú. *Revista Migraciones Internacionales, Reflexiones desde Argentina*, 1(2), 61-77.
- Taylor, C. (1992/2009). *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Valverde, S. (2013). De la invisibilización a la construcción como sujetos sociales: el pueblo indígena Mapuche y sus movimientos en Patagonia, Argentina. *Anuario Antropológico I*, pp. 139-166.
- Vilas, C. M. (2007). *Pensar el Estado*. Lanús: Ediciones de la UNLa.