

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Estado, políticas públicas y ciudadanía

PLANES NACIONALES EN DERECHOS HUMANOS DEBATES Y REFLEXIONES SOBRE EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

Victoria Kandel
Laura Gottero
Verónica Jaramillo
[Comps.]



**PLANES NACIONALES
EN DERECHOS HUMANOS
DEBATES Y REFLEXIONES SOBRE
EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS**

Planes nacionales en derechos humanos : debates y reflexiones sobre experiencias latinoamericanas / Laura Pautassi ... [et al.] ; compilado por Victoria Kandel ; Laura Gottero ; Verónica Jaramillo. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2021.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-722-887-8

1. Planes Nacionales. 2. Derechos Humanos. I. Pautassi, Laura. II. Kandel, Victoria, comp. III. Gottero, Laura, comp. IV. Jaramillo, Verónica, comp.
CDD 323.098

Otros descriptores asignados por CLACSO:
DDHH / Políticas Públicas / Estado / Democracia / Migraciones / Racismo / Salud / Justicia / Memoria / América Latina

Este libro fue sometido a un proceso de evaluación por pares.

Esta publicación cuenta con el apoyo del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT-MINCYT, Argentina) Proyecto PICTO-UNLa "Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2017- 2020): relevamiento sobre el estado de implementación en el Conurbano Sur de la Provincia de Buenos Aires"



Agencia I+D+i

FONCYT

Fondo para la Investigación
Científica y Tecnológica

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

**PLANES NACIONALES
EN DERECHOS HUMANOS
DEBATES Y REFLEXIONES SOBRE
EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS**

**Victoria Kandel, Laura Gottero y Verónica Jaramillo
Compiladoras**

Grupo de Trabajo “Políticas públicas en Derechos Humanos”





CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

Pablo Vommaro - Director de la colección

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Equipo

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Teresa Arteaga, Cecilia Gofman, Natalia Gianatelli y Tomás Bontempo



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Planes Nacionales en Derechos Humanos. Debates y reflexiones sobre experiencias latinoamericanas (Buenos Aires: CLACSO, mayo de 2021).

ISBN 978-987-722-887-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

El contenido de este libro expresa la posición de los autores y autoras y no necesariamente la de los centros e instituciones que componen la red internacional de CLACSO, su Comité Directivo o su Secretaría Ejecutiva.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

ÍNDICE

Presentación. Algunas reflexiones sobre los Planes Nacionales de Derechos Humanos		9
Victoria Kandel, Laura Gottero y Verónica Jaramillo		
Agradecimientos		19
La inconclusa articulación entre derechos humanos y políticas públicas. Obligaciones, enfoques y estrategias		21
Laura Pautassi		

CASOS LATINOAMERICANOS

El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos del Brasil. Un escenario de oscura implementación		43
Eduardo C. B. Bittar		
El (no)sujeto inmigrante producido por el estado de excepción permanente. Un breve análisis de la Ley de Migraciones de Brasil		65
Hermes Corrêa Dode Jr.		
Plan Nacional de Derechos Humanos de Chile (2018-2021). Análisis de sus premisas y lecciones del proceso de su elaboración		81
María de los Ángeles Villaseca Rebolledo y Enrique Azúa Herrera		
Del reto de “liberar al ser humano del miedo y de la miseria” a la política de la “miseria y del miedo a la libertad”		101
Gabriel Riaño		
La planificación nacional sobre derechos humanos en Ecuador. La estrategia de la transversalidad que diluyó la especificidad		123
Gina Benavides Llerena		
La trayectoria de las políticas migratorias y los planes nacionales sobre movilidad humana en el Ecuador		139
Javier Arcentales Illescas		

El Plan Nacional de Desarrollo y las problemáticas de la política migratoria de México frente a las caravanas migrantes (2018-2019)		153
Adriana Sletza Ortega Ramírez y José Luis Sánchez Gavi		
El Plan Nacional de Derechos Humanos (2018-2021). Encuentros y desencuentros en el principal instrumento de derechos humanos en Perú		169
Claudia Lovón, Cécile Blouin y Bruce Barnaby		
Un camino sinuoso. El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos como política pública en Uruguay		191
Macarena Gómez Lombide y Ana Laura Piñeyro Jardim		

ARGENTINA

El desafío de construir una cultura de derechos humanos contra el racismo, a través de la educación. Una lectura crítica y decolonial		211
Natalia Naz y Victoria Kandel		
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		227
Fernando Fischman y Laura Gottero		
Políticas públicas de acceso a la justicia en el Plan Nacional de Derechos Humanos de Argentina (2017-2020). Reflexiones sobre el alcance conceptual y la ubicación programática de las oficinas con anclaje territorial		247
Wenceslao Martín		
Un Plan Nacional de Derechos Humanos en Argentina en épocas de retracción de derechos a las personas migrantes (2017-2020)		261
Verónica Jaramillo Fonnegra y Jeremías Pérez Rabasa		
Derecho a la salud en el PNADH (2017-2019). Una presencia prestada		279
Laura Gottero		
El desafío de una política federal de derechos humanos		299
Remo G. Carlotto		
Sobre los autores y autoras		313

PRESENTACIÓN

Algunas reflexiones sobre los Planes Nacionales de Derechos Humanos

Victoria Kandel, Laura Gottero
y Verónica Jaramillo

En diciembre de 2017 se presentó el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos en la Argentina (en adelante, PNADH). Era la primera vez que un gobierno de este país elaboraba un Plan Nacional como política pública integral de derechos humanos escrita y plasmada en un único documento, puesto que si bien en la última década se habían intensificado la investigación y reflexión en torno al análisis, la planificación y el monitoreo de las políticas públicas (Abramovich y Pautassi, 2009 y 2010; Rossi y Moro, 2014; Pautassi, 2010, entre otros), el resultado final no había sido la configuración de una política integral en la materia.

En ese marco, en el año 2018, un grupo de investigadores e investigadoras del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) nos propusimos realizar un seguimiento de esta herramienta, a partir de identificar el enorme potencial que poseía en tanto insumo de formulación, implementación y evaluación de acciones del Estado. Por ello, nos preguntamos: ¿qué es –qué debe ser– un Plan Nacional de Derechos Humanos en sentido teórico y también atendiendo a la especificidad del caso argentino? ¿Cómo se articula esta herramienta de política pública con el resto de las políticas públicas, de tal manera que conserve su especificidad, pero, a la vez, promueva miradas transversales que coadyuven al cumplimiento de responsabilidades internacionales que el Estado

argentino ha suscrito? ¿Qué tensiones se generan entre las acciones de gobierno, los discursos de referentes políticos, los enunciados del Plan y las prácticas de la agencia que fue el espacio de su formulación (en ese entonces, la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural)? ¿Qué experiencias internacionales similares conocemos y qué evaluación se puede hacer de ellas? ¿Cómo puede caracterizarse el aporte realizado por la presencia de planes de este tipo en la región sudamericana, en el periodo reciente y teniendo en cuenta los contextos regresivos en materia de perspectivas de derechos que se manifiestan y manifestaron en varios países?

Estos fueron algunos de los interrogantes que nos formulamos a la hora de conocer el contenido del Plan, y observar las tensiones que generaban ciertos discursos y acciones públicas que –percibíamos– iban en dirección contraria a aquello enunciado en él. En ese momento, nos interesó indagar cuáles fueron las condiciones que propiciaron la presentación del PNADH y los criterios de su formulación, en tanto que conocer el modo de elaboración de una política desde una perspectiva de análisis estratégico de políticas (Matus, 2005, 2007) permite indagar con mayor complejidad en la dimensión de implementación. Siguiendo esto, buscamos observar especialmente algunos de los ejes del Plan: hicimos un recorte y centramos la mirada especialmente en los objetivos que se propuso el PNADH en materia de acceso a la justicia, de migraciones, y en lo referido a políticas sociales como las de salud y de educación.

Nos propusimos observar críticamente el documento y las acciones que se desprendieron del Plan Nacional de Acción, no tanto para cotejar cuánto de lo escrito estaba efectivamente aconteciendo, sino para ahondar un poco más en la cuestión y ver cuál es la potencia, cuáles son las condiciones de posibilidad y también sus limitaciones. Para ello, comenzamos a reunir información sobre experiencias similares producidas en otros países de la región. Lo hicimos dialogando con colegas de Chile, Colombia, Ecuador, Brasil, Uruguay, Perú y México, con los cuales nos unía la pertenencia al Grupo de Trabajo “Políticas Públicas en Derechos Humanos” de Clacso (2016-2019) del cual formábamos parte, y el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, donde trabajamos y era la sede de coordinación. En esas discusiones comenzamos a imaginar un libro que pudiera trazar un sendero para recorrer el campo de las políticas públicas en derechos humanos, *con* perspectiva de derechos humanos y *para* los derechos humanos.

Los Planes Nacionales de Derechos Humanos son una herramienta de política pública que ha sido recomendada en la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993. Allí

se “insta a los Estados a que formulen y apliquen sin demora, políticas y planes de acción nacionales para luchar contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, incluidas sus manifestaciones de género” (Chayer y Garsco, 2018, p. 18).

Dice el texto del PNADH: “Hemos aprendido que los Planes de Derechos Humanos –y los espacios de diálogo que crean– son mecanismos viables para apuntalar las diferentes acciones necesarias, tales como la adecuación normativa, la ejecución de planes específicos, la difusión y promoción de derechos, etcétera”.

Por ello, uno de los objetivos del Plan es “generar una mayor conciencia sobre los derechos humanos entre las áreas de gobierno, las organizaciones de la sociedad, civil, las fuerzas de seguridad y el público en general”.

Observando lo que ocurre en otros países de la región, vemos que algunos cuentan con sus propios Planes de Derechos Humanos, todos surgidos en las últimas décadas, y por ello hemos invitado a colegas que han sumado sus valiosos aportes a este libro, relatando la experiencia de otros contextos y ofreciendo, así, una mirada crítica y propositiva.

Más allá de la heterogeneidad de los casos nacionales, y de las orientaciones políticas que marcan las diferentes coyunturas, una vez más se pone en claro el carácter desigual de las sociedades latinoamericanas. La pobreza, la desigualdad, la situación geopolítica que nos coloca en un lugar de dependencia económica y la colonización cultural son todos rasgos que nos unen, a nosotros, habitantes de Latinoamérica. En este sentido, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de su Comisión Interamericana, ha elaborado dos resoluciones recientes de gran relevancia para entender de manera compleja y multidimensional este escenario. Por un lado, la Resolución 1/18 sobre corrupción y derechos humanos, que señala que las brechas de acceso a derechos, la falta de justicia y la desigualdad estructural que afecta a inmensos conjuntos de la población latinoamericana deben su persistencia a procesos enraizados de corrupción institucional y falta de acceso a la justicia. Por el otro –y atendiendo específicamente al momento sociohistórico en el que se elabora y publica este libro–, la Resolución 1/20 sobre pandemia y derechos humanos, donde la Comisión señala los principales desafíos de protección en el marco de la expansión mundial del COVID-19. Dicho documento señala cómo la pandemia impacta de manera diferencial e interseccional en las poblaciones, en razón de las desigualdades socioeconómicas y de acceso a servicios esenciales como la salud y la seguridad social; de allí que deban generarse mecanismos de protección específicos para grupos en situación de vulnerabilidad que han

profundizado su riesgo de supervivencia por efecto del contagio de la enfermedad, pero también por la mayor exposición a la precarización, la explotación o la exclusión social.

Las y los lectores encontrarán reflexiones sobre pobreza, migraciones, acceso a derechos, derechos sociales anclados en países concretos, con situaciones particulares, pero con lazos socio-históricos comunes. Un pasado común, a veces no dicho o no del todo dicho, y preguntas comunes respecto del presente y del futuro. ¿Un Plan Nacional de Derechos Humanos es una herramienta que permita transformar la realidad latinoamericana? ¿Puede hacerlo por sí solo, en el marco de políticas restrictivas, de escasez económica y de discursos regresivos? Pero, al mismo tiempo, ¿estamos ante una herramienta que potencialmente permitirá marcar un horizonte emancipatorio, o más bien se trata de una acción que busca generar aprobación internacional? ¿Cómo se articula un Plan Nacional con políticas públicas acostumbradas al corto plazo, tan características de nuestra región? ¿Los derechos humanos están siendo diluidos por batallas retóricas dadas en diferentes registros según la política del gobierno de turno? ¿Cuáles son las recomendaciones e insumos con los que podemos contribuir desde los espacios académicos para acompañar la construcción de este tejido entre políticas, derechos humanos, agenda pública y gestión, con el fin de que los lineamientos en este ámbito transdisciplinario puedan trascender la acción puntual de los equipos políticos que ocupan el Estado en cada periodo, y se vuelvan un ámbito de discusión conceptual y metodológica inescindible (y obligatoria) de las prácticas de gobierno?

Los textos reunidos en este libro dan cuenta de las tensiones y desafíos a la hora de generar políticas públicas en derechos humanos que sean inclusivas, que respondan a parámetros de participación ciudadana eficaces y con incidencia. También muestran la tensión observada –una vez más– entre el corto y el largo plazo: las temporalidades de los gobiernos y de los Estados. Asimismo, en estos escritos tenemos en cuenta el análisis de contextos y políticas desde el enfoque de derechos humanos que nos permite detectar que, con mucha frecuencia, los Planes de esta naturaleza –en tanto herramienta provista por instancias internacionales de protección– no terminan de ser implementadas en el nivel nacional o subnacional, sino que muchas veces se construyen como modos de “agradar” a las agendas internacionales, más que como formas de convocar e interpelar a los pueblos en iniciativas colectivas de transformación. Por ello, intentamos construir propuestas interpretativas que permitan analizar críticamente –y también fortalecer– a los planes de derechos humanos en estos caminos ambiguos de formulación, puesta en práctica y evaluación, porque

creemos que estas políticas integrales y transversales son, o pueden ser, instrumentos para construir sociedades más justas e incluyentes, pero requieren trabajo y compromiso de largo alcance.

Hemos dividido el libro en tres partes. La primera parte es un estudio introductorio sobre indicadores de progreso como herramienta estratégica para monitorear el cumplimiento de las políticas públicas en derechos humanos. Laura Pautassi introduce prolija y exhaustivamente esta temática, haciendo sugerencias sobre cómo la política pública debería incorporar a estos indicadores como insumo fundamental para la toma de decisiones. El texto contiene, además, una mirada sobre el género y las políticas públicas.

La segunda parte se ocupa de los planes nacionales en los países latinoamericanos, dejando a un lado el caso argentino que es objeto de la tercera parte. Nos enorgullece contar con una serie de trabajos inéditos de colegas latinoamericanos, que con compromiso y dedicación se sumaron a este emprendimiento de explicar y analizar el contexto regional en materia de políticas en derechos humanos.

En la región latinoamericana los Planes Nacionales se fueron dando del siguiente modo: Bolivia (1999; 2009-2013), Brasil (1996; 2009; 2010), Ecuador (1998), Guatemala (2007-2017), México (1998; 2004-2006; 2008-2012), Perú (2014-2016), Venezuela (1999), Chile (2017) y Colombia (2006; 2018-2022). El de Uruguay es un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y fue aprobado en 2016. En este sentido, cabe aclarar que en muchos países se han elaborado planes temáticos de derechos humanos, como por ejemplo en Educación, de Empresas y Derechos Humanos, de violencias, entre muchos otros. Nos los nombramos acá, pero los autores latinoamericanos los abordan.

Sobre Brasil, los lectores y lectoras encontrarán dos trabajos. En el primero de ellos se despliega con gran detalle el modo en que se ha desarrollado a nivel nacional y federal una política de educación en derechos humanos. Traza una historia paralela entre los procesos de construcción ciudadana y de participación y la educación en derechos humanos como política pública. Así, “se observa que el análisis del proceso histórico de construcción del *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos* (PNEDH, 2006) del Brasil no se puede realizar sin considerar la lucha de los países de América Latina en virtud de su condición común, con la salvedad de las infinitas particularidades de los procesos históricos locales y nacionales, que determinan diferencias culturales, políticas, sociales, económicas y contextuales muy diversificadas en toda la macrorregión, que motivarían *temporalidades diferentes* en la aparición de los *Planes Nacionales*”, sostiene Bittar. Y termina ofreciendo una serie de sugerencias para una relectura y una

reejecución de la educación en derechos humanos al calor del avance de políticas restrictivas y conservadoras.

El siguiente trabajo sobre Brasil se vale de un marco teórico que entiende que las políticas migratorias, fundadas en la seguridad y el mercado, construyen (no)sujetos. El artículo delinea el concepto de *estado de excepción* según la lógica de Agamben, quien expone que este se encuentra íntimamente vinculado al estado democrático de derecho, incluso al volverse una máquina de producción de (no)sujetos. ¿Cómo son esas subjetividades elaboradas por las leyes migratorias en Brasil y qué cosas podrían cambiar como producto de la sanción de la Ley N° 13.445/2017 –que revocó el antiguo Estatuto del Extranjero, Ley N° 6.815/1980– y del Reglamento N° 9.199/2017? Las conclusiones señalan que aún es prematuro afirmar que no hubo avances acerca de la comprensión del sujeto inmigrante más allá del prisma securitario y mercadológico por parte de las estructuras estatales brasileñas, aunque todavía está latente la necesidad de discutir tal problemática y buscar mayor efectividad en la aplicabilidad de los Derechos Humanos del sujeto inmigrante.

El capítulo sobre el Plan Nacional de Derechos Humanos de Chile sintetiza un largo recorrido conceptual y administrativo, desde que se comenzó a pergeñar con el retorno de la democracia, hasta diciembre de 2019 cuando fue aprobado. Muestra los avatares de ese plan y destaca la importancia de esta herramienta para configurar políticas de Estado a largo plazo. Asimismo, señala las dificultades en la implementación de estrategias que logren interpelar efectivamente a la sociedad civil. La baja participación de las organizaciones sociales, los tiempos electorales y la imposibilidad de configurar una política de largo plazo, al confundir los tiempos electorales con los gubernamentales, hacen de este plan un proyecto que queda algo trunco. Los autores confían en que puedan ser generadas nuevas condiciones para la elaboración de otro plan.

El cuarto capítulo, sobre Colombia, muestra un detallado recorrido por la política pública en derechos humanos y las contradicciones expresadas en situaciones estructurales de violaciones a los derechos humanos, en el medio de un conflicto armado interno. Con una hiperproducción jurídica que reconoce estándares internacionales y una institucionalidad compleja y participativa, Colombia se erige como un país donde las elites conocen y crean estas normativas, pero donde la población “presenta un desconocimiento generalizado de dichas normas, con mayor impacto en los territorios distantes de los centros de poder estatal”.

Luego se presentan dos trabajos sobre Ecuador. En el primero de ellos, se describen las distintas etapas por las cuales pasaron las

políticas públicas en derechos humanos en ese país. La autora nos recuerda que “Ecuador fue el primer Estado latinoamericano que adoptó un plan de acción nacional de derechos humanos encaminado a prevenir, erradicar y sancionar la violación de los derechos humanos, institucionalizar políticas prioritarias para su cumplimiento y promover los principios de derechos humanos”. Pero si bien en un primer momento se estructuró un plan nacional de acción en derechos humanos, estos luego se vieron en cierto modo “diluidos” en un Plan Nacional de Desarrollo que no terminó de transversalizarlos. Si bien se logró la inclusión de los derechos humanos en la agenda pública, la dinámica política nacional da muestras de alejamiento que manifiestan más un tratamiento retórico que profundo sobre ellos.

Continúa un capítulo que se ocupa específicamente de la cuestión de la movilidad humana. Describe el tratamiento que el país le ha dado a esta cuestión en los últimos años, y analiza el Plan Nacional de Movilidad Humana de 2018. El texto muestra cómo Ecuador es un país de origen, destino (inmigración y refugio), tránsito y retorno de la movilidad. Recoge los distintos y variados instrumentos específicos sobre movilidad humana con los que cuenta el país, y que fueron sancionados en los últimos años, y los pone en diálogo con la Constitución reformada en 2008. Concluye en que: “Si bien la Constitución ecuatoriana contiene un nutrido catálogo de principios y derechos sobre movilidad humana acogiendo así un enfoque garantista, esto no se ha reflejado con claridad ni en la normativa legal, ni en los instrumentos de política migratoria”.

La cuestión migrante y los conflictos en la frontera entre México y Estados Unidos son el tema del capítulo siguiente. Describe de manera detallada los acuerdos de los últimos tiempos entre estos dos países, y da cuenta de cómo un discurso que entendía la migración como un derecho humano ha ido virando hacia un enfoque restrictivo y represivo. El texto da cuenta de cómo el enfoque del presidente Trump sobre la migración proveniente de México y Centroamérica ha ido colonizando la política pública de México, relativizando al máximo el criterio de la migración como un derecho humano.

El capítulo que continúa versa sobre el caso del Perú y el análisis de su tercer Plan Nacional de Derechos Humanos. Este país contó con dos planes anteriores y en 2018 presentó este, que comprende el periodo 2018-2021. Además de examinar el plan en su conjunto, el trabajo se detiene especialmente en dos de los trece grupos vulnerabilizados que requieren protección especial por parte del Estado: los pueblos indígenas y las personas migrantes. Al igual que fue indicado en otros casos nacionales, se detecta como una de las fallas, en la elaboración del plan, la falta de consulta y promoción de espacios de participación

efectiva de las poblaciones, sobre las que dicho plan pretende impactar. En el caso de Perú, el análisis crítico de las herramientas que propone el plan para medir impactos y cuantificar metas alcanzadas, resulta de especial interés.

El trabajo sobre Uruguay analiza el camino sinuoso que se recorrió hasta llegar a la conformación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Relata el arduo trabajo realizado por la Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos como una experiencia de trabajo colectivo y colaborativo no exento de dificultades. Destaca desafíos por venir, sobre todo pensando en la continuidad de este Plan más allá de los gobiernos de turno. Es parte del desafío que recorre a la idea misma del Plan Nacional: lograr su permanencia como política de Estado más allá de las administraciones que, circunstancialmente, se ocupan de conducir los asuntos de gobierno.

La tercera, y última, parte de esta compilación analiza el caso argentino. Contiene seis capítulos que recorren diferentes aspectos y ejes del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos de la República Argentina. El primero analiza el contenido educativo del Plan. Distingue entre educación en derechos y derecho a la educación y reflexiona sobre el énfasis del plan en “promover una cultura respetuosa de los derechos humanos por medio de la educación”. ¿Qué es educar en derechos humanos? ¿Quiénes son los sujetos de la educación? ¿Cuáles son sus metas? Propone, al mismo tiempo, una hipótesis: para lograr la meta del cambio cultural, para avanzar hacia una cultura de los derechos humanos es imprescindible conocer las causas de la desigualdad, los paradigmas desde los cuales se han ido construyendo por siglos nuestras sociedades excluyentes. La perspectiva decolonial aporta miradas sugerentes, desafiantes y originales para erigir un plan de educación en derechos humanos.

En el siguiente capítulo se aborda el *pluralismo cultural*, asunto presente y recurrente en el Plan Nacional. Las nociones que el Estado argentino sostuvo respecto del pluralismo cultural en esta política pública, y las similitudes y variaciones con respecto a las formas anteriores de conceptualizar la diversidad sociocultural. 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.

Por su parte, el trabajo sobre “acceso a la justicia” analiza las formas en que este concepto se ha ido definiendo, y cómo declina de modos particulares en el caso argentino. Al mismo tiempo, cuestiona la decisión de ubicar el acceso a la justicia para los sectores más

vulnerabilizados de la sociedad en el eje “seguridad pública y no violencia”. Al analizar el tipo de trámites y demandas que efectivamente se realizan en las agencias de acceso a la justicia, se propone que hay un uso más bien vinculado a la idea de “justicia social” que desborda la interpretación de este concepto que se desprende del Plan.

En el caso argentino también está considerado el eje migratorio. En este capítulo, se describe el tratamiento que el Plan concede a las políticas migratorias, evidenciando que el Estado argentino viene a producir y reproducir un juego dinámico y contradictorio en el cual, por un lado, reconoce y garantiza un conjunto de derechos bajo la lógica liberal de la igualdad, mientras que, por el otro, continúa generando las condiciones de opresión estructural. Pero, además, este capítulo cuestiona la ausencia de la sociedad civil en el armado del plan, especialmente en lo referido al eje de migraciones.

También contamos con un capítulo sobre la planificación del derecho a la salud previsto en el PNADH, donde se analizan las prioridades y la conformación de la agenda pública en torno al acceso y la protección de la salud. El foco de este apartado problematiza los elementos específicos del enfoque de derechos humanos, que se encuentran en la formulación de las acciones estratégicas en torno de este tema, a la vez que visibiliza los propósitos que emergen específicamente de la elaboración del Plan, y los que corresponden a líneas de trabajo cuya puesta en marcha antecede a esta política pública. La discusión de fondo es relacionar el contenido de esta sección de la planificación con el compromiso estatal de dar cuenta del cumplimiento de indicadores en derechos humanos, que forma parte de sus responsabilidades ante la comunidad internacional.

Por último, contamos con un capítulo sobre los desafíos de una política federal en derechos humanos, en el que se evidencia lo que anteriormente se había dejado ver en otros países: el carácter centralista de las políticas y las retóricas de derechos humanos en las capitales de los distintos países de la región. Se argumenta acerca de “la necesidad de impulsar un verdadero pacto nacional de derechos humanos que involucre esa coordinación y cooperación, visualizando las políticas de derechos humanos no como una opción, sino como una obligación del estado social de derecho”.

Mientras escribimos estas líneas, el mundo encuentra interrumpida su normalidad, o más bien se encuentra sumido en una *nueva normalidad* impuesta por la pandemia del COVID-19. Como sabemos, la afectación de este virus es transversal en el mundo y en nuestra región, pero, al mismo tiempo, sus consecuencias están impactando muy fuertemente en los sectores más vulnerables. Esto no es sorprendente. Se está profundizando un proceso de empobrecimiento,

exclusión y pérdida de lazos que la pandemia no inventó, sino que intensifica. En este contexto, las políticas públicas a largo plazo van a ser fundamentales para una recuperación, al mismo tiempo que lo es la presencia de Estados fuertes (no en términos securitarios, sino en términos de intervención política), capaces de intervenir para generar mecanismos que reviertan las situaciones de injusticia que golpean hace siglos a Nuestra América.

Un último comentario de nuestra presentación está dedicado al uso del lenguaje inclusivo en este libro. Como se trata de una compilación de carácter regional e interdisciplinaria, cada autor y autora se ha expresado de la manera en que desarrolla habitualmente sus escritos, puesto que los usos de la lengua son contextualizados y en todos los casos, más allá de su modalidad, los contenidos vertidos en la publicación fueron pensados desde un enfoque de derechos. Independientemente del estilo y el empleo de las palabras, afirmamos nuestro compromiso con todas formas de inclusión, incluidas las del lenguaje.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). Introducción: El enfoque de derechos y la judicialización de las políticas sociales. En V. Abramovich y L. Pautassi, *La judicialización de la política social. Estudio de casos*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Chayer, H. y Gasco, M. (2018). *Plan Nacional de Derechos Humanos. Derechos Humanos en Justicia 2020*. Buenos Aires: Eudeba.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH). (2016). *Directrices para una política de educación y cultura en derechos humanos en el Mercosur*. Disponible en http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/11/Directrices-EDH-MERCOSUR_para_consulta-p%C3%BAblica.pdf
- Matus, C. (2007). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.
- Pautassi, L. (2010). El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas. En L. Pautassi (Org.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Rossi, J. y Moro, J. (2014). *Ganar derechos. Lineamientos para implementar políticas públicas basadas en derechos*. Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH).

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos el respaldo que nos ha brindado el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT-MINCyT, Argentina) para desarrollar nuestra investigación en el marco del Proyecto PICTO-UN-La “Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2017- 2020): relevamiento sobre el estado de implementación en el Conurbano Sur de la Provincia de Buenos Aires”. El desarrollo de esta propuesta nos permitió ampliar nuestros marcos de análisis y, pese a la indagación de nivel local, empezar a preguntarnos por lógicas más extensas de funcionamiento de las políticas en derechos humanos, así también por elementos de continuidad y ruptura entre experiencias regionales simultáneas. La edición y publicación de este libro han sido realizadas gracias al financiamiento previsto para el proyecto, por lo que reiteramos nuestro agradecimiento por acompañar esta propuesta de investigación y transferencia en el campo de las políticas públicas, que pretende retribuir con insumos concretos de análisis y recomendaciones la apuesta realizada por el Estado argentino a estas iniciativas.

A la Universidad Nacional de Lanús y, particularmente, al Instituto de Justicia y Derechos Humanos les agradecemos el darnos el marco institucional para desarrollar nuestro proyecto, y, por sobre todas las cosas, por ser nuestro lugar de trabajo, de crecimiento profesional y de encuentro.

Y, finalmente, a cada una de las autoras y a cada uno de los autores que forman parte de esta compilación. Nos entregaron su tiempo, su compromiso y su dedicación. Pero, además, nos ofrecieron la posibilidad de aprender, de enriquecernos con sus reflexiones y de replantear nuestras propias reflexiones. Esperamos que este sea el inicio de un fructífero intercambio que nos permita ir construyendo algunas herramientas que nos lleven a hacer de Nuestra América un lugar más justo.

LA INCONCLUSA ARTICULACIÓN ENTRE DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Obligaciones, enfoques y estrategias

Laura Pautassi

INTRODUCCIÓN

La perplejidad con la que estamos aún atravesados por el COVID-19, en términos de su propagación, profundidad y letalidad, hacen que todas las previsiones de este siglo XXI queden en suspenso. La pandemia, en toda su intensidad, confrontó a los países frente a un enorme desafío para formular respuestas allí donde no hay experiencia, vacunas o recetas a disposición y en cada uno de ellos se ensayan distintas opciones, algunas más efectivas que otras, pero lo cierto es que la pandemia cristaliza múltiples situaciones preexistentes, particularmente las desigualdades estructurales.

Lo paradójico de la situación es que precisamente la medida de prevención más efectiva es el aislamiento social y la permanencia en los hogares, y los países a lo largo del mundo han ido ensayando, con distinta extensión y rigurosidad medidas similares y donde el Norte y el Sur Globales se han igualado en términos de desconcierto y de acciones inmediatas. Sin embargo, se presentan diferencias notables en las formas de resolución de países liderados por gobernantes mujeres, por sistemas sanitarios robustos y atentos a las transformaciones y por regímenes de bienestar más sólidos.

Sin embargo, la frontera entre lo público y privado, históricamente denunciada por el feminismo, se hace aún más visible en tanto la respuesta a la crisis es la permanencia en los hogares, sin reparar en las

condiciones en que las estructuras patriarcales atraviesan a las familias y donde los cuidados no se distribuyen de manera equitativa, sino que se concentran en las mujeres al igual que la violencia doméstica. Estas situaciones estaban antes de la pandemia y la diferencia es que son un poco más visibles, aunque aún no alcanzan el grado necesario para promover procesos de reestructuración sostenidos.

Las múltiples situaciones de desigualdad estructural integraban la agenda de derechos humanos previa y quedaron reflejadas en la reacción inmediata de los sistemas de protección internacional y regional, que incluyen numerosas declaraciones, estándares y recomendaciones por parte de los comités de los Pactos y Tratados Internacionales, de los expertos independientes y de los órganos de fiscalización y control, entre otros.¹ Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, además de sus comunicados y advertencias a los Estados sobre las medidas a adoptar respetuosas de los derechos humanos, conformó la SACROI-COVID-19 (Sala de coordinación y respuesta oportuna e integrada ante la crisis del COVID-19) con el objetivo de agilizar las respuestas y el monitoreo de acciones de protección de derechos humanos, identificar situaciones de emergencia y promover medidas cautelares y soluciones urgentes.

La pandemia del COVID-19 ha evidenciado profundamente que los derechos, sean civiles y políticos (DCP) o económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), son universales, integrales e interdependientes. El debate sobre las restricciones constitucionales y libertades individuales se da en el mismo momento en que los sectores bajo informalidad laboral no pueden acceder a un ingreso monetario, donde los poderes públicos tienen que readecuar su estrategia para garantizar el funcionamiento mínimo en torno a garantías de derechos, en medio del abuso de las fuerzas policiales y de seguridad. No solo la salud se encuentra altamente vulnerable, sino el acceso al agua, la vivienda y la infraestructura básica están altamente comprometidas en todas las ciudades latinoamericanas; las instituciones centrales como las escuelas y servicios públicos dejaron de funcionar, los trabajos de cuidados no remunerados se triplicaron y la violencia

1 Solo a modo de ejemplo, se destacan las recomendaciones del experto independiente para la deuda externa con enfoque de género y reconocimiento especial de la economía del cuidado, <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/Display-News.aspx?NewsID=25732&LangID=s>; las realizadas por el Comité de Expertas de Violencia de la Convención de Belem do Pará, https://twitter.com/CIMOEA?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor; y, en abril, las realizadas por el Comité CEDAW https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/CEDAW_statement_COVID-19_final.doc&action=default&DefaultItemOpen=1.

doméstica creció exponencialmente, sin que sea posible dar respuestas de manera simultánea y según las particularidades de cada caso. La pandemia no solo afecta a las personas más vulnerables, sino que atraviesa a toda la sociedad y, paradójicamente, a toda la humanidad. Todo junto, pero nada nuevo.

A lo largo del capítulo, recupero los consensos globales en el campo de los derechos humanos que inauguraron el siglo XXI, que proponen nuevas metodologías de intervención en el campo de la estabilidad pública, como el enfoque de derechos humanos. En segundo lugar, presento la experiencia desarrollada por el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) a partir de la adopción de indicadores de progreso para medir el cumplimiento de derechos humanos, que promovió la conformación de un sistema robusto de indicadores y categorías transversales que introducen, de manera pionera, elementos concretos para establecer un vínculo directo entre las obligaciones comprometidas en los Pactos y Tratados internacionales y las políticas públicas. Particularmente, me concentro en el caso del monitoreo del Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Finalmente, concluyo con algunas reflexiones respecto al efecto que tiene esta estructura de seguimiento de derechos humanos en general, y DESCAs en particular; y que conforma una herramienta clave para el diseño de políticas públicas efectivamente respetuosas de los derechos humanos, que son ineludibles para la pandemia y el anhelado escenario postpandemia.

CONSENSOS GLOBALES, SOLUCIONES PARCIALES

Los consensos del siglo XXI, impulsados a partir de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas,² pusieron el eje en los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) con dos agendas concretas: la primera, la Agenda 2015 con 8 Objetivos del Milenio (ODM) y, la actual, la Agenda 2030 con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el caso del SIDH se debe mencionar la Carta Social de las Américas, que luego de varios años en debate y formulación fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2012. Este consenso interamericano señala en su segundo artículo que:

La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico

2 En septiembre de 2000, 189 países firmaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (A/RES/55/2).

con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del hemisferio. Los Estados Miembros se comprometen a promover y a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos y principios económicos, sociales y culturales a través de las políticas y programas que consideren más eficaces y adecuados a sus necesidades, de conformidad con sus procesos democráticos y recursos disponibles (OEA, 2012).

Es decir, tanto las agendas globales –con alto nivel de adhesión de los países de América Latina– como las regionales, incluyen entre sus objetivos y metas concretas una metodología de intervención en el campo de lo público que considera que el conjunto de derechos humanos, tanto los Derechos Civiles y Políticos (DCP) como los DESCAs, son la base, la guía para el diseño de las respuestas estatales en el campo de las políticas públicas en general y para cada uno de los poderes del Estado en particular. Se trata del enfoque de derechos humanos (EBDH) que establece una vinculación directa entre las obligaciones contenidas en los Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, a los cuales muchos de los países han ratificado e incluido en sus marcos constitucionales, sumado a la existencia de un *corpus* interpretativo realizado por los mecanismos de contralor y protección internacional de derechos humanos –los Comités de monitoreo de los Tratados internacionales, como el caso del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Comité de la Convención contra la discriminación de la Mujer (CEDAW) del sistema internacional de derechos humanos, o las recomendaciones del Comité de Expertas de Violencia (CEVI) de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, conocida como Convención de Belem do Pará– o del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador (GTPSS)³ que precisan el alcance y contenido, evalúan y monitorean a los Estados, y fijan pautas sobre las mejores formas de cumplir con las obligaciones positivas y negativas contenidas en cada derecho. Al respecto, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deben basar y elaborar sus políticas, acciones, planes, leyes y sentencias judiciales en derechos, que deben ser interpretados en consonancia

3 El GTPSS se encuentra integrado por 7 expertos/as, cuatro expertos/as gubernamentales, dos expertos/as independientes, en representación de la academia y la sociedad civil, y la responsable de la Relatoría DESCAs de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Para más información sobre el Grupo y los informes nacionales y observaciones finales, visitar: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>

con la Constitución política y el contenido de los Tratados internacionales, para lo cual el “enfoque” de derechos provee la mirada transversal para incorporarlos. Es decir, no solo incluyen la definición a través de Planes de Derechos Humanos, muy necesarios en tanto articuladores de acciones públicas, sino que toda acción, normativa y sentencia debe estar formulada e implementada en base a los compromisos de los derechos humanos.

Concretamente, el enfoque propone un “atravesamiento” de los derechos humanos como fundamento, pero también en el quehacer de los decisores públicos, el cual proviene de los estudios de género, los que identifican la estructura de poder asimétrica que establece distintos valores y jerarquías entre sexos y propone un proceso transformador a partir de la aplicación del enfoque de género en su potencial igualitario. De esta forma, el enfoque de derechos humanos se nutre de esa experiencia de trabajo transversal impulsada por el feminismo –que no considerada que el abordaje de las desigualdades de género corresponda a una repartición del Estado específica– sino que cada área, segmento e instancia pública debe adoptar el *corpus* de derechos humanos y lo debe integrar en sus políticas, sentencias judiciales y proyectos de ley. Se busca promover una transformación y no solo sumar prácticas o políticas aisladas (Pautassi, 2018b).

Por su parte, los estándares interpretativos ya establecidos sobre el alcance de los derechos humanos deben estar obligatoriamente incorporados en las políticas públicas en general, y en las sociales en particular, de modo de cumplir con los mandatos, pero además efectivizar las garantías contenidas en cada derecho (Abramovich y Pautassi, 2009). En concordancia, no basta señalar que se garantiza un derecho o que se restituyen otros, sino que tales garantías deben necesariamente cumplimentar con los estándares necesarios para que no sea una referencia “retórica” sino cierta.

En ambos niveles, al interior de cada Estado y a nivel global, el EBDH promueve la incorporación de estándares específicos que rompan con la adopción de marcos discrecionales en las políticas, o de la sanción de leyes de carácter regresivo y que retrotraigan derechos adquiridos por la población, o sentencias judiciales que desconozcan los principios y Tratados de derechos humanos. Al respecto es sumamente relevante el marco propuesto por la Agenda 2030, cuyos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) avanzan con mayor firmeza en establecer metas para reducir la desigualdad entre países, promover el crecimiento económico sostenible, el empleo productivo y avanzar en la eliminación de las desigualdades de género, entre otras. Y, aún más relevante, resulta la incorporación de varios objetivos específicos de suma importancia, como el ODS 10 que compromete a los Estados a

“reducir las desigualdades en y entre países” y el ODS 16 que promueve la “paz, justicia e instituciones sólidas”, que se traduce en: “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, con metas específicas como “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos” (ODS 16, meta 16.3), y “Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles” (Meta 16.6) o “Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles” (Meta 16.7), entre otras.

De esta forma, el acceso a la justicia como parte constitutiva del ejercicio de derechos, además de constituir una obligación estatal ineludible, se integra como compromiso global y debería potenciar los acuerdos regionales, particularmente su implementación a nivel nacional y subnacional. Y allí los planes nacionales de Derechos Humanos tienen una misión concreta, no solo en liderar el proceso sino precisamente en trabajar sobre su implementación.

Sin embargo, parte de las situaciones que la pandemia del COVID-19 ha descubierto de manera desgarradora es que tal matriz protectora no se ha efectivizado en la institucionalidad pública. En todo caso, lo que desnuda es que se produjeron ciertos avances –en algunos casos, una mayor cobertura en determinadas prestaciones sociales o mecanismos político-administrativos para reaccionar frente a la crisis–, pero la falta de inversión sostenida en las áreas sociales, especialmente en los sectores de salud, es claramente injustificable. Lejos de cristalizar una voluntad efectiva de garantizar el compromiso de la universalidad y mucho más alejada la incorporación de estándares de calidad, adaptabilidad, disponibilidad y adecuación, de la promoción de la equidad de género respeto a las diversidades sexuales y las identidades culturales, las políticas públicas regionales muestran sus límites concretos. Y no es producto de la crisis de la pandemia, que se refleja en múltiples crisis asociadas resumidas en el (falso) dilema de economía o salud, sino que responde a situaciones estructurales.

A continuación, analizo qué posibilidades concretas posibilita el monitoreo permanente del cumplimiento de obligaciones en torno a DESCAs en materia de institucionalidad. En otros términos, el haber incorporado indicadores y evidencia empírica en el campo de derechos humanos implica una transformación, poco difundida, al responsabilizar a los Estados respecto a sus obligaciones concretas.

LOS INDICADORES DE PROGRESO: PIONEROS A NIVEL INTERNACIONAL⁴

La incorporación del enfoque de derechos, además de reafirmar que el fundamento del accionar estatal se basa en el respeto, protección y garantía de derechos humanos, alertó sobre la necesidad de una evaluación permanente de las acciones gubernamentales, no solo ante casos de violación de derechos, sino como herramienta de gestión pública. Aquello altamente recomendado desde la administración pública, en sus distintas vertientes, se instala como el segundo pilar del enfoque de derechos, que junto con el empoderamiento ciudadano terminan de conformar los tres pilares pioneros. La importante producción académica, a nivel internacional pero también regional,⁵ contribuyó a la precisión en torno a los indicadores de progreso, los que fueron adoptados por los organismos de defensa y promoción de derechos humanos, al igual que las organizaciones de la sociedad civil destacaron su relevancia y comenzaron a utilizarlos en la defensa de derechos. En primer lugar, el sistema de Naciones Unidas, en la labor de los relatores especiales del derecho a la salud (Hunt, 2006) en el campo de los DESC (Naciones Unidas, 2006 y 2008) propusieron un primer conjunto de indicadores de medición de derechos; posteriormente, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos (UN-OACNUDH, 2012) diseñó una guía de indicadores para su implementación; mientras que en el sistema interamericano se recomendó sentar las bases del monitoreo de su cumplimiento en indicadores de progreso, en el marco del Protocolo de San Salvador. El primer antecedente lo produjo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que elaboró los primeros lineamientos para la implementación de indicadores (CIDH, 2008) y, posteriormente, cuando se conforma el mecanismo de monitoreo del Protocolo de San Salvador, es el GTPSS el que define un conjunto amplio de indicadores para medir DESCA, en base a los lineamientos establecidos (GTPSS, 2015, 2018 y 2019), y que fueron aprobados por la Asamblea General de la OEA.

En el año 2013, las expertas en violencia (CEVI) del mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará acuerdan también solicitar a los Estados que elaboren sus informes nacionales en base a indicadores de progreso (MESECVI, 2015),⁶ y el Grupo de Tra-

4 Sigo aquí lo desarrollado en Pautassi (2016, 2019).

5 Una síntesis de ese debate puede encontrarse en Abramovich y Pautassi (2010), Pautassi (2010) y Pérez Gómez (2016).

6 Los informes nacionales de cumplimiento de la Convención de Belém do Pará se encuentran disponibles en <http://www.oas.org/es/mesecevi/biblioteca.asp>

bajo de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CEDDIS) también ha incorporado indicadores para el seguimiento. Es decir, la vinculación entre rendición de cuentas y evidencia empírica es un dato central, que se desarrolla anticipadamente respecto de la agenda 2030. En suma, los indicadores de progreso promueven una cultura de producción y sistematización de información, en consonancia con los ODS.

Paralelamente, la organización y sistematización de los estándares de interpretación de las obligaciones contenidas en los DESCAs, identificando como tales a aquellos parámetros establecidos en el corpus de derechos humanos, que fijan el contenido y alcance de cada derecho y permiten medir, dimensionar y delimitar el alcance de las obligaciones –positivas y negativas– permitió consolidar aún más la necesidad de precisar los indicadores que den cuenta de dichos estándares. Por ello, se buscó comunicar la relevancia de haber definido los siguientes estándares: i) universalidad; ii) contenido mínimo de los derechos; iii) la obligatoriedad de progresividad y la consiguiente prohibición de no regresividad; iv) los compromisos financieros y presupuestarios; v) el principio de igualdad y no discriminación; vi) producción y acceso a la información; vii) acceso a la justicia en sentido amplio; y, viii) participación social y empoderamiento ciudadano. Estos estándares, a su vez, pueden ser operacionalizados de modo de verificar y evaluar si efectivamente un programa, una política pública o una sentencia judicial se basa en el corpus de derechos humanos. Es decir, solo en la medida en que la política pública responda a estos estándares, se puede verificar la incorporación del enfoque de derechos.

Sin embargo, y debido a que hay suficiente evidencia empírica acumulada y que, nuevamente, el COVID-19 ha mostrado que el solo compromiso o la presencia de una obligación no necesariamente implica su realización, es que los anteriores estándares deben ser traducidos en indicadores. Estos últimos no solo cuantifican logros o cumplimiento de metas, sino que califican la conducta de los Estados para cumplir con sus obligaciones. A diferencia de los ODS y sus metas específicas, los indicadores toman como unidad de medida la definición de cada DESCa contenido en cada Pacto y Tratado, y a partir de ello definen las unidades de medida más aptas para su verificación. En consecuencia, se requiere un número importante de indicadores de progreso, que permitan evaluar la conducta estatal bajo la impronta de la satisfacción plena e interdependiente de derechos.

Los indicadores de progreso definidos se dividen, a su vez, en tres tipos:

- i) Los *indicadores estructurales* identifican qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos contenidos en la norma, esto es, el Protocolo de San Salvador. Estos indicadores nos proveen información que permite evaluar la institucionalidad de un Estado y el sistema legal adoptado para cumplir sus obligaciones. En general, los indicadores estructurales diseñados a la fecha suelen referirse a la existencia o inexistencia de las medidas, muchas veces solicitan información relevante para identificar la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional. A modo de ejemplo, respecto del derecho a la educación, el GTPSS ha definido el indicador de cobertura (territorial y temática), financiamiento y jurisdicción del sistema de estadísticas educativas como un indicador estructural de acceso a la información. Sería similar a la meta 4.1 de los ODS que establecen “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos”. O, en relación con el ODS 16, la meta 16.7 que señala: “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”.
- ii) Los *indicadores de proceso* buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos hechos por el Estado para implementar los derechos, a través de la medición de la cobertura y el contenido de las estrategias, programas o políticas específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores contribuyen a una vigilancia directa de la aplicación de las políticas públicas y ofrecen –medida periódicamente– información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas sociales, preferentemente traducidos en porcentajes. Un ejemplo claro es la salud, donde el indicador es la cantidad de médicos/as por habitantes o la cobertura en el derecho a la salud de la población desagregado por sexo, edad, etnia y quintiles de ingresos. En vinculación con el ODS 16, la meta podría establecer un paralelo con la meta 16.4 que señala: “De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”.

- iii) Los *indicadores de resultado* buscan medir el impacto efectivo de las estrategias e intervenciones del Estado, para dar cuenta de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho del Protocolo, y proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable del accionar del Estado en materia de realización progresiva de los derechos. Miden la capacidad performativa del Estado, por ejemplo, en el caso de los derechos laborales, el indicador es la tasa de informalidad laboral desagregada por sexo, edad, etnia y nivel socioeconómico; la tasa de desempleo o de trabajo infantil, con las mismas desagregaciones y en línea con la meta 16.2 ODS implican: “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños”.

Los indicadores mayoritariamente cuantitativos son complementados con un cuarto tipo, que son las iv) *señales de progreso cualitativas* que constituyen parámetros o unidades de medida de tipo cualitativo, que pueden lograrse y verificarse en relación con un criterio. Su característica distintiva es que captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social –en este caso, las personas tuteladas por el Protocolo de San Salvador– y el significado que le dan al fenómeno evaluado, o a la manera en que el Estado o a quienes designe están cumpliendo con sus obligaciones. Sería la parte activa del empoderamiento ciudadano, habilitando la participación directa de los destinatarios de las políticas estatales. Por ejemplo, una encuesta de satisfacción de los usuarios del sector salud, que interroge sobre las condiciones, calidad y experiencia como usuarios de los servicios, que pregunte si se respetaron sus tradiciones culturales, entre otros elementos que es necesario indagar. De esta manera, se incorpora como cuarto pilar a los indicadores; y de la conjunción y análisis de ambos –indicadores y señales de progreso– se podrá establecer, en buena medida, el grado de cumplimiento de cada derecho.

Estos tres tipos de indicadores pueden dar una aproximación bastante precisa del grado de avance en el cumplimiento de obligaciones estatales. Pero para aprovechar aún más el potencial empírico de esta herramienta, desde el GTPSS se decidió incorporar tres categorías conceptuales que sirvan para precisar el campo de indagación, pero además, que ocupen una función ordenadora del proceso de monitoreo. Se trata de las siguientes:

- Recepción del derecho: incluye los indicadores que dan cuenta de la normativa existente, las formas institucionales adoptadas

para dar respuestas a los contenidos de cada derecho. Por ejemplo, conocer si el Estado ratificó el Protocolo de San Salvador por el depósito del instrumento o lo elevó a discusión parlamentaria y salió aprobado por ley, o qué tipo de definición contempla la política educativa, si es de subsidio a la oferta o a la demanda.

- Contexto financiero y compromisos presupuestarios: identifican y cuantifican la disponibilidad de recursos y el porcentaje que invierte cada Estado para ejecutar el gasto público social, para sostener los recursos humanos y cómo se distribuyen al interior de cada jurisdicción.
- Capacidades estatales o institucionales: es adentrarse, a partir de estos indicadores, en la distribución del poder al interior del Estado, identificando aspectos técnicos instrumentales y de distribución de recursos al interior del aparato estatal (capacidades administrativas, técnicas, políticas y relaciones interinstitucionales). Es decir, implica analizar bajo qué parámetros el Estado resuelve las cuestiones socialmente problematizadas, cómo definen sus metas y estrategias de desarrollo; y el grado de efectividad en la resolución. Esta categoría le permite a los Estados, a partir de indicadores, identificar en muchos casos brechas en el funcionamiento interno, tanto atribuibles al déficit de tipo administrativo o técnico, como también brechas en la toma de decisiones.

EJES TRANSVERSALES EN MATERIA DE DESCA

Las tres categorías se complementan con tres ejes transversales de temas comunes a todos los derechos, que buscan identificar si están dadas las condiciones para acceder efectivamente al ejercicio de todos los derechos en cada uno de los Estados, a través del libre juego de las instituciones y los procesos democráticos y deliberativos. Un eje transversal también puede abordarse como un “derecho de procedimiento” que se vincula con la realización de determinado “derecho sustantivo” y, concordantemente, se define en vinculación con ese derecho (UN-OACNUDH, 2012). Por ejemplo, un indicador vinculado a la existencia de mecanismos de clientelismo político –por ejemplo, las denuncias sobre criterios de selección de destinatarios de programas– da cuenta de un acto contrario a derecho, pero también de la violación del principio de igualdad de oportunidades y no discriminación. Otros ejemplos se vinculan con indicadores de proceso, como cuando se solicita el porcentaje de efectores de salud con protocolos

de confidencialidad de la información sobre su salud; o, en relación con el derecho a la educación, un indicador transversal en relación con el acceso a la información serían los mecanismos establecidos para la difusión y acceso a las bases de datos y estadísticas educativas (OEA-GTPSS, 2015). En el caso del ODS 16 se vincula con la meta 16.5: “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas” y con las dos siguientes: “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”, y “garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” (16.7).

Los ejes transversales que deberían ser incorporados en los informes nacionales de cumplimiento de las obligaciones en el PSS son tres:

- i. Igualdad y no discriminación: constituye una obligación de “efecto inmediato” por la cual los Estados están obligados a garantizar que todas las acciones se ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación, y que además harán todo lo posible para impedir las diferencias de trato basadas en factores expresamente prohibidos en el PSS. Significa que cada Estado va a reconocer y garantizar los derechos sociales para todos y cada uno de los sujetos titulares de derechos, utilizando criterios de distinción objetivos y razonables, y evitando diferencias de trato arbitrarias basadas en cuestiones expresamente vedadas como sexo, orientación sexual, etnia, raza, religión o el origen social. Los ODS tienen un objetivo –el 5– íntegramente dirigido a garantizar la igualdad de género.
- ii. Acceso a la justicia: en un sentido amplio, que incluye el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección de tipo administrativo y judicial. Implica la verificación de si el Estado ha arbitrado los medios y mecanismos suficientes y adecuados, para que las personas puedan interponer quejas, denuncias y reclamos administrativos hasta la interposición de demandas judiciales, y se arbitren los medios para el seguimiento del proceso hasta la ejecución e implementación de la sentencia. Cabe señalar la enorme relevancia de este eje transversal, debido al grave déficit de producción de información en este campo. Poco se sabe del funcionamiento del Poder Judicial, del tiempo que lleva desde la interposición de un recurso hasta su resolución, de la existencia de mecanismos de denuncia, de las acciones de capacitación en derechos sociales impartidas a magistrados y operadores judiciales, entre otras. Si se analizan los informes presentados a la fecha al GTPSS, se constata que en general

los Estados no han presentado información respecto al acceso a la justicia. Por ello, esta categoría es central en relación con el ODS 16.

- iii. Acceso a la información y participación social: entendida como herramienta clave para la participación ciudadana y de resguardo democrático, como también en relación con la responsabilidad horizontal y vertical (*accountability*) y de las instancias de rendición de cuentas en las políticas públicas que implementan derechos consagrados en el PSS. Se trata de la obligación estatal de producir, bajo criterios validados internacionalmente, información de calidad y en cantidad suficiente, y garantizar la publicidad y acceso libre a toda persona que lo requiera. Al respecto, el GTPSS considera que entre los principales objetivos de los indicadores que:

buscan contribuir a que los Estados Parte cuenten con herramientas útiles para realizar un diagnóstico de la situación de los derechos contenidos del Protocolo, establecer los temas y las agendas pendientes a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, y formular estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos contenido en el Protocolo. Se busca estimular en los Estados un proceso de evaluación y de medición del cumplimiento de derechos sociales que trascienda la idea de mero reporte, sino que se convierta en un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente para las políticas públicas, al interior de los Estados tendientes a asegurar el cumplimiento del conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales (GTPSS, 2015, p. 9).

Más de 700 indicadores y señales de progreso analizados por categorías y temas transversales se ordenan en una matriz o conjunto de tablas donde, en el caso del SIDH, el GTPSS y el CEVI (Comité de Expertas en Violencia de Belém do Pará), con 236 indicadores específicos para verificar el cumplimiento de los compromisos, buscan un cambio en la cultura de los “informes nacionales”⁷ para dar un salto hacia una evaluación permanente que transforme prácticas institucionales.

En el caso específico del acceso a la justicia, entendido a los efectos del monitoreo en un sentido amplio, incluye el examen sobre la posibilidad legal y efectiva de acceso a mecanismos de reclamo y protección administrativos y judiciales. Es decir, el objetivo de su inclusión

7 En agosto de 2019, de los 16 Estados parte, 11 han presentado los informes correspondientes al primer agrupamiento de derechos (salud, seguridad social y educación) y 9 del segundo agrupamiento (derechos laborales y libertades sindicales, derecho al medio ambiente, derecho a la alimentación adecuada y derechos culturales). Disponibles en <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>

–en sintonía con el ODS 16– no solo queda relegado a las esferas de administración de justicia, sino que incorpora la disponibilidad de reclamos en las áreas administrativas, como también la presencia de otras instancias para efectuar quejas o el rol de las defensorías y ministerios públicos entre otras múltiples instancias.

El GTPSS (2015) precisamente recoge lo señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General 9, que señala que hay aspectos significativos de los derechos sociales que son exigibles inmediatamente ante los tribunales internos, lo cual impide una mirada rígida de los DESCA que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales, lo que sería incompatible con el principio de interdependencia de los Derechos Humanos, reduciendo además la capacidad de los tribunales para proteger a las personas en condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, y debido a que la obligación de los Estados no es solo negativa, es decir de no impedir el acceso a esos recursos, sino fundamentalmente positiva, esto es, organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a la justicia, y los Estados deberán remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que lo limiten o impidan. Debido a eso, los órganos del sistema de protección universal e interamericano han reconocido la necesidad de delinear principios y estándares sobre los alcances de los derechos al debido proceso judicial y a la tutela judicial efectiva, en casos que involucran la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales. Nuevamente, la Agenda 2030 entra en sintonía con esta categoría y el SIDH muestra, otra vez, su carácter pionero.

En orden de implementar un monitoreo sobre las garantías de acceso a la justicia en relación con los derechos contemplados en el PSS, el GTPSS (2015, p. 31) ha considerado cuatro elementos centrales que deben ser garantizados y su cumplimiento verificado, a saber: i) la obligación de remover todo tipo de obstáculos, sean económicos, materiales y culturales para garantizar el acceso a los tribunales y a los recursos de protección disponibles; ii) garantizar el debido proceso, inclusive en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales, asegurando el acceso a la información relativa a los mecanismos de queja o reclamo ante la denegatoria de derechos por parte de la administración o por razones discrecionales; iii) los componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales en general y en casos específicos; y, iv) los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva de derechos sociales, individuales y colectivos, buscando relevar información sobre acciones que puedan ser empleadas en situación de urgencia y que funcionen como recursos sencillos y rápidos para reparar violaciones en estas

circunstancias extraordinarias, como también identificar remedios cautelares o preventivos. Cada uno de ellos ha sido incluido, a modo de indicador o señal de progreso, en las correspondientes tablas para cada derecho.

El objetivo de incorporarlos en este proceso de monitoreo obedece a que estos estándares pueden contribuir a mejorar la institucionalidad de las políticas y servicios sociales en los países de la región, fortalecimiento los sistemas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, así como los mecanismos de participación y vigilancia social de las políticas públicas en esta materia. De allí su inclusión como principios transversales. Lo importante es que esta experiencia acumulada no se superponga o desarrolle de manera paralela a partir de los ODS, sino deben integrarse y potenciarse. Si la convocatoria de la Agenda 2030 es “no dejar a nadie atrás”, las formas en que se avance efectivamente en lograrlo y en comunión en una agenda global, regional y doméstica de derechos humanos es el desafío por resolver.

LA INDISPENSABLE ARTICULACIÓN: SIN DERECHOS HUMANOS NO HAY POLÍTICAS PÚBLICAS

De manera esquemática he buscado exponer cómo en pocos años se ha consolidado y se encuentra en funcionamiento un sistema de medición de cumplimiento de obligaciones positivas y negativas dentro del SIDH, que permite evaluar, pero también diseñar, reestructurar y reparar las respuestas estatales respecto a derechos sociales y estos, a su vez, en interdependencia con derechos civiles y políticos. Sin embargo, ¿cuánto de este sistema se conoce, –pero aún más profundo– se respeta e incorpora como base del accionar público? Nuevamente, la pandemia impide negar la evidencia respecto a las debilidades institucionales y desigualdades estructurales.

A pesar de que resulta muy prematuro evaluar el sistema de indicadores de progreso, dado lo reciente de su implementación, algunas tendencias se destacan. En primer lugar, la fuerza semántica de los derechos, o la mística invocación al enfoque de derechos, pierde peso a nivel regional y se impone el respaldo en evidencia empírica. Esto es, legitimados los derechos, se requiere ya no solo invocarlos sino implementarlos. En paralelo, la escasa información que disponen los Estados contrasta con la demanda por los indicadores, ya que los consensos afirman que se necesitan y se comprometen esfuerzos para ello. La Agenda 2030 es elocuente al respecto.

Asimismo, al momento de responder los informes nacionales con indicadores concretos, las fuentes de información muestran la debilidad estadística de los países, especialmente respecto a datos desagregados por sexo, identidades LGTBI, etnia, nivel socioeconómico,

lugar de residencia, migración, entre otras demandas que requieren una adaptación de los sistemas estadísticos, o en otros casos la creación de nuevas fuentes de información. Aún más complejo es que el Poder Judicial produzca información y que se someta a evaluación. En la labor desarrollada por el GTPSS a la fecha, en la gran mayoría de los casos evaluados, las observaciones enfatizan a los Estados la necesidad que se presenten los indicadores transversales de acceso a la justicia. A su vez, los requerimientos de estándares de cantidad, calidad, adecuación, accesibilidad y disponibilidad de las respuestas estatales ponen a las coaliciones burocráticas y judiciales ante el desafío de cómo satisfacerlas, donde la invocación a derechos se pone a prueba, en términos de demostrar que no es retórica.

La incorporación como parte del monitoreo internacional de la rendición de cuentas y el contralor ciudadano, que requiere que el Estado responda por las garantías en términos de participación social –medidos con indicadores específicos– al mismo tiempo que rinda cuentas de su accionar a las ciudadanas y los ciudadanos, representa un dato clave respecto a la promoción del empoderamiento ciudadano. Es notable que las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil aún no han reparado en el uso de indicadores como elemento central para el activismo político y social.

Por otra parte, los Poderes Ejecutivos en cada ministerio sectorial como en todo el campo de las políticas sociales deben incluir la evaluación permanente que el monitoreo reclama. Así, una primera medida que urge adoptar, y que en la pandemia se hace aún más visible, es dejar definitivamente atrás los programas focalizados por ser contrarios al estándar de universalidad y no discriminación, al mismo tiempo que el carácter de interdependiente e indivisible de los derechos humanos se visualiza aún mejor cuando se debe responder de manera transversal por todos los ámbitos que involucran a cada derecho social. En otros términos, la urgencia en pos de la universalidad es indiscutible.

Finalmente, la debilidad en inversión presupuestaria y recursos económicos destinados para la efectivización de DESCAs debe dejar de ser una característica de las políticas públicas locales, y cada acción pública debe ser garantizada con presupuestos acordados. Los planes nacionales de Derechos Humanos deben contar con recursos suficientes y adecuados conforme a la relevancia de su tarea.

La experiencia en el monitoreo internacional del principal instrumento de derechos sociales de la región, como es el Protocolo de San Salvador, deja pocas dudas sobre la necesidad de articular con compromisos globales como la Agenda 2030. Del mismo modo que no es posible establecer relaciones lineales entre indicadores, como

tampoco establecer jerarquías entre países que han cumplido mejor o aquellos que vienen más rezagados en el cumplimiento de obligaciones, tampoco se puede señalar que la presencia de un mecanismo de monitoreo regional va a permitir, en sí mismo, superar la exclusión y la desigualdad que caracteriza a América Latina. En igual sentido, el hecho de atravesar la pandemia no va a cambiar por sí sola la sensibilidad social.

En términos de inclusión social, los indicadores habilitan esferas sumamente importantes y a la fecha no exploradas por las coaliciones gobernantes, que inclusive serían de extrema utilidad para la pandemia –analizar lo que se dispone– y para la postpandemia. Concordantemente, los indicadores de progreso ponen a disposición de los poderes del Estado, la posibilidad de verificar la manera en que se avanza en el cumplimiento de las obligaciones contenidas en cada derecho, articuladas con demandas sociales y en base a la obligación de progresividad e interdependencia, con el objetivo de promover respuestas integrales en torno al bienestar. Como ha reiterado el GTPSS (2015), el sistema de monitoreo a partir de informes periódicos se basa en un principio de devolución: los principales beneficiados son los Estados que podrán revisar y mejorar su accionar en torno a las políticas sociales. Pero inclusive aquellos Estados que no han remitido sus informes de cumplimiento, no se encuentran desvinculados de sus obligaciones, muy por el contrario, presentan los mismos niveles de responsabilidad para con sus ciudadanas y ciudadanos. Es pues parte del compromiso de un desarrollo sostenible que “no deje a nadie atrás”.

Finalmente, se requiere una acción comunicativa que fortalezca el carácter vinculante de los instrumentos internacionales de derechos humanos, dejando en claro que no se trata de “retos o desafíos” de los gobiernos, sino que deben cumplimentar el conjunto de obligaciones positivas y negativas contenidas en los derechos. Del mismo modo, no hay que esperar que “pase la pandemia”, sino que hay que atravesarla y responder con derechos humanos.

La posibilidad de interpretar el alcance de derechos, definir los consiguientes estándares y medir su cumplimiento a través de un sistema de indicadores de progreso, constituye uno de los avances más relevantes de los últimos años a nivel regional. Si a ello le sumamos los planes de Derechos Humanos que se han desarrollado, y se presentan en los distintos capítulos de este libro, dan cuenta de un sólido andamiaje de compromisos, agenda y obligaciones.

El punto crítico es el paso de la retórica de los derechos sociales a la efectivización y garantías concretas. Resolver la pandemia del COVID-19 con enfoque de derechos humanos y de género es una obligación, pero además es la única forma de resolverla. El único

camino para *no dejar a nadie atrás* es garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En V. Abramovich y L. Pautassi, *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (Comps.). (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Cecchini, S. y Rico, M. (2015). El enfoque de derechos en la protección social, pp. 331-365. En S. Cecchini; F. Filgueira; R. Martínez y C. Rossel. (Eds.). *Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL / ONU.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Washington: OEA, Ref. /Ser.L/V/II.132, Doc. 14 rev. 1.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2020, 10 de abril). *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución N 1/2020*. Washington: OEA.
- Grupo de Trabajo Protocolo de San Salvador. (2015). *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. Washington: OEA, Grupo de Trabajo para el Análisis de los informes nacionales del Protocolo de San Salvador.
- Grupo de Trabajo Protocolo de San Salvador. (2018). Guía para la elaboración y presentación de *Indicadores de progreso el Protocolo de San Salvador*. Washington: OEA, Grupo de Trabajo para el Análisis de los informes nacionales del Protocolo de San Salvador.
- Grupo de Trabajo Protocolo de San Salvador. (2019). *Midiendo todas las brechas. Guía para la operacionalización de los Indicadores del Protocolo de San Salvador desde una mirada transversal LGTBI*. Washington: OEA, Grupo de Trabajo para el Análisis de los informes nacionales del Protocolo de San Salvador.
- Hunt, P. (2006, 3 de marzo). *Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y*

- mental*. Comisión de Derechos Humanos, Ref. Doc E/CN.4/2006/48.
- MESECVI. (2015). *Guía práctica para la aplicación del sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención De Belém Do Pará*. Washington: Comisión Interamericana de Mujeres.
- Naciones Unidas. (2006). *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*. Ginebra / Nueva York: UN, Ref. HRI/MC/2006/7.
- Naciones Unidas. (2008). *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. Ginebra / Nueva York: UN, Ref. HRI/MC/2008/3.
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación*. Ginebra / Nueva York: ONU, Ref. HR/PUB/12/5.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), Asamblea General. (2012). *Carta Social de las Américas*. Washington: OEA, Ref. AG/doc.5242/12 rev.2.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2019a). *Informes Nacionales Segundo Agrupamiento de Derechos: Bolivia, Ecuador; El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay*. Disponible en <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2019b). *Protocolo de San Salvador*. Washington: OEA.
- Pautassi, L. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En V. Abramovich y L. Pautassi, *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Pautassi, L. (2016). Indicadores de progreso para medir Derechos Sociales: un nuevo escenario para las políticas públicas en América Latina, pp. 35-57. En B. Muñoz-Pogossian y A. Barrantes (Eds.), *Equidad e Inclusión Social: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas*. Washington: OEA, Departamento de Inclusión Social.
- Pautassi, L. (2019). Acceso a la justicia e inversión pública. Más allá del objetivo, pp. 449-462. En M. F. Rodríguez y K. Karpintero (2019), *Aportes para la construcción de un ecosistema de justicia centrado en las personas*. S.d.: SAIJ.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Washington: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.ar.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015/>

CASOS LATINOAMERICANOS

EL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS DEL BRASIL

Un escenario de oscura implementación*

Eduardo C. B. Bittar

LA HISTORIA DE LA EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS EN BRASIL

La Educación en Derechos Humanos en Brasil se desarrolla con determinación desde los años 1960-1970.¹ Desde el *pasado represivo* que afectó a Brasil (1964-1985)² y a cuyo movimiento histórico siguieron numerosos países de América Latina (Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay) (Cf. Magendzo, 2007, pp. 667-686), la Educación en Derechos Humanos todavía no da muestras de *autonomía, contornos y definiciones* propias, y se desarrolla –de manera muy similar a la lucha contra la *represión política*– como práctica de la *Educación no formal y popular*. En este contexto, como destaca Abraham Magendzo,³ el educador Paulo Freire ejerce un gran liderazgo y constituye una fuerte referencia

* Publicado en Bittar, E. C. B. (2019). O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos no Brasil: um cenário obscuro de implementação, pp. 567-590. En S. M. Calaça; P. M. Pimentel; A. M. Tavares y M de N. T. Zenaide (Orgs.), *Direitos humanos, políticas públicas e educação em e para os direitos humanos*. Paraíba: João Pessoa / CCTA. Traducido del portugués al español por Nora C. Sverdlhoff.

1 “Las décadas de 1960 y 1970 vieron el inicio de su formulación en la región y sus primeras experiencias aplicadas en el campo de la educación no formal de adultos. Estas ocurrieron subsumidas dentro de la gran corriente de educación popular y liberadora liderada por Paulo Freire, como parte de la acción concientizadora y contestataria frente a los autoritarismos que predominaban en los países de la región” (Rodino, 2014, p. 80).

2 El registro de este período puede darlo Solon Viola, cuando afirma: “La negación efectiva de dicho discurso fue simbólicamente destruida por la represión en escala gigantesca, por la tortura transformada en práctica cotidiana de destrucción de los cuerpos y personalidades, las detenciones sin orden judicial, juicios de cuartel y campos de concentración para los disidentes políticos” (Viola, 2007, p. 126; traducción).

3 “Paulo Freire, en sus múltiples trabajos, señaló reiteradamente que a través del diálogo las personas aprenden y toman consciencia de que son sujetos de derecho y aprenden cómo trabajar por su propia ‘liberación’” (Magendzo, 2014, pp. 153-154).

activista, pedagógica y filosófica.⁴ La Educación en Derechos Humanos mostraría señales de más franco desarrollo a partir de los años 1980, en *conexión y sincronía* con el mismo proceso de desarrollo que se venía desenvolviendo en toda América Latina,⁵ y se considera como escenario el fin de las dictaduras cívico-militares que se mantenían en toda la región, de forma análoga a la caída del Muro de Berlín (1989).

Así, a lo largo de la década de 1980, Brasil ratificaría Tratados Internacionales y promulgaría la Constitución Federal de 1988,⁶ para, inmediatamente, en la década de 1990, crear la *Secretaría de Derechos Humanos* en 1996, e instituiría una serie de *Programas Nacionales de Derechos Humanos*, como por ejemplo el *Programa Nacional de Derechos Humanos I* (1996) y *II* (2002) (Cf. Tavares, 2011, p. 34).

Recién a lo largo de la década de 1990, luego de la *redemocratización brasileña* y con posterioridad a la Constitución Federal de 1988, se ampliaría la noción de *ciudadanía* y se daría la inversión de prioridad constitucional a favor del respeto por la dignidad y los derechos humanos. A partir de entonces, sería posible promover el desarrollo de una concepción de *Educación* comprometida con el trabajo pero también comprometida con la *formación para la ciudadanía*, lo que haría posible que la Educación en Derechos Humanos recibiera incentivos estructurales más decisivos, comenzando a ganar *autonomía* en sus métodos, a adquirir *sistematicidad* en su trabajo y en sus tareas⁷ y a aparecer en *programas* oficiales en dirección a su *institucionalización*, no sin considerar el caldo de luchas y preparativos que la precedieron. Estos avances irían tomando cuerpo, mientras el desarme neoliberal de la economía global, simultáneamente, afectaría la posibilidad de consolidación de los Derechos sociales en todo el mundo.

Así, la Educación en Derechos Humanos, en primer lugar, nace por un *proceso informal y popular*, y de a poco, se iría expandiendo, ganando *legitimidad, autonomía, reconocimiento y fuerza organizacional*, para, luego, vivir un ciclo de *institucionalización, formalización*,

4 “Y ahí está la gran tarea humanista e histórica de los oprimidos - liberarse a sí y a los opresores” (Freire, 2003, p. 30; traducción).

5 “La Educación en/para los derechos humanos, desde su inicio en la segunda mitad de la década de 1980, se ha planteado como una mediación fundamental para la construcción de la democracia y la afirmación de los procesos de redemocratización en América Latina” (Sacavino, 2012, p. 11; traducción).

6 “El camino de la institucionalización de la educación en derechos humanos por parte del poder público comenzó después de la Constitución de 1988” (Zenaide, 2014, p. 44; traducción).

7 “Los derechos humanos entran en la legislación que fundamenta los sistemas de educación formal y se asoman tímidamente a los programas de estudio en algunos países (...)” (Rodino, 2014, p. 80).

juridificación e, inclusive, de *inclusión* en los sistemas de la Educación formal, lo que ocurriría en toda América Latina recién a partir de los años 2000.⁸ Es por ello que Brasil no constituye una excepción en este contexto, y siguió un movimiento más amplio y una tendencia supranacional que engloba a tantos otros países de la región. Así, se debe entrever la directa conexión entre *procesos globales, regionales, nacionales y locales*, como desencadenantes de la lucha por la afirmación de la Educación en Derechos Humanos (EDH) que luego redundaría en la producción de *Planes Nacionales de Educación en Derechos* en toda América Latina.

Es posible destacar que hay numerosos *factores de identidad regionales* que determinan una *condición común latinoamericana* y favorecen una *lucha común latinoamericana* en pro de la Educación en Derechos Humanos,⁹ entre los cuales pueden enumerarse los siguientes: a) el proceso de colonización luso-ibérico; b) la explotación de las colonias por procesos violentos y racistas que llevaron a que sus poblaciones fueran material y simbólicamente diezmadas; c) la situación geográfico-continental; d) la posición marginada del sistema capitalista global; e) la histórica condición de exclusión de los otros, de sus tradiciones, de sus cosmovisiones, de su cultura y de su *ethos*.¹⁰ Acostumbrados a convivir con mucha dificultad en el proceso de afirmación de la cultura de los derechos humanos, la identidad regional se construye por medio de la lucha actual contra el *ethos colonial*.¹¹ De esta forma, se observa que el análisis del proceso histórico de

8 “Los años 2000 traen una expansión generalizada y sostenida de la EDH dentro del sistema escolar. La inclusión de la EDH en la normativa de los sistemas educativos y los desarrollos especializados de la pedagogía (...)” (Rodino, 2014, pp. 80-81).

9 “Educadores de Perú, Chile, Argentina, Costa Rica, Brasil y otros, con experiencias en educación popular, servicio de paz y justicia, comisión de justicia y paz y cátedras se articulan en seminarios, talleres subregionales y redes para intercambiar, reflexionar y multiplicar prácticas de promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo a la educación como parte del proceso de movilización, organización, denuncia, defensa y reparación” (Zenaide, 2014, p. 39; traducción).

10 “Sin embargo, esa afirmación no es suficiente en contextos sociales como el nuestro y el de la mayoría de los países de América Latina, con sociedades históricamente estructuradas a partir de la exclusión del otro –el diferente– especialmente los/las negros/as, los/las indígenas, los/las pobres, considerados/as muchas veces inferiores, descartables” (Candau, Paulo, Andrade, Lucinda, Sacavino y Amorim, 2013, p. 40; traducción).

11 “De ahí que la tarea común de los países latinoamericanos parece ser, entre otras, la de superar el *ethos* social del excluido, del periférico, del colonial, para crear una cultura de los derechos, donde el respeto se convierta en un ingrediente central en los procesos de socialización. Se presenta así una tarea desafiante y larga, una vez acostumbrados a la cultura del colonialismo, fundado en la expoliación, la dominación, la violencia y el autoritarismo, y, por tanto, en la ausencia de

construcción del *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos* (PNEDH, 2006) del Brasil no se puede realizar sin considerar la lucha de los países de América Latina en virtud de su condición común, con la salvedad de las infinitas particularidades de los procesos históricos locales y nacionales, que determinan diferencias culturales, políticas, sociales, económicas y contextuales muy diversificadas en toda la macrorregión, que motivarían *temporalidades diferentes* en la aparición de los *Planes Nacionales*.

LA HISTORIA DEL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS DEL BRASIL

En Brasil, considerado un proceso histórico global y regional más amplio, fue dentro de la *Década de la Educación en Derechos Humanos* (1995-2004),¹² y tomando como puntos de partida la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (UN, 1948), la *Convención de Viena* (UN, 1993), el *Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos* (UN, 2005 - Resolución 59/113B), que el PNEDH (2006) pudo cobrar vida. Además, el PNEDH nació bajo el estímulo directo del *II Programa Nacional de Derechos Humanos* (PNDH II, 2002) (Cf. Nunes, 2013, p. 190), y, como consecuencia de la creación del *Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos* (CNEDH- SEDH/PR, 2003), por medio de un Decreto Ministerial (98/2003) de la SEDH/PR,¹³ que hizo posible que la *política nacional de Educación en Derechos humanos* tuviese un desenlace más sistemático.¹⁴

Luego de su primera versión en 2003, el PNEDH, a partir de un esbozo inicial del CNEDH-SEDH/PR, siguió el largo transcurso de seminarios, debates y contribuciones a lo largo de los años 2004 y 2005,¹⁵ y su texto final derivó en la versión actual, en 2006, mediante los trabajos de sistematización, revisión y condensación de los aportes

derechos, la negación del respeto a la persona humana, y en la negación del civismo” (Bittar, 2020, pp. 273-301).

12 “La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas –ONU– aprobó, el 21 de diciembre de 1994, a través de la Resolución 49/184, la proclamación de la *Década de la Educación en Derechos Humanos*, que equivale al período del 1º de enero de 1995 al 31 de enero de 2004 (...)” (Zenaide, 2014, p. 37; traducción).

13 *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos* (Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos, 2008, p. 12).

14 “La Asamblea de la ONU orienta a los países miembros a implementar el Plan Mundial de Educación en Derechos Humanos, a través de la creación e implementación de planes nacionales durante el trienio 2005-2007” (Viola, 2010, pp. 15-40, 26; traducción).

15 “Para la elaboración del PNEDH, el Comité Nacional realizó una primera versión que fue ampliamente construida en una Consulta Nacional promovida con

de la UFRJ [Universidad Federal de Río de Janeiro] (Centro de Filosofía y Ciencias Humanas), bajo la coordinación del *Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos* (CNEDH-SEDH/PR).¹⁶

Es así como el PNEDH del Brasil, sin ser el primer *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos* de América Latina, es el resultado de un proceso que acompaña progresos simultáneos que se dan a nivel regional. Sabiendo que los *Planes Nacionales de Educación en Derechos Humanos* del Perú (*Plan Nacional de Derechos Humanos*, 1990, Perú), de Ecuador (*Plan Nacional de Derechos Humanos*, Ecuador, 1998) y de Panamá (*Plan Nacional de Acción Integral para la Educación en Derechos Humanos*, 2003) preceden al PNEDH (Brasil, 2003-2006), se debe resaltar que la *línea de tiempo histórico* registra un compás de aceleración del reconocimiento de *Planes Nacionales* en toda América Latina a partir del inicio del siglo XXI (Cf. Zenaide, 2014, p. 46).

Aunque no se trate de la primera experiencia de planificación de la EDH en América Latina, la primera versión del *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos del Brasil* (2003) sería uno de los pocos documentos en alcanzar el éxito en su sistematización, inmediatamente después del final de la década 1990-2002, según se desprende del *Informe Interamericano de la EDH*, publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), de acuerdo con el análisis de Ana María Rodino.¹⁷ Para consolidar esta etapa y esta importante conquista, se celebra la *formalización* de la Educación en Derechos Humanos, al leerse lo siguiente en la *Presentación* del *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos* (2006): “El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDH) es fruto del compromiso del Estado brasileño para con la concretización de los Derechos Humanos y de una construcción histórica de la sociedad civil organizada”.¹⁸

Por eso, el *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos*, en su versión definitiva (2006), puede ser considerado, sin lugar a dudas, una *referencia unificadora* a los efectos de la integración cultural y educacional en todo Brasil, y un *documento símbolo* de la consagración de luchas globales, regionales, nacionales y locales, inclusive

encuentros estatales, seminarios y consulta on line, que culminó con la versión final en 2006” (Zenaide, 2014, p. 55; traducción).

16 *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos* (Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos, 2008, p. 12).

17 “Solo un proceso de planificación nacional se condujo y terminó con éxito: el de Brasil, que en 2003 concluyó la primera versión de su Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (IIDH, 2005)” (Rodino, 2014, p. 65).

18 *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos* (Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos, 2008, p. 11).

considerado su interés sintetizador para todo el continente latinoamericano. El PNEDH del Brasil está dividido en 5 Ejes (*Educación Básica*, Eje 1; *Educación Superior*, Eje 2; *Educación No Formal*, Eje 3; *Educación de los Profesionales de los Sistemas de Justicia y Seguridad*, Eje IV; *Educación y Medios de Comunicación*, Eje V).

Sin embargo, el PNEDH del Brasil ya no es un documento aislado de institucionalización de la EDH. El PNEDH fue reforzado con el advenimiento del Decreto N° 7.037 del 21 de diciembre de 2009, que instituyó el 3° Programa Nacional de Derechos Humanos. El 3° PNDH posee 6 (seis) *Ejes Orientadores*, y el *Eje Orientador V* se dedica a la “*Educación y Cultura en Derechos Humanos*”, previendo las *Directrices 18, 19, 20, 21 y 22*, en las cuales se encuentran descriptos los roles que deben cumplir los órganos del Estado brasileño para que haya efectividad y ejecutividad en temas de EDH. Y, dadas las dificultades de implementación, y tomando en cuenta la propia complejidad de lo que es ‘realizar’ la EDH,¹⁹ el PNEDH incluso recibió un refuerzo legislativo en el ámbito del sistema formal de Educación a través de las *Directrices Nacionales para la Educación en Derechos Humanos* (Resolución N° 1 del 30 de mayo de 2012, del Consejo Nacional de Educación).²⁰

ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS DEL BRASIL

Considerando el proceso histórico precedente de *lucha, debate, conquista, reconocimiento, institucionalización y formalización* que se da entre los años 1960-2006 y teniendo presente como hito la positivación del *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos* (PNEDH, 2003-2006), con posterioridad a su edición, esta lucha sigue por un proceso histórico de *implementación, consolidación, efectivización y diseminación* de la Educación en Derechos Humanos, ahora estructurada, organizada, subsidiada y amparada en métodos más definidos y autónomos. Este estado de *lucha* es igualmente importante,

19 “En última instancia, estos objetivos apuntan a construir prácticas de interrelación, de organización y de gestión colectiva. Al decir “prácticas” decimos acciones, conductas cotidianas concretas que, precisamente por ser de naturaleza democrática y respetuosas de los derechos humanos, deben ser conscientes y asumidas libremente” (Rodino, s.f., p. 4).

20 “Del punto de vista de la implementación de políticas educacionales, el paso más significativo del gobierno brasileño en la ejecución de políticas nacionales de Educación en Derechos Humanos reside en la institución del Dictamen N° 08/2012 y de la Resolución N° 01 del 30 de mayo de 2012 del Consejo Nacional de Educación, que establece las Directrices Nacionales para la Educación en Derechos Humanos” (Nunes, 2013, p. 209).

considerando que las *luchas precedentes* no pueden desvanecerse ni deshacerse.

Debe resaltarse que si hubo una década importante para la afirmación del PNEDH, esta década es la que sigue a 2003 (primera versión del PNEDH) hasta 2013 (inicio de las manifestaciones populares en Brasil), sabiendo, inclusive, que esta década puede estar comprendida en dos ciclos: a) el primer *ciclo*, a saber, el *ciclo de 2003 a 2006*, que en el que se dan las tareas de concepción, sistematización y positividad de un *texto normativo*, incluyendo procesos participativos, diálogos sociales, debates, la reunión de las y los actores del proceso, y la legitimación del tema ante la sociedad civil, los sistemas de enseñanza y los órganos del gobierno; b) el *segundo ciclo*, a saber, el *ciclo de 2006 a 2013*, que involucró procesos de implementación, diseminación, estadualización y municipalización del PNEDH en todo Brasil, respetándose las características locales.

Sin embargo, se sabe que el desafío de la *lucha por la afirmación de un derecho*, inclusive del *derecho a la Educación* es tan complejo como la *lucha por la realización de un derecho positivizado*. Por eso, el proceso de implementación del *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos* (PNEDH, 2006) no ocurriría de la noche a la mañana y sufriría contratiempos recientes. Así, para poder dar cuenta del *impacto* de estos contratiempos, se buscará destacar las “etapas” de este proceso de implementación del PNEDH. Aquí hay que tener presente que estas “etapas” son descriptivas de un *estado de cosas*, no necesariamente como producto de una *planificación*, sino como fruto del análisis de procesos históricos, concretos y reales, que comienzan a iluminar el entendimiento actualmente.

Estas “etapas” de implementación incluyen: a) estrategias; b) actores; c) movilización; d) normalización; e) formación; f) diseminación. Evidentemente, todo esto realizándose, simultáneamente, en realidades sociales, económicas, políticas y culturales muy diversas, teniendo en cuenta el tamaño del territorio de Brasil, la dimensión del sistema educacional brasileño y las tareas compartidas entre los entes federativos (Unión Federal [Nación]; Estados; Municipios) en lo que se refiere al alcance de los objetivos contenidos en el PNEDH.

Fue ante este perfil de desafíos, considerando las “etapas” de implementación y efectivización, que se tuvo la oportunidad histórica única de hacer posible la *traducción* del *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos* (2006) a prácticas educativas localizadas, mapeadas, incentivadas, oficializadas, premiadas y reconocidas dentro de un proceso de *municipalización* de la Educación en Derechos Humanos, en la Ciudad de San Pablo. Esta *historia local* se da en el contexto de la experiencia de creación de la primera *Secretaría Municipal*

de Derechos Humanos y Ciudadanía de la historia de la *Ciudad de San Pablo* (SMDHC, 2003-2006), dentro de la cual se instituyó la *Coordinación de Educación en Derechos Humanos* (CEDH).²¹

Esta experiencia concreta permitió observar que, cuando el PNEDH llega a las Unidades Educativas de la Red Pública (en el caso, la Red Pública Municipal de São Paulo),²² el *Plan* es admitido con mucha rapidez y necesidad, al mismo tiempo en que es rápidamente volcado en acciones, proyectos e iniciativas que contribuyen a reconstruir el sentido de las prácticas educativas y del sentido de la Educación en la Unidad Educativa.²³ Luego de cuatro (4) años de gestión pública en el área, el ápice de este proceso de *municipalización* de la EDH fue la materialización del *Plan Municipal de Educación en Derechos Humanos* de la Ciudad de San Pablo (Decreto Municipal N° 57.503/2016), una *resultante de más de un año de procesos participativos* para la construcción estructurada de las prácticas, de las conquistas, de las acciones, de los frentes de trabajo y de la adaptación del lenguaje a las necesidades locales, considerando el sistema educacional formal y las demás instancias de la Ciudad de San Pablo. Asimismo, siguiendo lo sucedido a nivel municipal, se da la creación del *Plan Estadual para la Educación en Derechos Humanos de São Paulo*, establecido en 2017, como resultado de un enorme trabajo de articulación entre el gobierno y la sociedad civil, con progresos significativos para la agenda.

21 Con respecto a la narrativa de esta experiencia, consúltese Bittar (2017, pp. 97-109).

22 En esta experiencia, se imprimieron 1.000 ejemplares del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos –Edición Especial Ciudad de San Pablo, con Prefacio del Secretario Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía, alcanzándose una enormidad de Escuelas que pudieron fomentar numerosos proyectos y acciones educativas. Al respecto, consúltese el *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – Edição Especial Cidade de São Paulo* (Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos, 2013).

23 Un ejemplo concreto le confiere registro efectivo a este cambio, el Relato de Experiencia intitulado “Relatos de Juventude: uma experiência de valorização do protagonismo infanto-juvenil, projeto implantado na EMEF CAROLINA RENNÓ R. DE OLIVEIRA (Município de São Paulo, Brasil)”. Este relato fue premiado y sus resultados fueron publicados en forma de libro por haber logrado el 1° Premio Municipal de Educación en Derechos Humanos de la Ciudad de San Pablo. En las páginas del Relato consta lo siguiente: “Lo que se observa hoy es que las conversaciones en las salas de profesores ya son diferentes. Hay un clima de mayor comprensión de la juventud actual y existen pensamientos en mecanismos que puedan ser útiles para equilibrar las relaciones sociales positivas con nuestro público. Por otro lado, el proyecto nos muestra que oír a los alumnos es premisa fundamental para convertirlos en autores de su propia historia. Durante esos meses, se observó que los alumnos son más participativos, críticos y autónomos” (Rodrigues, 2014, p. 144; traducción).

DE UN ESCENARIO DE CONQUISTAS A UN ESCENARIO DE PÉRDIDAS Y RETROCESOS

A la *euforia* de un momento histórico de conquista, positivación, sistematización e implementación, dentro de la década 2003-2013, con sus dos ciclos internos, sigue la *disforia* del actual presente histórico. El momento de ruptura de un contexto virtuoso para la democracia brasileña es consecuencia directa de la crisis económico-financiera global que afecta a todas las economías del mundo y que modifica la conjuntura favorable para las democracias contemporáneas. Es cierto que esto se da muy recientemente, o sea, en el período histórico de 2013 a 2017. Sin embargo, hay estudios que comprueban que esta tendencia ya venía creciendo y ganando fuerza desde el inicio de la crisis económico financiera global de 2008,²⁴ que trae efectos sin precedentes para la historia de la democracia brasileña, y que incluye crisis económica, crisis política y crisis moral y, en estas tres dimensiones, se da inicio a un proceso de ascensión de visiones contra ideologías, movimientos, partidos, grupos de jóvenes, grupos organizados que gravitan alrededor de intereses *ultraneoliberales* y operan en la lógica de una concepción del mundo *ultraconservadora*, movilizandando una agenda contraria al discurso de los derechos humanos, y, en consecuencia, contra ciertas dimensiones internas de la Educación en Derechos Humanos.

En particular, en Brasil, en 2013 se producen manifestaciones contra el aumento de las tarifas del transporte público (San Pablo, 2013), seguidas de una intensa represión policial que da lugar a un nuevo ciclo de manifestaciones que sacuden a todo el país (2013-2014). La legitimidad del gobierno se estremece, y la crisis comienza a profundizar la pérdida de credibilidad de la *política institucionalizada*, de forma tal que la *política de las redes sociales*, en el nuevo lenguaje de las juventudes, y la *política de las calles* se transformaron en una nueva

24 “En el transcurso de la primera década del siglo XXI, principalmente a partir del escenario de la crisis global iniciado en 2008, notamos el avance de prácticas antidemocráticas y del surgimiento de un ‘sentido común’ conservador (en muchos casos hasta reaccionario), que se expresa de diferentes formas: criminalización de la pobreza y de la protesta social, con la consecuente ampliación de las prácticas punitivas; reacción a las conquistas de derechos por diferentes grupos sociales subalternos (afrodescendientes, mujeres, homosexuales, pobres, trabajadores sin tierra, habitantes de favelas, excluidos en general); inconformismo con la mejora de las condiciones materiales de segmentos históricamente excluidos; recuperación de la retórica elitista de la competencia individual y del mercado como regulador de la vida en sociedad; propuestas de políticas económicas de austeridad; ‘agotamiento’ de los recursos financieros para el conjunto de la población (salarios, créditos, recursos para políticas sociales) para redireccionamiento de los mismos recursos hacia el mercado financiero con miras a una superconcentración de capital, etc.” (Dornelles, 2014, p. 203; traducción).

lógica inesperada en la relación pueblo-Estado. El resultado fue un cimbronazo tan profundo de la democracia, en medio de acusaciones de *corrupción* a gran escala en el gobierno nacional, enormes revelaciones por parte de la Policía Federal de operaciones de lucha contra la corrupción (Operación Lava Jato) y de los medios, que redundó en el juicio político del Congreso Nacional contra una presidenta elegida por el voto popular, en el transcurso de 2015 a 2016. Como resultado de todo esto, vendrá un gobierno liderado por el vicepresidente, y las elecciones presidenciales de 2018 estarán marcadas por el surgimiento de un gobierno ultraconservador.

Es cierto que este nuevo escenario traería modificaciones a la EDH. Dicho escenario está marcado por la pérdida de conquistas, por retrocesos sociales y legislativos, por disputas políticas y jurídicas intransigentes, por amenazas dirigidas a las instituciones democráticas, además de un vaciamiento del debate público legítimo y racional con respecto a la EDH. Lo que actualmente se observa es que una neblina de repente turbó la visión más amplia y general de las cosas, y se hizo nuevamente presente aquello que más fuertemente marca a Brasil, esto es, una dialéctica entre modernidad y tradición,²⁵ y que, en este sentido, permite la reanudación de fuerzas que hacen difícil la tarea de pensar los horizontes de la EDH como horizontes de Educación para la Paz, la Democracia y la Tolerancia, sin que se enfrenten barreras dadas por la pérdida de derechos, por el avance del discurso ultra neoliberal de mercado, por el crecimiento de la intolerancia y por la desarticulación de los espacios conquistados y decisivos para fomentar el avance de los procesos de implementación de la EDH.²⁶

Así, comienzan a despuntar las primeras señales de retrocesos en los debates locales, municipales, estatales y nacionales, en la medida en que comenzó a surgir la presión contraria, neoconservadora, en el sentido de la supresión de temas y contenidos de la EDH, entre otras:

- a) El debate sobre la llamada “ideología de género” –debate que, además, no respeta el más riguroso conocimiento con

25 Con respecto a este abordaje en la historia de Brasil, consúltese Bittar (2014, p. 7-38).

26 “La construcción de una cultura de paz con pleno respeto de los derechos humanos tiene, además, particular relevancia en nuestros países, como respuesta a la historia de violaciones sistemáticas a partir del quiebre del estado de derecho y el establecimiento de gobiernos antidemocráticos y dictaduras militares desde fines de la década de los 60 y durante las dos décadas subsiguientes” (Cabezudo, 2014, p. 300).

respecto al sentido del término “género”²⁷ considerada por el argumento de grupos organizados, autosuficiente para que niños, niñas y adolescentes no se expusieran a los “trastornos de género”, muy al contrario del progreso que el tema últimamente tiene, por ejemplo, en la Argentina.²⁸

- b) El debate sobre la “politización de la escuela” que, según las propuestas de la “Escuela sin Partido” (“*Escola sem Partido*”), considera una afrenta que los y las estudiantes y los y las educadoras promuevan discusiones con respecto a cuestiones que escapen a los contenidos didácticos especializados.
- c) La criminalización, la persecución y la politización como estrategias de acción política neoconservadora, en el sentido de la eliminación de las tareas de trabajo contenidas en el PNEHD, considerando la multiplicación de proyectos de ley, proyectos pedagógicos, presiones de familiares y organizaciones y grupos religiosos con relación a las Escuelas que poseen mayor espacio de libertad para el avance de las cuestiones de EDH en todo el país.

Además, son ejemplos concretos de este proceso, al ritmo de la nueva lógica de ascensión de fuerzas contrarias a los avances de los temas de la EDH:

- a) La discusión del 25.08.2015, en la Ciudad de San Pablo, respecto al Plan Municipal de Educación – PME, sobre la “ideología de género” y las discusiones sobre identidad y sexualidad en la educación pública municipal.
- b) La realización de una reunión y el intento de toma del cargo del asesor del ministro de Educación de Brasil (MEC-PR), en Brasilia, el 12.07.2016, con simpatizantes del grupo “Escuela sin Partido”.

27 “Es una estructura de dominación simbólica (ideología), un principio de organización de las prácticas sociales (división de trabajo) y una estructura psicosomática (*habitus*, identidad)” (Carvalho, Andrade y Menezes, 2009, p. 17; traducción).

28 “La ley de Identidad de Género rescata el ejercicio de la autonomía personal, junto con otros tantos derechos involucrados (libertad, integridad personal, vida, etc.) en el marco de la diversidad humana. Negar de plano a los/as niñas, niños y adolescentes un derecho –como este– que se garantiza a adultos/as, consiste en un atentado a la igualdad y, por ende, a su contracara: la no discriminación” (Giacomi, 2012, p. 115).

- c) El intento de presentar un proyecto de ley en el Estado de São Paulo que impida que los/las Profesores(as) tengan una visión crítica sobre los temas del aula.²⁹
- d) La aprobación de una ley estadual, en el Estado de Alagoas, con la prohibición de contenidos referentes a temas de la EDH, que estuvo bajo evaluación de constitucionalidad por parte del STF [Corte Suprema brasileña] (Cf. IDDH, 2017, 11 de abril).
- e) La discusión, en la *Baixada Santista*, en el campus universitario de la UNIFESP, con respecto al Plan Estadual de Educación en Derechos Humanos, con la presencia de policías militares (Cf. Rede Brasil Atual, 2017).

Ese tipo de escenario no ha hecho progresar a la EDH, en la medida en que se entiende la tarea de las experiencias escolares y populares de EDH como actividades *permanentes* y *continuas* (Cf. Carvalho, 2007, pp. 471-476). En lugar del desarrollo de actividades permanentes, continuas y multifocales, muchas veces tomadas por el miedo, o presionados por padres y familiares, los esfuerzos de los educadores y educadoras se terminan drenando en el sentido de resistir, en lugar de construir y avanzar. Así, actualmente, a partir de la SDH-PR, la EDH se presenta como un tema central e importante, pero que contrasta con un escenario completamente adverso y una hegemonía gubernamental que no dialoga ni favorece el desarrollo de una cultura de derechos humanos. Si bien en el ámbito de la EDH hay una tentativa de crear dentro del gobierno un “Pacto por la Educación en Derechos Humanos” en todo Brasil, impulsado por la SECADi, el contexto es predominantemente contrario a los esfuerzos, y proviene de sectores que rayan en el extremismo político, en el sentido de la desinstitucionalización y de la criminalización de la EDH.

DESAFÍOS ACTUALES DEL PNEDH

En su primera década de existencia en Brasil, el PNEDH mostró un documento que estructura las políticas públicas nacionales, estaduais y municipales de Educación en Derechos Humanos. Como referencia central del debate sobre la EDH, el balance de los avances de Brasil es altamente positivo; sin embargo, una gran cantidad de tareas todavía están pendientes si la reflexión se orienta hacia el ámbito del proceso de implementación del PNEDH.

29 Con respecto a este escenario de tensión, consúltese Carvalho (2016, 2 de agosto).

Si los grandes lineamientos y los objetivos del PNEDH están orientados a colaborar con la formación de una sociedad más justa, más igualitaria, más pacífica, más solidaria, más diversa y capaz de promover el respeto, la inclusión y la dignidad, todavía quedan enormes desafíos por delante. Así, se puede comprender que el PNEDH forma parte de un conjunto más amplio de esfuerzos, en el sentido de la construcción de una cultura de ciudadanía, respeto, democracia y derechos humanos como forma de vida.³⁰

Por eso, para las tareas que se ramifican luego de esta primera década de su existencia (2006-2016), hay que imaginar que el PNEDH está atravesado por nuevas tareas e infinitos desafíos que deben trabajarse en horizontes muy indefinidos e inciertos, a saber:

- a) El primer desafío del PNEDH (2006) es el de las condiciones de su implementación, lo cual incluye la dimensión de apoyo y fuerza política para su implementación a partir del Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos, además de una coyuntura política favorable a su implementación y, en virtud de ello, los incentivos, las inversiones, los esfuerzos conjuntos, la institucionalidad y la oficialidad de los procesos de implementación.³¹
- b) El segundo desafío del PNEDH (2006) es conocer y monitorear el *status* de su implementación, sabiendo que existe un discurso de apoyo a la EDH pero que el PNEDH nunca fue monitoreado a lo largo de toda su historia de 17 años de existencia (considerando la primera versión del PNEDH de 2003), dentro del marco temporal de 2003 a 2020 (Cf. IDDH, 2017).
- c) El tercer desafío del PNEDH (2006) es la recuperación del *ethos* democrático, considerando la fragilidad, la baja credibilidad y la inestabilidad de la democracia en toda la región de América Latina, pero especialmente en Brasil luego de las manifestaciones del 2013, del juicio político (*impeachment*) de 2016, y, posteriormente, de los varios pedidos de juicio político

30 “En ese sentido, desarrollar una cultura permeada por los Derechos Humanos presupone una formación que va más allá de la sensibilización y de la información. Requiere el desarrollo de procesos formativos que permitan cambios de mentalidades, valores, comportamientos y actitudes de diferentes sujetos que de ellos participan” (Candau, 2013, p. 36; traducción).

31 “(...) es necesario reconocer que los desafíos aún son muchos, especialmente cuando se identifican las tensiones existentes para su desarrollo, como la polisemia de lenguajes, las carencias estructurales, la ausencia de articulación entre políticas de igualdad y de reconocimiento de las diferencias, entre otras” (Tavares, 2011, p. 40; traducción).

de 2017, hasta el nuevo gobierno que fue elegido en 2018, en la medida en que democracia y derechos humanos son campos de trabajo que van en conjunto.

- d) El cuarto desafío del PNEDH (2006) es el enfrentamiento de las intolerancias, del descrédito, de la desconfianza y del despedazamiento de las interacciones sociales, en función de la crisis económica, política y moral que ha generado un fuerte sentimiento de disociación social en las relaciones cívicas, sabiendo que la temperatura para el diálogo está gravemente afectada.
- e) El quinto desafío del PNEDH (2006) es enfrentar el crecimiento de la violencia –especialmente, cuando se compara la dimensión de los países de América Latina donde la justicia de transición se encuentra más avanzada (Argentina) y aquellos que aún conviven con la impunidad del pasado (Brasil).³²
- f) El sexto desafío del PNEDH (2006) es enfrentar el aumento de la tentativa de control de la autonomía profesional de educadores(as), especialmente en regiones donde los discursos de ultraderecha vienen ganando ascenso y fuerza, considerando la presencia de grupos religiosos, conservadores y de jóvenes militantes contrarios a que ciertos contenidos sean transmitidos a los/las estudiantes en las aulas de las redes de enseñanza pública.
- g) El séptimo desafío del PNEDH (2006) es enfrentar la sistemática situación de penuria de Brasil y de su imagen internacional frente a las constantes condenas recibidas por parte del sistema ONU por violaciones de Derechos Humanos que afectan a las poblaciones vulnerables,³³ que no paran de crecer con

32 “La Argentina, al contrario que Brasil, ha avanzado en la promoción de una Justicia de Transición, donde se han juzgado los delitos practicados durante la sangrienta dictadura militar, lo cual contribuyó favorablemente a la preservación de los derechos básicos” (Zenaide, 2014, p. 31; traducción).

33 “En esa dirección se constata que los grupos de personas más vulnerables que recurrentemente se ven afectados por todas las formas de discriminación y violencias son aquellos que se inscriben entre las diversidades, como por ejemplo las naciones indígenas, las etnias, las personas con discapacidad, el racismo, la orientación sexual, las mujeres, los niños, los/las mayores y, finalmente, la intolerancia religiosa, sin que necesariamente la citada enumeración refleje el orden de la magnitud de la violación de derechos” (Nunes, 2013, p. 197; traducción).

un escenario de crisis y no dejan de causar preocupación a los estudiosos de la materia.³⁴

- h) El octavo desafío del PNEDH (2006) se da como consecuencia de la pérdida de fuerza y de articulación de los movimientos sociales, factor de debilitamiento de los frentes de lucha y afirmación de derechos, de las organizaciones sociales, de las redes y de los procesos colaborativos democráticos que legitiman la integración social humanizada y la propagación de la educación en derechos humanos por sus medios de educación no formal (Cf. Carbonari, 2008, p. 61).
- i) El noveno desafío del PNEDH (2006) es la continuidad de la producción de materiales de calidad, didácticos y pedagógicos, que puedan ofrecer subsidios a los profesionales de la educación y a los estudiantes en materias tan estimulantes, complejas y actuales.
- j) El décimo desafío del PNEDH (2006) se relaciona con la capacidad de alcanzar metas sociales concretas y que tengan una finalidad, considerando las tareas sustanciales y teleológicas de la Educación en Derechos Humanos, teniendo en el horizonte de la Justicia Social su gran tarea, considerando especialmente la situación de las poblaciones más afectadas por la privación o por la falta de respeto a los derechos, como las víctimas de la violencia, de la discriminación, del odio, del prejuicio y de la desigualdad.³⁵
- k) El décimo primer desafío del PNEDH (2006) se relaciona con la reconexión más profunda del estado de desarrollo de los Planes Nacionales de EDH en toda América Latina,³⁶ dentro

34 “Además, no se puede dejar de reconocer que las violaciones de derechos humanos han sido constantes en el país, de manera tal que todavía queda mucho por evolucionar en la efectivización de los derechos humanos y de la educación en derechos humanos” (Cruz, s.f.; traducción).

35 “De esta forma, la educación en derechos humanos encuentra su ethos ético político en la búsqueda de mayor justicia social, de mayor equidad, de eliminación de las discriminaciones. La responsabilidad es una responsabilidad ética con aquellos que históricamente han sido marginados, excluidos, relegados, estigmatizados, perseguidos” (Magendo, 2014, p. 157).

36 “Desarrollar la conciencia de ser sujeto de derecho en el contexto latinoamericano y en Brasil supone procesos educativos que promuevan las cuatro dimensiones destacadas, el acceso a la información, al conocimiento de los diferentes documentos y leyes que definen los derechos, desarrollar una autoestima positiva que genere empoderamiento, poder argumentar en la denuncia de las violaciones y en la reivindicación de la defensa de los derechos, así como también la convivencia

de una concepción de ciudadanía regional, con miras a una profundización y un intercambio de experiencias productivas, que puedan generar intercambios y resignificaciones en el ámbito de las concepciones, prácticas y discursos sobre la EDH en toda la macrorregión.

- l) El décimo segundo desafío del PNEDH (2006) está en la rearticulación de la representatividad y en la capacidad de promover políticas públicas de Educación en Derechos Humanos, dentro de sus finalidades institucionales, por parte del Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos (CNEDH), que pasó por períodos de intermitencia, habiendo sido remodelado por la Resolución N° 372 del 25 de agosto de 2015 de la SDH-PR.
- m) El décimo tercer desafío del PNEDH (2006), que se presenta para el futuro y que no debe ser considerado como un desafío del presente, sería el de la actualización, mejora y enmienda de su texto, con el intuito de sumar nuevos contenidos y abordajes vinculados a los desafíos actuales del país, proceso este que debiera realizarse si el proceso de implementación del PNEDH ya estuviese avanzado. Sin embargo, considerando las variables que dificultan su implementación y el ambiente altamente adverso para instituir un proceso participativo para su revisión, como propuesta, como proyecto y como modelo, este es un tópico que queda pendiente en la dirección de nuevos contextos socio históricos de futuro, sin ninguna perspectiva de definición, inclusive considerando los riesgos de retroceso que dependerán de la conformación de nuevos gobiernos. Así, la preservación de un hito tan importante es algo definitivamente más seguro que cualquier tentativa de innovación que pudiese recaer en retroceso.

Considerando la última versión del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos del Brasil, de 2006, el documento cumple, actualmente, nada menos que 14 años de existencia, lo cual muestra que su historia es aún corta y entrecortada por desafíos. Se trata de un documento que actualmente vive una situación paradójica, dado que al tiempo que cobró amplia diseminación e inspiró muchos cambios en

de experiencias de ciudadanía activa y participativa en lo cotidiano, desde el ámbito local, la escuela, la comunidad, el barrio, hasta los espacios a nivel nacional, continental y global en la perspectiva de la construcción democrática” (Candau, 2013, pp. 44-45; traducción).

el campo de la Educación en general, actualmente se ve entrecortado por enormes dificultades de implementación.

CONCLUSIONES

Para concluir, se puede afirmar que las conquistas en el campo de la Educación en Derechos Humanos en toda América Latina no fueron pocas en las últimas décadas. Si se observa el gran marco temporal de los últimos 60 años (1960-2020), el proceso fue largo y se mantiene un registro de que las luchas de resistencia a la opresión política se convirtieron en procesos de educación popular y, a partir de allí, migraron hacia el campo de procesos formales de Educación en Derechos Humanos. Esta tendencia marcó a la mayoría de los países latinoamericanos, y Brasil no fue la excepción. El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (2003-2006) del Brasil se inscribió dentro de esta historia. Pero estas conquistas se encuentran actualmente amenazadas por una serie de factores coyunturales, a semejanza de la crisis económico-financiera global que hizo temblar a las democracias contemporáneas de todo el mundo, lo cual impacta en el campo de la Educación en Derechos Humanos, que, en Brasil, tiende al estancamiento o al retroceso. Esa tendencia es alarmante, en todo el país, inmerso en la actual coyuntura, con variaciones en estados y municipios.

Teniendo presente que la EDH en América Latina cuenta con 50 a 60 años de desarrollo como máximo, desde su más tímido despertar, y que está presente en los sistemas de Educación desde el inicio del siglo XXI sumando poco menos de una o dos décadas de desarrollo, en algunos casos queda claro que la ruta de trabajo de este campo, en toda la región, y en especial en Brasil, tiene mucho por recorrer todavía. La edición del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos en su primera versión (2003) y, luego de un largo proceso de debates y perfeccionamiento, en su segunda versión (2006), es un documento símbolo de esta larga historia de luchas por la planificación de la Educación en Derechos Humanos en una coyuntura global, regional, nacional y local.

El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos de Brasil no es el primero de América Latina, pero sin lugar a dudas es un importante hito para toda América Latina, ahora entrecortado por dificultades de implementación que vuelven sus horizontes más oscuros. Al dejar de ser una prioridad en las políticas públicas, se coloca en una situación incierta y debilitada. Pero, sobre todo, la esperanza que impulsa el trabajo de educadores y educadoras que ya enfrentaron escenarios aún más oscuros que el del presente, ciertamente hará germinar, en el futuro, nuevas conquistas que disipen las nubes que hoy enturbian las perspectivas del PNEDH.

En este punto se puede seguir de cerca lo que afirma Ana María Rodino,³⁷ en lo que se refiere a los enormes desafíos de la EDH en toda la región latinoamericana; sin embargo, del punto de vista coyuntural, los desafíos de Brasil son ahora muy específicos y particulares, y es exactamente por eso que no hay que dejar que el tiempo pase, sino observar que la EDH y sus desafíos nos convocan a seguir adelante, actualizando sus ideales, madurando sus metodologías y construyendo las estrategias y las formas de pensar, sentir, actuar y hacer de la Educación en Derechos Humanos una realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Benevides, M. V. (2010). Direitos Humanos: desafios para o século XXI, pp. 335-350. En R. M. Godoy Silveira; A. Alves Dias; L. De F. Guerra Ferreira; M. L. Pereira de Alencar Mayer Feitosa y M. de N. Tavares Zenaide. *Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.
- Benevides, M. V. (2015). *Respeitar é Preciso! Educação em Direitos Humanos, Caderno Orientações Gerais*. San Pablo: Instituto Vladimir Herzog; Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania; Secretaria Municipal de Ensino.
- Bittar, E. C. B. (2011). *Democracia, justiça e direitos humanos: estudos de Teoria Crítica e Filosofia do Direito*. San Pablo: Saraiva.
- Bittar, E. C. B. (2013). *Democracia, justiça e emancipação social: reflexões jusfilosóficas a partir do pensamento de Jürgen Habermas*. San Pablo: Quartier Latin.
- Bittar, E. C. B. (2014a). A experiência da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Direitos Humanos – ANDHEP: gestão, execução e representação, pp. 375-396. En G. Tosi; L. De F. Guerra Ferreira y M. de N. Tavares Zenaide (Orgs.), *A formação em Direitos Humanos na Educação Superior no Brasil: trajetórias, desafios e perspectivas*. Paraíba: J. Pessoa / Editora UFPB.
- Bittar, E. C. B. (2014b, julio-septiembre). O Decreto Nº 8.243/2014 e os desafios da consolidação democrática brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, 51(203), 7-38 (Brasília: Senado Federal, Sec. de Editoração e Publicações).

37 “El camino por delante es largo, retador y nos convoca para seguir avanzando” (Rodino, 2014, p. 81).

- Bittar, E. C. B. (2016). Os desafios de implementação das diretrizes nacionais para a educação em direitos humanos. En G. Bercovici; L. Anderson de Souza y L. C. Mazetto Ferreira (Coords.), *Desafios dos direitos humanos no século XXI*. San Pablo: Quartier Latin.
- Bittar, E. C. B. (2017). Educación en derechos humanos como política pública: la experiencia de la Coordinación de Educación en Derechos Humanos de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía de la Ciudad de San Pablo. *Anuario de Derechos Humanos*, 13, 97-109 (Santiago de Chile: Facultad de Derecho, Universidad de Chile).
- Bittar, E. C. B. (2020a). Art, Human Rights Activism and a Pedagogy of Sensibility: the São Paulo Human Rights Short Films Festival – Entre todos. *Human Rights Education Review*, 3(1), 69-90, (Oslo).
- Bittar, E. C. B. (2020b, junio). *Ethos* democrático y *Ethos* colonial: la educación en derechos humanos y la democracia como forma de vida. *Derechos y Libertades: Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, 43, 273-301, Época II, (Madrid: Instituto Bartolomé de las Casas).
- Cabezudo, A. (2014). Educación para la paz: una construcción de la memoria, la verdad y la justicia. Desafío pedagógico de nuestro tempo en América Latina, pp. 293-308. En A. M. Rodino; G. Tosi; M. de N. Tavares Zenaide y M. B. Fernández (Orgs.), *Cultura e educação em direitos humanos na América Latina*. Paraíba: J. Pessoa / Editora UFPB.
- Candau, V. M.; Paulo, I.; Andrade, M.; Lucinda, M. da C.; Sacavino, S. y Amorim, V. (2013). *Educação em direitos humanos e formação de professores*. San Pablo: Cortez.
- Carbonari, P. C. (2008). *Direitos Humanos: sugestões pedagógicas*. Passo Fundo: Instituto Superior de Filosofia Berthier.
- Carbonari, P. C. (Coord.). (2014). *Educação em Direitos Humanos: sistematização de práticas da educação básica. Edição especial Município de São Paulo*. San Pablo / Passo Fundo: Prefeitura de San Pablo: IFIBE.
- Carvalho, J. S. F. (2007). Uma idéia de formação continuada em educação e direitos humanos, pp. 471-476. En R. M. Godoy Silveira; A. Alves Dias; L. De F. Guerra Ferreira; M. L. Pereira de Alencar Mayer Feitosa y M. de N. Tavares Zenaide (Orgs.), *Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. Paraíba: J. Pessoa / Editora UFPB.

- Carvalho, J. S. F. (2016, 2 de agosto). Carta aberta a um deputado contrário à “doutrinação” nas escolas. *Revista Educação*, pp. 01-07. Disponible en <http://revistaeducacao.com.br>. Acceso 27 de agosto de 2017.
- Carvalho, M. E. P.; Andrade, F. C. B. y Menezes, C. S. de M. (2009). *Equidade de gênero e diversidade sexual na escola: por uma prática pedagógica inclusiva*. Paraíba: J. Pessoa Editora Universitária.
- Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos. (2008). *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos*. Brasília: Secretaría Especial de Derechos Humanos.
- Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos. (2013). *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – Edição Especial Cidade de São Paulo*. Brasília: SDH / MEC / MJ / UNESCO / SMDHC.
- Correa, C. (2011). Programas de reparación para violaciones masivas de derechos humanos: lecciones de las experiencias de Argentina, Chile y Perú, pp. 441-476. En Reátegui Félix (Ed.), *Justicia Transicional: manual para América Latina*. Brasília / Nueva York: Comisión de Amnistía, Ministerio de Justicia / Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Cruz, R. R. P. (s.f.). Normativa da educação em direitos humanos nas Nações Unidas e no Brasil. *Revista Âmbito Jurídico*. Disponible en <http://www.ambito-juridico.com.br>. Acceso 27 de agosto de 2017.
- Dornelles, J. R. W. (2014). Reflexões sobre os desafios para a educação em direitos humanos e a questão democrática na América Latina, pp. 201-222. En A. M. Rodino; G. Tosi; M. de N. Tavares Zenaide y M. B. Fernández (Orgs.), *Cultura e educação em direitos humanos na América Latina*. Paraíba: J. Pessoa / Editora UFPB.
- Flowers, N. y Shiman, D. A. (2007). *Educação de professores e a visão de direitos humanos*, pp. 253-273. En R. P. Claude y G. Andreopoulos (Orgs.), *Educação em Direitos Humanos para o Século XXI*. San Pablo: EDUSP/ NEV-USP. (Trad. de A. L. Pinheiro).
- Freire, P. (2003). *Pedagogia do oprimido*, 35ª edición. San Pablo: Paz e Terra.
- Freire, P. (2013). *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*, 46ª edición. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- Giacomi, I. R. (2012, noviembre). El derecho a la identidad de género de niñas, niños y adolescentes. *Derechos Humanos*, 1(1), 101-115, (Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación).
- Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH). (2017, 11 de abril). *IDDH apresenta na ONU a situação do Direito à Educação no Brasil*. Disponible en <http://iddh.org.br/noticias/iddh-apresenta-na-onu-situacao-do-direito-a-educacao-no-brasil/>. Acceso 27 de agosto de 2019.
- Magendzo, A. (2007). Os problemas de planejamento na educação em direitos humanos nas democracias latinoamericanas em processo de restauração, pp. 667-686. En R. P. Claude y G. Andreopoulos (Orgs.), *Educação em Direitos Humanos para o Século XXI*. San Pablo: EDUSP/ NEV-USP. (Trad. de A. L. Pinheiro).
- Magendzo, A. (2014). La educación en derechos humanos y la justicia social em educación, p. 145-163. En A. M. Rodino; G. Tosi; M. de N. Tavares Zenaide y M. B. Fernández (Orgs.), *Cultura e educação em direitos humanos na América Latina*. Paraíba: J. Pessoa / Editora UFPB.
- Nunes, I. (2013). Um olhar sobre a diversidade no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: contribuição à formação universitária, pp. 177-218. En A. M. Monteiro Silva. (Org.), *Educação Superior: espaço de formação em direitos humanos*. San Pablo: Cortez.
- Rede Brasil Atual. (2017, 14 de agosto). *PMs invadem audiência pública na UNIFESP sobre direitos humanos nas escolas*. Disponible en <http://www.redebrasilatual.com.br/>. Acceso 27 de agosto de 2019.
- Rodino, A. M. (s.f.). *Educación para la vida en democracia: contenidos y orientaciones metodológicas*, pp. 01-16. Disponible en <http://www.dhnet.org.br/educar>. Acceso 27 de agosto de 2017.
- Rodino, A. M. (2014). La institucionalización de la educación en derechos humanos en los sistemas educativos de América Latina (1990-2012): avances, limitaciones y desafíos, pp. 61-82. En A. M. Rodino; G. Tosi; M. de N. Tavares Zenaide y M. B. Fernández (Orgs.), *Cultura e educação em direitos humanos na América Latina*. Paraíba: J. Pessoa / Editora UFPB.
- Rodrigues, A. W. (2014). Relatos da juventude: uma experiência de valorização do protagonismo infante-juvenil, pp. 134-145. En 1°. *Prêmio Municipal de Educação em Direitos Humanos da Cidade*

- de São Paulo: Relatos de Experiência*. San Pablo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.
- Sacavino, S. (2012, enero-junio). Direitos humanos, reconhecimento e educação. *Espaço pedagógico: Revista da Faculdade e do Programa de Pós-Graduação em Educação*, 19(1), 9-19, (Passo Fundo, Universidade do Passo Fundo).
- Safatle, V. O. (s.f.). Brasil na era dos esgotamentos da imaginação política. *Caros Amigos*, (San Pablo). Disponible en <http://www.carosamigos.com.br/index.php/cotidiano/7126-o-brasil-na-era-dos-esgotamentos-da-imaginacao-politica>. Acceso 27 de julio de 2016.
- Schilling, F. (2014). *Educação e Direitos Humanos: percepções sobre a escola justa*. San Pablo: Cortez.
- Tavares, C. (2011). Educação em direitos humanos: diretrizes e prática educativa, pp. 31-42. En F. Pini Rodrigues de Oliveira y C. V. Moraes (Orgs.), *Educação, Participação Política e Direitos Humanos*. San Pablo: Editora e Livraria Instituto P. Freire.
- Viola, S. E. A. (2007). Direitos humanos no Brasil: abrindo portas sob neblina, pp. 119-133. En R. M. Godoy Silveira; A. Alves Dias; L. De F. Guerra Ferreira; M. L. Pereira de Alencar Mayer Feitosa y M. de N. Tavares Zenaide (Orgs.), *Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. Paraíba: J. Pessoa / Editora UFPB.
- Viola, S. E. A. (2010). Políticas de Educação em Direitos Humanos, pp. 15-40. En A. Silva, M. Monteiro y C. Tavares (Orgs.), *Políticas e fundamentos da educação em direitos humanos*. San Pablo: Cortez.
- Viola, S. E. A. y Zenaide, M. de N. T. (2010). A produção histórica dos direitos humanos, pp. 141-170. En L. de F. Guerra Ferreira; M. de N. Tavares Zenaide y A. Alves Dias (Orgs.), *Direitos Humanos na educação superior: subsídios para a Educação em Direitos Humanos na Pedagogia*. J Paraíba: J. Pessoa / Editora UFPB.
- Zenaide, M. de N. T. (2014). Linha do tempo da educação em direitos humanos na América Latina, pp. 29-60. En A. M. Rodino; G. Tosi; M. de N. Tavares Zenaide y M. B. Fernández (Orgs.), *Cultura e educação em direitos humanos na América Latina*. Paraíba: J. Pessoa / Editora UFPB.

EL (NO)SUJETO INMIGRANTE PRODUCIDO POR EL ESTADO DE EXCEPCIÓN PERMANENTE

Un breve análisis de la Ley de Migraciones de Brasil

Hermes Corrêa Dode Jr.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se utilizará la expresión (no)sujetos para hacer referencia a individuos que, como consecuencia de la utilización de las normas o políticas de excepción, son excluidos del Estado-nación. Es oportuno destacar que existe una gama interminable de sujetos excluidos del Estado-nación, pero como el objeto de estudio aquí tratado es la inmigración, se aprovechará esa nomenclatura para indicar la exclusión que viven las personas inmigrantes en plena Era Moderna. Para profundizar más la cuestión de los (no)sujetos, se toman en cuenta, para explicar esa terminología, los *ethos* de excepción, la idea de *bando* y, principalmente, los conceptos de *nuda vida* y *Homo Sacer* de Agamben y de *amigo y enemigo* de Carl Schmitt. Este punto merece destacarse por el hecho de que introduce en el cuerpo del trabajo la idea de cómo esos sujetos serán excluidos del Estado-nación y cómo, a lo largo de siglos y décadas, aún lo son por medio de normas migratorias justificadas por los paradigmas securitario y mercantilistas.

En el segundo punto del artículo se hará un breve análisis de la nueva Ley de Migraciones, la Ley N° 13. 445/2017, que entró en vigencia en noviembre de 2017. Dicho dispositivo fue de suma importancia para que la política migratoria en Brasil estuviese guiada por el paradigma de los Derechos Humanos, o sea, para que el derecho de migrar no estuviese calcado en los antiguos paradigmas producidos

por la legislación anterior (Estatuto del Extranjero Ley N° 6.815/80). Para ello, se destacará la relevancia de la nueva Ley migratoria dentro de los contextos de flujos migratorios existentes en el país, aunque ese flujo aún sea ínfimo en comparación con otros países del continente y del mundo. Incluso así hubo un crecimiento significativo, factor que presionó a las autoridades para que aprobasen la nueva legislación sobre el tema con la intención de responder a tales demandas. Asimismo, serán señalados los retrocesos causados por los vetos del entonces presidente de la República, Michel Temer, un factor cuya consecuencia fue que la ley retrocediese en algunos puntos. Finalmente, se analiza el contenido del Reglamento N° 9.199/2017, el cual surge con el objeto de reglamentar la nueva Ley migratoria y que, por ser excluyente, podrá desfigurar totalmente la nueva legislación.

Por último, en un tercer momento, se cruza el marco teórico con la nueva Ley migratoria con la intención de contribuir al debate migratorio, relacionándolo con la lógica de excepción permanente que es legitimada por la legislación. En esa perspectiva, es de inmensa importancia servirse de los aportes teóricos elaborados por Agamben sobre la exégesis del *estado de excepción* y sobre la lógica de la soberanía calcada en los postulados de exclusión de ese (no)sujeto inmigrante a través de la nacionalidad y de la ciudadanía.

LA TRANSFORMACIÓN DEL MIGRANTE EN (NO)SUJETO EN EL ESTADO PERMANENTE DE EXCEPCIÓN

En 2018, el número de personas refugiadas superó la barrera de los 70 millones.¹ Si bien uno de los factores que impulsaron esa “ola” migratoria fueron los conflictos existentes en Siria y la crisis en Venezuela, Brasil también sufre el efecto de este flujo de desplazamiento provenientes de países como Venezuela, Senegal, Haití y Siria.

Según datos de la OIM (2019), se calcula que existen en el mundo 272 millones de inmigrantes, número equivalente a solo el 3,5% de la población global. Considerando que hay una proporción relativamente pequeña, no hay necesidad de usar el término “crisis” migratoria, ni tampoco la construcción de políticas securitarias y económicas cuya finalidad sea prohibir ese flujo.

Esa creciente entrada de extranjeros generó ciertas rugosidades (Redin, 2013, p. 20) en la sociedad, las que pueden justificarse por su localización en el interior del debate más amplio acerca de las dificultades relativas a la consagración de la inclusión de las personas

1 Datos extraídos del informe “Tendencias Globales” (ACNUR, s.f.).

inmigrantes² dentro del espacio público. Tópico que, desde la inauguración del Estado Democrático de Derecho, cobró relevancia y pasó a componer el escenario nacional e internacional de la temática de los Derechos Humanos (p. 36). En ese sentido, “la modernidad se apropia del inmigrante”, eso presupone su exclusión. Entonces, esta propuesta deconstructiva cree que los Derechos Humanos necesitan ser vistos a partir de un “derecho de acción” del inmigrante en el espacio público, o sea, tener “derecho a tener derechos” (Redin, 2013. p. 208).

En consecuencia, se verifica una práctica jurídica calcada en la “emergencia migratoria”, y el Decreto Ley es uno de los dispositivos más utilizados en las democracias modernas para intentar contener esos flujos. En esa articulación de carácter excluyente se encuentra el inmigrante como principal sujeto de esos actos que –por medio de directivas o “políticas gubernamentales” de carácter securitario– transforman a ese sujeto en un (no)sujeto, que es totalmente excluido del Estado-nación. La justificación alegada por los Estados es siempre de índole económica y securitaria. Tales argumentos están íntimamente vinculados a la idea de *gubernamentalidad* explicada por Foucault en su libro *Seguridad, Territorio, Población*, en el cual un Estado administrativo controla todas las ramas de la sociedad mediante instrumentos de poder para mantener el *status* vigente, es decir, el mantenimiento pleno del Estado-nación moderno.

El término utilizado por Michel Foucault para determinar la forma en que el Estado es gestionado para controlar a la población, al reglamentar, por medio de instituciones de control un Estado que ya no es entendido puramente como territorialidad sino por sum masa ocupada, rompiendo las barreras del territorio y subvirtiendo la lógica del Estado-nación. Así son utilizados instrumentos de control a través de su saber económico y dispositivos de violencia (Foucault, 2006). La imagen aquí ilustrada muestra claramente cómo Foucault entendía la lógica de los dispositivos. En un pasaje, Agamben, en su libro *¿Qué es lo Contemporáneo?*, citando a Foucault, intenta dilucidar la forma en que este entendía la función de los dispositivos. Según el filósofo francés, el dispositivo se reduce a reacciones positivas de la ley para articular los dominios del poder estatal, actuando en las relaciones sociales y en los “juegos” de poder. El carácter universalista

2 Al utilizar la palabra Inmigrante, estaré englobando tanto la idea de Inmigrante Pobre como la idea de Refugiado. Si bien es muy cierto que la ACNUR recomienda diferenciar Inmigrante de Refugiado, el tema propuesto en este trabajo es abordar las teorías que generan la exclusión del otro; en este sentido, cabe la definición de Inmigrante para los dos, ya que ambos sufren ese mismo tipo de violación.

del dispositivo era entendido tanto por Foucault como por Agamben, punto en que los dos concordaban.

Es importante destacar el carácter cristiano y teológico que los Estados neoliberales occidentales absorbieron, ya que cargan consigo el pensamiento universalista del cristianismo, sustituyendo a la santísima Trinidad cristiana (Padre, Hijo y Espíritu Santo) por elementos formadores del Estado-nación. Cristo es representado en la economía, santificándola y suprimiendo la *acción*, ya que el hombre se encuentra en total alienación. Así, siendo el “dispositivo”, la acción de Dios (soberano) es el poder de controlar por medio de las estructuras de gobierno la vida de los sujetos, que ya no poseen la capacidad de contestar tales acciones déspotas. Se trata de una pura actividad violenta sin fundamento alguno en la concepción del Ser (Agamben, 2009, p. 37).

Aquí surge el carácter excluyente de esa relación: aunque algunos sujetos puedan ascender a ese “imperio” de la protección jurídica estatal, fomentada por mantras neoliberales de libertad, igualdad y fraternidad, terminan abdicando de ciertas libertades. También están los sujetos que quedan fuera de ese sistema o los que ascienden de forma limitada: estos serán golpeados por la violencia sistémica producida por esa relación de exclusión. De esa manera, Agamben afirma que:

Tenemos así dos grandes clases, los seres vivientes (o las sustancias) y los dispositivos. Y, entre los dos, como tercero, los sujetos. Llamo sujeto a lo que resulta de la relación o, por así decir, del cuerpo a cuerpo entre los vivientes y los dispositivos. Naturalmente, las sustancias y los sujetos, como en la vieja metafísica, parecen superponerse, pero no completamente (ídem, p. 39).

Lo que lleva a reflexionar que los dispositivos aquí mencionados son instrumentos de manipulación de las relaciones de fuerza, con una lógica racional, teniendo la capacidad de “orientar” a esos (no)sujetos a repetir la aceptación de la praxis dominante en Occidente, que están íntimamente ligados a las estructuras del saber. A partir de la nítida percepción de que el Estado Liberal proporciona la libre elección, se cae en las viejas trampas de la universalización. En tiempos actuales, la libre elección solo puede ser fruto de un desprendimiento cultural del sujeto con el mundo y de su propia vida privada, sin que haya espacios para el multiculturalismo, o sea, la sociedad neoliberal de consumo exige actitudes que tengan la pretendida idea de común, valores que serían inherentes a todas las personas (Žižek, 2010, p. 40).

Lo que se constata es que el dispositivo es un puente de vinculación que el Estado necesita para el control de esos (no)sujetos, no solo por medio de prácticas de discursos, sino también por reglamentos legales, proyectos arquitectónicos, decisiones administrativas,

pensamientos filosóficos y tecnologías. Por lo tanto, esos dispositivos, que aquí pueden llamarse “dispositivos de seguridad”, son capaces de excluir al inmigrante, condenándolo a la *nuda vida* por medio del discurso de la seguridad jurídica y económica. Esa exclusión es creada por el *estado de excepción* permanente, que, por medio de Decretos Ley y Reglamentos –poder discrecional de las autoridades para decidir en materia migratoria– causa la exclusión de los migrantes, acarreando un crecimiento gigantesco en las prácticas de control, principalmente las relacionadas con la inmigración.

Queda claro que los dispositivos serán responsables para determinar cuáles serán los categorizados como sujetos y cuáles serán caracterizados como indeseables, o sea, por medio de una legislación que generalmente posee un carácter administrativo, el soberano determina quién tendrá derecho a ser ciudadano, dejando a los otros “fuera de la sociedad”. Agamben (2007b, p. 29) denomina a ese fenómeno el *Homo Sacer*, un sujeto despojado totalmente de su ciudadanía –un (no)sujeto–, pues integra el orden social, pero con un carácter de subversión de la lógica de ciudadanía, o sea, es admitido y excluido al mismo tiempo. El Estado lo reconoce como un ser humano, pero no lo considera un ciudadano por su condición de inmigrante, dado que este no posee todos los requisitos jurídicos que permiten su entrada en el Estado-nación.

El *estado de excepción* se vuelve una forma naturalizada y asimilada de las democracias occidentales. La exclusión del inmigrante es una práctica de rutina del gobierno, que se sirve de los aparatos de control migratorio. Así, promueve un sentimiento de legitimación de la exclusión de las personas inmigrantes, ya que gran parte de la población nacional cree que la segregación de esos (no)sujetos, mediante la legislación migratoria, es una justificación plausible para el discurso de la *securitización*. El inmigrante es sometido a un proceso violento, como por ejemplo el de los campos de selección y confinamiento de inmigrantes existentes en Europa. El caso brasileño es menos extremo, pero no menos violento: el sujeto no asciende a la ciudadanía plena, ya que la legislación no lo reconoce como un sujeto dotado de plenos derechos, subyugándolo a la marginalidad de la sociedad.

El “Privilegio Teórico de la Soberanía” (Foucault; *apud* Agamben, 2012, p. 13), en el cual el Estado-nación es investido, es el factor preponderante en la exclusión de ese sujeto. La estructura estatal es utilizada para la exclusión del inmigrante, obligándolo a actuar de forma “clandestina”, porque existe un interés del Estado en producir sus *hominis sacri*, dado que la excepción siempre estuvo íntimamente ligada a la formación del Estado-nación. Así se generan, dentro y fuera de las estructuras, sujetos de los que el capitalismo económico se apropia

en su forma más perversa. De esa manera, las personas migrantes son controladas por el Estado y por el Mercado.

En ese sentido, el Estado se apropia del “alma política” de la personas migrante, lo que Hannah Arendt (2014, p. 242) llamaría el “acto de practicar la acción”, al ser este incapaz de apropiarse del espacio público porque el Estado se apropia de su ciudadanía. El extranjero es entregado al absoluto de la ley.

La estructura soberana de la ley tiene su vigencia en el *estado de excepción* como un dispositivo y no como una Ley de hecho. Aunque este dispositivo tenga carácter de ley, en realidad, este solo tendrá lo que Agamben llama “fuerza de ley”, ya que existe algo lineal en ese actuar políticamente, de carácter decisionista, que se encuentra dentro y fuera del derecho. Por esa razón, es de suma importancia comprender el concepto de *bando*.

La perspectiva aquí mostrada reafirma que la lógica de Excepción Permanente está fundamentada en un *nómos*, que rompe con las estructuras jurídicas fundamentales generando el poder soberano. Esa soberanía del *nómos* es efectivizada por una violencia que solo se justifica, en la actualidad, para el mantenimiento del orden económico y estatal. Dicha violencia es operada de la forma más fuerte posible, dado que no existe una ley fundamental que la justifique, aunque la propia ley sea un acto de construcción sistémica de la violencia. El Poder Soberano hereda la idea de santificación de la decisión: es como si sus actitudes representasen la voluntad general del *bando*, una especie de padre protector cristiano occidental. El *nómos* es el poder que divide violencia y derecho, consagrando así en el derecho occidental el derecho a la violencia. En esta perspectiva se funde el pensamiento político moderno de un Estado de Emergencia Permanente, en el cual la violencia del abandono de los (no)sujetos por la ley es justificada simplemente por el derecho a la violencia.

Para Agamben el *nómos* es el principio que subyace en la soberanía del Estado, legitimador de la violencia sistémica en la contemporaneidad, siendo derecho y violencia algo complementarios. Así se asienta el poder soberano, umbral en que la violencia se produce derecho y el derecho se produce la violencia, con el fin de armonizar comportamientos (Agamben, 2012, p. 38). Aquí un eje clave, la violencia es generada con el intuito de propiciar universalidades. Se utiliza la idea de que los fines justifican los medios, para poder responder de forma simple a toda problemática existente en el mundo actual. Lo que demuestra cuán lejos se está de una liberación total del Ser, creando un Estado en el cual el soberano decidirá cada vez que surja una excepción, tipificando la diversidad y masacrándola, creando la *nuda vida*. “El sujeto final, que se trata de excluir y al mismo tiempo incluir en

la ciudad, es siempre por medio de la *nuda vida*" (Agamben, 2017, p. 235). Es en esta rueda constante que se vive.

LA LEY N° 13.445/2017 Y LA TENTATIVA DE MODIFICAR LA POLÍTICA MIGRATORIA DE EXCEPCIÓN

Este punto se refiere a la nueva Ley migratoria (Ley N° 13.445/2017) y a los avances que ella produjo en la materia en Brasil, lo que constituyó una divisoria de aguas de la política migratoria nacional, aunque sobre ella pesan algunas críticas. Durante estas cuatro décadas (de 1980 a 2017), los activistas, investigadores y personas que trabajan con Derechos Humanos lucharon por una nueva ley migratoria en Brasil que rompiera con el paradigma mercantilista y securitario presente en el Estatuto del Extranjero de 1980 (Ley N° 6.815/1980). La aprobación de la nueva Ley de Migraciones (Ley N° 13.445 del 24 de mayo de 2017) no trajo avances significativos. La nueva Ley migratoria tiene como principio tratar a la inmigración como un derecho humano, y ya no como una política de seguridad de Estado. Por consiguiente, Brasil se convierte en uno de los pocos países en tratar a la inmigración según esta perspectiva de Derechos Humanos.

En un breve análisis sobre la nueva Ley migratoria, se puede observar que su construcción dogmática y principialística está calcada de las normas de Derechos Humanos, a total diferencia de la antigua ley. Si bien se trata de un avance innegable, es de suma importancia destacar que el entonces presidente Michel Temer la sancionó con veinte vetos.

Con la aprobación de esta nueva Ley migratoria, Brasil da un salto importante en la comprensión de los flujos migratorios. Es obvio que algunos conceptos, como el de nacionalidad y ciudadanía, aún quedan intactos, dado que una modificación para tales requisitos requeriría una reforma constitucional. Sin embargo, es correcto afirmar que la nueva legislación busca comprender una dinámica migratoria, cuyos movimientos se encuentran presentes en los países del Norte y en los países del Sur.

En las últimas décadas, el Estado brasileño observó que el flujo migratorio aumentó de forma considerable. En el período de 2010 a 2015, la inmigración creció un 20%, llegando a un total de 713.000 inmigrantes (Ministerio de Justicia, 2016). De este contingente, 207.000 son oriundos de países sudamericanos, y dicho volumen aumentó un 20% en el período actual. Especialistas en estadísticas consultados por el Ministerio de Justicia proyectan que ese número aumentará y alcanzará una marca del 29%, aunque la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2018) alega que estos datos no corresponden de

manera exacta a la realidad, ya que no son precisos debido a la dificultad para contabilizar a los inmigrantes “clandestinos”.

En números generales, entre los países sudamericanos, Brasil es el tercer país que más inmigrantes recibe, se ubica detrás de Venezuela con 1,4 millones de inmigrantes en una población de 31,57 millones, y de Argentina con casi 2,1 millones de inmigrantes en una población de más de 44 millones de habitantes (óp. cit.). Los números brasileños son ínfimos, y no representan ni el 0,3% de todos los habitantes del país, a diferencia de los otros dos países donde hay una representatividad de casi el 5% de los habitantes (ídem). Pese a lo anterior, el aumento en la cantidad de migrantes demuestra que la antigua política migratoria existente en el país ya no daba abasto con las nuevas dinámicas migratorias. El Estatuto del Extranjero de Brasil tenía una estructura legal enyesada y excluyente, que imposibilitaba que las personas migrantes se insertaran en el Estado-nación.

Se sabe que la simple aprobación de una ley no tiene la capacidad de cambiar todo un pensamiento jurídico de los agentes migratorios y de la población nacional como un todo, dado que durante décadas se construyó un imaginario securitario y mercadológico en materia de inmigraciones que reforzó una política calcada en la eugenesia étnico-racial. Sin embargo, la aprobación de esa ley puede proporcionar una dinámica moderna y eficaz que posibilite dirimir algunos conflictos existentes entre nacionales y extranjeros. De acuerdo con las palabras de Glaucia Assis (2018), la aprobación de la nueva Ley de Inmigración era de suma importancia dado que la legislación actual era anacrónica. La autora afirma que:

La Ley N° 6.815/1980 se considera una ley de carácter autoritario y en ella está presente la lógica de la seguridad nacional, no contemplada de esa forma una perspectiva de derechos humanos, ya sea de inmigrantes extranjeros en Brasil, o de inmigrantes brasileños en el exterior. Es, por lo tanto, una ley anacrónica, desfasada y que necesita urgentemente un nuevo estatuto del extranjero, según ha sido señalado por varios estudiosos y un conjunto de entidades, asociaciones y grupos que trabajan con inmigrantes (pp. 609-336).

La legislación era bastante restrictiva a la entrada de inmigrantes y no satisfacía las necesidades de esos nuevos flujos. Hubo acaloradas discusiones, muchas veces sin propósito, sobre la aprobación de la Ley N° 13.445/2017. Investigaciones realizadas por la Fundación Getúlio Vargas indican que gran parte de la población brasileña no tenía la más mínima idea de cómo sería la nueva legislación migratoria (Ruediger, 2017, pp. 1-7). Ese desconocimiento resultó en una ola de protestas, y en muchas ciudades hubo agresiones a inmigrantes que trabajan en el

comercio informal. Un gran ejemplo son los senegaleses en ciudades como Florianópolis, en Santa Catarina, Porto Alegre, Caxias do Sul, Bagé y Pelotas en el estado de Rio Grande do Sul. Diariamente hay noticias sobre la existencia de represión estatal, en especial con relación a los senegaleses que son víctimas de los delitos de xenofobia y racismo por parte de los agentes de policía y de la población local. La recepción de estos “extranjeros” es uno de los conflictos que las ciudades brasileñas no saben manejar (Torres, 2017).

Inclusive desde antes de su aprobación, la Ley N° 13.445/2017 sufrió presiones y ataques en las redes sociales y medios *offline*, orquestados por grupos y movimientos políticos conservadores, como así también en las tribunas del Congreso, a través de los discursos de diputados, senadores, de la Policía Federal y el Ministerio de Defensa (*Folha de São Paulo*, 2017). La Policía Federal y el Ministerio de Defensa, por otro lado, ejercieron un rol importante para que el presidente de la República sancionase la ley con algunos vetos; vetos a los cuales Itamaraty [Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil] y los movimientos y asociaciones vinculados a la temática migratoria y de Derechos Humanos se oponían. Sin embargo, en este juego de fuerzas, prevaleció el lado conservador. Así, la sanción de la Ley N° 13.445/2017 incluyó veinte vetos del presidente de la República³ que pueden perjudicar su carácter humanitario.

LAS PROBLEMÁTICAS CREADAS POR EL DECRETO LEY N° 9.199/2017 Y LOS OBSTÁCULOS PARA LA EFECTIVIZACIÓN DE UNA LEGISLACIÓN MIGRATORIA HUMANIZADA

El Decreto N° 9.199/2017 (decreto que reglamenta la Ley N° 13.445/2017) tiene 318 artículos, mientras que la Ley N° 13.445/2017 tiene 121. De este modo, el reglamento tiene el triple de dispositivos si se lo compara con la nueva ley, e ignora, según Rodrigo Borges Delfim (2017), la mayoría de los pedidos realizados por las organizaciones pro-migración. El decreto posterga la reglamentación de puntos de suma importancia, como la visa de residencia por razones humanitarias y la inexistencia de plazo y requisitos claros para la emisión de visas por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Justicia y de Seguridad Pública y el de Trabajo. De ahí, la importancia de discutir y problematizar la intención de los entes estatales de seguir tratando a la inmigración bajo los paradigmas del mercado y de la seguridad, que la Ley N° 13.445/2017 se propone superar. También

3 Atribución concedida por el artículo 66, § 1° de la Constitución Federal de 1988. Disponible en <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-veto-152813-pl.html>. Acceso 18 de diciembre de 2017.

se puede mencionar la permanencia del término “inmigrante clandestino” y la posibilidad de la pena de prisión para inmigrantes irregulares a pedido de la Policía Federal (artículo 211 del Reglamento), que va totalmente en contra de la redacción de los artículos 3 y 123 de la Ley N° 13.445/2017, que resalta: “nadie será privado de su libertad por razones migratorias” (ídem).

Es importante mencionar la Carta Abierta del 15 de agosto de 2017, firmada por decenas de instituciones de la sociedad civil,⁴ que señala los principales *ethos* de excepción contenidos en el Reglamento que están en disonancia, inclusive, con la Constitución Federal.

Se observa que hay un retroceso, que hace que las asociaciones civiles pro-migración y Derechos Humanos estén atentas a la aplicación de la nueva legislación, ya que, al aprobar el Reglamento, aún se mantiene la idea de inmigración *vis à vis* vinculada a la teoría de la seguridad nacional. Asimismo, se menciona el contenido del artículo

4 Presenta serias lagunas y, además, posterga a “actos ministeriales futuros” criterios y condiciones para el acceso a derechos. Mantiene posibilidades de arbitrariedades y discrecionalidades, al no disciplinar y definir términos amplios previstos en ley, como “actos contrarios a los principios y objetivos constitucionales”. Mantiene la confusión entre justicia penal y migración, cuando condiciona el acceso al derecho de migrar a la ausencia de antecedentes penales y condena penal, concretando una doble penalización. Mantiene a la persona esperando la expulsión en Brasil sin posibilidad de regularización migratoria. El proyecto contradice a la Ley, que garantiza la no criminalización de migrantes por su condición migratoria, y prevé la prisión de migrantes debido a su condición migratoria. Incluye la previsión de prisión para fines administrativos, práctica vedada por la Constitución Federal. Dificulta o restringe las posibilidades de reunión familiar. Reduce de 90 a 30 días el plazo para que el migrante se presente ante la Policía Federal luego de la publicación en el D.O.U. [Boletín Oficial], con el objeto de regularizar documentos/residencia permanente. No establece parámetros sobre las condiciones, plazos y requisitos para la emisión de una visa humanitaria, considerando que se trata de uno de los temas más emblemáticos del nuevo conjunto normativo sobre migraciones en Brasil. Crea un sistema complejo e intrincado de tipologías de visas y residencias, sujetando el acceso a los documentos con las motivaciones, ocupaciones y condiciones limitadas y provisorias. Restringe la obtención de la visa de trabajo y no aclara qué quiere decir con prioridad para “mano de obra estratégica”, manteniendo la lógica selectiva del Estatuto del Extranjero. Mantiene la actual práctica del uso del “protocolo” que restringe el acceso a derechos ya garantizados. Al detallar solo algunos motivos (“por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a grupo social u opinión política”) que determinan la “no devolución”, reduce el concepto de refugio, en la medida en que esas no son las únicas razones que amenazan la vida de las personas. Da poder a la Policía Federal para disciplinar sobre temas centrales como deportación, expulsión y repatriación, a través de una Resolución. La Policía Federal, sin embargo, es un ente subordinado que aplica las normativas y no puede regularlas o ser discrecional en la materia. Es aplicador de la normativa y no formulador de reglas. No hay plazos previstos para ediciones de actos complementarios, ni tampoco la previsión de participación social en sus elaboraciones.

38 de la Ley N° 13.445/2017, el cual mantiene la actividad de control de entrada y salida de los inmigrantes al país bajo la administración de la Policía Federal, mostrando la dificultad de las instituciones brasileñas para ocuparse del tema migratorio de manera más libertaria y humanitaria, incluso cuando su enumeración de principios establece expresamente la forma en que debe ser interpretada la legislación.

Así, en el artículo 3° de la Ley N° 13.445/2017 se enumera una lista de principios que garantizan una interpretación hermenéutica y humanitaria, pero estos fueron desconsiderados por el Reglamento N° 9.1999/2017.

En un breve análisis se observa que, a pesar de los vetos y del Reglamento, la nueva Ley de Migraciones es revolucionaria e importante en el escenario brasileño e internacional, en el cual se pretende una mayor apertura para los flujos migratorios con la finalidad de humanizar esas relaciones. El antiguo Estatuto del Extranjero era una legislación muy restrictiva, cuya intención era mantener al inmigrante en la “clandestinidad” e inclusive permitía su criminalización. Fue lo que se buscó superar con la nueva legislación, a pesar de los dispositivos de carácter securitario incluidos en su propio texto y, posteriormente, en el Reglamento. Es importante destacar que la aprobación de esa legislación constituyó un parte aguas en la política nacional migratoria. Sin embargo, claramente debe prestarse atención a los posibles retrocesos que el Reglamento puede causar, posibilitando un entendimiento económico y securitario del control migratorio.

La aplicabilidad de la Ley N° 13.445/2017 es un punto por revelar. Sabemos que los principios enumerados en el artículo 3° tienen un carácter vinculado a los Derechos Humanos y abogan por la no criminalización del inmigrante. Sin embargo, los vetos del presidente de la República generaron preocupación acerca del futuro de la nueva legislación migratoria, ya que tratan a la inmigración nuevamente a partir de un prisma securitario y económico. En lo referente a la ciudadanía, no hubo avances porque la Constitución no permite modificar las cuestiones referentes a las diferencias entre inmigrantes y nacionales. Estos son los problemas que se encuentran presentes en el ordenamiento jurídico nacional (MIGRAIDH, 2017).

El Reglamento N° 9.199/2017 desconfigura, de cierta forma, algunos principios consagrados en la Ley, pues enumera una serie de dispositivos que pueden contradecir el principio humanitario que esta se propone a través del mantenimiento de la restricción de derechos (ídem). Además, el Gobierno Federal de Brasil desde marzo de 2020, aprovechando la crisis sanitaria derivada del virus covid-19, viene emitiendo sucesivas ordenanzas interministeriales (de carácter administrativo) destinadas a cerrar las fronteras a la población migrante

reconocida como refugiada. Actualmente, en las fronteras brasileñas, el estado de excepción permanente se está materializando explícitamente. Tales medidas violan la legislación ordinaria vigente en materia de migración y refugio, así como la Constitución Federal y las normas internacionales de derechos humanos.

En particular, se destacan las violaciones sufridas por los inmigrantes venezolanos en la frontera seca brasileña, donde tienen prohibido ingresar y están a merced de la violencia estatal sistémica. Dicho cierre no impidió la inmigración venezolana a Brasil, pero exacerbó en gran medida sus vulnerabilidades. Ante el cierre de las fronteras tradicionales, los inmigrantes venezolanos han encontrado otras formas de ingresar al país, a través de rutas en la selva amazónica, altamente peligrosas. Según el Ministerio Público Federal para comienzo de 2021 en Roraima hay aproximadamente 5.000 inmigrantes venezolanos indocumentados (MPF nota técnica 01/21). Estos inmigrantes se encuentran confinados en la ciudad fronteriza de Pacaraima y en la capital Boa Vista, siendo impedidos de participar de los programas de interiorización y acogida que impulsa el gobierno federal, lo que los expone a vivir en un verdadero estado de excepción. Se percibe que aun con la emisión de una nueva ley de inmigración en Brasil, existe la posibilidad de que el poder ejecutivo de manera discrecional impida la efectividad y protección de los refugiados e inmigrantes que intentan ingresar al territorio nacional, este es el resultado de una construcción jurídica que posibilita la constante exclusión de determinados sujetos del Estado-nación.

CONCLUSIÓN

Se observó cómo el aparato se forja para que las estructuras de poder se mantengan intactas, es decir, para que la lógica mercadológica y securitaria permanezca y los conflictos internos sean apaciguados por la fuerza de ley ejercida por el soberano. Se discutió la teoría del *estado de excepción*, punto de total relevancia para el trabajo.

Se mencionó cómo se producen esos (no)sujetos. Los cuales son excluidos de la ciudadanía por medio del aparato estatal y de las normas positivas, con la justificación de mantenimiento del *status* vigente. En ese punto, el trabajo avanzó en la discusión acerca de la manera en que las normas de derecho producen *homini sacri*, es decir, una *nuda vida* que se genera constantemente en las grandes ciudades del mundo.

Esos (no)sujetos son producto del Estado-nación. Sin ellos, el Estado no sería capaz de mantenerse en la estructura en que se encuentra hoy. Se reflexionó sobre el actual papel del Estado en la Modernidad y si realmente este posee un poder soberano, teniendo el carácter de

decisionista que determina quién debe vivir o morir; ser sujeto o (no) sujeto. A medida que se avanza sobre estos debates, queda claro que las estructuras estatales securitarias actúan de forma coordinada con las estructuras mercantilistas, en el sentido en que ya no se distingue qué es público y qué es privado. Por ello, la cuestión de la inmigración es tratada en la actualidad de manera utilitarista. En momentos mercantilístamente interesantes para la economía, pero el Estado-nación abre las fronteras y, en momentos de crisis, las cierra. Esa lógica es posible por los *ethos* de excepción que permiten las legislaciones occidentales, dado que para muchos países la cuestión migratoria es vista como un riesgo para la seguridad estatal.

En este contexto, se sancionó una nueva legislación migratoria en Brasil (la Ley N° 13.445/2017) que, teóricamente, tiende a ser un parateguas en la política migratoria estatal. Inclusive, con algunos dispositivos de carácter securitario, la ley busca una aproximación a los paradigmas humanitarios. Sin embargo, se verifica que existe un largo camino por recorrer, ya que la problemática de los vetos desfiguró el ideal humanitario contenido en la legislación. Eso puede constatarse a partir del análisis de una serie de dispositivos de *excepción* en la nueva Legislación Migratoria y, principalmente, en el Reglamento N° 9.199/2017, que consagra el carácter utilitarista y securitario de la inmigración en Brasil.

Es muy temprano para demonizar o idolatrar dicha legislación, dado que su aplicación aún es reciente. De hecho, se observó un incremento en la entrada de venezolanos al país, y las noticias que provienen de los noticieros presentan un carácter xenófobo. El problema migratorio va mucho más allá de la simple producción de una nueva legislación, pasa por una “(re)construcción” de los postulados sociales. Los flujos migratorios son un hecho, y el movimiento de desplazarse es el acto más antiguo ejercido por el hombre. Estar en movimiento es la lógica de la humanidad. El hecho de que haya políticas restrictivas de ese derecho solo acarrea la exclusión de esas personas migrantes que, mediante la violencia sistémica por parte del Estado, pasan a ser simples objetos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. (s.f.). Tendencias Globales. Disponible en <https://nacoesunidas.org/numero-de-pessoas-deslocadas-no-mundo-chega-a-708-milhoes-diz-acnur/>. Acceso 10 de abril de 2020.
- Agamben, G. (2007a). *O Estado de exceção*. San Pablo: Boitempo.
- Agamben, G. (2007b). *O Estado de exceção como paradigma de governo*, Segunda edición. San Pablo: Boitempo.

- Agamben, G. (2009). *¿O que é Contemporâneo? e outros ensaios*. Chapecó: Argos.
- Agamben, G. (2012). *Homo Sacer: O poder soberano e a vida nua I*, Segunda edición. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Agamben, G. (2017). *O uso dos corpos: Homo sacer, IV, 2*. San Pablo: Boitempo.
- Arendt, H. (2011). *Origens do Totalitarismo*, Novena edición. San Pablo: Companhia Das Letras.
- Arendt, H. (2014). *A condição humana*, 10ª edición. Rio de Janeiro: Forense.
- Baeninger, R.; Bógus, L. M. y Moreira, J. B. M. (Orgs.). (2018). *Migrações Sul-Sul*. Campinas: UNICAMP.
- Borges Delfim, R. (2017, 21 de noviembre). Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços. *Migra Mundo*, (San Pablo). Disponible en <http://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/>. Acceso 1 de enero de 2018.
- Brasalini, G. (2011). *Estado de exceção Permanente: Soberania, Violência e Direito na Obra de Giorgio Agamben*. Campinas: UNICAMP. Tesis de Doctorado en Filosofía. Programa de Posgrado en Filosofía y Ciencias Humanas, Facultad de Filosofía, Universidad Estadual de Campinas, Brasil.
- Folha de São Paulo*. (2017, 16 de mayo). Movimento contrário à Lei de Migração faz protesto na Av. Paulista, (San Pablo). Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1884627-movimento-contrario-a-lei-de-migracao-faz-protesto-na-av-paulista.shtml>. Acceso 30 de enero de 2018.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio, Población. Curso en el Collège de France: 1977-1978*, Primera edición. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2014). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Galvão, J. (2012). *Sobre a Exceção Humana: Carta a Lacan, Jung, Schmitt*. San Pablo: Liberas.
- MIGRAIDH. (2017). Nota sobre a Sanção e os Vetos à Nova Lei de Migrações 13.445/2017. Disponible en <http://www.migraidh.ufsm.br/index.php/2016-03-29-11-45-18/35-nota-sobre-sancao-e-os-vetos-a-lei-de-migracoes-13-445-2017>. Acceso 10 febrero de 2018.

- Ministerio de Justicia, Brasil. (2016). Refugio en Números. Disponible en http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf. Acceso 20 de enero de 2018.
- Ministerio Público Federal (2021). NOTA TÉCNICA N° 01/2021/MPF/DPU/DPE-RR/MP-RR. Disponible en: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/atuacao-do-mpf/notas-tecnicas/nota-tecnica-conjunta-1-2021-mpf-dpu-dpe-rr-mp-rr>. Acceso 09 de marzo de 2021.
- Organización Internacional para la Migración (OIM). (2018). Informe. Disponible en https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf. Acceso 31 de enero de 2018.
- Organización Internacional para la Migración (OIM). (2019). Informe sobre inmigrantes internacionales. Disponible en <https://nacoesunidas.org/oim-migrantes-internacionais-somam-272-milhoes-35-da-populacao-global/>. Acceso 10 de abril de 2020.
- Redin, G. (2013). *Direito de imigrar: direitos humanos e espaço público*. Florianópolis: Conceito.
- Ruediger, M. A. (2017). Debate Sobre a Lei de Migração nas Redes Mobiliza Discurso de ódio, (San Pablo, FGV DAPP), pp. 1-7. Disponible en <http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2017/05/DAPP-Lei-de-Migra%C3%A7%C3%A3o-2.pdf>. Acceso 15 de diciembre de 2017.
- Santos, M. (2009). *A Natureza do Espaço*. Cuarta edición. San Pablo: Edusp.
- Torres, A. (2017, 14 de abril). Trabalhadores informais, senegaleses dizem sofrer violência em Florianópolis. *Uol Notícias*, Cotidiano, (Florianópolis). Disponible en <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/04/14/trabalhadores-informais-senegaleses-dizem-sofrer-violencia-em-florianopolis.htm>. Acceso 30 de enero de 2018.
- Žižek, S. (2010). Contra os Direitos Humanos. *Dossiê Direitos Humanos: Diversos Olhares*, 15(1), 11-29, (Londrina).
- Žižek, S. (2016). *La nueva lucha de clases: Los refugiados y el terror*. Barcelona: Anagrama.

PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE CHILE (2018-2021)

Análisis de sus premisas y lecciones del proceso de su elaboración

María de los Ángeles Villaseca Rebolledo
y Enrique Azúa Herrera*

INTRODUCCIÓN

La elaboración del Primer Plan Nacional de Derechos Humanos de Chile es fruto de un complejo proceso que se inicia tras la recuperación de la democracia y decanta en diciembre de 2019, cuando todas las etapas administrativas de su aprobación concluyeron. Sin embargo, este proceso no ha sido lineal e, incluso, se ha movido en una ambigüedad entre su vigencia práctica y su validación administrativa. Para comprender su estructura y resultado, es importante considerar las fases que han tenido su elaboración y los objetivos o premisas que espera cumplir.

Ese es el objetivo con el que se desarrolla el presente artículo, en el que se describen las etapas y estructura del Plan Nacional de Derechos Humanos chileno y se revisan críticamente las características con que se lo ha definido: responder a las recomendaciones que se le han hecho al Estado de Chile en materia de derechos humanos, constituirse como un Plan de Estado en vez de un programa de gobierno, y haberse construido con la participación de la ciudadanía, a la que

* Ambos autores son de nacionalidad chilena y se desempeñan en el Instituto Nacional de Derechos Humanos. El análisis presentado en este capítulo es de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representa la visión oficial de dicha institución.

además le corresponderá un rol relevante en su monitoreo. Finalmente, se concluye con la identificación de algunos elementos clave en la elaboración de planes nacionales que puedan alimentar una reflexión para los nuevos ciclos o para la elaboración de otros planes afines en el país y en el resto de América Latina.

DESARROLLO Y ESTRUCTURA DEL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE CHILE

EL DESARROLLO DEL PRIMER PLAN

Los primeros antecedentes de un Plan Nacional de Derechos Humanos en Chile se encuentran en la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, más conocida como Comisión Rettig, creada tras la recuperación de la democracia, a inicios de la década de los 90, para la búsqueda de la verdad, justicia y reparación de las víctimas de la violencia de Estado de la dictadura de Pinochet. La Comisión propuso un conjunto de medidas para avanzar en garantías de no repetición, e impulsar una transformación de la cultura nacional hacia una de mayor respeto de derechos humanos, en el entendido de que fue este un factor decisivo en la ocurrencia de las violaciones de derecho humanos y en su alta tolerancia social (CVR, 1990, p. 1268). Si bien el informe de la Comisión no se refiere a un plan, la amplitud de ámbitos que abarcan sus propuestas, su carácter estructural y coherencia en torno a objetivos nacionales –incluyendo el impulsar medidas educativas en distintos niveles y hacia distintos poderes del Estado–, permite considerarlo como uno de sus antecedentes.

Pese a esta claridad inicial respecto a las necesidades en materia de derechos humanos, Chile careció de una institucionalidad permanente que pudiera impulsar esos procesos, pese a que adhirió a la Declaración y Programa de Acción derivado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993. Años más tarde, en 2009, también volvería a comprometer la realización de un Plan Nacional en el marco del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas.

No obstante, la creación de la institucionalidad necesaria para su implementación no se produjo sino hasta inicios de 2016, con la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos en el Ministerio de Justicia (Ley 20.885 del 5 de enero de 2016). A ella se le asignaron las atribuciones para desarrollar e implementar políticas públicas, así como ejercer la coordinación de las acciones gubernamentales en la materia, que carecía la institucionalidad de derechos humanos preexistente. En los cuatro años que duró el proceso legislativo, las funciones de generación de política pública fueron precisándose hasta decantar en la obligación de elaboración de un Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), las

materias que debía considerar; la participación que le correspondería a la institucionalidad estatal y a la sociedad civil así como los tiempos para su elaboración e implementación, asignándole a la Subsecretaría de Derechos Humanos la responsabilidad de su diseño, implementación y monitoreo (artículo único, numeral 8 y 14 bis).

La segunda etapa corresponde al proceso de elaboración del Plan en sí. Se inició con la instalación de la Subsecretaría de Derechos Humanos en enero de 2017, y culminó con la firma presidencial del Decreto N° 1.107 que aprobaba el Plan, el 21 de diciembre de 2017. En esta etapa la Subsecretaría tuvo que enfrentar el doble desafío de implementar aceleradamente su propia institucionalidad y elaborar el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), de acuerdo al plazo máximo de 12 meses fijado por ley (Ley 20.885, art. transitorio octavo). Con un equipo que no sobrepasaba los 24 profesionales y sin experiencia previa en esta tarea, tuvo que desarrollar el trabajo de sistematización de un volumen importante de información y coordinar los procesos de consulta y diálogo con una gran cantidad y variedad de grupos.

Por otra parte, el contexto político agregó una doble tensión a la elaboración del PNDH, pues para fines de ese mismo año estaban programadas las elecciones presidenciales para el periodo 2018-2022 y se avizoraban altas probabilidades de un cambio en la coalición gobernante. Por lo mismo, el equipo a cargo requería culminar la elaboración y tramitación del Plan antes del término del mandato de Michelle Bachelet para evitar su revisión y modificación por el nuevo gobierno. A su vez, las distintas reparticiones públicas que debían proponer medidas concretas para el Plan trataron de asegurar la continuidad de ciertas acciones que ya se estaban desarrollando, como lo evidencia el hecho de que el 59% de las acciones del Plan son de continuidad, es decir, se venían desarrollando con anterioridad a este.

La tercera etapa se inicia con la asunción de Sebastián Piñera en marzo de 2018, y en ella se desarrollaron dos procesos paralelos: el inicio de la implementación del Plan y, al mismo tiempo, su revisión y modificación por parte de las nuevas autoridades de Gobierno, aprovechando que la Contraloría no había culminado su aprobación. Esta situación administrativa generó un escenario poco claro, ya que mientras se requerían reportes de avance a los ministerios, dando una señal práctica de que el Plan debía implementarse, las autoridades de la Subsecretaría insistían en establecer que se encontraba en revisión, situación que se extendió hasta diciembre de 2019, fecha en que se sancionó definitivamente el PNDH.¹ Así, se generó un avance dispar,

1 Toma de razón N° 31.378 con fecha 6 de diciembre de 2019, sobre el Decreto N° 368/2019, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

según la voluntad política de los ministerios, servicios y equipos de funcionarios y funcionarias públicos, que utilizaron esta ambigüedad ya sea para reafirmar las acciones que se habían comprometido o, por el contrario, para postergar su implementación.

ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DEL PRIMER PLAN DE DERECHOS HUMANOS DE CHILE

Este primer plan se organiza en torno a 15 temas, conforme a los lineamientos de las cinco materias que definió la ley: un capítulo vinculado a la justicia y reparación de las víctimas de la dictadura de 1973-1990 y a la preservación de la memoria, nueve capítulos para desarrollar la promoción de la no discriminación de grupos específicos de la población, y otros dos referidos más genéricamente a DESCAs y sus relaciones con la equidad territorial y la empresa. Además, se consideraron: un capítulo particular para prevención de la tortura, otro sobre el sistema internacional de DD. HH. (cumplimiento de medidas y sentencias, junto con el refuerzo de la participación en el sistema), y uno referido a la educación en derechos humanos.

El Plan en su conjunto se orienta al logro de 50 metas –de dos a cuatro por tema–, las que a su vez enmarcan un número variable de acciones, que suman en total 608. En relación con las acciones se establecen responsables, plazos, financiamiento y mecanismos de seguimiento y evaluación. De esta manera, lo que constituye el núcleo del Plan son las acciones, pese a la desarticulación que se observa entre estas y su muy disímil naturaleza, cobertura e impacto.

MATERIAS Y REFERENTES DEL PLAN DE DERECHOS HUMANOS EN CHILE

La elaboración de un plan de derechos humanos requiere considerar algunos referentes, para tomar las decisiones sobre en qué se focalizarán los esfuerzos estatales. En el caso chileno, esta definición se estableció en su marco legal, que fijó sus materias y tres referentes para establecer prioridades: a) la opinión de la sociedad civil –que se analizará en el apartado siguiente–; b) los informes, propuestas y recomendaciones del Instituto Nacional de Derechos Humanos; y, c) el conjunto de obligaciones y compromisos internacionales del Estado de Chile en materia de derechos (Ley 20.885, art. 14 bis).

Respecto a este último punto, es preciso recordar que el sistema internacional de protección de DD. HH. tiene una dinámica que responde a situaciones contingentes, a la acción de los grupos de presión nacionales e internacionales, y a la propia evolución de la comprensión de los derechos y cómo hacerlos exigibles en igualdad de condiciones para toda la población. Por lo mismo, sus instrumentos no son un

conjunto orgánico de obligaciones, por lo que la identificación de sus alcances requiere de un esfuerzo de sistematización, que permita definir los estándares a los que el Estado parte debe responder (Pautassi, 2013, p. 57). A su vez, hay que considerar que es sobre algunos de esos estándares que el INDH elabora sus informes y recomendaciones, en función de temas priorizados por su Consejo y de las situaciones más apremiantes que anualmente se van suscitando en el país, por lo que, teniendo puntos de encuentro, no son del todo coincidentes.

Por lo mismo, es importante señalar que el PNDH optó por “considerar un diagnóstico sobre la base de la identificación de problemas y de compromisos expresados por el Estado chileno ante [los] últimos Comités ONU y EPU”, acotado al periodo que va desde 2010 a 2016, mismo período de funcionamiento del INDH. Por lo tanto, consideró solo una parcialidad de las fuentes fijadas en la ley: no fueron consideradas las recomendaciones anteriores a 2010 del Sistema de Naciones Unidas, ni los informes de los relatores especiales. Por otra parte, se excluyeron todas las obligaciones derivadas de las sentencias de la Corte Interamericana y de las soluciones amistosas del sistema regional de protección de derechos humanos, que se encontraban aún sin completo cumplimiento, y que eran parte del mandato legal de los referentes a considerar. Con todo, el conjunto de recomendaciones compilado es extenso, y contempla tanto medidas generales como específicas, relacionadas con determinados aspectos de los derechos como con las obligaciones referidas a grupos específicos de agentes estatales, que incluyen a los tres poderes del Estado, a las FF. AA., las policías y el personal penitenciario. Por lo mismo, se hace necesaria una revisión crítica del conjunto de pronunciamientos, para poder identificar las preocupaciones estructurales que intenta relevar el sistema internacional de protección de derechos humanos (Abramovich, 2007, pp. 221-222).

La compilación de recomendaciones quedó consignada en un documento que luego se utilizó en la consulta ciudadana, en el que se las agrupó en función de los temas y los grupos de especial protección. Al interior de cada uno de estos apartados, se clasificó las recomendaciones en algunos elementos transversales, como la igualdad y no discriminación, el acceso a la justicia y el fortalecimiento institucional y, en algunos casos, también en base a derechos o a sus dimensiones específicas. Esta agrupación permitió relevar algunas interseccionalidades referidas a discapacidad y niñez, pero, en general, la opción fue reiterar las recomendaciones en todos los casos que pareciera pertinente –particularmente, las referidas al género y a los DESC–, sin llegar a construir una síntesis ni tampoco un análisis, que llevara a pasar de la identificación de las recomendaciones al establecimiento

de los estándares que ese conjunto de fuentes señala que debe cumplir el Estado. Así, se contó con un número amplio de recomendaciones, que no era fácil de analizar ni establecía concretamente qué se espera que el Estado cumpla en cada caso.

Por otra parte, la compilación tampoco consideró un apartado específico para los temas de educación en derechos humanos, pese a la centralidad que le había dado la ley y que en la compilación de recomendaciones se identificaron 43 referencias a la educación en derechos humanos (24 de Comités y 19 del INDH), que se integraron en cada uno de los temas utilizando la misma solución de reiterarlos en más de uno, cuando refería a más de un grupo de especial protección.

Con todo, estos referentes solo marcan la base sobre la que se construirán las prioridades y definirán las acciones que conformarán el PNDH. En la sección siguiente, se analizará quiénes y cómo participen en la definición de las recomendaciones que van a ser integradas en el Plan y en la construcción de las acciones específicas que lo componen.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ELABORACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO DEL PLAN DE DERECHOS HUMANOS

La participación es un principio y un derecho humano en sí mismo que la generación de las políticas públicas, como es un plan nacional, no puede excluir, ya que no solo da legitimidad al proceso, sino que permite la representación democrática de los diversos intereses de la sociedad y la adaptabilidad y aceptabilidad de las medidas que se tomen. Además, empodera y fortalece la condición de sujeto de todos los miembros de la comunidad política (Abramovich y Pautassi, 2009; OACNUDH, 2006). Ahora bien, no todo tipo de participación cumple con los estándares o condiciones mínimas que el Estado debe procurar en un marco respetuoso de derechos humanos: se requiere que ésta sea informada, sin discriminaciones y que sea incidente, es decir, que lo expuesto por los distintos grupos que participan sea debidamente considerado en el proceso de toma de decisiones (ACNUDH, 2006, pp. 9, 19, 25).

Teniendo estos referentes en mente, hay que señalar que el PNDH contempla distintas etapas de participación, al menos en teoría, que pueden ser analizadas de manera diferenciada: una en la elaboración misma de la propuesta y la definición de las medidas; otra en sus ajustes; una tercera en la implementación; y una en la fase de evaluación y monitoreo.

La normativa chilena contempla dos grupos de actores en la elaboración del Plan: los ministerios que conforman el Comité *ad hoc* para la resolución sobre el contenido y prioridades, y la sociedad civil

cuya “opinión deberá ser considerada” y cuyos representantes “podrán asistir en calidad de invitados, con derecho a voz” a las sesiones del referido Comité Interministerial de Derechos Humanos.

Respecto a la integración de la opinión de la sociedad civil, cabe señalar que la elaboración del Plan consideró tres procesos de consulta: una serie de encuentros regionales, una consulta digital y una serie de encuentros territoriales de consulta indígena. Todo este proceso contó con un breve plazo de implementación entre abril y septiembre de 2017, dado por los tiempos establecidos en la ley y la necesidad política de cumplirlos, debido a la elección presidencial programada para fines de ese mismo año. Esos mismos plazos se constituyeron en la principal dificultad para poder hacer un proceso debidamente informado, y en donde las personas y organizaciones que se sumaran pudiesen contar con una información suficiente, clara y oportuna para poder pronunciarse. La forma en que fueron realizados estos procesos de consulta ilustra estas dificultades.

Al inicio de cada uno de los 15 encuentros regionales (uno por cada región administrativa en que se divide el país), las personas recibían un cuadernillo que presentaba las recomendaciones organizadas en 9 temas y se les distribuía en igual número de mesas temáticas. En un primer bloque debían debatir, desde una mirada regional, sobre los principales problemas de derechos humanos asociados a la temática de la mesa. En el segundo bloque debían priorizar y seleccionar entre 3 y 5 de las recomendaciones que se han realizado al Estado de Chile. El material, de 184 páginas, que se venía conociendo en ese momento, resultaba extenso y complejo de manejar para los y las participantes, pues algunos temas agrupaban más de 80 recomendaciones. Además, se organizaban en subtemas, que no necesariamente coincidían con los problemas que se identificaron en el primer bloque, dificultando la relación entre ambos.

En general, los encuentros contaron con una baja participación, llegando a reunir 525 representantes en los 15 encuentros, por lo que solo en 6 regiones se constituyeron la totalidad de las mesas previstas. En particular, llama la atención los desarrollados en las dos regiones más populosas del país: Santiago y Valparaíso, a los que asistieron 23 y 15 representantes de organizaciones de la sociedad civil, respectivamente.

En forma paralela, se desarrolló una Consulta Digital con el objetivo de que las personas priorizaran las recomendaciones al Estado de Chile, presentadas en los mismos 9 temas de los encuentros regionales. Cada persona podía pronunciarse en cada uno de ellos sin restricción. Esta estrategia también tuvo baja convocatoria, y logró como resultado final la participación de 425 personas en todo el país.

Finalmente, la consulta indígena se desarrolló a través de los mismos diálogos regionales elaborados con las organizaciones de la sociedad civil, pero no hay evidencia de su participación efectiva y en 2 encuentros no se constituyó la respectiva mesa temática por falta de inscritos. Además, se realizó una Jornada de Pueblos Indígenas y Tribales el 26 de agosto, en la ciudad de Santiago, con la participación de 43 personas en representación de las comunidades afrodescendientes y las etnias reconocidas legalmente en Chile y con la excepción de etnias kawéskar y yámanas.

En dicha instancia, se discutieron los problemas de derechos humanos, pero no se priorizaron las recomendaciones, acordándose su posterior envío. Sin embargo, en el Informe final sobre esta consulta solo se consignan las priorizaciones de las comunidades aymaras de Arica. Adicionalmente, la Subsecretaría de Derechos Humanos se volvió a reunir con representantes indígenas para dar conocer las acciones del Plan, como se había comprometido en el encuentro nacional. Esta reunión se llevó a cabo el 17 de octubre en Santiago, en los días previos a la presentación del Plan ante el Comité Interministerial, por lo que solo pudo tener un carácter informativo.

Cabe consignar que, si bien el propio Plan Nacional indica que los resultados sistematizados fueron enviados a las contrapartes de los Ministerios y Servicios, con el objeto de que la opinión de la sociedad civil fuera considerada en las respectivas propuestas (PNDH, p. 19), esto no parece materialmente viable. No hay evidencia de que se haya elaborado un documento que sintetizase los resultados del conjunto de los encuentros, ni que el documento sobre la consulta indígena haya sido difundido con tiempo suficiente como para que los Ministerios los hayan considerado en sus priorizaciones y definición de acciones, ya que toda esa documentación, de existir, se generó al límite del plazo en que debía presentarse el PNDH al Comité Interministerial.

En síntesis, durante la etapa de elaboración del Plan la sociedad civil contó con algunos mecanismos formales de participación, pero en los hechos esta fue escasa y no hay evidencia de que sus resultados hayan sido considerados. Por ejemplo, temas como el referido a la formación y capacitación de operadores de justicia, identificados en todos los encuentros regionales, ya sea en la discusión de los problemas o en la priorización de las recomendaciones, no fueron considerados en ninguna de las acciones del Plan.

En la etapa siguiente, de reformulación y ajuste, no se estableció ningún mecanismo de participación para validar o acoger preocupaciones de la sociedad civil. Tampoco se evidencia que se haya considerado de manera sustantiva en las etapas de la implementación, tal como lo demuestra el propio indicador participación del reporte del

PNDH de diciembre de 2019, en el cual solo un 21% de las acciones declaran considerar alguna instancia de participación ciudadana, sin que se identifique en ellos qué tan incidente es en el proceso.

Finalmente, es importante constatar que, según se registra en las actas de las sesiones del Comité Interministerial, durante todo el período de elaboración y revisión del PNDH (sesiones 1 a 6), la sociedad civil no fue invitada.

El carácter meramente consultivo que se le asigna a la participación de la sociedad civil en la elaboración del PNDH, el escaso nivel de participación de sus representantes, la ausencia de una sociedad civil empoderada en este proceso con escasa capacidad para incidir en las decisiones de las autoridades, y la consecuente no consideración de su opinión por parte de las autoridades son fenómenos que no son ajenos a la forma que adquiere la participación social en el periodo de los gobiernos postdictadura en Chile (Collado, 2018). La normativa, desde la Constitución hacia las leyes y otras normas de menor jerarquía que operativizan sus principios generales, no favorece una participación incidente. Esto solo se produce si hay una sociedad civil empoderada, que haga valer sus opiniones, o una autoridad que esté dispuesta a considerarla. En el caso del PNDH, no hubo ninguna de las dos situaciones.

No obstante, los derechos humanos, lejos de perder importancia han cobrado centralidad en el doble contexto del estallido social del 18 de octubre y de la pandemia del COVID-19, expresándose con fuerza a través de la protesta social, al punto que han abierto la posibilidad de un cambio constitucional. En este nuevo contexto, parece no solo necesario sino imprescindible, replantearse la participación de la sociedad civil de manera más activa e incidente en el PNDH.

CONFORMACIÓN DEL PLAN DE DERECHOS HUMANOS COMO POLÍTICA PÚBLICA

La normativa chilena del PNDH hizo recaer toda la autoridad de su elaboración y aprobación en un Comité Interministerial *ad hoc*, compuesto por las máximas autoridades de ocho de los 24 Ministerios que conforman el Poder Ejecutivo nacional.² Sus funciones en materia del PNDH eran definir las prioridades sectoriales e intersectoriales, pero en la práctica, esas definiciones fueron transferidas a los llamados “puntos focales de derechos humanos” de cada uno de los ministerios, desechándose la instalación de instancias conjuntas de revisión

2 El Comité Interministerial está conformado por los Ministerios de Justicia, Relaciones Exteriores, Interior, Secretaría General de la Presidencia, Desarrollo Social, Defensa, Educación y de la Mujer y equidad de género.

y deliberación en la primera reunión del Comité. Así, el Comité Intersectorial se transformó en una instancia política para sancionar el Plan, apartándose de su rol de ente articulador de las propuestas de acciones presentadas por los distintos ministerios y reparticiones, como se había delineado en la normativa que lo rige. Así lo demuestran las actas del período de elaboración del Plan, en donde solo hay una reunión de inicio y una de aprobación, sin instancias de deliberación, articulación y de creación de respuestas intersectoriales a las prioridades comunes que identificara cada ministerio.

Junto con esto, es importante considerar las capacidades de los equipos técnicos que actuaron como grupos focales en cada uno de los servicios. Con una baja formación en derechos humanos, sin capacitación específica para el desarrollo de esta tarea, un plazo efectivo de no más de 6 meses para la elaboración de la propuesta de acciones, varios de los equipos a cargo del proceso a nivel ministerial, no contaron con las herramientas técnicas que les permitieran leer adecuadamente las recomendaciones, para generar las acciones acordes con la obligación de Estado que implicaban, ni estuvieron en condiciones de asegurar en la implementación que se respondiera a dichos objetivos (SDH, 2008). Simultáneamente, la presión para que cada ministerio y servicio comprometiese medidas en el PNDH como señal política del gobierno saliente, abrió un campo para la definición de acciones no estructurales y, en ocasiones, poco asociadas específicamente a la protección o promoción de derechos humanos. A modo de ejemplo, el Servicio Civil, organismo encargado de la capacitación de los funcionarios del Estado chileno instruyó, en el año 2017, a todas las reparticiones que debían incluir en sus planes anuales acciones referidas a derechos humanos. Las propuestas no solo son muy disímiles en complejidad, cobertura e impacto, incluyendo desde charlas hasta programas completos, sino que una parte no menor de las propuestas no responde con claridad a temas o enfoques de derechos humanos. De hecho, una de cada cuatro acciones consignadas en el capítulo dedicado a educación en derechos humanos del PNDH no se orientan a este objetivo, refiriéndose a temáticas tan diversas como la gestión de la satisfacción usuaria de algunos servicios, el fomento de la lectura o la generación de espacios de intercambio de experiencias entre el personal del departamento de extranjería y migración.

Con todos estos elementos a la vista, no es de extrañar que en términos concretos el PNDH sea solo una compilación de acciones, que no alcanzan a configurar una política pública, ya que la propuesta no constituye “un conjunto (secuencia, sistema) de acciones estructuradas en modo intencional y causal que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya

solución es considerada de interés o de beneficio público” (Aguilar, 2009). Tampoco se logra apreciar que exista un sistema racional y “concatenado de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa, 2007, p. 12). La falta de visión de conjunto se expresa en la superposición de acciones desde distintas reparticiones que apuntan a objetivos similares, o que intervienen en la modificación o definición de los mismos instrumentos normativos u operativos de la política, sin ninguna coordinación, que, dé consistencia a cada iniciativa, genere sinergias y optimice los recursos estatales. Por lo mismo, tampoco se aprecia una orientación intersectorial ni interseccional en las acciones, ya que se centran en lo que cada repartición estatal puede desarrollar de manera más o menos autónoma, y en función de cada capítulo que organiza el plan, sin evidenciar o presentar alguna propuesta de articulación entre ellos.

Por otra parte, no deja de llamar la atención que no hay registro sobre cómo se construyeron las propuestas de acciones en cada uno de los ministerios ni cómo se integraron a las reparticiones públicas que no tienen representación en el Comité Ministerial, ya que la totalidad de ministerios existentes en esa fecha y 3 organismos autónomos comprometieron medidas en el PNDH. Sin embargo, no hubo compromisos de las reparticiones del Poder Legislativo ni del Poder Judicial, pese a que existen recomendaciones expresas para estos grupos tanto en los pronunciamientos del sistema internacional de derechos humanos como en los informes del INDH. De esta manera, no es posible aseverar que el PNDH chileno sea una política de Estado que supere un plan de gobierno.

Inclusive asumiendo que la implementación debe estar centrada en reparticiones del Poder Ejecutivo, no queda muy claro que supere la lógica de cada mandato presidencial, toda vez que el Plan fue sujeto a revisión tras el cambio de gobierno y sus modificaciones alcanzaron al 85% de las acciones y un 16% habría tenido una modificación de fondo, según los datos de la propia Subsecretaría de Derechos Humanos (Comité Interministerial de Derechos Humanos, 2018). Adicionalmente, estos cambios implicaron fuertes recortes presupuestarios que hacen poco probable su implementación, como se registra en las acciones de EDH, en donde su disminución fue mayor a los US\$ 1,1 millones, esto sin contar la no destinación de presupuesto en aquellas acciones que se indicaba que los montos de inversión estatal dependerían de la disponibilidad presupuestaria anual.

LECCIONES Y APRENDIZAJES DEL PRIMER PNDH CHILENO

En Chile, la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos debe ser considerada como un proceso de larga y compleja implementación, que se inicia con la constatación de su necesidad y con los compromisos de su elaboración ante la comunidad internacional, muchos años antes de contar con una institucionalidad capaz de asumir dicha tarea. Además, el marco normativo que le dio sustento fue fruto de un debate político, que fue capaz de integrar las deudas históricas con las víctimas de la última dictadura y las nuevas demandas de igualdad y no discriminación. Asimismo, integró como factor relevante componentes que apoyasen no solo la atención de problemáticas contingentes, sino también una línea de acción específica que aportase a la generación y refuerzo de una cultura de respeto a los derechos humanos, a partir de la educación a la población, en general, y a los funcionarios y agentes del Estado, en particular.

Con todo, el primer PNDH no logró cumplir con sus premisas básicas: está solo parcialmente basado en estándares de derechos humanos, no logró constituirse como una política pública de carácter estatal ni ha sido un proceso participativo. Hay que reconocer que su implementación tuvo que enfrentar diversas problemáticas, que es importante considerar con miras a futuros procesos, tanto respecto a elementos técnicos como a las dimensiones más políticas de su elaboración.

La elaboración e implementación de planes nacionales es un proceso complejo, y más aún cuando debe ser desarrollado en un campo en el que los puentes entre el derecho y las políticas públicas no están consolidados. El caso chileno da muestras de esa complejidad y de la necesidad de reforzar algunos elementos clave en estos procesos.

El PNDH como respuesta a un problema socialmente relevante

Hay coincidencia, entre las distintas comprensiones y definiciones de política pública, en que su punto de partida es la intención o la voluntad política de dar respuesta a un problema socialmente relevante. En el caso del Plan Nacional de Derechos Humanos, no resulta tan claro cuál es el problema socialmente relevante al que se intenta responder. A diferencia de lo propuesto por la Comisión Rettig (1990), que definió que la causa de las violaciones cometidas durante la dictadura era la ausencia de una cultura respetuosa de los derechos y que, por lo mismo, para evitar su repetición era necesario impulsar esa cultura mediante un conjunto de acciones que apuntaran a ese fin, el PNDH no cuenta con una reflexión semejante. La Subsecretaría reunió un conjunto de diagnósticos en temas de derechos humanos sin llegar a elaborar un documento de síntesis que planteara, aún a modo de propuesta, una comprensión de los derechos humanos como

problemática socialmente relevante. Tampoco se pronunció, reflexionó ni puso en discusión las comprensiones que, anteriormente, habían emanado de las comisiones Rettig y Valech a partir de la experiencia de las violaciones cometidas durante la dictadura.

El mayor acercamiento a la definición de un(os) problema(s) se produjo durante el desarrollo de los encuentros regionales. Sin embargo, no se logró avanzar hacia puntos comunes que confluyeran en una comprensión global de los derechos humanos en Chile, dado que la reflexión se hizo por mesas y no hubo trabajos de plenaria en los encuentros ni se contó con una síntesis nacional por cada uno de los temas en que se organizó la discusión. Tampoco es posible apreciar la relación entre los problemas identificados y las recomendaciones priorizadas por la sociedad civil, ni entre estos resultados y las acciones propuestas por cada repartición pública, es decir, entre lo que podría constituir un problema socialmente relevante y la respuesta generada por la política pública.

De esta manera, la noción de problema parece simplemente dar cumplimiento a las recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales, sin considerar sus contextos y vinculaciones con los problemas que les dieron origen, ni tampoco las brechas efectivas de cumplimiento por parte del Estado.

Es así como, sin claridad de los elementos clave de los estándares a los que había que responder, sin un diagnóstico del nivel de cumplimiento y sin conocer las prioridades de la ciudadanía, cada repartición pública diseñó algunas medidas, en función de sus propios intereses sectoriales y comprensión de los aspectos a mejorar en derechos humanos. Adicionalmente, no hubo espacio de discusión que permitiera coordinar y articular las propuestas de cada Ministerio, por lo que el llamado “Plan”, en definitiva, corresponde a un conjunto inorgánico de acciones, clasificadas bajo ciertas temáticas, pero no logra constituir una política pública.

En consecuencia, el PNDH carece de la definición de los problemas socialmente relevantes en materia de derechos humanos a los que espera atender. Por lo mismo, carece de una orientación que permita articular las acciones, priorizar recursos y generar sinergias para intentar dar respuesta. El Plan contiene una gran cantidad de acciones, pero estas no se encuentran articuladas ni conforman un conjunto coherente. Las metas propuestas para cada capítulo están formuladas como objetivos generales y no establecen logros para el periodo de 4 años de su implementación, por lo que tampoco logran suplir este déficit.

Sistematización y definición de estándares

Uno de los elementos que pudo afectar la definición del problema socialmente relevante fue la comprensión de que su guía son las obligaciones derivadas del marco del derecho internacional de los derechos humanos, como lo señala el marco legal que rige al PNDH. Si bien este ha sido un importante punto para el establecimiento de un claro encuadre que lleve la discusión sobre las prioridades más allá de los debates políticos contingentes, el escaso conocimiento que hay sobre el sistema y sus fuentes en los tomadores de decisiones ministeriales, no permitió prever que ese referente no era de directa aplicación. Las recomendaciones del sistema internacional de protección de derechos humanos no constituyen un todo ordenado y consistente. Es, más bien, una amplia gama de pronunciamientos, en ocasiones muy generales y en otras muy específicas, dirigidas a distintos órganos del Estado y que responden a distintos problemas detectados en un determinado contexto sociohistórico. Esta amplia gama de compromisos en diferentes esferas y de distintos alcances que requiere ser analizado y sistematizado de manera de constituir claros estándares que orienten la creación de la política pública. Esa es una ardua labor que requiere de un tiempo y de competencias técnicas instaladas que no se contaron en la elaboración del primer PNDH de Chile, o que quedaron a medio resolver. Eso queda demostrado en que la elaboración del Plan se basó en una recopilación extensa, desarticulada y literal de pronunciamientos del sistema de protección de derechos humanos, que hizo difícil reconocer a qué elementos estructurales se estaba apelando y, por lo mismo, también ha hecho complejo poder evaluar si las medidas o acciones propuestas responden a las transformaciones o ajustes recomendados. Así, los referentes que en teoría parecían tan claros y orientadores, resultaron en la práctica ser difíciles de manejar y terminaron por extraviar el foco necesario para la definición de un plan.

Los tiempos de la política

La tensión entre los tiempos de la política pública y la política electoral ha sido otro factor determinante en el proceso del primer PNDH de Chile, ya que sus requerimientos son contradictorios: mientras la elaboración de política pública requiere de tiempos largos, la contingencia electoral demanda ajustar los procesos a los tiempos de la administración gobernante.

En ese contexto, las consideraciones electorales y de gobierno primaron sobre los requerimientos técnicos. Los tiempos fijados en la ley y el proceso eleccionario en ciernes resultaron incompatibles con los requerimientos de los importantes procesos técnicos de

sistematización, análisis y coordinación. Muchos de estos procesos no pudieron implementarse, incluyendo la capacitación y el acompañamiento básico para la elaboración de las medidas, ya que la propia entidad técnica estaba en proceso de instalación.

Lo mismo ocurre con los procesos participativos que establecía la ley. Se implementaron sin dar cumplimiento a estándares mínimos de derechos humanos que refuercen su legitimidad, es decir que la participación sea informada e incidente. El plazo de seis meses, que es el tiempo real que hubo entre la aprobación de la metodología por parte del Comité Interministerial y la aprobación de la propuesta para ser presentada a la Presidencia, resultó insuficiente para completar todos los procesos que generaran los resguardos para consolidar la propuesta, y, al estar en manos de las entidades gubernamentales la implementación, era ingenuo pensar que se implementaría sin un proceso de revisión.

Política gubernamental vs política estatal

En Chile, como en otros países en los que las coaliciones políticas promueven modelos de gobernanza diferentes, y en donde la comprensión de los derechos humanos es parte de los factores de distinción entre unos y otros, es más difícil lograr una política de Estado en la materia, más allá de las declaraciones que se puedan formular al respecto. Si bien la normativa que rige al Plan Nacional contempla algunos pisos mínimos que limita el marco de actuación del Poder Ejecutivo, e incluso otorga el mandato de condiciones de participación que debiesen permitir generar los consensos básicos para su proyección por más de un periodo presidencial, la conformación de los órganos dirigenciales con exclusiva participación de instancias gubernamentales no permite dar las garantías suficientes para sostener la implementación del PNDH entre los cambios de administración.

En esa misma línea, el PNDH que tiene pretensión de política de Estado ha dejado fuera de sus acciones a parte importante de los poderes públicos. El Poder Judicial y el Poder Legislativo no comprometieron acciones en él, ni siquiera de forma voluntaria. Si lo que se buscaba era mantener la separación de poderes que resguarda los principios republicanos, no sería entendible cómo algunos organismos autónomos participaron de este primer plan. Esto solo demuestra que es posible ser parte de esta política estatal sin comprometer por ello su independencia respecto del Poder Ejecutivo. Es importante considerar, en este punto, que tanto las recomendaciones del Sistema de Protección Internacional y Nacional de Derechos Humanos contemplan indicaciones para jueces y legisladores, como en las

priorizaciones de la sociedad civil hubo referencias a estos poderes del Estado y no fueron considerados en el PNDH.

Rol de la sociedad civil y de la institucionalidad de derechos humanos

Dadas las condiciones de participación generadas en el proceso y los discursos ambivalentes sobre la vigencia del PNDH, la sociedad civil no ha podido jugar un rol preponderante que permita mantener control sobre el accionar del Estado.

Un proceso participativo de tipo consultivo o simbólico terminó por generar baja legitimidad y adhesión al PNDH por parte de la sociedad civil, por la poca incidencia de estos procesos en las decisiones y por la exclusión total en la revisión y ajuste de las acciones que hicieron las nuevas autoridades de gobierno. Esta situación se vio, además, reforzada por la escasa consideración de mecanismos de participación en los procesos de implementación de las medidas o en la evaluación de estas. Solo unas pocas organizaciones lo han utilizado para reafirmar sus demandas, y tampoco lograron modificar situaciones concretas que les son relevantes.

En el año 2020 se proyectaba hacer una evaluación de medio término, sin que a la fecha sea conocido el procedimiento para ello. El gobierno delegó el monitoreo en el Instituto Nacional de Derechos Humanos, sin que hubiese claridad de sus alcances ni cómo se integrará a la sociedad civil en el proceso. Si bien este organismo autónomo ha generado algunos sistemas para el seguimiento de sus recomendaciones, no ha generado los puentes entre ellas y lo recogido en el PNDH, como para contar con una herramienta que pueda servir para ambos propósitos: conocer el estado de implementación de sus recomendaciones y, a la vez, de cumplimiento del PNDH.

Por otra parte, el tardío cierre del proceso administrativo que permite reconocer la legalidad del Plan, tampoco ha favorecido otras instancias de monitoreo, ya que se ajusta circunstancialmente el discurso para reconocer la vigencia o no del PNDH, y por tanto su exigibilidad.

Desde fines del año 2020, Chile vive complejas situaciones en materia de derechos humanos, tanto por el estallido social del 18 de octubre como por la crisis sanitaria y socioeconómica derivada del COVID-19. Sin embargo, ninguna de estas situaciones refleja problemas nuevos, sino solo agudizaciones de una serie de situaciones que ya habían sido diagnosticadas y ante las cuales el sistema internacional y nacional de protección de derechos humanos ya se había pronunciado, como sobre la violencia policial en manifestaciones públicas o la baja garantía de derechos económicos sociales y culturales en Chile.

Además, la ciudadanía venía expresando estas demandas en clave de derechos humanos, por vías no institucionales, de manera creciente.

El PNDH perdió la oportunidad de canalizar estas demandas, primero porque no logra convocar masivamente a la sociedad civil, no integra lo que le plantean en los encuentros generados, ni tampoco recoge lo que se manifiesta en el espacio público. La distancia entre la demanda ciudadana y las acciones del PNDH es evidente. Así, el PNDH ha resultado del todo insuficiente para responder oportuna y adecuadamente a este contexto de crisis, ya que las acciones incorporadas en el plan no logran articular políticas que apunten a los problemas demandados, y las acciones definidas son tan puntuales que no basta con fortalecerlas para responder al nuevo escenario. Para ello se requerirá de un nuevo plan, que esperamos recoja los aprendizajes que ha dejado la primera experiencia de elaboración e implementación de un PNDH en Chile, rediseñando la estrategia de delimitación los problemas de derechos humanos a los que va a atender y los procesos de participación de la sociedad civil, para volverlos incidentes y significativos. A su vez, para que se busque la implicación de todos los poderes del Estado, en una acción coordinada que garantice que el PNDH opere como una estrategia de política pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2007). Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de políticas sociales, pp. 217-252. En V. Abramovich, A. Bovino y C. Courtis (Comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local: la experiencia de una década*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En V. Abramovich y L. Pautassi (Comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Aguilar, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas Públicas. En F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (comps.), *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México: Porrúa.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2006). *Preguntas Frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el Desarrollo*. Nueva York / Ginebra: Oficina del ACNUDH. Disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

- Chile. Ley N° 20.885. (2016, enero). Crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y adecúa la ley orgánica del Ministerio de Justicia. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1086063&buscar=20.885+>
- Chile. Historia de la Ley N° 20.885 (2016, 5 de enero). Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1086063&buscar=20.885+> y <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/4687/>
- Collado, A. (2018). Las políticas públicas de participación ciudadana en Chile. ¿Poder ciudadano o mantenimiento de la hegemonía? *Rev. Est. de Políticas Públicas*, 4(1), 79-98. Disponible en <http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2018.50424>
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Chile. (1990). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. Tomo II. Santiago: PDH. Disponible en <https://pdh.minjusticia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/tomo2.pdf>
- Comité Interministerial de Derechos Humanos, Chile (s.f.). *Actas de sesiones 1 a 8*. Disponible en <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/comite-interministerial-de-derechos-humanos>
- Comité Interministerial de Derechos Humanos, Chile. (2018, 15 de noviembre). *Acta de la Cuarta Sesión*. Disponible en <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2020/02/Resoluci%c3%b3n-4to-Comit%c3%a9.pdf>
- Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varone, F. e Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 2(3), (Bogotá: Universidad de Colombia). Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/index>
- Pautassi, L. (2013) Monitoreo del acceso a la información desde los indicadores de derechos humanos. *Revista Sur*, 10(18), 57-77. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/pautassi-monitoreo-del-acceso-a-la-informacion.pdf>
- Subsecretaría de Derechos Humanos, Chile. (2017) *Resultados del proceso participativo Plan Nacional de Derechos Humanos. Pueblos Indígenas y Tribales*. Disponible en https://planderechoshumanos.gob.cl/files/Jornada_Indigena.pdf.
- Subsecretaría de Derechos Humanos, Chile. (2018, agosto). *Análisis de aplicación de enfoque basado en derechos humanos en el plan nacional de derechos humanos*. Santiago: Subsecretaría de Derechos Humanos. Disponible en <https://>

ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2018/08/ANALISIS_DE_APLICACION_DE_ENFOQUE_BASADO_EN_DERECHOS_HUMANOS_EN_EL_PNDH.pdf.

Subsecretaría de Derechos Humanos, Chile. (2020). *Cuarto Ciclo de Reporte*. Disponible en <https://planderechoshumanos.gob.cl/reporte-de-avance>

DEL RETO DE “LIBERAR AL SER HUMANO DEL MIEDO Y DE LA MISERIA” A LA POLÍTICA DE LA “MISERIA Y DEL MIEDO A LA LIBERTAD”

Gabriel Riaño

INTRODUCCIÓN

El abordaje de las políticas públicas de derechos humanos en Colombia es tanto como responder a la pregunta que Ulrica¹ le hiciera a Javier Otálora, el profesor de la Universidad de los Andes, en la ciudad de York por allá en los años 70: ¿Qué es ser colombiano?, y él le respondió: “No sé. Es un acto de fe”.

El Estado colombiano ha sido suscriptor de la casi totalidad de instrumentos de derechos humanos que se han producido a nivel internacional, así como ha contado con asesoría de buena parte de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas y ha sido parte de variados espacios en el ámbito de los derechos humanos. En 1991, promulgó la Constitución Política con la que entró a formar parte de los Estados que incorporan los derechos humanos dentro de su estructura, incluyó una Carta de derechos, instituyó la Corte Constitucional, estableció acciones de protección de derechos dentro de las que se destacan la Acción de Tutela, la Acción Popular y la Acción de Cumplimiento. También, ha contado con una amplia comunidad de promotores y defensores de derechos humanos desde los años 80, muy en línea de otros movimientos latinoamericanos.

1 Ulrica. Relato de *El libro de arena* (Borges, 1975).

Estas características hablarían de un país protector y garante de los derechos humanos, no obstante, sería un país lejano del que ha sido, pues Colombia es un país que se destaca por presentar graves y complejos problemas que afectan los derechos de muchas personas, pese a que durante el periodo a analizar se presentó uno de los hechos políticos de la mayor importancia que se haya presentado en los 200 años de vida republicana, junto a la eliminación de la esclavitud (1851), el reconocimiento de los derechos de las mujeres (1957), la promulgación de un ambicioso proyecto de reforma agraria (1936), junto a la adopción de la Constitución política de 1991, y el inicio de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, FARC-EP (2016).

La situación de derechos humanos en Colombia ha estado atravesada por un cruento conflicto armado que inició en los años 60 del siglo XX, pocos años después de la terminación de un periodo de confrontación armada entre los partidos políticos liberal y conservador denominado como “la violencia”, sufrido entre el año 48 y el 53, que a su vez derivaba de otra confrontación política y militar que había dependido de otra anterior, y así hasta el origen de la misma república. En este sentido, el conflicto armado interno no es solo responsable directo de la situación de derechos humanos, sino también pretexto para la comisión de multiplicidad de violaciones a los derechos civiles y políticos, así como para no avanzar en la realización de los derechos económicos sociales y culturales.

Sin que sea preciso acudir a esquemas de caracterización de periodos sobre los derechos humanos en Colombia, en cuanto a las políticas públicas, se puede tomar como punto de partida la promulgación de la Constitución Política de 1991, que marcaba el cierre de un periodo del conflicto armado con la desmovilización y reincorporación de otras guerrillas, previo a la Conferencia de Viena de 1993, que dio lugar a la formulación de políticas públicas en materia de salud, educación, trabajo, protección de derechos civiles y políticos, así pronto hubiesen justificado la activación de la acción de tutela.

El siguiente momento lo configuraría la expedición de la Ley 387 de 1997 sobre prevención, atención y estabilización socioeconómica de las personas en situación de desplazamiento forzado, que constituiría la respuesta a un *evento focalizado*, los desplazamientos forzados que estaban en aumento y habían movilizado el interés de la comunidad de derechos humanos y las agencias del sistema de Naciones Unidas, y al tiempo *ventana de oportunidad* (Medellín Torres, 2004), pues fue una manera de ganar legitimidad por parte del gobierno nacional

frente a las graves denuncias de financiación de la campaña electoral a la presidencia de la República por cuenta del cártel de Cali.

El tercer momento llegaría con la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado, mediante la cual la Corte declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional,² figura que ya había utilizado en ocasiones anteriores en los casos de vulneración del acceso al derecho de seguridad social de docentes, por la falta del pago de pensiones, por graves problemas sanitarios y de salubridad de privados de la libertad y por la falta de protección de defensores de derechos humanos. Este tercer momento coincide con el primer periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, abanderado del proyecto político ideológico hegemónico que ya completa 18 años en el poder. Dicho proyecto se ha centrado en el combate, sometimiento e incluso eliminación de la confrontación armada, en especial, con y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), junto al desarrollo de acciones frente al problema del narcotráfico, y de manera paradójica, a modo de oxímoron, de un proceso de construcción participativa de la política pública de derechos humanos, iniciado en el año 2006 y que terminaría en el año 2013 en el gobierno de Juan Manuel Santos con la formulación de una política integral de derechos humanos.

El cuarto momento estaría relacionado con la suscripción del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP, en el año 2016, instrumento que incluía medidas para el manejo de problemas vinculados con el acceso a la tierra para los campesinos y aseguramiento de los territorios de las comunidades negras y pueblos indígenas, la participación de las comunidades y sectores excluidos, el manejo del problema de las “Drogas Ilícitas”, que constituyen el motor central de la confrontación política y armada existente.

En buena medida, las políticas públicas de derechos humanos en Colombia en los últimos 20 años estarían siendo determinadas y

2 1) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas. 2) La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos. 3) La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado. 4) La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. 5) La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones, y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante. 6) El hecho de que si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela, para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

atravesadas por los pronunciamientos de la Corte Constitucional y, al tiempo, por el proyecto político ideológico liderado por Álvaro Uribe Vélez, a tal punto, que han sido una obsesión de este líder la reforma de la justicia y la unificación de todas las altas Cortes en una sola Corte.

Con el paso de los años, se ha podido identificar que Colombia ha dependido del estado de excepción, e incluso de prácticas próximas al campo de concentración (Agamben, 2012), que impactan gravemente sobre los derechos humanos, pues “la naturaleza específica de un régimen político determina, de manera crucial, la estructuración de las políticas públicas” (Medellín Torres, 2004). Ese rasgo característico del régimen colombiano de depender del estado de excepción estuvo presente durante más de 50 años antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, pero perduró en la práctica política de todos los gobernantes, a tal punto, que de manera sistemática se adoptan políticas que violan derechos humanos como el denominado fenómeno de los falsos positivos (CINEP, 2011; Corte IDH, 2018; ONU, 2017), el despojo de tierras (CNMH y Reyes Posada, 2018), el desplazamiento forzado (CNMH, 2015), entre otras prácticas que han llevado a la población colombiana a vivir dependiendo de lo que los sectores en el poder determinen, sin que puedan gozar efectiva y plenamente de los derechos reconocidos constitucionalmente, o de los establecidos en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a tal punto que el partido político en el poder retomó la propuesta de promover un Estado de Opinión,³ como un “estado superior del Estado de Derecho”.⁴

En el presente texto se busca analizar el estado de las políticas públicas de derechos humanos que se han dado y se están desarrollando desde el año 2017 en Colombia. Para esto, se abordará brevemente el contexto colombiano, luego se hará una lectura sobre el régimen político y su relación con los derechos humanos, para finalmente plantear el estado de cosas existente en materia de derechos humanos.

3 Esta fue una propuesta presentada a finales de la primera década del siglo XXI por el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez al promover la modificación de la Constitución Política para que fuera aprobada una tercera reelección, la cual fue negada por la Corte Constitucional. Un relator temático de la Universidad de los Andes elaboró un análisis de la propuesta en dicho momento, sobre la que afirmó: “Todo esto solo permite realizar una afirmación: tal propuesta muestra la incomodidad gubernamental con los límites impuestos por la ley y la Constitución; por eso la pretensión de acudir a la manipulable opinión de las mayorías para superar los diques y cortapisas al ejercicio omnímodo del poder y a la creciente tendencia a la concentración del mismo”. Ver <https://relatorestematicos.uniandes.edu.co/index.php/practicas-democraticas/relatoria/260-el-estado-de-opinion-ique-hay-detras-de-esto.html>

4 Ver <http://www.elespectador.com/columna144625-Estado-de-opinion-fase-superior-del-Estado-de-derecho>

EL CONTEXTO COLOMBIANO

Los Derechos Humanos en Colombia han sido un campo complejo de la historia del país. Han sido objeto de numerosas movilizaciones sociales, de movimientos y partidos políticos, incluso desde antes de la Independencia,⁵ hasta el tiempo presente. Las dinámicas relacionales social y política se han caracterizado por la afectación sistemática de derechos individuales y colectivos de numerosas personas, comunidades y pueblos, que ha derivado en una recurrente confrontación armada.

Si bien “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”,⁶ se encuentra conformada demográficamente por 102 pueblos indígenas⁷ –87 reconocidos por el Estado, 12 reconocidos por las organizaciones indígenas y 3 pueblos que se autorreconocen como tales–, que alcanzan a ser el 4,4%⁸ de la población colombiana; algunos pueblos viven cerca del mar, otros son de sabanas al norte, otros son de la región andina, otros son de ríos y otros son de zonas de selva; una población afrodescendiente que representa el 9,34%⁹ del total nacional, integrada por diferentes comunidades de río y de mar; un pueblo Rrom que tiene el 0,01%¹⁰ del Censo; cerca de 11 millones de personas que se encuentran viviendo en el área rural¹¹ sobre diferentes zonas del territorio nacional y corresponden a un poco más del 22%

5 “Una mañana de domingo de diciembre de 1793, Antonio Nariño protagonizó un hecho que cambió su vida para siempre: tradujo e imprimió de manera clandestina, por primera vez en la América hispánica, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano hecha por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia el 26 de agosto de 1789. Sin duda, se trata del papel más importante estampado en las prensas coloniales en el actual territorio colombiano, tanto por el significado y la trascendencia del audaz gesto, como por la tenaz represión a la que dio lugar en todo el virreinato”. En <https://bibliotecanacional.gov.co/content/antonio-narino-la-impresion-de-los-derechos-del-hombre>.

6 Artículo 1° de la Constitución Política de Colombia.

7 Ver <https://www.onic.org.co/noticias/2-sin-categoria/1038-pueblos-indigenas>

8 Ver <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/La-poblacion-indigena-en-Colombia-es-de-1905617-personas-segun-Censo-del-Dane-190916.aspx>

9 Ver <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-NARP-2019.pdf>

10 Ver <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-gitana-rrom-2019.pdf>

11 Ver <https://semanarural.com/web/articulo/el-censo-2018-revelo-que-hay-menos-gente-viviendo-en-el-campo-/1013>

del total; junto al 64% restante, que son pobladores urbanos y se reconocen como mestizos.

Los pueblos indígenas son ancestrales y originarios, las comunidades negras llegaron con la esclavitud y los mestizos son descendientes de los conquistadores y colonialistas españoles y de las mujeres indígenas, o de las mujeres negras, sin que se hubiesen mantenido exclusivamente comunidades descendientes de los españoles, aunque se encuentran algunos descendientes de españoles que se consideran con privilegios sobre el territorio y el poder político. Hay unas pequeñas comunidades de migrantes, desde hace años, junto a un gran flujo migratorio de población venezolana desde el año 2015. Estas poblaciones hacen de Colombia una nación pluriétnica y multicultural conforme lo reconoce el Artículo 7 de la Constitución Política.¹² Estas comunidades, según el lugar en el que se encuentran asentadas y por las condiciones geográficas del país, históricamente han desarrollado características sociales, económicas y culturales que han determinado un proceso de regionalización del país (Rueda Enciso y Ramírez Bacca, 2014), que si bien se encuentra reconocido constitucionalmente, no tiene desarrollo político y legal.

Hasta los años 70, cerca del 70% de la población se encontraba en el ámbito rural, hoy, de acuerdo con los datos del Departamento Nacional de Estadística (DANE),¹³ el 77,1% de la población se encuentra en cabeceras urbanas, el 7,1% en centros poblados rurales y el 15,8% se encuentra en ámbitos rurales dispersos. El 51,2% son mujeres, y el 48,2% son hombres. La jefatura de hogares en mujeres aumentó del 29,9% en el Censo de 2005, al 40,7% en el año 2018, mientras que la masculina disminuyó del 70,1% al 59,3%, respectivamente. La misma agencia señala que el 19,6% de la población se encuentra en situación de pobreza multidimensional. En cuanto a la pobreza monetaria, el 27% de la población es pobre y el 7,2% vive en la pobreza extrema, cifras que han ido aumentando año a año.

En el caso de la situación de las mujeres, en el año 2019 la Tasa Global de Participación de las mujeres fue del 53,1%, mientras que la de los hombres fue del 73,9%. La tasa de desempleo de las mujeres fue del 13,6%, en tanto que la de los hombres fue del 8,2%, es decir que, en 2019, 1.352.321 de mujeres no tenían un empleo. Según la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en el mismo año, 9.177.201 de mujeres se encontraban en edad de trabajar, pero por alguna razón

12 Artículo 7°. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

13 Ver <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/donde-estamos>

no participaron en el mercado laboral, mientras que la brecha salarial entre hombres y mujeres fue de un 12%.¹⁴

Por otra parte, la tenencia de la tierra se ha ido concentrando año a año, así como la población ha ido pasando del ámbito rural al urbano. Se estima que las fincas que concentran el 81% de la tierra pertenece al 1% del total de propietarios, mientras que el 19% de la tierra titulada explotada la posee el 99% de propietarios. Hasta el año 2018 se encontraban censadas 111,5 millones de hectáreas, de las cuales el 38,6% (43 millones) tiene uso agropecuario, 34,4 millones están dedicadas a la ganadería y 8,6 millones a agricultura, a pesar de que se ha recomendado reducir a la mitad la cantidad de tierra dedicada a la ganadería y [destinar] 22 millones a la agricultura, pero el país no tiene esa capacidad; el saldo de 63,2 millones son bosques naturales. De la tierra cultivada, se ha señalado que casi el 30% se destina a monocultivos industriales como la palma aceitera. Con estas características, Oxfam señala que “un millón de hogares campesinos viven en menos espacio del que tiene una vaca para pastar” (Oxfam, 2017). Igualmente, se estima que Colombia tiene cerca de 200.000 hectáreas sembradas con arbusto de coca, si bien ha tenido periodos de mayor y menor cantidad de tierra dedicada a dichos cultivos.

Todas estas condiciones han sido históricas, incluso con cifras de mayor exclusión, y son las que han dado lugar a dinámicas de confrontación armada desde la misma conformación como República cuando las guerras estuvieron vinculadas a problemas de distribución del poder, o la organización del Estado, transformándose luego en confrontaciones sobre el acceso a la tierra, la participación política, el acceso a mejores condiciones de vida, el respeto y la protección de derechos humanos, como la que está viviendo Colombia desde la década de los años 60 del siglo XX, cuando aparecieron las guerrillas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia: Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Movimiento Indígena Quintín Lame, el Movimiento Negro Benkos Biojó y otros grupos más.

Igualmente, de manera simultánea, el Estado promovió la conformación de grupos de civiles de reacción armada, algunas asociaciones legales y otras ilegales que luego derivaron en estructuras clandestinas contrainsurgentes (Velázquez, 2007, pp. 134-153). Dentro de estas se encuentran los grupos Muerte a Secuestradores (MAS), Autodefensas de Puerto Boyacá, Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá

14 Ver http://www.observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_46.pdf

(ACCU), Autodefensas Campesinas del Meta y Vichada (ACMV), Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), Rastrojos, Caparrapos. Además, en paralelo a estas expresiones políticas y confrontaciones armadas se encuentra el fenómeno del narcotráfico, un componente difuso, extenso, con incidencia y conexiones con todas las estructuras armadas, legales e ilegales, así como con diferentes espacios sociales, económicos, culturales y políticos, siendo una pieza relevante en el escenario colombiano.

Al mismo tiempo, el Estado tiene unas Fuerzas Militares que ocupan el cuarto lugar en número de combatientes y PIB invertido de la región, después de Brasil, Venezuela y México, que junto a los miembros de la Policía se reúne un pie de fuerza de 400.000 personas en armas, además de toda la institucionalidad pública que cubre el país a través de más de 1.100 municipalidades.

De acuerdo con el CICR,¹⁵ actualmente se presentan 5 conflictos armados no internacionales (CANIs), cuatro confrontaciones entre las Fuerzas Armadas y los Grupos Armados Organizados (GAO), ELN, EPL, AGC y las disidencias de las FARC-EP, y un quinto CANIs entre el ELN y el EPL.

Finalmente, es importante mencionar que el reconocimiento de los diversos grupos humanos, que hacen parte de la nación colombiana, se dio en la promulgación de la Constitución Política de 1991, pues hasta ese momento se daba aplicación a una norma del viejo Código Civil de Andrés Bello que consideraba a los pueblos aborígenes como inimputables, incapaces de asumir derechos y obligaciones, por tanto, sus territorios y derechos debían depender de terceros, que en el caso colombiano siempre estuvo bajo la guarda de la Iglesia Católica.

EL RÉGIMEN POLÍTICO Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS

El presente análisis se hace con base en el documento de Pedro Medellín Torres (2004) *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, que parte de caracterizar la centralidad del régimen político en la estructuración de las políticas públicas, la función de quien gobierna en su relación con el aparato de gobierno y su relación con los gobernados; de igual modo, caracteriza las condiciones de producción de la política pública, esto es, la correlación de fuerzas para orientar las políticas públicas en relación con los sectores incluidos y/o excluidos de las medidas adoptadas; para esto, tiene en

15 Ver <https://www.icrc.org/es/document/cinco-conflictos-armados-en-colombia-que-esta-pasando>

cuenta la estabilidad/inestabilidad estatal y gubernativa, la unidad del poder político institucionalizado y la unidad de acción institucional, distinguiendo entre regímenes políticos de obediencias sólidas, porosas y endebles.

Señala Pedro Medellín Torres (2004), que,

Las políticas públicas expresan de manera concreta las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno.

Para ello, propone que además de los marcos normativos de los diferentes diseños de política que se pueden formular y de la selección que se podría hacer dentro de esta diversidad se tengan en cuenta los factores *territorialidad e institucionalización del orden, la formalidad o la informalidad* con la que actúa, *la estabilidad o la inestabilidad estatal y gubernativa*; y con base en el análisis cruzado entre la territorialidad, la institucionalidad del orden y la estabilidad estatal y la gubernativa señala que surge otra dimensión de análisis, *la unidad del poder político institucionalizado y la unidad de acción institucional*.

Estas dos últimas dimensiones darían cuenta de los factores de limitación interna para los sectores sociales en el poder, de incrustarse, apropiarse o repartirse en parcelas el poder estatal que corresponde a la unidad de poder político institucionalizado (UPPI); mientras que los factores que impiden a los sectores dominantes o dominados, externos a quienes ejercen el poder estatal, la sustitución del Estado o la apropiación de ámbitos del Estado corresponden a la Unidad de Acción Institucional (UAI).

A partir de la modulación que se deriva de dicho análisis, esto es, identificar si son países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal existen independientemente de los intereses privados; o, si son países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal son ocasionalmente permeadas por los intereses privados; o, por el contrario son países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal dependen de los intereses privados.

Como resultado de este análisis, se identifican regímenes de obediencias sólidas y alta autonomía gubernativa; regímenes de obediencias porosas y mediana autonomía gubernativa; y, regímenes de obediencias endebles y baja autonomía gubernativa.

Los regímenes de obediencias sólidas y alta autonomía gubernativa corresponden a los países que presentan una territorialidad completa, la institucionalización plena del orden, el Estado llega a toda la

nación, su institucionalidad es conocida, aceptada y atendida por la sociedad. Presentan relación orgánica de poderes, con un centro único y bien definido de poder, con una eficiente coordinación vertical y horizontal. Su funcionamiento es independiente de tensiones, conflictos e intereses individuales o corporativos de los grupos dominantes o dominados. Estructuran sus políticas públicas sin dificultad, pues el gobierno cuenta con amplio margen de maniobra, asegurando continuidad y consistencia a las políticas públicas.

Los regímenes de obediencias porosas y mediana autonomía gubernativa presentan una territorialidad total con institucionalidad incompleta, el Estado cubre toda la nación, pero sus instituciones no son conocidas en su totalidad, ni son aceptadas, ni atendidas por la sociedad. Esto hace que sus instituciones no sean estables políticamente y valoradas económica y socialmente. Por supuesto que hay relación orgánica entre el Estado y el régimen político, a pesar de las porosidades de algunas de sus instituciones, las cuales son permeadas por fuerzas políticas o intereses privados que afectan al gobierno y a la administración pública. Presentan mediana autonomía gubernativa para la estructuración de políticas públicas, pues el gobierno puede estar subordinado a élites externas que limitan en su formulación, continuidad y consistencia.

Los regímenes de obediencias endebles y de baja autonomía gubernativa presentan un control territorial parcial y una institucionalización incompleta del orden, el Estado no cubre a toda la nación, no llega a todo el territorio, la institucionalidad no es conocida, ni aceptada y es atendida por una parte de la sociedad. Las instituciones no son estables políticamente. El Estado y el régimen político presentan dispersión de sus poderes e instituciones, no tienen un centro definido, con coordinaciones transversales de instituciones y tecnologías públicas y privadas. Las instituciones y relaciones de poder político dependen de la convergencia de intereses, tensiones y conflictos de la sociedad, de la confrontación de actores estatales, públicos y privados, así como de correlaciones de fuerzas. Por esto, hay baja autonomía gubernativa para la formulación de políticas públicas, pues el gobierno está subordinado a los intereses en contienda, todo cambio en el gobierno es traumático, los procesos administrativos son inestables, no aseguran continuidad y consistencia en las políticas públicas. Los partidos políticos, asociaciones empresariales y demás formas de organización política, económica y social se erigen como instancias de negociación de intereses particulares, incluido el gobernante.

Pues bien, Colombia ha transitado del modelo de obediencia endeble y baja autonomía gubernativa, al modelo de obediencia porosa con mediana autonomía gubernativa con posibilidades de tránsito al

modelo de obediencia sólida y alta autonomía gubernativa, no obstante, optó por regresar al modelo de obediencia endeble y baja autonomía gubernativa.

Esta situación se ve claramente reflejada en la política pública de derechos humanos, pues a partir del pronunciamiento constitucional de 2004, Colombia emprendió un camino de ajuste institucional para superar las graves falencias institucionales que, 12 años después, desembocó en un proceso de paz con una agenda que reflejaba un proceso previo participativo, que contribuía al establecimiento de una obediencia sólida y una alta autonomía gubernativa que no logró hacerse realidad, sino que, en el marco de un proceso electoral de transición gubernamental, retrocedió al estadio más endeble y bajo, la obediencia endeble y la baja autonomía gubernativa.

LA COLOMBIA DEL PERIODO 2017-2020

El 7 de agosto de 2018 asumió el presidente Iván Duque Márquez,¹⁶ quien estuvo precedido por dos gobiernos que duraron ocho años cada uno. Iván Duque recibió el gobierno de Juan Manuel Santos,¹⁷ quien lo recibió de Álvaro Uribe Vélez.¹⁸ Los dos gobiernos precedentes fueron aliados inicialmente y luego opositores, ambos adelantaron sendos procesos de negociación con “grupos armados organizados al margen de la ley”,¹⁹ el primero con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), confederación de grupos paramilitares responsable de más del 60% de los hechos victimizantes cometidos en el país, y el segundo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), guerrilla de formación marxista leninista,

16 Elegido para el periodo 2018-2022.

17 Para el periodo 2010-2014, Álvaro Uribe Vélez designó a Juan Manuel Santos como el candidato presidencial a reemplazarlo, quien se postuló a reelección para el periodo 2014-2018. Reelegido Juan Manuel Santos, se promulgó el Acto Legislativo 2 de 2015, mediante el cual se buscó restablecer el equilibrio de los poderes públicos, prohibiendo en adelante la reelección presidencial. Juan Manuel Santos Calderón, fue ministro de Defensa de Álvaro Uribe Vélez.

18 En el periodo de gobierno 2002-2006, de Álvaro Uribe Vélez, se instauró la reelección mediante Acto Legislativo 2 de 2004, permitiendo la inmediata postulación de Álvaro Uribe Vélez a una reelección presidencial. Luego, en el año 2009, se promulgó la Ley 1.354 mediante la cual se convocaba a un referendo constitucional para aprobar una segunda reelección, la cual fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 141 de 2010.

19 ARN (s.f.). Expresión que amalgama los conceptos de “Grupo Armado Organizado” del DIH y grupo al margen de la ley del derecho penal común, y con la cual el gobierno colombiano no tiene en cuenta el carácter político de los grupos armados de oposición.

responsable de la comisión de cerca del 15% de los hechos victimizantes ocurridos en el país desde 1985.

Cada uno de los dos gobiernos desarrolló una política de derechos humanos con un enfoque diferente, aunque convergiendo en la Colombia signada por la confrontación armada como parte de la dinámica de relacionamiento entre centros de poder y como forma de trámite de conflictos y tensiones políticas.

Del gobierno de Uribe, Duque recibió el proceso de “Justicia y Paz”, el cumplimiento de las penas acordadas con los líderes de las Autodefensas Unidas de Colombia –quienes fueron extraditados a Estados Unidos en el año 2008 por haber seguido traficando cocaína desde los centros de reclusión en los que habían sido confinados–; el enfoque político ideológico de concepción del Estado, del conflicto armado, del problema del narcotráfico, de las comunidades ancestrales; por su parte, del Gobierno Santos recibió el Sistema Nacional de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No repetición acordados en el marco del Acuerdo de Terminación del Conflicto Armado suscrito con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), reconocidos constitucionalmente y desarrollados legalmente;²⁰ un proceso de diálogo con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN); manifestaciones de disposición a someterse a la justicia por parte de grupos postdesmovilización de las AUC y un sólido movimiento social en defensa de los derechos humanos.

Fueron 16 años de gobierno en los que la confrontación armada estuvo en el centro de los programas de gobierno, en los que las violaciones a los derechos humanos se acumularon por cientos de miles cada año, sin que las medidas gubernamentales iniciales fueran determinantes para su reducción, frente a lo cual y respecto del grave problema del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional emitió la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en el año 2004, manteniendo el conocimiento del caso y ordenando, en los años siguientes, medidas de protección respecto de diferentes conglomerados sociales gravemente afectados por dicho fenómeno, señalando que se debía promover la participación de la sociedad civil, de las víctimas y de agencias especializadas en la formulación de las políticas públicas.

20 El Acuerdo Final de Paz se recogió en 5 Actos Legislativos, 6 Leyes, 36 Decretos con Fuerza de Ley y 41 Decretos Reglamentarios. Ver <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/06/02.05.17-NORMATIVA-PARA-LA-PAZ-PARTE-I-INDEPAZ.pdf>

LA POLÍTICA INTEGRAL DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, Y EL SISTEMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Dichas órdenes constitucionales fueron recogidas y tenidas en cuenta, en un proceso que inició en el año 2006 y concluyó en el 2013 con la formulación de un plan nacional de Derechos Humanos²¹ para 20 años, quedando establecida una metodología de concertación de dicho plan, una propuesta de plan y la compilación del marco normativo.

Así, a partir de 2006 se emprendió un periplo de foros de deliberación en todos los departamentos, que concluyó con una conferencia nacional de Derechos Humanos. En estos espacios participaron más de 17.000 líderes y lideresas, que representaron a más de 8.500 organizaciones de la sociedad civil, entre organizaciones campesinas, indígenas, de mujeres, LGBTI, barriales, comunales, de personas en situación de discapacidad, de personas de la tercera edad, de desarrollo, ambientalistas, afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, Rom, sindicales, de víctimas, juveniles y estudiantiles, de pequeños/as productores/as, defensores y defensoras de derechos humanos, y representantes de diferentes iglesias y credos. También participaron de este proceso más de 2.000 funcionarios estatales, de todos los niveles gubernamentales y de todas las ramas del poder público, incluidos los miembros de la fuerza pública. Igualmente, se contó con la participación de organizaciones internacionales y de gobiernos de otros países.

De dicho proceso salió un documento en el que se recogieron problemas estructurales, vacíos y barreras de protección, en el que se señala que pese al avance normativo y de inclusión de estándares internacionales, se presenta un desconocimiento generalizado de dichas normas, con mayor impacto en los territorios distantes de los centros de poder estatal, así como se menciona la falta de presencia integral y permanente del Estado como garante de derechos, como proveedor de bienes y servicios y como símbolo de la nación, insistiendo en que las comunidades expresan “Queremos Estado Social y Democrático de Derecho en todo el territorio, es decir, que se haga cierta la promesa de la Constitución de 1991”.

Igualmente, se identifica al conflicto armado interno como la fuente directa de muchas violaciones a los derechos humanos, causante de

21 Vicepresidencia de la República. *Guía conceptual y metodológica para el diseño y la formulación de la Política Pública “De la violencia a la sociedad de los derechos. Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034” El Enfoque Basado en Derechos Humanos*. Bogotá, 10 de diciembre de 2013. Marco normativo, jurisprudencial y de recomendaciones de órganos internacionales e internos de protección de derechos humanos: Insumos y directrices para la elaboración de la Política Pública en Derechos Humanos.

numerosos obstáculos para su protección y determinante en el trámite violento de conflictos incluso de carácter social, por ello, insistieron en la solución pacífica y negociada del conflicto y el desmantelamiento de la estructuras heredadas de las AUC, a fin de pasar de una sociedad en guerra a una sociedad de los derechos, en la que se transformen positivamente situaciones de impunidad, injusticia, desigualdad, exclusión, discriminación e inequidad basadas en prejuicios de carácter político, sexista, racista y de clase.

Fueron reiteradas las reivindicaciones sectoriales en materia de salud, educación, derechos de las mujeres, restitución de tierras, reparación a las víctimas, protección a los NNAJ frente al reclutamiento forzado, el secuestro, la desaparición forzada, los ataques a líderes y defensores de derechos humanos, entre otros. Además de expresar el profundo temor que causa el reclamar el respeto y protección de los derechos humanos, pues son objeto de profundas descalificaciones, como que los Derechos Humanos forman parte de la agenda jurídica contra el Estado; que son reivindicaciones de sectores de la izquierda radical o de auxiliadores de la subversión para deslegitimar al Estado; que son una estrategia de la subversión para impedir la acción militar del Estado contra los grupos terroristas; así como también se mencionaron descalificaciones realizadas por sectores opuestos al Estado, para quienes los derechos humanos eran estrategias del *establishment* para mantener el *statu quo*, distraer reivindicaciones sociales y establecer políticas paternalistas que impiden cambios estructurales, anestesiando la acción colectiva. Es decir, quedaron plasmadas las diferentes miradas existentes sobre los derechos humanos.

Dicho de otra manera, lo que inició en el gobierno Uribe como un proceso impulsado por las órdenes de la Corte Constitucional para superar el estado de cosas inconstitucional, tuvo su alumbramiento en el gobierno de Santos con la creación del Sistema Nacional de DD. HH. y DIH (SNDH-DIH), adoptado por el Decreto 4.100 del 2 de noviembre de 2011, con el que se buscó articular y coordinar las normas, las políticas, las entidades y las instancias del orden nacional y territorial para promover el respeto y la garantía de los derechos humanos y la aplicación del DIH. Fue el punto de partida para disponer de una estructura que tuviera la capacidad de cumplir un papel transformador de las instituciones y de la sociedad, en la que primara la consolidación de la dignidad humana, teniendo como principios el de pro-persona, el de igualdad y no discriminación, el de progresividad y no regresividad, y los de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

El SNDH-DIH contó con una estructura jerárquica integrada por una Comisión Intersectorial, instancia de decisión, coordinación y

orientación presidida por la vicepresidencia de la República, e integrada por los ministros de todas las carteras, el director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y del Departamento Nacional de Planeación; en calidad de invitados permanentes asistían los jefes de los órganos de control, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, el Congreso de la República y, como invitados ocasionales, representantes de organismos internacionales de derechos humanos, ONG, representantes de organizaciones sociales, gremiales y académicas. La Secretaría Técnica estaba a cargo del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, los Subsistemas,²² así como de las instancias departamentales y municipales promovidas para articular y retroalimentar con la estructura nacional desde las particularidades territoriales.

Igualmente, se creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) contenido en la Ley 1.448 de 2011, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con la que se empezaba a responder a las demandas expresadas por las comunidades afectadas, así como a actualizar las normas trazadas para atender a las víctimas y proteger sus derechos, pues hasta ese momento se consideraban como población en condiciones de vulnerabilidad que necesitaban de políticas sociales y no de reparación integral.

Ahora bien, y como consecuencia de las anteriores medidas de política pública, el gobierno de Juan Manuel Santos optó por abrir la alternativa del diálogo y la negociación con la guerrilla de las FARC-EP, iniciando conversaciones en el año 2012 en Oslo, Noruega. Dichos diálogos concluyeron en La Habana, Cuba, en el año 2016 con un Acuerdo de Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera,²³ que terminaría siendo una forma desconocida hasta el momento de relacionarse con base en los derechos humanos. Fruto de este Acuerdo surgió el Sistema Nacional de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

En síntesis, se podría decir que como resultado de la política pública integral de DD. HH. y DIH, Colombia alcanzó a soñar con la primavera, e imaginar lo que era vivir en paz y en un país respetuoso de los derechos humanos.

22 1. Ciudadanía, cultura y educación en DD. HH. y DIH; 2. Derechos civiles y políticos; 3. DIH y Conflicto Armado; 4. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, DESCA; 5. Justicia; 6. Igualdad, No Discriminación y Respeto por las Identidades. Y dos transversales que surgieron luego: Agenda de Transición y Construcción de Paz; y, la Gestión Pública Transparente y la Lucha contra la Corrupción.

23 Ver https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

No obstante, estas medidas fueron la causa del desacuerdo que prontamente surgió entre Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, y se agudizaron en el año 2016 con los resultados del Acuerdo de Terminación del Conflicto, especialmente con la configuración del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y la posibilidad de adelantar el juzgamiento de todos los crímenes cometidos por las FARC-EP, junto a los de los miembros de la Fuerza Pública, así como la responsabilidad de funcionarios públicos y la de los terceros vinculados.

Dado que en el Acuerdo se incluyó la validación de lo acordado a través de un plebiscito, que se celebró apenas dos meses después de la ceremonia de protocolización del Acuerdo en Cartagena, el expresidente Álvaro Uribe Vélez lideró la oposición a la refrendación del Acuerdo, bajo la consigna de que se estaba entregando el país a las FARC, obteniendo el 50,21% de los votos contra el 49,78% de quienes lo apoyaron (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016), con una participación del 37,43% del electorado. Este resultado llevó a un ejercicio de revisión del Acuerdo con participación de los sectores opositores y se adoptó un nuevo texto que fue validado a través del Congreso de la República siguiendo el pronunciamiento de la Corte Constitucional (2016) mediante el cual se declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2016 “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

Este último evento significó la ruptura definitiva entre los dos expresidentes y el soporte de la campaña política del que sería el nuevo gobierno, modificar lo acordado con las FARC-EP, y afectó de manera sustantiva lo avanzado en la política pública de Derechos Humanos, pues si bien se han mantenido los nombres de la estrategia nacional de derechos humanos y derecho internacional humanitario, el nuevo gobierno suspendió lo construido hasta el momento de su posesión el 7 de agosto de 2018, y, en adelante, agregó a los diferentes componentes de dicho sistema la expresión “con legalidad”.

El concepto de legalidad implica, principalmente, la rehabilitación del carácter ético de las instituciones político-jurídicas y de las prácticas ciudadanas. De ahí que se conciba el concepto legalidad como el respeto a la ley, a sus procedimientos y a los órganos e instituciones que la protegen. Se trata del fortalecimiento del imperio de la ley (...). La ausencia de una cultura de la legalidad está determinada no solo por costumbres y comportamientos de los ciudadanos reflejados en la poca sanción social al infractor, el no rechazo al fraude social y la falta de autorregulación, sino también por el desconocimiento de los deberes sociales y legales básicos, acompañado de

falsos imaginarios que encuentran a la violencia y a la criminalidad como instrumentos para tramitar las diferencias y los conflictos entre los ciudadanos (Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022).

Dejando como objetivo del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos (PNADH) 2018-2022, el de

(...) garantizar la promoción, protección y goce efectivo de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de trabajar temas relacionados con los derechos humanos a través de estrategias que impulsen y desarrollen las diferentes políticas públicas existentes y necesarias en esta materia, así como el cumplimiento de los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Colombia y las recomendaciones del sistema internacional de los derechos humanos.

Mientras que la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034 señalaba que su objetivo era “El goce efectivo de los derechos humanos en Colombia para todas las personas, en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación”.

Este cambio ha significado, lamentablemente, una fuerte oposición del gobierno al funcionamiento del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, especialmente a la Jurisdicción Especial de Paz; graves y profundos incumplimientos en los puntos de Reforma Rural Integral, Participación, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y Drogas Ilícitas del Acuerdo Final de Paz; ruptura de diálogos con el ELN, el rearme de disidencias de las FARC-EP, el fortalecimiento de los grupos paramilitares, lo que ha conllevado la reactivación del conflicto armado, el incremento del retorno de las masacres, el incremento del asesinatos de líderes y defensores de Derechos Humanos, el aumento de cultivos de arbustos de coca, el desplazamiento forzado, el despojo de bienes, la desaparición forzada; así como el partido político en el gobierno y el gobierno nacional se han dado a la tarea de copar y controlar las cabezas de los órganos de control, la Fiscalía General de la Nación, conjuntamente estarían buscando promover una regresiva reforma a la justicia, mientras que a nivel internacional Colombia adelanta una política exterior de bloqueo contra Venezuela.

Los datos y las cifras sobre violaciones a los Derechos Humanos (ONU Noticias, 2020) volvieron a incrementarse, cuando en los últimos años estaban descendiendo vertiginosamente, no obstante, el gobierno nacional señala que los informes de Naciones Unidas son como una “intromisión en la soberanía de Colombia” (*El Tiempo*, 2020), así como las violaciones a los derechos humanos son causadas por los grupos ilegales y que se desconocen los esfuerzos que se realizan para

proteger a los líderes. Al respecto, Lourdes Castro, coordinadora del Programa Somos Defensores, señaló que,

El Gobierno tiene que pensar que esto es un problema de seguridad humana y de garantía de derechos, antes que un problema de orden público. Puede parecer muy filosófico, pero es una cuestión de desde qué orilla se aproximan al problema y eso da una connotación distinta, en donde la seguridad es vista de otra manera para garantizar derechos. Esa garantía no se da con militarización, se da con las posibilidades de ejercer sin que exista ningún tipo de presión (Osorio Granados, 2020).

A MODO DE CONCLUSIÓN

En el seguimiento que adelanta la Corte Constitucional al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 para determinar si se ha superado el ECI, mediante Auto de seguimiento 373 de 2016, estableció que “la superación del ECI constituye una meta cuyo alcance depende, más que del cumplimiento de las órdenes proferidas en [la] sentencia, en la consecución de los fines propuestos”. Señalando las situaciones que ameritan la continuación de “la intervención excepcional y residual del juez constitucional”, así:

- i) Los *bloqueos institucionales* determinados por la desarticulación (profunda), o por la falta de coordinación entre las distintas entidades estatales encargadas de la política pública, o la asignación de funciones y responsabilidades estatales es difusa, o la capacidad institucional y la apropiación presupuestal son insuficientes para atender los componentes de la política.
- ii) El *desbarajuste institucional* que conlleve afectaciones de derechos fundamentales de un número significativo de personas y haya necesidad de adoptar medidas cautelares, como en situaciones en las que las autoridades a pesar de conocer esto se abstienen de adoptar las medidas respectivas para “contener una situación de ineficiencia e inoperancia administrativa, que amenaza con extenderse e incluso afectar la gestión regular de otras entidades y, con ello, afectar los derechos fundamentales de un número significativo de personas”.
- iii) Las *prácticas inconstitucionales* que, “se traducen en la vulneración masiva de uno o más derechos fundamentales de determinados sectores de la población, ya sea porque sufren un trato discriminatorio y/o porque se encuentran invisibilizados ante la actuación estatal y, en consecuencia, se hallan excluidos de la misma a pesar de contar con un marco legal y

constitucional de protección vigente a su favor”. Igualmente, en casos en los que las autoridades están encaminadas hacia *finés constitucionalmente legítimos*, pero las medidas acarrearán tergiversación de instrumentos constitucionales, que afectan derechos constitucionales de las personas a las que están dirigidas o de terceros; de igual manera, en los casos en que “las autoridades saben del contexto no funcional en el que se enmarcan sus decisiones y la consecuente vulneración de derechos que traen consigo, o de la falta de adecuación de las mismas, las adoptan justificando su actuar en la búsqueda de los fines legítimos que persiguen y, así, tergiversan los instrumentos constitucionales”. Al respecto, la Corte Constitucional estableció el deber de observar el *effet utile*, principio mediante el cual se pide que se realicen los máximos esfuerzos para darles pleno sentido a las decisiones que se adopten y alcanzar los fines para los cuales fueron establecidas.

- iv) En cuarto lugar, cuando a partir de la aplicación de los criterios establecidos para analizar la actuación de las autoridades y determinar “si es idónea y sostenible para entender superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública”. Con tales criterios se busca evaluar los grados de cumplimiento alcanzados por las autoridades, de tal suerte que se “puedan valorar avances, retrocesos o estancamientos gubernamentales en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas”, sin que tales matices desaparezcan al tener en cuenta solamente las coberturas y los resultados alcanzados.

Factores todos que se advierten en el cambio de la política pública de derechos humanos, pues el desconocimiento sistemático de la estrategia nacional de derechos humanos 2014-2034 y el bloqueo en su totalidad impacta gravemente sobre las obligaciones de respeto, ejercicio, protección y garantía de protección de los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, G. (2012). ¿Qué es un campo de concentración? El campo como nomos oculto de la modernidad. Disponible en <https://aquileana.wordpress.com/2012/07/14/giorgio-agamben-que-es-un-campo-de-concentracion/>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). (s.f.). *Términos y siglas*. Disponible en <http://www.reincorporacion.gov.co/es/atencion/Lists/Trminos%20y%20Siglas/DispForm>.

- aspx?ID=16&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Eereincorporacion%2Egov%2Eco%2Fes%2Fatencion%2FLists%2FTrminos%2520y%2520Siglas%2FAllItems%2Easpx&ContentTypeId=0x01008F9C8BC0E60EA44D8D34863E87467E3F
- Borges, J. L. (1975). Ulrica. Disponible en https://www.ingenieria.unam.mx/dcsyhfi/material_didactico/Literatura_Hispanoamericana_Contemporanea/Autores_B/BORGES/Ulrica.pdf
- Cancillería, Colombia. (2016). *Acuerdo Final de Paz*. Disponible en https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: CNMH / UARIV. Disponible en <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y Reyes Posada, A. (2018). *Tierras: balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá: CNMH (Fotografía C. Ara). Disponible en <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/descargas/balance-tierras.pdf>
- CICR. (s.f.). *Cinco conflictos armados en Colombia*. Disponible en <https://www.icrc.org/es/document/cinco-conflictos-armados-en-colombia-que-esta-pasando>
- CINEP. Banco de Datos. (2011). Caso Tipo, Colombia deuda con la Humanidad 2: 23 años de falsos positivos. *Revista Noche & Niebla*. (Bogotá). Disponible en <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2019/12/23-años-de-falsos-positivos.pdf>
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Colombia. (s.f.). Archivos. Disponible en http://www.observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_46.pdf
- Corte Constitucional, Colombia. (2016). Sentencia C-699/2016. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-699-16.htm>
- Corte IDH. (2018). Caso Villamizar Durán y otros vs. Colombia. Sentencia 20 de noviembre de 2018. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_364_esp.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019-2020). Boletines. Disponible en <https://www.dane.gov.co/>

files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-NARP-2019.pdf y <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-gitana-rrom-2019.pdf>

El Tiempo. (2020, 27 de febrero). El presidente Iván Duque responde al Informe de derechos humanos de la ONU. Disponible en <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-ivan-duque-responde-a-informe-de-derechos-humanos-de-la-onu-466920>

Marco normativo, jurisprudencial y de recomendaciones de órganos internacionales e internos de protección de derechos humanos: Insumos y directrices para la elaboración de la Política Pública en Derechos Humanos. (s.d.).

Medellín Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.

ONIC. (s.f.). Noticias. Disponible en <https://www.onic.org.co/noticias/2-sin-categoria/1038-pueblos-indigenas>.

ONU. Consejo de Derechos Humanos. (2017). Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Sesión 34 de la Asamblea General. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/34/3/Add.3>

ONU Noticias. (2020). El 2019, un año muy violento para los derechos humanos en Colombia. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2020/02/1470201>

Osorio Granados, M. (2020, 14 de junio). Estos son los líderes asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz. *El espectador*, Sección País. Disponible en <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/estos-son-los-lideres-asesinados-desde-la-firma-del-acuerdo-de-paz/>

OXFAM. (2017). Radiografía de la Desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Disponible en https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf

Presidencia de la República, Colombia. (2019, 16 de septiembre). La población indígena en Colombia es de 1.905.617 personas, según Censo del Dane. Disponible en <https://id.presidencia.gov.co/>

- Paginas/prensa/2019/La-poblacion-indigena-en-Colombia-es-de-1905617-personas-segun-Censo-del-Dane-190916.aspx
- Registraduría Nacional del Estado Civil, Colombia. (2016). Resultados de Plebiscito por la paz. Disponible en https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm
- Rueda Enciso, J. E. y Ramírez Bacca, R. (2014). Historiografía de la regionalización en Colombia: una mirada institucional e interdisciplinar, 1902-1987. *Historelo*, 6(11), 13-67. Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/historelo/article/view/42005/htmlbbb>
- Semana Rural*. (2019, 5 de julio). El campo, con menos gente de lo que se creía. Disponible en <https://semanarural.com/web/articulo/el-censo-2018-revelo-que-hay-menos-gente-viviendo-en-el-campo-/1013>
- Velázquez, R. (2007). Historia del paramilitarismo en Colombia. *Rev. Historia*, 26(1), 134-153, (San Pablo). Disponible en <https://www.scielo.br/pdf/his/v26n1/a11v26n1.pdf>
- Vicepresidencia de la República, Colombia. (2013, 10 de diciembre). *Guía conceptual y metodológica para el diseño y la formulación de la Política Pública “De la violencia a la sociedad de los derechos. Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034”. El Enfoque Basado en Derechos Humanos*. Bogotá: s.d.

LA PLANIFICACIÓN NACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN ECUADOR

La estrategia de la transversalidad que diluyó la especificidad

Gina Benavides Llerena

INTRODUCCIÓN

La Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, marcó hitos importantes para la comprensión, promoción y protección de los derechos humanos. Uno de ellos fue la necesidad de adoptar programas de políticas públicas de derechos humanos, para lo cual recomendó el establecimiento por parte de Naciones Unidas de un programa global que brinde asistencia técnica y financiera a los Estados para reforzar las estructuras nacionales para la observancia de los derechos humanos; la elaboración por parte de los Estados de un plan de acción nacional que contemple medidas para la promoción y protección de los derechos, y la creación de un sistema de indicadores que permita medir los avances de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (Declaración y Plan de Acción de Viena, 1993, § 69, §71, § 98).

Estas recomendaciones fueron acogidas por el gobierno ecuatoriano, a partir de la iniciativa del canciller José Ayala Lasso,¹ quien planteó al presidente de la República la importancia y legitimidad que

1 Ayala Lasso acababa de reincorporarse al país, luego de cumplir funciones como Primer Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1994-1997).

le daría a su gobierno contar con un plan nacional de derechos humanos, e impulsó, desde el ministerio a su cargo, un proceso participativo para su elaboración. Así, entre 1997 y 1998, se realizó un proceso de consulta nacional que culminó en un Seminario Internacional en el que participaron 120 delegados de instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales en todo el país y organismos internacionales acreditados en el Ecuador (Moreira, s.f., pp. 206-207). Los resultados de este evento fueron puestos a consideración del presidente de la República, quien lo aprobó el 18 de junio de 1998 mediante el Decreto Ejecutivo 1.527 (publicado en el Registro Oficial 346, del 24 de junio de 1998), que fue firmado por él y todos los ministros de Estado.

De esta forma, Ecuador se convirtió en el primer país de Latinoamérica que adoptó un plan de acción nacional de derechos humanos. Decisión que además fue inscrita en el marco del 50 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, lo cual posicionó al país favorablemente en el concierto internacional, en especial ante la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que lo consideró como modelo no solo para la región sino para Asia y África, y con ello uno de los primeros en canalizar el apoyo de la cooperación internacional (Moreira, s.f., p. 208).

A nivel nacional, aunque la adopción del plan se dio bajo un clima de inestabilidad política y bajo un gobierno interino,² la voluntad política del gobierno y el proceso de consulta nacional generó muchas expectativas y consensos por el énfasis que se puso en el cumplimiento de la responsabilidad estatal para la promoción y protección de los derechos humanos; el reconocimiento al trabajo directo que venían desarrollando diversas organizaciones sociales en el país en pro de los derechos; y por tanto, las posibilidades de articular un trabajo conjunto entre el Estado y la Sociedad Civil.

Bajo este marco, se inició el proceso de planificación en derechos humanos en el país, el cual, como se podrá ver a continuación, ha transitado por dos etapas, una marcada por el énfasis en la especificidad en derechos humanos y otra de transversalización a través del Plan Nacional de Desarrollo.

LA PLANIFICACIÓN ESPECÍFICA COMO RESPUESTA AL DETERIORO E INESTABILIDAD DEL PAÍS

El Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) se concreta en 39 artículos. En el Preámbulo se ubica el deterioro de la situación de los derechos humanos que enfrentaba el país, y la incapacidad estatal

2 Por el derrocamiento del presidente de la República Abdalá Bucaram, quien fue sustituido interinamente por Fabián Alarcón, presidente del Congreso Nacional.

de crear condiciones adecuadas para su efectivo ejercicio. Sobre esta base, el plan establece como objetivo el impulso de acciones de protección y promoción de los derechos humanos, mediante un marco institucional que se construirá a partir de los esfuerzos del Estado y Sociedad Civil, en los siguientes términos:

Art. 1.- Establecer un Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador que prevenga, erradique y sancione la violación de los derechos humanos en el país, para institucionalizar a través de los organismos del Estado y la sociedad civil políticas prioritarias que:

- a) Identifiquen las causas que impiden el ejercicio pleno de estos derechos. Ejecuten propuestas concretas de carácter jurídico, político, administrativo, económico, social, cultural y ambiental que viabilicen el cumplimiento del Plan.
- b) Promuevan y difundan por todos los medios los principios de los derechos humanos en su concepción de universalidad, integralidad e interdependencia.

Un elemento importante es su caracterización, remarcando que es “universal, obligatorio e integral”, y el énfasis en una responsabilidad mixta de su cumplimiento (art. 2). Sobre esta base, pasa a detallar objetivos y metas (arts. 3-35) condensadas en cuatro ejes de derechos y dos ámbitos temáticos:

- Derechos civiles y políticos.
- Derechos económicos, sociales y culturales.
- Derechos colectivos: pueblos indígenas, pueblos afroecuatorianos, medio ambiente y comunicación social.
- Derechos por grupo de población: familia, niños, niñas y adolescentes; mujer, tercera edad, minorías sexuales, de extranjeros y migrantes, discapacitados, detenidos.
- Seguridad ciudadana y seguridad de los individuos.
- Política internacional.

Para efectivizar su ejecución, los arts. 36 y 39 determinan la realización de las siguientes acciones: la elaboración de un plan operativo entre Estado y Sociedad Civil; la creación de una comisión para evaluación y seguimiento igual de naturaleza mixta; y el compromiso estatal de buscar el financiamiento y respaldar los proyectos que formule la sociedad civil (art. 36).

Entre 1999 y 2003, el plan entró en la fase de implementación, para ello se definieron 17 propuestas de Planes Operativos de Derechos

Humanos³ y, posteriormente, entre 2003 y 2006 estas se redujeron a siete Planes Operativos.⁴ Este cambio respondió a decisiones estatales y la orientación técnica de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, que resaltó la importancia de reducir el número de planes para concretar recursos y su implementación.

En general, el proceso de elaboración de los planes operativos fue impulsado por organizaciones de la sociedad civil y contó con el apoyo de la cooperación internacional. En ese sentido, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y la Asociación Americana de Juristas (AAJ) movilizaron a más 540 organizaciones de la sociedad civil del país, y definieron a este proceso como una “propuesta participativa desde la sociedad civil para afianzar la democracia” (Chiriboga y Darlesic, 1999, p. 7).

En cuanto a la institucionalidad esta quedó conformada por:

- La Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos (CPNDH), cuya Secretaría General estuvo a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, conformada por 5 delegados del Estado y 5 de la sociedad civil.⁵ Para su conformación la Comisión adoptó un reglamento de elecciones, el mismo que tuvo problemas de operativización por la falta de consenso con la sociedad civil.
- Las Subcomisiones Sectoriales de Trabajo de los Planes Operativos, encargadas de elaborar e implementar los 7 planes operativos, a quienes se dotó de respaldo normativo para su actuación (Decreto Ejecutivo 1.466, R.O. 320, del 19 noviembre de 1999).⁶

3 Las 17 propuestas fueron sobre los siguientes derechos: Trabajo; Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador; Consumidores; Pueblo Negro; Comunicación; Medio Ambiente; Juventud; Minorías Sexuales; Mujer; Niñas, Niños y Adolescentes; Personas con Discapacidad; Personas de la Tercera Edad; Detenidos; Extranjeros, Migrantes y Refugiados; Policía Nacional Ecuatoriana; Función Judicial; e Iglesia.

4 Los derechos contemplados fueron: Consumidores; Diversidad Sexual; Educación para los Derechos Humanos; Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas; Pueblo Negro o Afroecuatoriano; Personas de la Tercera Edad; y Trabajo.

5 Por el Estado, los ministerios de: Bienestar Social, Gobierno y Policía; la Comisión Permanente de Derechos Humanos del Congreso, Corte Suprema y Procuraduría General del Estado. De acuerdo al Reglamento de Funcionamiento de la Comisión, que fue elaborado en 2002 y reformado en 2006. Por la sociedad civil, líderes de organizaciones de derechos humanos del país.

6 Que fue reformado en diciembre de 2002 y en enero de 2008.

- Las Subcomisiones Provinciales, que se conformaron por decisión de la Comisión permanente con el fin de concretar la cobertura nacional, pero que no contaron con un respaldo normativo de creación.

Como lo señala una consultoría de evaluación del PNDH, “El marco jurídico mediante el cual se estableció la estructura y funcionamiento de la institucionalidad del PNDH fue débil. La estructura no contó con un adecuado sustento jurídico, administrativo y financiero”. Además, la Comisión permanente evidenció debilidad técnico-política, pues no cumplió “con las funciones establecidas en el decreto de creación del plan y de su Reglamento de funcionamiento. En los dos primeros años se concentró en actividades administrativas de concreción de la institucionalidad. Y desde el año 2003 pese a la aprobación de los planes operativos, no promovió procesos de seguimiento, evaluación y ajuste de estos” (Betancourt, 2008, p. 100).

De acuerdo a esta misma fuente, el balance de diez años en la implementación de planes operativos fue:

- Generación de más de 21 mesas temáticas de discusión.
- Formulación de 17 propuestas de planes operativos.
- Aprobación de 7 planes operativos.
- Elaboración de 2 planes operativos adicionales, concluidos, pero no aprobados (Derechos en Prisiones y Juventud).
- Acciones puntuales y aisladas de divulgación, exigibilidad, generación normativa y política pública (Betancourt, 2008, p. 106).

Sobre esta base, se consideró que el PNDH:

No fue una herramienta efectiva para las políticas públicas de derechos humanos en la medida que no realizó una verdadera planificación participativa, que incluya diseño, difusión, implementación, seguimiento y evaluación, que incorpore a todos los niveles nacionales, provinciales, cantonales y parroquiales (...) Es necesaria la adopción de definiciones que permitan establecer un proceso de cambio profundo de la estructura institucional o en su defecto, su desaparición (Betancourt, 2008, p.104).

Un elemento importante que evidenció el proceso fue la falta de voluntad política efectiva por parte de los distintos gobiernos que le sucedieron a quien estableció el plan, pues si bien mantuvieron formalmente el plan no lo dotaron del presupuesto y las condiciones necesarias para su implementación. Así, desde su nacimiento el PNDH apostó a consolidarse canalizando fondos de la cooperación internacional. La

inversión estatal se limitó a la instalación de una oficina operativa básica para la Secretaría Técnica del plan encargada de dar seguimiento a las decisiones de la Comisión (con dos funcionarios).

En general, el peso del desarrollo se colocó en la iniciativa de la sociedad civil, que fue utilizada como motor para viabilizar procesos de cooperación internacional. Y en ese campo también se detectaron problemas, por los criterios de direccionamiento y condiciones que esta impuso. Las funciones, roles y el propio proceso de articulación entre sociedad civil y Estado nunca fueron determinadas con claridad, lo que dio lugar a prácticas clientelares, disputas y desacuerdos. Todo lo cual repercutió en la falta de concreción de las metas planteadas y mermó la participación de la sociedad civil.

Diez años después de adoptado, y cuando el país entraba en el proceso de un fuerte cambio político, normativo e institucional, la ambiciosa propuesta participativa del PNDH se había desvanecido, este subsistió formalmente, con una institucionalidad mínima, problemas de coordinación y relación interna, poca concreción en la operativización y monitoreo de los objetivos y metas propuestas, con un discurso estatal que lo asumió como política de Estado, pero que no contaba con elementos fácticos de cumplimiento y que más bien reflejaba una práctica política funcional, utilizada solo para justificar los procesos de rendición de cuentas internacionales en materia de derechos humanos.

LA PLANIFICACIÓN NACIONAL COMO PROPUESTA ESTRATÉGICA PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN

Bajo este panorama el PNDH entró en una nueva etapa, inscrita en las demandas del nuevo contexto internacional y nacional. A nivel internacional, reflejando el peso que tomó la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como piso mínimo de las obligaciones estatales para enfrentar la pobreza y concretar los derechos. Y en el nivel nacional, con el inicio de un nuevo gobierno que, bajo el lema de Revolución Ciudadana, planteó un proceso de transformación profunda del Estado encaminado a devolverle su rol central, tomando como herramienta básica la planificación para el desarrollo nacional.

De esta forma, a partir de 2007, el Ecuador entra la era del Estado planificador, para lo cual crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), como instancia rectora de la planificación nacional, encargada de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, que orienta la inversión pública y las transformaciones institucionales necesarias para alcanzar el buen vivir (SENPLADES, 2012, p. 3). Adicionalmente, la estructura del Ejecutivo se amplía con la creación de nuevos ministerios y entes de coordinación, estableciéndose por

primera vez en el país un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con competencias específicas sobre las políticas públicas de derechos humanos.

Bajo este marco, el Ministerio de Derechos Humanos, en 2008, impulsó un proceso de evaluación del PNDH, que como se mencionó con anterioridad determinó serias limitaciones y recomendó un proceso de reforma profunda o cierre. Además, dicha evaluación posicionó las oportunidades que abría el nuevo contexto político administrativo del país y sostuvo que,

Es mandatario, la incorporación del enfoque de derechos humanos en el Plan Nacional de Desarrollo (...). No puede haber políticas paralelas (...) el PNDH debe estar en una misma unidad con el Plan Nacional de Desarrollo de SENPLADES, porque si el plan no tiene enfoque de derechos, no se cumple la garantía de derechos (Betancourt, 2008, p. 92).

Adicionalmente, la consultoría recomendó que a nivel institucional se aprovecharan y articularan las competencias del nuevo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo y la SENPLADES, promoviendo un proceso efectivo de coordinación interinstitucional (Betancourt, 2008, p. 15).

Un elemento que esta consultoría dejó planteado fue resolver la derogatoria del Decreto Ejecutivo de creación del PNDH. Sobre este punto, no se adoptó una decisión específica, y así, de hecho, sin derogar jurídicamente el plan, se pasó a concretar acciones para su eliminación, con el cierre de las oficinas de la Secretaría técnica del plan, hecho que en la práctica determinó la desestructuración del funcionamiento de la comisión nacional y las comisiones operativas de los planes y las sectoriales.

Como sostiene Verónica Aguilar (2020), directora de Derechos Humanos del actual Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana:

Hubo una corriente a nivel internacional que propugnaba el privilegiar los objetivos de desarrollo y unirlos a derechos humanos, y que la planificación en derechos humanos se haga a través planes nacionales de desarrollo con enfoque de derechos humanos. Por eso en Ecuador se sustituyó el PNDH por el PND (...) y si bien se puede pensar que está vigente, porque el decreto no se derogó, no puede estar vigente, porque simplemente la Constitución cambió.

Por su parte, Adrián López (2020), quien trabajó en SENPLADES como Director de políticas públicas y concertación ciudadana, explica cómo este cambio contó con el respaldo de la cooperación internacional:

La propia OACDH, con olfato político apostó a elevar la agenda en derechos humanos y sacrificó la especificidad, porque privilegió que la agenda de derechos humanos ingrese al Plan Nacional de Desarrollo, buscando con ello lograr su transversalización en todo el Estado y su incidencia en todas las funciones. Además, se buscaba romper con la dispersión y pelea de espacios burocráticos que existía entre distintas instancias estatales.

Bajo este marco, la fuerza del proceso planificador nacional y la incorporación en este del discurso de derechos humanos va a tomar fuerza con la adopción y entrada en vigencia de la Constitución de la República de 2008 (CRE), que caracteriza al Estado como “constitucional de derechos y justicia (art. 1), fija como más alto deber del Estado en garantizar respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución” (arts. 3 y 11.9). Además de determinar que los derechos “serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte (...)”. Y que para su ejercicio “no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley” (art. 11.3).

La CRE determina un amplio margen de garantías para la efectivización de los derechos, dentro de las que se incluye a las políticas públicas, las cuales deberán ser construidas participativamente y estar orientadas a hacer efectivos el Buen Vivir y todos los derechos de las y los ecuatorianos (art. 85).

En el nivel de estructura institucional, la CRE establece el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y le da un carácter vinculante para todo el sector público, determinando como principal instrumento al Plan Nacional de Desarrollo (arts. 225 y 279), y establece que el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución (art. 275).

Adicionalmente, en la CRE se crean los Consejos Nacionales para la Igualdad encargados de asegurar la vigencia de los derechos y de transversalizar temas como género, etnia, intergeneracional, interculturalidad, discapacidades y movilidad humana en las políticas públicas (art. 156); así como la función de Transparencia y Función Social en la cual se prevé la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (art. 206).

Contando con este marco jurídico institucional garantista, el gobierno de la Revolución Ciudadana impulsó la inclusión de los derechos humanos en los Planes de Desarrollo. Sin embargo, si bien su posicionamiento los introdujo en la planificación evidenció limitaciones, como se describe a continuación:

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, expresa estar basado en un enfoque de derechos de manera amplia y general,⁷ incorpora cuatro ejes transversales: género, generacional, territorial e intercultural. Derechos humanos no es el enfoque que guía el Plan, tampoco es eje transversal, y se incorpora en apenas siete de los 12 objetivos. En seis objetivos la incorporación es puntual, en acciones de promoción y formación. De esta forma, si bien los derechos humanos son visibilizados como parte de los principios que orientan al plan, se los asume como y para la potenciación de las capacidades humanas, bajo los principios de libertad e igualdad. El único objetivo concreto en el que se lo visibiliza es el de acceso a la justicia (Objetivo 9), y se menciona la existencia del Plan Nacional de Derechos Humanos en el objetivo vinculado a la política internacional del Estado.

Por su parte, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 retoma el tratamiento de los derechos humanos dado por el plan anterior, y los reposiciona con las nuevas regulaciones constitucionales. Así, los derechos humanos aparecen como elemento básico de la configuración del Estado constitucional de justicia y derechos; son asumidos como una obligación estatal y, fundamentalmente, como una garantía para la concreción del Buen Vivir. Sin embargo, ubica expresamente como ejes transversales del plan a los enfoques de género, generacional, intercultural y territorial. El plan mantiene el desarrollo específico de los derechos en un objetivo sobre acceso a la justicia (Objetivo 9) y varias menciones puntuales a derechos en otros objetivos. Y en este plan se deja de mencionar al PNDH.

Por su parte, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, con el cual se concluyen los diez años de gobierno de la Revolución Ciudadana, indica que en materia de derechos humanos se ha dado un paso fundamental para pasar de la planificación con enfoque de derechos a la planificación para el buen vivir, pues “Los derechos humanos y de la naturaleza pasan a ser parte constitutiva del Plan, son su objetivo, su esencia y mayor que razón de ser. Por lo tanto, los derechos son la parte sustantiva del Plan y no solamente se expresan como ‘un enfoque’”. Pese a ello, al igual que en el plan anterior, su visibilización y desarrollo más específico se desarrolla en un solo objetivo (Objetivo

7 Se sostiene que el plan “tiene una mirada integradora, basada en un enfoque de derechos que va más allá de la entrada sectorialista tradicional” (p. 7). La idea de derechos es ampliamente utilizada a lo largo del plan, con referencias a varios tipos de derechos: humanos, fundamentales, espirituales, morales, sociales, universales, ciudadanos, básicos, internacionales, públicos, consuetudinarios, informáticos, soberanos del Estado, del Estado, de la sociedad, de las personas, de las víctimas, de los más excluidos, de las autoridades de los pueblos indígenas, de minorías societa-rias, de propiedad, del mar, entre otros.

6) referente al acceso a la justicia. Un elemento novedoso de este plan es que introduce adicionalmente una propuesta de evaluación y generación de sistemas de alerta temprana, sin embargo, ninguna de ellas, da cuenta clara del enfoque de derechos humanos.

Como se puede observar, en los tres planes de este período se evidencia un esfuerzo por introducir y visibilizar el enfoque de derechos humanos. Sin embargo, el proceso de transversalización, que era el objetivo que se perseguía, se diluye con referencias parciales dentro de los principios del plan, y algunos desarrollos centrados casi exclusivamente en un objetivo, generalmente asociado con el acceso a la justicia o con inclusión en menciones puntuales sobre derechos de grupos específicos, como emigrantes ecuatorianos, niños, niñas y adolescentes, mujeres; o temas de seguridad jurídica o ciudadanía y soberanía.

Una limitación constante, en los tres planes, es que ninguno da cuenta de indicadores concretos de derechos humanos. Los indicadores que se fijan se inscriben en la visión de indicadores generales de impacto socio económico. Además, el propio Sistema Nacional de Información Pública, que se diseñó para generar información especializada sobre el cumplimiento del plan, tampoco evidencia el manejo de este tipo de indicadores.

Cabe indicar que los dos últimos planes dieron lugar a la generación de agendas operativas, centradas en las políticas de igualdad sobre los seis grupos establecidos por la Constitución. Estas agendas, si bien reflejan igualmente muchos de los principios constitucionales y dan cuenta de un proceso de priorización de acciones, están igualmente limitadas en la generación de indicadores concretos de medición; y además no reflejan ni incluyen a otros sectores y temas específicos de derechos humanos.

Por último, el actual Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, denominado “Toda una Vida”, fue aprobado el 22 de septiembre de 2017, promueve un modelo de desarrollo basado en cuatro pilares fundamentales: la sostenibilidad ambiental, el desarrollo territorial, la competitividad y la transparencia, y se organiza en tres ejes programáticos: 1. Derechos para todos durante toda una vida; 2. Economía al servicio de la sociedad y 3. Más sociedad, mejor Estado. Además, contiene nueve objetivos nacionales de desarrollo, los cuales contienen políticas y metas tendientes a garantizar su cumplimiento (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2020). Los derechos humanos aparecen, así, como elemento fundamental del primer eje, que establece la protección de las personas más vulnerables, afirmando la importancia de la plurinacionalidad e interculturalidad y planteando la erradicación de la pobreza y de todo tipo de discriminación. Si bien el plan cuenta

con nueve objetivos en los que se desarrollan metas, en ninguna de ellas hay un desarrollo específico para derechos humanos, aunque Plan Ecuador considera que se encuentran transversalizados en todo el plan. Algo que se evidencia es el peso que le da a su vinculación con el cumplimiento de la Agenda 2030 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, y se resalta el reconocimiento internacional que el Estado ha recibido por la protección de los derechos de las personas con discapacidad y la población refugiada.

El desarrollo de este plan, en la práctica, se ha visto truncado por cambios institucionales que han repercutido en la salida de funcionarios públicos que manejaron el enfoque de derechos humanos, pues en 2019 se suprimió el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dejando algunas de sus competencias en una Secretaría de Derechos Humanos. De igual modo, ese mismo año la SENPLADES fue reemplazada por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, con una reducción considerable de personal y competencias.

Recapitulando este recorrido se puede constatar que, desde 2007 hasta la actualidad, la planificación del desarrollo del país cobró fuerza, pues los planes de desarrollo son de referencia obligatoria, y después de 2008 se inscriben o buscan responder al mandato constitucional. Esta situación, sin embargo, ha ido cambiando en los dos últimos años, con reformas y supresión de instancias estatales que llevaban la rectoría de derechos humanos y la planificación nacional.

En todos los planes de desarrollo se incorporan formalmente los derechos humanos, eliminando el Plan nacional específico de derechos humanos, pues los planes de desarrollo se basaron en estos, sin embargo, no hay consistencia ni coherencia, ya que no todas las políticas aterrizan con metas o indicadores específicos.

Es claro que hay un vaciamiento del sentido y comprensión de los derechos humanos, fomentando un uso político de estos, y en muchos aspectos reflejando retrocesos al reproducir viejas y restrictivas concepciones, como la discusión sobre los derechos civiles y políticos *vs* los DESC. En este marco, es importante considerar el uso que se hizo de la planificación nacional como un mecanismo de control ideológico, con repercusiones en la vigencia de los derechos humanos. Pues como lo afirma López (2020), “si bien el Plan Nacional de Desarrollo tenía el mérito de que vinculaba a todos las instancias del sector público, poco a poco se terminó convirtiendo en un plan del Ejecutivo. Hubo así una pulsión estatista muy fuerte y se convirtió en una herramienta para justificar la intervención y tratar de controlar todo”.

Aunque la participación goza de un reconocimiento e impulso constitucional, y todos los planes se presentan como un proceso construcción participativa, en general se formularon y ajustaron contando

únicamente con la participación de instancias del Estado, y cuando se incluyó a sociedad civil, se lo hizo bajo el mecanismo socialización orientada a la validación de propuestas ya definidas previamente.

No hay un sistema de información especializada en derechos humanos con indicadores que dé cuenta de ellos. Si bien con el apoyo de la OACDH se adoptó una plataforma de seguimiento a los compromisos internacionales del Estado denominada *Sí derechos*,⁸ esta se convirtió en una referencia meramente informativa, con poca continuidad en la generación de información y dispersa en el manejo institucional.⁹ Por su parte, el Sistema Nacional de Información, si bien es un buen esfuerzo para organizar la información pública de libre acceso, no cuenta con indicadores específicos de derechos humanos, varios indicadores sirven para dar cuenta de derechos (por ejemplo, educación, salud, etc.), pero la información disponible no siempre está actualizada, y no permite hacer cruces que permitan identificar las repercusiones de la desigualdad.

Sobre el tema de indicadores, López sostiene: “El problema es que el plan nacional de desarrollo solo puede llegar a medir en base a indicadores de impacto. Los otros tipos de indicadores se verifican a nivel subsidiario, en ministerios, y en estos hay poca capacidad para generarlos, pues lo que no se colocó en el plan se volvió secundario”.

Finalmente, la propuesta de la inclusión del enfoque de derechos en todas las instancias del Estado no es posible de medir, pues los informes institucionales son principalmente de gestión (cuánto han hecho) y menos de resultados (qué es lo que lograron).

AVANCES, LIMITACIONES Y DILEMAS

Este devenir en dos décadas deja como principales avances la inclusión de los derechos humanos en la agenda pública; el impulso que se dio a la agenda de igualdad; la emisión de marcos normativos y administrativos; la generación de algunas herramientas técnicas para orientar la inclusión y la capacitación a funcionarios sobre la inclusión del enfoque, que luego se perdió por los cambios en la institucionalidad.

Entre los límites, la formalización y retórica en el discurso de derechos humanos, que termina dándole un enfoque instrumental; la manifestación de un discurso político que responde a intereses

8 Esta plataforma actualmente está siendo administrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ver <http://www.siderechos.gob.ec/app/web/inicio.do>

9 Entre 2016 y 2019 la plataforma permaneció inactiva y ha ido pasando del Ministerio de Justicia, al de Relaciones Exteriores, luego a la Secretaría de Derechos Humanos y, actualmente, volvió a Relaciones Exteriores.

clientelares, más preocupados del cumplimiento de la agenda internacional que la nacional; la anulación de la participación de la sociedad civil; pocos avances en herramientas para generar información y medir la efectividad de las políticas públicas, con las consiguientes dificultades para concretar procesos reales de transversalización de las políticas de derechos humanos.

Frente a este panorama, se plantea un dilema político de legitimidad por el uso instrumental, coyuntural y demagógico que se ha hecho de los derechos humanos dentro la agenda de desarrollo; y otro técnico, por la falta de concreción de la transversalización que terminó restando la potencialidad que presentaba la especificidad, en especial porque a partir de ella se permitía y recogía los planteamientos de la sociedad civil.

Como lo sostiene López (2020), “viendo toda la trayectoria ocurrida, la apuesta fue válida en su momento, pero nada reemplaza a un plan específico de derechos humanos. Fue un esfuerzo desde el escritorio, pero con pocos resultados (...), se perdió especificidad y esto debilitó la especificidad”.

Bajo este marco, el reto de darle sentido y perspectiva de derechos humanos a toda la política pública persiste bajo una visión holística. Este sin duda busca dar cuenta del principio básico de interdependencia e indivisibilidad de los derechos, sin embargo, siguiendo a Daniel Whelan (2008), si bien esto puede ser una retórica política poderosa, tiene el potencial de convertir el discurso de los derechos humanos en un discurso vacío y banal.

Por tanto, se debería replantear la lógica de proceso y volver a la especificidad, retomando el principio de progresividad de los derechos y resolver los problemas operativos que se han enfrentado en estas dos décadas, a fin de que se garantice una efectiva participación de la sociedad civil, pues esta es la garantía del acercamiento a las necesidades reales de protección. Además, es un imperativo que se piense en la garantía efectiva del presupuesto, el establecimiento de un sólido y permanente sistema de seguimiento y evaluación, basado en indicadores construidos con enfoque de derechos humanos, así como medidas efectivas para concretar la articulación interinstitucional. Estos retos se hacen mucho más imperativos, teniendo como marco el debilitamiento que enfrenta en la actualidad la institucionalidad de derechos humanos de Ecuador.

BIBLIOGRAFÍA

Betancourt, Z. y otras. (2008). *Evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos, Planes Operativos e Institucionalidad de Seguimiento. Informe Final*. Quito: Ministerio de Justicia y

- Derechos Humanos. Ref. Contrato de Consultoría 03-MJDH-2008.
- Chiriboga Galo y otros. (1999). *Plan Operativo de Derechos Humanos. Una propuesta participativa. 1999-2003*. Quito: ILDIS / Asociación Americana de Juristas / UNESCO / F. Ebert Stiftung.
- Ecuador. (1998, 24 de junio). *Plan Nacional de Derechos Humanos*. Decreto Ejecutivo 1.527, publicado en el Registro Oficial N° 346.
- Ecuador. (1999, 19 de noviembre). Decreto 1.466, publicado en el Registro Oficial N° 320.
- Ecuador. (2002). *Reglamento Interno de Elecciones de Representantes de la Sociedad Civil*.
- Ecuador. (2008, 20 de octubre). *Constitución de la República*. Registro Oficial N° 449.
- Moreira, M. E. *Evolución histórica del Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador y Retos Futuros. El papel del Servicio Exterior ecuatoriano*. Disponible en <https://afese.com/img/revistas/revista47/evolucionplan.pdf>
- ONU. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993, 25 de junio). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Ginebra / Nueva York: ONU.
- Programa Andino de Derechos Humanos. (2014). *Informe sobre Derechos Humanos. 2009-2013*. Toledo: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2007-2010). *Plan Nacional de Desarrollo*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2010-2013). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2012). *Descubra quiénes somos y qué hacemos*. Disponible en <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Senplades-Descubra-quienes-somo-y-que-hacemos.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2013-2017). *Plan Nacional de Desarrollo*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2017-2021). *Toda una vida. Plan Nacional de Desarrollo*. Quito: SENPLADES.

Whelan, D. J., (2008). *Untangling the Indivisibility, Interdependency and Interrelatedness of Human Right*. Storrs: University of Connecticut, The Human Rights Center, Working paper 7.

ENTREVISTAS Y RESPUESTAS A PETICIONES DE INFORMACIÓN

Aguilar, Verónica. (2020, 5 de junio). Entrevista virtual, Quito.

López, Adrián. (2020, 9 de junio). Entrevista virtual, Quito.

Rivadeneira Granda, Franklin Augusto. Director de Programas y Proyectos de Desarrollo Nacional, Secretaría técnica Planifica Ecuador. (2020, 17 de junio). Respuesta a petición de información, Quito.

LA TRAYECTORIA DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y LOS PLANES NACIONALES SOBRE MOVILIDAD HUMANA EN EL ECUADOR

Javier Arcentales Illescas

LA MOVILIDAD HUMANA EN EL ECUADOR

A finales del siglo XX la movilidad humana se intensificó en el Ecuador. Si bien anteriormente se registraban flujos de emigración e inmigración, la profunda crisis social, económica y política que detonó en 1999 provocó que más de un millón de personas ecuatorianas emigraran hacia España, Italia y Estados Unidos, principalmente. En este escenario el gobierno de turno dolarizó la economía, lo cual incentivó el incremento de flujos de inmigrantes provenientes de los países vecinos: Colombia y Perú (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2007).

De manera simultánea, en el marco del conflicto armado colombiano, se implementó el Plan Colombia, el cual, provocó la intensificación de las intervenciones militares, los desplazamientos y el incremento significativo de personas solicitantes de refugio en el Ecuador. De esta manera, en poco tiempo se convirtió en el país de la región con mayor cantidad de personas refugiadas que huyeron del conflicto colombiano (Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador, 2006).

Posteriormente, en 2008 el gobierno nacional dispuso la liberalización de visados. Como consecuencia de esta medida se diversificaron los flujos migratorios hacia el Ecuador, como país de tránsito y destino. Así, luego del terremoto en Haití, fue notorio el incremento de personas provenientes de allí que en su gran mayoría transitaban hacia Brasil. De igual manera, tuvo lugar el aumento significativo de

personas cubanas, quienes veían en Ecuador una opción para permanecer o para emprender la ruta hacia los Estados Unidos. A la par, aunque en menor dimensión, también fueron evidentes los flujos de inmigrantes extracontinentales provenientes de países asiáticos y africanos (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2011).

Posteriormente, en 2016 inició el incremento vertiginoso del flujo de inmigrantes provenientes de Venezuela, que registró su punto más alto en 2019, antes de experimentar un descenso considerable por el efecto de la pandemia de COVID-19. Si bien buena parte del flujo migratorio venezolano ha tenido como destino el Ecuador, se dirige principalmente hacia otros países de Sudamérica, como, Perú, Chile o Argentina. A la par, se registra un flujo de retorno hacia Venezuela que es considerablemente inferior al de salida pero que no se debe dejar de mencionar (Plataforma de coordinación para migrantes y refugiados venezolanos R4, 2020).

En este escenario también ha tenido lugar el retorno de personas emigrantes ecuatorianas, en particular debido a la crisis económica que tuvo lugar en Europa y Estados Unidos en 2015 (Herrera y Pérez Martínez, 2015).

Como se puede observar, la movilidad humana es un hecho social complejo, pues se registran diferentes expresiones de esta que tienen lugar de manera simultánea. Así, Ecuador es un país de origen, destino (inmigración y refugio), tránsito y retorno de la movilidad. Además, en este contexto complejo también tienen lugar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, que son formas de amenaza permanente a la vida, integridad y libertad de las personas en movilidad.

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS SOBRE MOVILIDAD HUMANA

La intensificación de la movilidad humana puso en evidencia que la normativa y políticas públicas eran insuficientes o inexistentes, como en el caso de la protección de los derechos de las personas ecuatorianas emigrantes. De igual manera, puso en evidencia que el enfoque con el que se abordó la migración no era el de derechos humanos, sino el de la seguridad, la soberanía y la selectividad. Bajo estos parámetros, se encontraba naturalizado y sin mayor cuestionamiento asumir a las personas en movilidad humana como objeto de control y no como sujetos de derechos.

Esto constituyó un desafío para las personas en movilidad humana, que de a poco se convirtieron en sujetos políticos que reivindicaban su condición de personas migrantes. Así, las organizaciones de emigrantes ecuatorianos llevaron procesos de exigencia de sus derechos tanto en los países de destino como hacia el Ecuador. En tanto que

organizaciones de sociedad civil y defensores de derechos humanos hacían evidente la situación de inmigrantes y refugiados en el Ecuador, promovían procesos de fortalecimiento organizacional y propugnaban la coherencia entre la protección de derechos a emigrantes en el exterior y las personas inmigrantes y refugiadas que se encontraban en el país (Arcentales Illescas, 2017).

En gran medida estos procesos de exigibilidad hicieron posible que la Asamblea Nacional Constituyente de 2008 recogiera gran parte de las propuestas e incorporara de manera transversal en el texto constitucional diferentes disposiciones relativas a la movilidad humana. De esta manera, además de derechos y principios clásicos como la libertad de circulación y tránsito, el derecho a solicitar asilo y refugio, también se reconocieron otros principios y derechos como el derecho a migrar, la prohibición de criminalización de la migración, la prohibición de desplazamiento interno, la igualdad entre personas ecuatorianas y de otros países, la prohibición de discriminación por condición migratoria, lugar de origen y pasado judicial, la ciudadanía universal, la libre movilidad y el progresivo fin de la condición de extranjero.¹

Todo esto en el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia social, tal como lo define el artículo primero de la Constitución, cuya principal obligación debe ser la materialización de los derechos humanos.² En este sentido, las normas, las políticas y los servicios públicos se convierten en garantías destinadas a asegurar el respeto y goce de los derechos de las personas, las comunidades, los pueblos y de la naturaleza.³

El marco constitucional que se adoptó en 2008 es determinante para el análisis de la normativa y la política pública sobre movilidad humana pues, por una parte, define el enfoque que toda política estatal debería asumir y, por otra parte, también establece desde lo orgánico parámetros institucionales para la formulación y desarrollo de la normativa las políticas públicas en general, constituyendo que en todo el ciclo de las políticas debe considerarse la participación de las personas, pueblos y comunidades.⁴

En cuanto a la normativa infra-constitucional, es importante mencionar que hasta 2017 estuvieron vigentes desde 1971 la Ley de Migración y la Ley de Extranjería que regulaban el ingreso, salida y permanencia en el territorio, así como el control migratorio y el

1 Constitución de la República del Ecuador, artículos: 9, 11 núm. 2, 40, 41, 42, 66 núm. 14, 416 núm. 6 y 7 y 423 núm. 5.

2 Ibid., arts. 1, 3 núm. 1, 11 núm. 1.

3 Ibid., art. 85.

4 Ídem.

procedimiento de deportación que incluía la privación de libertad. Estas leyes también se basaban en el enfoque de seguridad nacional, soberanía y selectividad de la migración, y contenían disposiciones que eran notoriamente contrarias con los principios y derechos reconocidos en la Constitución de 2008, pero que las autoridades migratorias aplicaban sin reserva (Arcentales y Chávez, 2016).

La aplicación de esta normativa a pesar de los principios constitucionales que se entendían vigentes, provocó vulneraciones recurrentes de los derechos de personas en movilidad humana que se reflejaron en la intensificación de operativos de control migratorio y detenciones de personas en condición irregular, deportaciones individuales y colectivas, las restricciones a la regularización e incluso cancelación discrecional de la permanencia, imposiciones de visados a nacionalidades específicas, inadmisiones al territorio, regulaciones estrictas al derecho a solicitar refugio, entre otros aspectos.

Por otra parte, otros ámbitos de la movilidad humana tampoco habían tenido un desarrollo normativo adecuado. El derecho a solicitar refugio estaba regulado mediante decretos presidenciales⁵ fácilmente modificables a diferencia de una ley y, en cuanto a la protección de personas ecuatorianas en el exterior, emigrantes retornados o sus familiares no existía ninguna normativa.

En 2017, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Movilidad Humana, la cual buscó adecuar la normativa migratoria al contenido constitucional. En ella se integró la normativa sobre emigración, inmigración, protección internacional, que a su vez incluyó el derecho a solicitar refugio, el asilo político y la apatridia. Asimismo, incorporó disposiciones para la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

No obstante, también contendría algunas disposiciones contradictorias con el texto constitucional, tales como la reincorporación de multas migratorias, la discrecionalidad en la admisión al territorio y el otorgamiento de la condición migratoria regular; la reincorporación de las multas, entre otros temas por los cuales fue objeto de una demanda que aún está a la espera de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.⁶

5 Decreto presidencial 3.301/1992 y, posteriormente, el Decreto Ejecutivo 1.182/2012.

6 Demanda de inconstitucionalidad N° 64-17-IN presentada por la Universidad San Francisco de Quito, la Misión Scalabriniana, el Servicio Jesuita a Refugiados, la Pastoral Social Cáritas y otras organizaciones y defensores de derechos humanos.

En cuanto a la institucionalidad, la política de movilidad humana ha sido distribuida entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Gobierno, que a su vez está a cargo de la Policía de Migración. Así lo contemplaban las atribuciones de la Ley de Extranjería y la Ley de Migración. No obstante, también el Ministerio del Trabajo tenía ciertas atribuciones con relación a las regulaciones para la obtención de permisos de trabajo.

Adicionalmente, en 2007, el gobierno de turno creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) encargada principalmente de las políticas de atención a emigrantes ecuatorianos. Esta secretaría con rango de ministerio, en su momento, disputó la rectoría de la política migratoria. Sin embargo, en 2013 fue suprimida por decreto presidencial⁷ y sus competencias fueron asumidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana debido, principalmente, al cruce de competencias con el Ministerio de Relaciones Exteriores, además de la discontinuidad en la ejecución de la política, la falta de operatividad de los programas y la poca eficiencia en la gestión.

Finalmente, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) estableció un órgano rector de la política en materia de movilidad humana y un órgano de control migratorio. El Reglamento de esta ley encargó la rectoría al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y asignó como órgano de control migratorio al Ministerio de Gobierno.

A efectos de este análisis, es importante mencionar que la Constitución ecuatoriana creó los denominados consejos nacionales para la igualdad, cuyo objetivo es transversalizar el enfoque de igualdad y no discriminación en las políticas públicas relacionadas con los grupos poblacionales a los que se destina cada uno de estos consejos: pueblos y nacionalidades, género, intergeneracional, discapacidades y movilidad humana. Asimismo, cada consejo debe formular una agenda nacional para la igualdad sobre los derechos del grupo poblacional correspondiente.

El diseño contemplado en la Constitución ha configurado una forma de gobierno que fortaleció el presidencialismo y, de esta manera, el desarrollo de las políticas y la planificación se concentran en la decisión de la Función Ejecutiva. Por disposición constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento de política pública que rige la actuación y la ejecución de los recursos del Estado,⁸ el cual

7 El Decreto Ejecutivo N° 20 emitido por la Presidencia de la República, publicado en el Registro Oficial 22 de 25 de junio de 2013 dispuso que las funciones de la SENAMI sean asumidas por el Viceministerio de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

8 Constitución de la República del Ecuador, art. 280.

es diseñado por el Ejecutivo y cuyo proceso de elaboración debería responder a las disposiciones constitucionales con relación a la formulación de la política pública.

PLANES NACIONALES Y OTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA SOBRE MOVILIDAD HUMANA

La política migratoria del Ecuador no se ha concentrado en un solo instrumento, sino que, como se revisará, se dispersa en varios y que no necesariamente son específicos de movilidad humana. De hecho, en el período de 2007 a 2020 se identifican únicamente dos con la denominación de *plan nacional* y que tratan exclusivamente sobre esta temática. De esta manera, se refleja una tensión entre la generalidad frente a la especificidad, que usualmente se resuelve por la premura de las coyunturas, y la interacción política e institucional.

La existencia del Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento máximo de política pública nacional, definido así constitucionalmente, habría propiciado la decisión de considerar como innecesarios otros instrumentos específicos de política pública. No obstante, en el ámbito de movilidad humana, antes de la aprobación de la Constitución ya se encontraba vigente el Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones 2007-2010 que había sido expedido casi a la par de la creación de la SENAMI. Sin embargo, posteriormente no hubo otro instrumento similar, sino hasta el cambio de gobierno en 2018, en que se expidió el Plan Nacional de Movilidad Humana.

Entre otros instrumentos específicos se encuentra, la Política Nacional en materia de Refugio emitida en 2018 por el denominado Grupo Promotor que incluía al Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobierno, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna, SENAMI, Ministerio de Defensa y la Secretaría del Plan Ecuador. Este instrumento contó con el apoyo del ACNUR para su formulación y establecía como principales objetivos la promoción de los derechos de los refugiados, el desarrollo de la institucionalidad, el fomento de la inserción social de los refugiados y la armonización de la legislación. No obstante, este instrumento de política en materia de refugio tampoco fue evaluado, reformulado ni se elaboró otro que lo sustituya. No se especifica ningún origen. Actualmente, ninguna de las instituciones que conformaron dicho grupo fundamenta su actuación en este documento.

En cuanto a la trata de personas y el tráfico de migrantes, antes de la aprobación de la Constitución, en 2006 se formuló el “Plan Nacional para combatir la trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes, la explotación sexual, laboral y otros medios de explotación y prostitución mujeres, niños, niñas y adolescentes” (Consejo Nacional de la

Niñez y Adolescencia, 2006). Este contemplaba objetivos amplios que aglutinaban la prevención y el combate a los delitos mencionados, lo cual lo volvía poco claro y ambiguo en buena parte de su contenido.

Trece años después, en noviembre 2019 el Ministerio de Gobierno emitió el “Plan de Acción contra la Trata de Personas 2019 -2030” (Ministerio de Gobierno, 2019), el cual contó con el apoyo técnico de la Organización Mundial para las Migraciones. Este instrumento de política pública se centra en la prevención, protección a las víctimas, investigación y judicialización, y gobernanza en torno a la trata de personas. Hasta el momento no se ha formulado una política pública específica en relación con el tráfico de migrantes.

Otro instrumento específico es la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021, que está anclada a las competencias del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana y que articula las políticas para la transversalización del enfoque de movilidad humana (MREMH, CNIMH, 2017).

Por otra parte, son varios los instrumentos que tienen un carácter general pero que han incluido aspectos relevantes sobre movilidad humana. Como un antecedente importante y que es previo a la Constitución de 2008, se encuentra el Plan Operativo del Ecuador de Derechos Humanos 1999-2003, el cual incluyó un capítulo específico sobre “Derechos humanos de los extranjeros, migrantes y refugiados”.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2007-2010, y del periodo 2009-2013 denominado Plan Nacional para el Buen Vivir, al igual que los siguientes, 2013 -2017 y 2017-2020 incluyeron objetivos que expresamente hacen referencia a aspectos sobre movilidad humana.

A continuación, se particulariza sobre los instrumentos específicos sobre movilidad humana más relevantes a los que se ha hecho referencia.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO DE LAS MIGRACIONES (PNDHM) 2007-2010

Este plan, que se hizo público en 2007, fue promovido por la SENAMI y contaba con cinco objetivos generales que, según señalaba, “aseguraban la política migratoria integral ecuatoriana”. Estos objetivos eran:

1. Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos sociales y culturales.
2. Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país.

3. Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el retorno voluntario digno y sostenible de las personas emigrantes.
4. Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno.
5. Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.

Si bien este instrumento hacía referencia a una política integral en migraciones, estaba enteramente dirigido a las personas ecuatorianas emigrantes o sus familiares en el Ecuador, pues era básicamente el ámbito de acción de la SENAMI. Lo relativo a las personas de otros países en el Ecuador correspondía al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Gobierno, como ocurre hasta la actualidad.

Bajo estos objetivos principalmente se promovió el retorno voluntario de personas ecuatorianas, para lo cual se implementó el denominado *Plan Bienvenid@s a casa*, que facilitaba el traslado de menaje de casa y equipo de trabajo y también la posibilidad de acceder a un capital semilla a través del fondo concursable denominado *El Cucayo*;⁹ se establecieron las denominadas *Casas Ecuatorianas* en los principales países receptores de la migración ecuatorianas (Madrid, Nueva York, Milán y Caracas) que brindaba información y asesoría sobre las políticas y el fortalecimiento de los vínculos con el Ecuador (entidades paralelas a los consulados) (Ruiz y Álvarez Velasco, 2016). Estos programas, paulatinamente, dejaron de implementarse hasta la desaparición definitiva de la SENAMI en 2013.

Si bien el PNDHM constituyó el primer instrumento de política migratoria destinado a la atención a las personas emigrantes en el exterior, ha sido cuestionado por la falta de sostenibilidad y el nivel de asistencialismo de sus programas. Esta política, bajo el discurso de protección de los derechos de las y los ecuatorianos emigrantes habría respondido también a la coyuntura electoral y la intención de captar el voto de esta población.

La enunciación de un plan que promueve el retorno de los ecuatorianos (nivel discursivo) se convierte en la fórmula política para cumplir tres grandes objetivos: 1) atender la exigencia del Ejecutivo de cumplir los tiempos políticos y sostener el apoyo popular de los ecuatorianos en el exterior, 2) atender el posible flujo de migrantes retornados que podrían volver al país debido a las condiciones adversas de la coyuntura política y económica

9 Fue diseñado para un período de 36 meses, a partir de agosto de 2008, y contaba con un presupuesto de US\$ 6.250.000. Hasta 2010, se realizaron 9 convocatorias.

en los países de destino de los ecuatorianos, y 3) adaptarse al proyecto de política migratoria integral planteado en el Plan de Gobierno y en la propia Misión de la SENAMI (Moncayo, 2011).

No se constata que haya existido una evaluación de este plan a fin de reformular sus objetivos o reorientarlos. Tampoco se formuló un nuevo instrumento de política pública que lo sustituya, lo cual reflejó la falta de elementos que aseguren la sostenibilidad de la política pública, volviéndola coyuntural y meramente asistencial.

PLAN NACIONAL DE MOVILIDAD HUMANA (PNMH) 2018

Este plan ha sido formulado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y, según señala, se articula al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una vida”, en su eje 3 “Más sociedad, mejor Estado” y, particularmente, con su política 9.6 que propone “Proteger y promover los derechos de las personas en situación de movilidad humana en el territorio nacional y en el exterior”. Además, señala como referentes de este instrumento de política pública el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Global para Refugiados.

El PNMH cuenta con cuatro políticas que, a diferencia del PND-HM 2007-2010 busca integrar las diferentes expresiones de la movilidad humana: 1) Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad a nivel internacional; 2) Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana; 3) Generar condiciones para fomentar una migración ordenada, segura y regular; y, 4) Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad.

Cada una de las políticas cuenta con estrategias y acciones específicas, sin embargo, en su desarrollo se observa la diferencia entre la formulación de aquellas destinadas a la protección de derechos de emigrantes ecuatorianos en el exterior y retornadas, frente a la mención de las personas inmigrantes o refugiadas que se encuentran en el Ecuador.

Así, por ejemplo, dentro de la política destinada a fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana, se contemplan trece estrategias para hacer efectiva dicha política. De este número, nueve están dirigidas a la protección de derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, tres hacen referencia en términos generales a las personas en movilidad humana y solamente una hace referencia a personas refugiadas en el Ecuador, y que resulta ambigua pues señala “Promocionar y aprovechar las buenas prácticas a partir de nuestra condición de país con mayor número de refugiados

en la región” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018).

Esto contrasta con la política relativa a “generar condiciones para fomentar una migración ordenada y segura”, lo cual, de inicio llama la atención pues no consta el término “regular”, de acuerdo a la formulación del Pacto Global. Tal omisión no es gratuita, pues en las estrategias para la implementación de esta política no se hace referencia alguna a promover la regularidad migratoria, a pesar de que este instrumento ha sido adoptado en medio del incremento del flujo migratorio proveniente de Venezuela.

Las estrategias que conforman esta política están relacionadas en su mayoría con la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, sin distinción de sus particularidades y desde la abstracción absoluta desde sus causas estructurales, asumiendo el enfoque de prevención del delito. Entre estas estrategias se destaca aquella relativa a “Profundizar los sistemas de control migratorio, con énfasis en aquellos relacionados al desplazamiento de menores” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018), es decir, a cuenta de la protección de niños, niñas y adolescentes de busca el endurecimiento del control migratorio. Medidas que, además, no articulan de ninguna manera con el Plan para prevenir la trata de personas.

De igual manera ocurre con la política que orienta a “defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad”. Si bien esta política está formulada en términos generales, dos de sus tres estrategias están dirigidas exclusivamente a ciertas acciones para personas emigrantes en el exterior; y una con un contenido poco claro que indica: “Fomentar la asociatividad de las personas en movilidad humana y mecanismos para el acceso a recursos para el desarrollo de proyectos culturales, deportivos, emprendimientos y de fortalecimiento institucional” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018).

En este instrumento de política migratoria se observa que a pesar de que la Constitución ecuatoriana establece parámetros constitucionales de igualdad de derechos entre personas ecuatorianas y de otras nacionalidades, en la práctica las políticas reflejan un tratamiento que no es consecuente con el marco constitucional. Se refleja una vez más, la protección de derechos hacia las personas ecuatorianas emigrantes y retornadas, que contrasta con el tono de seguridad y control para las personas inmigrantes, bajo una distorsionada justificación en el Pacto para una Migración, Segura, Ordenada y Regular.

El contenido del PNMH refleja también la limitación en la participación de la sociedad civil en la formulación de este tipo de instrumentos de política migratoria. Esto no solo en cuanto a la posible

convocatoria o, incluso, presencia de organizaciones de la sociedad civil y de personas en situación de movilidad humana en eventos comúnmente denominados de socialización, sino en la medida en que las políticas establecidas reflejan la problemática del hecho migratorio y las limitaciones recurrentes en el ejercicio de derechos.

Temas como la regularización migratoria, la migración en tránsito, los controles migratorios, la asistencia humanitaria, el acceso al procedimiento para solicitar refugio que han sido evidentes en el contexto de la migración venezolana están ausentes de este instrumento de política sobre movilidad humana. Las prioridades son establecidas desde las necesidades institucionales bajo un lenguaje de derechos, antes que desde las voces de los titulares de derechos.

De alguna manera, esta política se ha reflejado en la forma en que el Estado ecuatoriano ha abordado el incremento del flujo migratorio venezolano, que, a pesar del marco normativo garantista en el que la Ley Orgánica de Movilidad Humana contempla la posibilidad de ingreso y circulación de todas las personas suramericanas únicamente con el documento de identidad, se solicitó pasaporte vigente o certificado por organismos internacionales.

La conflictividad llegó a su punto más álgido en el mes de marzo de 2019, cuando como consecuencia de un femicidio perpetrado por una persona de nacionalidad venezolana en la ciudad de Ibarra, el presidente dispuso la intensificación de los controles migratorios y el requerimiento del certificado de antecedentes penales a toda persona de nacionalidad venezolana que ingresara al territorio nacional. Finalmente, a pesar de las diferentes acciones judiciales iniciadas por la Defensoría del Pueblo de Ecuador y organizaciones de derechos humanos, el gobierno decidió imponer el visado solicitado ante el consulado ecuatoriano en Venezuela previo el ingreso al Ecuador.

De esta manera, es evidente que la política migratoria tiene un componente que es reactivo a la coyuntura, lo cual deriva en decisiones erráticas que escapan a la correspondencia con los instrumentos de política pública, y que incluso entran en contradicción con el marco constitucional.

Finalmente, cabe mencionar que hasta el cierre de este texto no se ha llevado a cabo ningún proceso participativo para la evaluación o reformulación de las políticas y estrategias contenidas en el PNMH 2018.

CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

Si bien la Constitución ecuatoriana contiene un nutrido catálogo de principios y derechos sobre movilidad humana acogiendo así un enfoque garantista, esto no se ha reflejado con claridad ni en la normativa legal, ni en los instrumentos de política migratoria. Este mismo

marco constitucional ha definido la forma en que las políticas públicas deben desarrollarse, entre estos parámetros, ha establecido que las políticas deben asumirse como garantías de los derechos y asegurar la participación.

Además, se constata una tensión entre la formulación de instrumentos generales en los que sea transversal el tema de movilidad humana, perdiendo así especificidad, o, por el contrario, instrumentos específicos que ganan en contenido, pero quedan aislados con reducida articulación institucional. Lamentablemente, esta es una decisión que ha quedado en manos de los decisores institucionales de la política pública y que ha contribuido en la dispersión de la política migratoria en diferentes instrumentos que no necesariamente se encuentran articulados.

En el contenido de estos instrumentos se presenta también el desafío de guardar coherencia entre la protección de derechos a ecuatorianos emigrantes, sus familiares y a quienes han retornado, en contraste con el enfoque de control que aún se refleja en los instrumentos de política migratoria, en particular en el PNMH 2018.

Otro desafío sustancial es la calidad de la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación de estos instrumentos de política migratoria, pues reflejan principalmente las orientaciones políticas institucionales antes que las prioridades en la garantía de derechos. Esto ha provocado, también, la débil apropiación de estos instrumentos de política pública por parte de los actores de la sociedad civil en los procesos sociales de reivindicación de los derechos, pues no contienen mecanismos participativos de seguimiento, control de su cumplimiento y, menos aún, de vigilancia de presupuestos y recursos.

Estos instrumentos, en el momento de su aprobación y publicación inicial, suelen contar con un fuerte respaldo institucional y voluntad política, que, con el transcurso del tiempo, el cambio de autoridades o de otras coyunturas se pierde. Consecuencia de ello, persiste el desafío de contar con evaluaciones participativas, informes de cumplimiento, inversión de recursos públicos, reformulación de las políticas o metas, los cuales deberían ser elementos sustanciales para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

Desde la sociedad civil la observancia a los instrumentos de política migratoria es muy débil. Esto constituye otro desafío, pues no hay procesos de seguimiento a la ejecución de las políticas o exigencia de rendición de cuentas a las instituciones a cargo. Las organizaciones de sociedad civil han priorizado la incidencia en los procesos de formulación de la normativa sobre movilidad humana en la Asamblea Nacional, o la activación de acciones jurisdiccionales ante la Corte

Constitucional o jueces de garantías constitucionales frente a decisiones de las autoridades migratorias que vulneran derechos. Parecería que estos espacios pueden ser más efectivos en los procesos sociales de exigibilidad, antes que la incidencia en los instrumentos de política migratoria.

BIBLIOGRAFÍA

- Arcentales Illescas, J. (2017). Constitución, movilidad humana y diversidades, pp. 101-115. En *Constitucionalismo y nuevos saberes jurídicos. Construcciones desde las diversidades*.
- Arcentales Illescas, J. y Chávez, G. (2016). Movilidad humana, irregularidad y “tráfico ilícito de migrantes. *Ecuador debate*, 97, 67-83, Edición Migraciones y violencias.
- Coalición por las Migraciones y el Refugio. (2007). *Informe sombra al I informe del Estado ecuatoriano sobre el cumplimiento de la CTMF*. Quito: CMR.
- Coalición por las Migraciones y el Refugio. (2011). *En el país de la ciudadanía universal: informe sobre movilidad humana en el Ecuador*. Quito: CMR.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Ecuador. (2006). *Plan Nacional para combatir la Trata de Personas, el tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual, laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores*. Quito: CNNA.
- Herrera, G. y Pérez Martínez, L. (2015, julio-diciembre). ¿Tiempos de crisis, tiempos de retorno? Trayectorias migratorias, laborales y sociales de migrantes retornados en Ecuador. *Estudios Políticos*, 47, 221-241. (Medellín: Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5292771.pdf>
- Ministerio de Gobierno, Ecuador. (2019). *Plan de Acción contra la Trata de Personas 2019 -2030*. Quito: Ministerio de Gobierno.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Consejo Nacional de Igualdad en Movilidad Humana, Ecuador. (2017). *Agenda Nacional para la Igualdad en Movilidad Humana 2017 -2020*. Quito: CNIMH.
- Moncayo, M. I. (2011). *Migración y retorno en el Ecuador: entre el discurso político y la política de gobierno*. Quito: s.d.

- Plataforma de coordinación para migrantes y refugiados venezolanos R4. (2020, 10 de agosto). *Información estadística*. Disponible en <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7512>
- Ruiz, M. C. y Álvarez Velasco, S. (2016). *Entre el enfoque de derechos humanos y las lógicas de seguridad y control: Análisis de las políticas públicas en torno a la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador (2004-2016)*. Quito: s.d.
- Servicio Jesuita a Refugiados, Ecuador. (2006). *Paradigmas del Refugio Colombiano en Quito*. Quito: SJR.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LAS PROBLEMÁTICAS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE MÉXICO FRENTE A LAS CARAVANAS MIGRANTES (2018-2019)

Adriana Sletza Ortega Ramírez
y José Luis Sánchez Gavi

Las caravanas migrantes saliendo de Honduras y cruzando Guatemala hacia México se presentaron a partir de octubre de 2018, justo en el momento de la transición en el periodo presidencial mexicano entre Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, quien tomaría posesión del gobierno en diciembre de ese año. Además, esto coincidía con la adopción internacional del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en Marruecos, instrumento internacional del que México fue líder facilitador junto con el gobierno de Suiza. En ese contexto, el nuevo gobierno formulaba su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, incluyendo directrices para una nueva política migratoria que prometía centrarse en los derechos humanos.

Considerado como el primer presidente mexicano con una tendencia de izquierda, después de 80 años de gobiernos de centro y de derecha,¹ el arribo de López Obrador a la presidencia en su tercer intento generó enormes expectativas entre sectores de la población, particularmente de aquellas organizaciones no gubernamentales y religiosas preocupadas por el tema migratorio, así como académicos y activistas que pensaron se operarían cambios significativos en la aplicación de todo el entramado jurídico, poniendo especial relevancia en la

1 Emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN).

protección de los derechos humanos de este sector migratorio, que en las última décadas ha sido gravemente violentado en sus derechos.

El propósito de este texto es analizar cómo se ha aplicado el entramado normativo en México para el tránsito migratorio que incluyó a las Caravanas y, por tanto, cuestionar el discurso de la protección y defensa de los derechos humanos de migrantes en condición de tránsito. Proponemos ubicar y analizar la compleja problemática de este tema durante el primer año presidencial de López Obrador, a la luz de los acontecimientos, en tres ejes: 1) la contención migratoria; 2) los acuerdos migratorios con los Estados Unidos de América; y 3) México fungiendo como “tercer país seguro”.

LAS PROMESAS DE UNA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA

Con la llegada a la presidencia de López Obrador en 2018 se pretendía inicialmente un giro en la política migratoria, que intentó precisar y aplicar los instrumentos jurídicos de modo más eficaz, y con acento en el respeto a los derechos humanos. Pronto, sin embargo, circunstancias internas y sobre todo externas complicaron el proceso, observándose retrocesos significativos.

Partimos de lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley de Migración (2011), que determina como principio central de la política migratoria el “respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes” y la “congruencia”, de modo que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior particularmente en los Estados Unidos, y la hospitalidad y solidaridad internacional con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente debido a condiciones extremas en su país de origen y riesgo a su vida.

Se establece que no es delito, sino solamente una falta administrativa, encontrarse en el territorio nacional sin la documentación migratoria necesaria. El libre tránsito es también un derecho de toda persona en el territorio nacional establecido por el artículo 7° de dicha Ley, no solamente para los ciudadanos o los residentes mexicanos. No obstante, la misma Ley de Migración (2011) en el artículo 2° también señala que se debe pugnar por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente al tráfico o secuestro de migrantes y a la trata de personas en todas sus modalidades.

El gobierno entrante se comprometió, además, a acatar los acuerdos emanados del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018), por lo que se apegó a la protección de los derechos humanos, así como a la cooperación internacional para el

desarrollo con los países centroamericanos. Con este fin, encargó la elaboración de un Plan de Desarrollo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, para ser implementado en conjunto con los países centroamericanos con mayor migración de tránsito hacia México: Honduras, El Salvador y Guatemala (CEPAL, 2019).

Los fundamentos de la política migratoria del gobierno de López Obrador están plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND). Uno de los principios rectores plasmados en dicho Plan se titula “No más migración por hambre o por violencia”. En el contenido de este principio se establece que la población es la mayor riqueza de las naciones y que en el caso de México el modelo neoliberal, implementado desde la presidencia de Miguel de la Madrid a partir de la década de 1980, incrementó la emigración de mexicanos en condiciones generalmente de precariedad, discriminación y atropellos; por lo cual, el nuevo gobierno establece que aspira a ofrecer “a todos los ciudadanos las condiciones adecuadas para que puedan vivir con dignidad y seguridad en la tierra en la que nacieron”, en otras palabras, que no migren. En el mismo sentido, apunta “lograremos que nadie más tenga que dejar su lugar de origen para ganarse la vida o buscar refugio en otros países”, de esta manera refuerza su propósito de disminuir la migración.

Igualmente, la descripción del principio mencionado incluye a los consulados mexicanos en los Estados Unidos para que funcionen como defensorías del migrante, la tradición de México como tierra de asilo y refugio que ha “salvado vidas y enriquecido al país”, y, por último, las garantías a los extranjeros que al estar en México se respetarán sus derechos, recibirán “hospitalidad y la posibilidad de que construyan aquí una nueva vida”.

A continuación, el PND establece en el Eje de Política y Gobierno específicamente a la Política Exterior en la que refiere el tema migratorio en la relación bilateral con los Estados Unidos a través del “respeto mutuo, la cooperación para el desarrollo y la búsqueda negociada de soluciones” y también incluye la Política migratoria con el título “Migración: soluciones de raíz”. Estipula específicamente que el Poder Ejecutivo Federal “se enfocará en las causas de la emigración, atacará las causas profundas de la emigración mediante la creación de empleos dignos, el desarrollo regional, la edificación de un estado de bienestar y el impulso a los procesos de construcción de la paz. El propósito de esta política es que ningún ciudadano mexicano se vea obligado a abandonar su lugar de residencia por pobreza, marginación, falta de perspectivas de realización personal o inseguridad”.

Para lograr lo anterior, el PND indica los programas sociales sectoriales, así como tres de los proyectos regionales de desarrollo que

serán “cortinas” que capten flujos migratorios que transitan al norte: el Tren Maya, el Corredor Transistmico y la Zona Libre de la Frontera Norte. Además, incluye que “buscará involucrar en esta solución a Estados Unidos y a los países hermanos de Centroamérica para la construcción de mecanismos de reactivación económica, bienestar y desarrollo capaces de desactivar el fenómeno migratorio”. Así que “el propósito final de esta política es lograr que todas las personas puedan trabajar, estudiar y tener salud y perspectivas en los lugares en los que nacieron, que no se vean forzadas a abandonarlos por hambre o violencia y que únicamente emigren quienes deseen hacerlo por voluntad y no por necesidad”.

En la dimensión de México como país de tránsito migratorio y receptor de migrantes establece que “el ingreso de extranjeros requiere de un proceso de registro por razones de seguridad empezando por la de los propios interesados, estadística e instrumentación de mecanismos de acogida, México ha retomado su tradición de país hospitalario, tierra de asilo e integrador de migraciones”. También asume el compromiso de “garantizar que los extranjeros puedan transitar con seguridad por el territorio nacional o afincarse en él” y en específico, “sensibilizar a la población nacional con una campaña de erradicación del racismo, la xenofobia y la paranoia que, por desgracia, han anidado en algunos sectores de la sociedad”.

Como meta concreta, el PND fija que en el último año del sexenio del gobierno de AMLO, es decir, en 2024,

Habrá cesado la emigración de mexicanos al exterior por causas de necesidad laboral, inseguridad y falta de perspectivas, la población crecerá de manera mejor distribuida en el territorio nacional y millones de mexicanas y mexicanos encontrarán bienestar, trabajo y horizontes de realización personal en sus sitios de origen, desarrollando su vida al lado de sus familias, arraigados en sus entornos culturales y ambientales.

En otras palabras, asume como objetivo la reducción de la emigración e incluso su eventual eliminación. La narrativa general del PND sobre esta temática es que la migración es negativa y que el nuevo gobierno se enfocará en desactivar sus causas estructurales para que las personas no se vean obligadas a migrar.

PLANES PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

A partir del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se desprenden los planes de la Secretaría de Gobernación y su subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración. Esta subsecretaría tiene a su cargo el Instituto Nacional de Migración (INAMI) como la principal instancia ejecutora de la política migratoria.

En el momento de escribir estas líneas, no se ha publicado aún el Programa Nacional de Derechos Humanos, únicamente está disponible una memoria de los foros realizados para la elaboración de dicho programa. La memoria muestra que durante la primera fase solo se realizó un foro temático sobre “Migración y Refugio” el 14 de agosto de 2019 en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (SEGOB, 2019). Después de esto, no se ha publicado mayor información de las líneas de acción que intersectan Derechos Humanos y Migración desde la subsecretaría correspondiente.

Al inicio del gobierno, Tonatiuh Guillén, el entonces comisionado a cargo del INAMI, anunció la reestructuración y modernización de este organismo que ha sido señalado reiteradamente por sus abusos y corrupción. Se adujo que habría una nueva visión que ya no criminalizará al migrante. También prometió que se modificarían reglamentos y procedimientos de los servicios migratorios (INAMI, 2018).

Como instrumentos de planeación de la política migratoria, el INAMI publicó, entre septiembre de 2019 y marzo de 2020, dos Planes. El primero es el Plan de Migración y Desarrollo, y el segundo para su operación interna se denomina Plan estratégico (2019-2024). El primero no es un documento escrito sino un video, al respecto, no hay un documento para consulta o seguimiento (Gobierno de México, 2019). En este video oficial denominado “Plan de Migración y Desarrollo” se menciona que México recibió de manera irregular a casi 600 mil migrantes, tendencia que de continuar habría llevado a recibir 1 millón de personas durante 2019. El plan plantea cinco ejes: 1) coordinación con la Guardia Nacional; 2) política migratoria en la Frontera Sur; 3) empleos a migrantes en el sureste de México; 4) atención Integral para Migrantes; y, 5) relación con los gobiernos de Centroamérica y el Caribe. En el video se dice que “esos ejes rectores priorizan la protección humana y fortalecen una migración regular, ordenada y segura”.

Por su parte, el Plan estratégico (2019-2024) del INAMI, publicado el 18 de marzo de 2020, es un documento escrito donde se establece que el Instituto tiene la misión de fortalecer y proteger los derechos humanos de migrantes nacionales y extranjeros. Sus dos primeros objetivos estratégicos son, por un lado, consolidar los mecanismos que faciliten el flujo migratorio regular, pero por otro, consolidar las acciones de control y verificación de los flujos irregulares (INAMI, 2020). De esto se deduce que la política migratoria se concentra en la *regulación* de flujos.

Los documentos de planeación para la política pública en la materia reflejan cómo se fueron concatenando el objetivo inicial de disminuir las migraciones del PND con las estrategias en el primer año de gobierno, que se fueron orientando cada vez más hacia la contención

y regulación de flujos bajo el discurso de migración “regular, ordenada y segura” del Pacto Mundial. El control y la verificación migratoria se emplearían como las estrategias primordiales para “regular”, “ordenar” y “asegurar” a los flujos en tránsito y a las caravanas migratorias, como revelaremos en las siguientes páginas al convertirse en uno de los principales desafíos de la nueva administración.

DE LAS RAZONES HUMANITARIAS A LA CONTENCIÓN DE CARAVANAS

La transición presidencial coincidió con la irrupción de una nueva modalidad visible en el flujo migratorio: las caravanas migrantes. Esta forma de viajar en grupos numerosos con miles de personas migrantes representó para el nuevo gobierno mexicano un reto mayor, y más cuando apenas se aprestaba a intentar asumir una postura diferente en el tema.

Las caravanas, como una novedosa forma para el tránsito de migrantes a gran escala en México, ya se habían experimentado en menor número y en otro contexto como el Viacrucis del migrante en la Semana Santa de 2018 y las Caravanas de Madres de desaparecidos del Movimiento Migrante Mesoamericano, que se organizan desde hace 15 años.² Al atraer la atención mediática, y acompañadas por defensores de migrantes, las caravanas pudieron moverse en México entre octubre y noviembre de 2018, sobrellevando con relativo éxito el riesgo de toparse con secuestradores y policías extorsionadores.

La primera caravana salió de San Pedro Sula el 12 de octubre de 2018, cruzó la frontera entre Guatemala y Chiapas el 18 de octubre, se concentró en la Ciudad de México entre el 4 y 5 de noviembre y logró llegar a Tijuana los días 12 y 13 de noviembre. Este avance relativamente rápido de aproximadamente un mes motivó la promoción de otras caravanas entre octubre de 2018 y abril de 2019.³ Las caravanas resultaron en una estrategia migrante de autoprotección, autocuidado y *acuerpamiento* para enfrentar la violencia del tránsito y saltar fronteras en colectivo (Varela y McLean, 2019; Martínez C., 2019).

Ante la presión de esta movilidad masiva, y de las organizaciones nacionales e internacionales para darles un cauce de acuerdo a los estándares internacionales, el gobierno se propuso entregar a los caravaneros entre los meses de enero y febrero de 2019 un total de 13.270

2 Véase sitio web del Movimiento Migrante Mesoamericano <https://movimiento-migrantemesoamericano.org/>

3 Se presentaron al menos seis caravanas migrantes entre octubre de 2018 y abril de 2019 (Arista, 2019). Para un seguimiento hemerográfico completo de las caravanas durante este periodo, ver COLEF (2018, 2019).

Tarjetas de “Visitante por Razones Humanitarias”. Este Programa Emergente inició el 17 de enero de 2019 y concluyó a finales del mismo mes (INAMI, 2019). La entrega de estas tarjetas pudo significar un avance en la aplicación de la política migratoria, pero solo se trató de un recurso inicial para intentar apaciguar la presión coyuntural.

Las caravanas estaban presionando visiblemente las fronteras sur y norte de México, el gobierno temía una “Caravana Madre”, y el gobierno de Donald Trump cerró los pasos fronterizos de los que depende la economía mexicana, mientras los especialistas alertaron que la entrega de tarjetas humanitarias producía un “efecto llamada” para que más migrantes llegaran a la frontera sur mexicana. Así, el gobierno decide anunciar un plan de contención migratoria a las caravanas con la participación de policías federales, en el Istmo de Tehuantepec, la zona más angosta de México, de unos 200 kilómetros.

Los Estados Unidos también vieron con preocupación esta nueva modalidad migratoria, por lo que la entonces secretaria de Seguridad Interior de Estados Unidos, Kristjen Nielsen, ofreció a México su “cooperación” en la contención con tecnología e información de inteligencia para identificar a los organizadores de las caravanas como traficantes. Estados Unidos en la línea discursiva de Donald Trump solo veía a grupos delincuenciales vinculados al fenómeno migratorio, tráfico de menores y de órganos, y un negocio enormemente lucrativo. Pero detrás de ello se revelaba la intención del freno tajante del flujo migratorio.

ACUERDOS MIGRATORIOS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

El peso de la política exterior de los Estados Unidos ha sido una constante en la historia mexicana, pero pocas veces ha sido tan agresiva y de manera abierta como en el presente. Estados Unidos, bajo la presidencia de Donald Trump, acorraló al gobierno de López Obrador y lo orilló a recrudescer la contención del flujo migratorio. La fragilidad de la política exterior mexicana vinculada a la complejidad de los procesos migratorios regionales se puso en evidencia rápidamente. La Administración Trump utilizó el tema de las caravanas como una forma mediática para movilizar a su electorado y, a su vez, presionar al gobierno mexicano para condicionar la ejecución de su política migratoria. En mayo de 2019, Trump anunció que impondría aranceles del 5% –hasta llegar al 25% de manera gradual– a todas las exportaciones mexicanas, que entraron en vigor el día 10 de junio, en tanto México no había detenido el flujo de migrantes proveniente de Centroamérica con rumbo a los Estados Unidos.

La amenaza al gobierno mexicano lo enfrentó a un panorama desalentador, por lo que trató de llegar a un acuerdo en el que la carta a

negociar fue centrar la política migratoria en la contención y sacrificar a los migrantes en tránsito evitando así la imposición de aranceles. Es decir, la preocupación humanitaria y de derechos humanos pasaba a segundo plano. El acuerdo estableció en sus puntos relevantes:

1. El Gobierno de México incrementaría su esfuerzo en la aplicación de la legislación migratoria mexicana con el fin de reducir la migración irregular, lo cual incluía el despliegue de la Guardia Nacional en todo el país, principalmente en la frontera sur. Tomará acciones para dismantelar a las organizaciones que trafican y tratan con las personas migrantes. México y Estados Unidos fortalecerán el intercambio de acciones coordinadas en la frontera común.
2. Aquellos migrantes que crucen la frontera sur de Estados Unidos para solicitar asilo serán retornados sin demora a México, donde podrían esperar la resolución de sus solicitudes de asilo. México autorizará la entrada de dichos solicitantes y les brindará oportunidades laborales y educativas, así como acceso a la salud y protección a sus derechos. Los Estados Unidos se comprometen a acelerar la resolución de solicitudes de asilo y proceder con los procedimientos de remoción, lo más expedito posible.
3. Fortalecer y ampliar la cooperación bilateral para fomentar el desarrollo económico y aumentar la inversión en el sur de México y Centroamérica, para crear una “zona de prosperidad”.

Este acuerdo se publicó como “Declaración conjunta México-Estados Unidos” (2019) para evitar ser formalizado y sancionado como instrumento de Derecho Internacional, se acompañó además de otro suplementario que fue filtrado por D. Trump y la prensa por lo que el canciller mexicano, Marcelo Ebrard, fue llamado a comparecer ante el Senado y revelarlo; aunque ahí especificó que no se trataba de un documento vinculante, sino una expresión de voluntad política. En este último acuerdo se agrega que ambas partes iniciaron negociaciones para resolver la carga compartida y la asignación de responsabilidades en torno a las solicitudes de asilo, aceptar la devolución y procesar las solicitudes de nacionales de terceros países. Se cerró, con la discrecionalidad de Estados Unidos, para evaluarlo en 45 días y determinar si las medidas adoptadas han alcanzado o no los resultados deseados.⁴

4 Para consultar el texto íntegro véase *La Jornada* (2019).

Esto resultaba, a todas luces, implicaciones para la violación de distintos derechos de las personas migrantes. El primer tema relevante es la participación de la Guardia Nacional en actividades de control migratorio, lo que viola los principios elementales en materia migratoria, pues los únicos abocados a tales tareas eran los agentes de migración del INAMI. Se aduce por parte del gobierno que en otros momentos las corporaciones policiales han coadyuvado en las tareas del INAMI, pero en la práctica también contribuyen a menoscabar, amedrentar y violar derechos. El segundo tema relevante es que México acepta recibir a solicitantes de asilo de Estados Unidos, a pesar de que no tiene condiciones para ser un “tercer país seguro” como lo analizaremos en el siguiente apartado.

A partir de los acuerdos con los Estados Unidos, se apreció el verdadero rostro de lo que el INAMI denominó coyunturalmente como “Plan emergente”, donde la principal estrategia era el despliegue de la Guardia Nacional y agentes migratorios no solo en la frontera sur, sino reforzar su presencia en aeropuertos, puertos, costas del Golfo de México y del litoral al Pacífico, carreteras, caminos, terminales terrestres y trenes de carga, así como en puntos de movilidad estratégica. Se propuso durante 90 días, como plazo perentorio para contener y repatriar a migrantes al menos en seis puntos de la frontera sur, cuya operación estuvo a cargo de mandos militares (Martínez F., 2019).

La primera ruta incluyó centros de vigilancia y coordinación en Tapachula, Mapastepec y Arriaga, Chiapas, así como Ixtepec, Oaxaca, a cargo del jefe de la 36 zona militar, con sede en Tapachula. La segunda tuvo dos puntos de contención (en Tenosique, Tabasco y Palenque, Chiapas), bajo el mando de la 38 zona militar, con base en Tenosique. Las entidades y municipios fronterizos participaron con sus respectivas corporaciones policiales, que pasando por alto las normas federales y los estándares internacionales comenzaron a tomar acciones contra los migrantes violentando sus derechos humanos. Autoridades estatales y federales que participaron en la Reunión Interinstitucional Frontera Sur definieron esto como una “política de contención humanitaria de migración masiva irregular” (Martínez F., 2019).

Las redadas llegaron a la zona central del país, se implementaron en horarios nocturnos y en zonas despobladas, en puntos claves como el corredor Apizaco-Huehuetoca, donde policías federales y agentes de migración acorralaban a los migrantes en descampados desplegando operativos a escasos kilómetros de los albergues para migrantes. Inmediatamente se verían los resultados, muchos de ellos reportados por distintos medios de información. Miles de migrantes empezaron a ser capturados no solo en las regiones fronterizas, sino en el interior del país. También la marina participó en acciones como redadas a

hoteles, moteles y vecindades en Veracruz y Puebla capturando a menores migrantes (Gómez, Sánchez y Castellanos, 2019).

El 26 de diciembre de 2019, en la conferencia de prensa presidencial matutina, se presentaron los resultados del “Plan de Migración y Desarrollo” a cargo del secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, quien estuvo a cargo de las negociaciones de los acuerdos con los Estados Unidos y encabeza las estrategias para cumplirlos. Ebrard anunció que este plan inició en julio y demostró una evidente reducción del flujo migratorio. De 144 mil aprehensiones mensuales realizadas en mayo de 2019 –razón por la cual Estados Unidos presionó a México– a 42 mil en noviembre (Conferencia de prensa, 2019). Posteriormente, el 12 de febrero de 2020, también en la conferencia matutina presidencial, se presentaron los resultados a ocho meses del acuerdo migratorio, donde se mostró que el flujo mensual en enero fue de 36 mil (Conferencia de prensa, 2020).

En ambas ocasiones, los logros obtenidos se demostraron con estadísticas de la oficina de Aduanas y Fronteras de los Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés). Cabe subrayar que esas estadísticas incluyen a mexicanos y centroamericanos, pues se elaboraron con reportes de las detenciones a cargo de las autoridades estadounidenses en la frontera compartida. Así, México reportó una reducción del flujo migratorio de 75% como “resultado de su Plan de Migración y Desarrollo”.

La política migratoria mexicana, olvidando el artículo 2° de la Ley de Migración, ejecuta devoluciones o deportaciones *fast track*, lo que ha sido cuestionado por organizaciones nacionales e internacionales; incluso la propia prensa estadounidense, como el influyente periódico *The New York Times*, publicó una nota en la que señala que el actual gobierno mexicano se encuentra cumpliendo, como aliado, con las metas migratorias del gobierno de Donald Trump (Ahmed y Semple, 2019). Y en México, la Iglesia católica, que tiene a su cargo la mayoría de los albergues en la ruta de tránsito migratorio, fue tajante al señalar que el gobierno se sometió a Washington a costa de los derechos humanos, y que los defensores de migrantes están siendo hostigados y criminalizados por las autoridades (Xantomila, 2019).

La colaboración de inteligencia entre Estados Unidos y México para desarticular las caravanas migrantes apuntó a organizaciones sociales y defensores de migrantes. Dos de los casos más difundidos fueron la detención de los activistas Cristóbal Sánchez e Irineo Múgica, a quienes se los acusaba de tráfico de personas. Ambos activistas, a quienes no se les pudieron probar dichos cargos fueron liberados después de una semana (Mariscal, 2019).

MÉXICO FUNGE COMO TERCER PAÍS SEGURO

La política de presión de Donald Trump no se detuvo con el tema impositivo de aranceles y para que México se convirtiera en un “tercer país seguro”. México, formalmente, aclaró que no había aceptado esa condición durante las negociaciones con los Estados Unidos y que rechazaba dicha propuesta, pero en la práctica funciona como tal (Ortega, 2020). La figura de “tercer país seguro” ha sido validada como “práctica internacional” por el ACNUR a pesar de que no es explícita en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados ni en su Protocolo de 1967. Se aplica en un caso donde una persona “podría tener o puede encontrar protección en un tercer Estado, ya sea en relación con un caso individual específico o de conformidad con un acuerdo bilateral o multilateral entre los Estados sobre el traslado de solicitantes de asilo” (ACNUR, 2014).

Pero antes de su traslado, se requiere evaluar que el tercer Estado cumpla con ciertos requisitos, entre ellos, el más importante es que se garantice la protección contra la no devolución, es decir, que los solicitantes de asilo no van a ser retornados a su país de origen donde corren peligro. También otros aspectos no menos importantes son asegurar el derecho a la vivienda, a la seguridad social, servicios médicos, empleo, educación, el derecho a la reunificación familiar y tener un vínculo cercano con ese tercer país.

Evidentemente, Estados Unidos en términos de sus obligaciones internacionales y de su propia legislación establecida en la *Refugee Act of 1980* (Ley de Refugiados de 1980) tendría que aceptar que el solicitante de asilo permaneciera en su territorio, pero esto es lo que en la práctica está cambiando y violando entonces todo el proceso porque los remite a esperar en México. Las autoridades estadounidenses denominan a este programa *Migrant Protection Protocols* (MPP, por sus siglas en inglés) y aseguran que han acordado que México dará a estos migrantes “protección humanitaria apropiada” (DHS, 2019). Esta política se conoce también como *Remain in Mexico* o Quédate en México.

El gobierno mexicano ha aceptado recibirlos, pero no cuenta con la infraestructura suficiente para albergar y atender al creciente número de migrantes remitido por las autoridades estadounidenses ya que a finales de 2019 las estadísticas superaron los 50 mil. Los solicitantes se ubican en las ciudades fronterizas mexicanas esperando su resolución, misma que puede durar meses o hasta un año. En 2019, menos del 1% lograron que Estados Unidos les otorgara el asilo, aunque 30 mil habían concluido su procedimiento en el primer año; además, organizaciones civiles como Médicos Sin Fronteras han alertado que 80% de esta población ha sido víctima de violencia y corren constante peligro al estar en México (Morrissey, 2020; Agren, 2020).

Después de forzar los acuerdos migratorios con México, el gobierno de D. Trump también presionó a Guatemala, El Salvador y Honduras a aceptar acuerdos análogos a “tercer país seguro” denominados formalmente *Asylum Cooperative Agreements* (Acuerdos de Cooperación de Asilo), y además se incluyeron acuerdos para compartir datos migratorios biométricos y protección de seguridad fronteriza. A cambio de esto, a Guatemala le ofrecieron algunas visas para trabajadores migrantes temporales H2A y a Honduras algunas visas H2A y H2B (USDHS, 2019).

Ante los altos índices de inseguridad y violencia que prevalecen en México, Guatemala, El Salvador y Honduras que detonan las migraciones regionales, resulta absurdo considerarlos como “terceros países seguros”. México intentó en la negociación que el gobierno de Trump se comprometiera con recursos para financiar el proyecto regional México-Centroamérica propuesto por la CEPAL y se incluyó una mención en el párrafo final de la declaración conjunta de junio de 2019; pero como era de esperarse, Washington ha preferido la presión unilateral para avanzar sus propios intereses, y no muestra voluntad regional ni multilateral para el abordaje de las vinculaciones entre migraciones y desarrollo así como las causas estructurales de las migraciones forzadas.⁵

CONSIDERACIONES FINALES

La intención del gobierno de López Obrador que preludiva una genuina preocupación por los derechos humanos de los migrantes y que disminuyera la migración abatiendo las causas fue efímera, convirtiéndose rápidamente en un retorno a las viejas prácticas y además incorporando a la Guardia Nacional, lo que ha devenido en el incumplimiento de los principales instrumentos internacionales en su estrategia de desarticular a las caravanas migrantes. Se está violando hasta el propio Pacto Mundial para una Migración Regular, Segura y Ordenada (2018), porque a pesar de que México discursivamente argumenta que sus estrategias de política migratoria son congruentes con “asegurar”, “regular” y “ordenar” los flujos migratorios, incluso este Pacto establece en su objetivo 13 que la detención migratoria debe ser un último recurso y se deben buscar otras alternativas.

La política migratoria sufrió un severo revés por la presión de Estados Unidos, priorizando la contención de la noche a la mañana e

5 Para un análisis más detallado sobre las estrategias de política exterior sobre migración y desarrollo que México intenta promover en Honduras, El Salvador y Guatemala siguiendo el plan propuesto por la CEPAL, ver Ortega y Ocman (2020/2021).

incorporando la militarización. El gobierno mexicano continuó con deportaciones aceleradas olvidando ejes centrales del derecho, como el debido proceso, los protocolos de actuación, especialmente con los grupos más vulnerables, entre ellos la niñez no acompañada.

El giro en materia migratoria del gobierno de López Obrador ha mostrado una política que se ciñe a las directrices dictadas desde Estados Unidos y a su modelo migratorio centrado en la disuasión y una férrea selectividad; el país que permanentemente viola las obligaciones internacionales empuja a México a un mayor retroceso en materia migratoria en detrimento de los derechos humanos. El gobierno logró en su primer año su objetivo de disminuir drásticamente la migración tanto mexicana como centroamericana hacia los Estados Unidos, pero no a través del enfoque idealizado que planteaba en su Plan Nacional de Desarrollo, sino acogiendo el modelo migratorio represivo estadounidense y sus consecuencias.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. (2014). *Consideraciones legales sobre el acceso a la protección y la relación entre las personas refugiadas y el tercer país en el contexto del retorno o traslado a terceros países seguros*. Disponible en <https://www.refworld.org/es/pdfid/5adf72014.pdf>
- Agren, D. (2020, 29 de enero). Remain in Mexico: 80% of migrants in Trump policy are victims of violence. *The Guardian*. Disponible en <https://www.theguardian.com/us-news/2020/jan/29/migrants-mexico-trump-policy-victims-of-violence>
- Ahmed, A. y Semple, K. (2019, 1 de marzo). Trump's Surprising New Ally in Mexico? The Government. *The New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/03/01/world/americas/mexico-migration-trump.html>
- Arista, L. (2019, 27 de abril). Caravanas de migrantes en México. *El Economista*. Disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Caravanas-de-migrantes-en-Mexico-20190427-0001.html>
- COLEF. (2018). Cronología de la Caravana Centroamericana. *Observatorio de Legislación y Política Migratoria*. Disponible en <https://observatoriocolef.org/infograficos/cronologia-de-la-caravana-centroamericana/>
- COLEF. (2019). Cronología Caravanas Centroamericanas 2019. *Observatorio de Legislación y Política Migratoria*. Disponible en <https://observatoriocolef.org/infograficos/cronologia-caravanas-centroamericanas-2019/>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL*, (LC/MEX/TS.2019/6). Ciudad de México: CEPAL. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia_un_nuevo_estilo_de_desarrollo__Plan_de_Desarrollo_Integral_El.pdf.
- Conferencia de prensa matutina, desde Palacio Nacional, México. (2019, 26 de diciembre). Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=jLq3MNY7crM>
- Conferencia de prensa matutina, desde Palacio Nacional, México. (2020, 12 de febrero). Disponible en https://www.youtube.com/watch?time_continue=16&v=4q1poAx2O6E&feature=emb_logo.
- Declaración Conjunta México-Estados Unidos, Washington, EE. UU. (2019, 7 de junio). Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracio_n_Conjunta_Mexico_Estados_Unidos.pdf.
- DHS. (2019, 24 de enero). *Migrant Protection Protocols*. Disponible en <https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols>.
- Gobierno de México. (2019, 3 de septiembre). *Plan de Migración y Desarrollo, Instituto Nacional de Migración*. Disponible en <https://www.gob.mx/segob/videos/plan-de-migracion-y-desarrollo-instituto-nacional-de-migracion?idiom=es>.
- Gómez, E.; Sánchez, M. y Castellanos, D. (2019, 28 de junio). Interceptan INM y Marina a 476 indocumentados en tres estados. *La Jornada*. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2019/06/28/politica/009n1pol>.
- INAMI, México. (2018). El INAMI se reestructura ante la nueva política migratoria, 21 de diciembre. Disponible en <https://www.gob.mx/inm/es/articulos/el-inami-se-reestructura-ante-la-nueva-politica-migratoria?idiom=es>.
- INAMI, México. (2019, 12 de febrero). Finaliza el Programa de emisión de tarjetas de visitante por razones humanitarias. Secretaría de Gobernación. Disponible en <https://www.gob.mx/inm/es/articulos/finaliza-programa-emergente-de-emision-de-tarjetas-de-visitante-por-razones-humanitarias?idiom=es>.

- INAMI, México. (2020, 18 de marzo). *Plan estratégico del Instituto Nacional de Migración. 2019-2024*. Disponible en <https://www.gob.mx/inm/documentos/plan-estrategico-del-instituto-nacional-de-migracion-2019-2024>.
- La Jornada*. (2019, 15 de junio). Texto íntegro del acuerdo. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2019/06/15/politica/005n2pol>.
- Ley de Migración, México. (2011/2019). Texto Vigente. Última reforma publicada el 3 de julio de 2019. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_030719.pdf.
- Mariscal, A. (2019, 12 de junio). Liberan a Irineo Mujica y Cristóbal Sánchez, activistas acusados de tráfico de migrantes. *El Financiero*. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/liberan-a-irineo-mujica-y-cristobal-sanchez-activistas-acusados-de-trafico-de-migrantes>.
- Martínez, C. (2019). *Juntos, todos juntos. Crónica del primer intento colectivo de saltar la frontera estadounidense*. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- Martínez, F. (2019, 15 de junio). Contener y repatriar, la finalidad del plan migratorio emergente. *La Jornada*. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2019/06/15/politica/007n1pol>.
- Morrissey, K. (2020, 29 de enero). “Remain in Mexico” one year later: How a single policy transformed the U.S. asylum system. *The San Diego Union Tribune*. Disponible en <https://www.sandiegouniontribune.com/news/immigration/story/2020-01-29/remain-in-mexico-one-year-later-how-a-single-policy-transformed-the-u-s-asylum-system>
- Ortega, A. y Ocman, C. (2020/2021). Los derechos humanos de los migrantes y el desarrollo sostenible en la política migratoria de México. ¿Humanitarismo y/o contención? (En prensa).
- Ortega, E. (2020). ¿México como tercer país (in)seguro? El asilo como derecho humano en disputa. *Opiniones Técnicas sobre Temas de relevancia nacional*, 13, (México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. (2018, 19 de diciembre). Resolución aprobada por la Asamblea General. Disponible en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195&Lang=S
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND). (2019, 12 de junio). *Diario Oficial de la Federación*, (México). Disponible en <https://>

- www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- SEGOB, México. (2019). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2019-2024. Memoria Estadística*. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/498647/PRESENTACION_FOROS_PRIMERA_ETAPA.pdf
- USDHS. (2019). *Fact Sheet: DHS Agreements with Guatemala, Honduras, and El Salvador*. Disponible en https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_1028_opa_factsheet-northern-central-america-agreements_v2.pdf
- Varela, A. y McLean, L. (2019). Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmigración. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 122, 163-185, (DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.122.2.163).
- Xantomila, J. (2019, 24 de julio). México se sometió a los criterios de Washington: CEM. *La Jornada*. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2019/07/24/politica/004n2pol>

EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2018-2021)

Encuentros y desencuentros en el principal instrumento de derechos humanos en Perú

Claudia Lovón, Cécile Blouin
y Bruce Barnaby*

INTRODUCCIÓN

El 1 de febrero de 2018, en medio de una agitada coyuntura política,¹ se publicó el Decreto Supremo N° 002-2018-JUS, mediante el cual se aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (PNDH 2018-2021). Se trata del tercer instrumento de esta naturaleza elaborado por el Estado peruano,² el cual desde 2005 –siguiendo el llamado de la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993)—³ viene realizando esfuerzos en ese sentido. Y no es para menos, pues se ha sostenido que la elaboración de estos instrumentos constituye una

* Los autores agradecen a Alexander Benites Alvarado por su apoyo en la revisión bibliográfica.

1 El 24 de diciembre de 2017, el entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski otorgó un indulto humanitario al expresidente Alberto Fujimori, condenado por hechos que fueron calificados como crímenes de lesa humanidad. La medida fue cuestionada desde un inicio por distintos actores a nivel nacional e internacional.

2 El PNDH 2018-2021 fue precedido por el PNDH 2006-2010, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2005-JUS, y por el PNDH 2014-2016, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2014-JUS.

3 En este, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomendó a los Estados considerar la posibilidad de elaborar un PNDH. Ello fue reconocido en el primer plan de Perú.

obligación derivada de distintos tratados de derechos humanos (Chalabi, 2015), cuya importancia es reconocida además por distintos órganos de derechos humanos, como los comités de Naciones Unidas, a través de sus pronunciamientos.⁴

En ese marco, el presente artículo busca aportar una mirada crítica al PNDH 2018-2021, analizando así su proceso de elaboración y contenido, e identificando los desafíos que enfrenta. Para esta tarea, además de evaluar el plan en términos generales, se ha optado por examinar a detalle las medidas previstas para dos de los trece grupos de especial protección abordados por el instrumento: los pueblos indígenas y las personas en situación de movilidad. La selección de estas poblaciones obedece a que ambas tienen actualmente una clara agenda de derechos humanos que, en el primer caso, son de larga data, y en el segundo, vienen consolidándose en el contexto de la llegada en los últimos años de cerca de 850.000 personas venezolanas (ACNUR y OIM, 2020). Así, en distintas secciones de este artículo, se hará primero un análisis a nivel macro del plan, para luego aterrizar con reflexiones particulares sobre estos dos grupos.

EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PNDH 2018-2021: ¿HACIA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN?

Según explica el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MIN-JUSDH), el PNDH 2018-2021 fue elaborado en cuatro etapas (2018, pp. 10-14). En un primer momento, se realizó un diagnóstico estratégico, y se llevaron a cabo reuniones de coordinación interinstitucional con otras entidades del Estado, así como reuniones preparatorias con actores como representantes de la sociedad civil y la academia. Como resultado, se prepararon diagnósticos para cada uno de los grupos de especial protección que serían incluidos en el plan.

Tras ello, se estableció la estrategia y sistema de monitoreo y evaluación del plan, como parte de lo cual se sostuvieron reuniones con distintos funcionarios públicos que permitieron la construcción de una primera propuesta de matriz estratégica con los compromisos que iban ser asumidos en el plan. Seguidamente, se inició el diálogo con organizaciones de la sociedad civil a través de trece mesas temáticas, reuniones focalizadas y retroalimentación virtual, y cinco

4 En efecto, solo en el caso peruano, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el Comité contra la Tortura (CAT) y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares han considerado en sus observaciones finales que la aprobación de distintos PNDH constituye un avance en la protección de derechos humanos (CERD, 2014, § 3; 2018, § 4; CAT, 2013, § 4; 2018, § 6; CMW, 2015, § 12).

audiencias regionales. Finalmente, se elaboró y aprobó la versión final del documento.

Si bien esta descripción da cuenta de un proceso participativo, el alcance y efectividad que realmente alcanzó ha sido puesto en cuestión por la sociedad civil. Así, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), plataforma que albergaba para ese entonces a más de 80 organizaciones, alertó –en el contexto de la presentación de un borrador del plan– que no había existido espacios de participación para tres de los lineamientos que terminaron siendo incluidos en el plan, y que, en el caso de dos de ellos, el tiempo otorgado para brindar aportes había sido insuficiente. En ese marco, también criticó los pocos espacios de participación que existieron fuera de Lima, y observó que los diagnósticos antes mencionados no habían sido dados a conocer a la sociedad civil. Posteriormente, cuando el PNDH ya había sido aprobado, esta misma organización lamentó que en la versión final se hubieran eliminado “acuerdos que fueron consensuados de buena fe entre el Estado y la sociedad civil” (2018a).

Ciertamente, en comparación con los planes anteriores en los que se realizaron respectivamente trece audiencias macrorregionales y veintiún audiencias regionales, el esfuerzo para realizar un proceso descentralizado en esta ocasión ha sido menor (MINJUSDH, 2005; 2014, p. 24). No obstante, los dos procesos anteriores tampoco han estado exentos de críticas, en cuanto a la efectividad de la participación de organizaciones de la sociedad civil en ellos. En efecto, en un caso se cuestionó los aspectos metodológicos de las audiencias; y en el otro, se objetaron el retiro de medidas que habían sido consensuadas y propuestas por la sociedad civil (Bregaglio, Constantino y Chávez, 2014, p. 40; CNDDHH, 2015, p. 105). En vista de ello, parece ser que lograr un proceso que cumpla con tal característica, lo cual necesariamente requiere de descentralización, continúa siendo una tarea pendiente para el Estado peruano.

LA APUESTA POR NUEVOS TEMAS E INDICADORES: LA ESTRUCTURA Y EL CONTENIDO DEL PNDH 2018-2021

En la estructura y contenido del PNDH 2018-2021 existen otros aspectos que deben ser destacados, pues constituyen cuestiones novedosas o avances con relación a sus antecesores, aunque claro está, también es posible hacer algunas observaciones al respecto. Un primer aspecto en ese sentido es la inclusión de un esperado quinto lineamiento estratégico sobre empresas y derechos humanos, que tiene entre sus metas la elaboración de un Plan Nacional de Acción en la materia. Este se suma a los otros cuatro lineamientos estratégicos que estructuran el

plan y que, salvo pequeñas modificaciones en sus nombres, son los mismos que fueron previstos en el PNDH 2014-2016.

Estos son: 1) promoción de una cultura de derechos humanos y la paz; 2) diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales; 3) diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección; y, 4) fortalecimiento del ordenamiento jurídico a través de la implementación de instrumentos internacionales para la promoción y protección de los derechos humanos. Como se evidenciará más adelante, una dificultad que conlleva esta estructura es que las medidas relativas a grupos de especial protección, que en principio deberían estar incluidas en el tercer lineamiento, forman parte del contenido establecido en otros lineamientos.

De otro lado, un segundo aspecto a resaltar es la incorporación de indicadores más específicos en la matriz del plan. Para entender la relevancia de esta medida, resulta necesario explicar que el PNDH 2018-2021 se encuentra organizado de forma tal que cada lineamiento estratégico tiene uno o varios objetivos estratégicos, para cuya consecución se establecen acciones estratégicas que cuentan a su vez con metas e indicadores que permiten medir su cumplimiento. Si bien el PNDH anterior contaba también con estos elementos, las metas e indicadores no estaban previstos para cada acción del plan, sino que responden en forma general a cada lineamiento estratégico. Ello llevó a que en algunos casos no existiera una coordinación debida entre lo que el objetivo o lineamiento estratégico planteaba y lo que el indicador buscaba medir (Bregaglio, 2014). En ese sentido, los 281 indicadores incluidos en el plan actual suponen un avance que contribuye a medir de forma más adecuada su cumplimiento.

Lamentablemente, esto tampoco se concretó respecto de las metas, y como el propio plan evidencia existen algunas acciones estratégicas que simplemente no cuentan con una meta. En esos casos, para medir los avances en el cumplimiento del PNDH, el MINJUSDH se ha visto obligado a determinar simplemente si existe una mejora en el estándar de derechos humanos planteado por el indicador (2019, p. 83). Este es un problema de índole metodológico que debe ser subsanado en futuros procesos.

Por último, un tercer aspecto a ser subrayado es la incorporación en el plan de objetivos, acciones y metas a tres grupos de especial protección que no habían sido considerados anteriormente: las personas LGTBI,⁵ las trabajadoras y los trabajadores del hogar, y las de-

5 Cabe señalar que, de forma previa, el PNDH 2006-2010 se limitó a establecer como uno de los objetivos de su cuarto lineamiento estratégico “fomentar acciones

fensoras y los defensores de derechos humanos. Esto constituye un avance, por un lado, debido a que la ausencia de medidas respecto de los dos primeros grupos fue uno de los aspectos criticados en el PNDH 2014-2016 (CNDDHH, 2015, 105-107). Por otro lado, con estos tres grupos, el PNDH 2018-2021 comprende en su totalidad trece grupos de especial protección⁶, lo cual supone un incremento respecto de la cantidad de grupos incluidos en los dos planes anteriores.⁷ A continuación, se explicarán las medidas planteadas por el PNDH 2018-2021 para mejorar la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y las personas en situación de movilidad.

PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PNDDHH 2018-2021: ¿HACIA UN RECONOCIMIENTO PLENO DE DERECHOS?

El reconocimiento e incorporación de la agenda indígena en la estructura estatal peruana tiene una larga y muy diversa historia. Se pueden rastrear instituciones estatales encargadas de regular y promover los derechos de los pueblos indígenas desde 1921, cuando se creó la Sección de Asuntos Indígenas dentro del Ministerio de Fomento, hasta su actual institucionalidad como Viceministerio de Interculturalidad dentro del Ministerio de Cultura. A lo largo de todos estos años se han creado y han desaparecido 22 instituciones que, más allá de su ubicación dentro de la estructura estatal, el enfoque y objetivos con los que hayan contado, o inclusive del nivel de representación e inclusión de miembros de pueblos indígenas, que en general ha sido inadecuado, han carecido de una capacidad política real para hacerse cargo del tema (Alza y Zambrano, 2015, p. 21).

Justamente, la ausencia de la representación indígena en la agenda de las políticas públicas en el Estado fue uno de los principales detonantes del conflicto que explotó en Bagua en 2009, el cual terminó con un enfrentamiento violento con las fuerzas de seguridad pública con muchas víctimas de ambos lados. Las terribles consecuencias ocurridas de esos eventos aceleraron las condiciones para la evolución en

para promover una cultura de respeto a las diferencias, que evite el trato denigrante o violento por motivos de orientación/índole sexual, en el marco de la Constitución y la ley”.

6 Los otros diez grupos de especial protección incluidos en el plan son: personas adultas mayores, población afroperuana, personas con discapacidad, mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas privadas de libertad, personas con VIH/SIDA y personas con tuberculosis, pueblos indígenas, personas en situación de movilidad, y personas víctimas de la violencia ocurrida entre los años 1980 y 2000. Todos ellos ya habían sido incluidos en el PNDH 2014-2016.

7 En efecto, el PNDH 2014-2016 incluyó once grupos de especial protección, mientras que el PNDH 2006-2010 incorporó ocho grupos.

el reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas. Así, en 2011, se aprobó la Ley de Consulta Previa (Ley N° 29.785), seguida por su Reglamento (Decreto Supremo N° 001-2012-MC) que fortaleció e integró el trabajo que se venía realizando con algunas otras políticas a favor de los pueblos indígenas, como el avance en la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (PIACI), el sistema del reconocimiento y el fomento de las lenguas indígenas. Además, dicha Ley abordó dos problemáticas que habían quedado fuera de la agenda nacional por mucho tiempo: su identificación como sujetos colectivos, y la autoidentificación étnica de muchas personas dentro y fuera de sus comunidades.⁸

Paralelamente, la forma en que los tres PNDH en el Perú han abordado a los pueblos indígenas también permite evidenciar esta rápida evolución en el reconocimiento de sus derechos en los últimos catorce años. En efecto, cuando se elaboró el primer plan, se integraron en un mismo grupo a los pueblos indígenas y a las personas afroperuanas, a pesar de las grandes diferencias existentes entre ambos. Asimismo, a falta de una entidad que lidere en la práctica la agenda indígena, el plan se limitó a listar una serie de medidas específicas recogidas de diferentes sectores, sin mostrar objetivos o metas claras al respecto. Posteriormente, con el segundo plan, adoptado después de lo ocurrido en Bagua, los pueblos indígenas alcanzaron un lineamiento propio, en el que se puso mucho énfasis en las obligaciones derivadas de la reciente Ley de Consulta Previa, y en los mecanismos de participación en materia ambiental que habían sido objeto del conflicto. Además, dicho plan también abordó la problemática de la educación intercultural bilingüe.

Finalmente, el PNDH actual establece en su tercer lineamiento un objetivo estratégico dedicado a los pueblos indígenas, consistente en: “Asegurar, con la implementación estatal de mecanismos legislativos y administrativos indispensables en el marco de la normativa y jurisprudencia nacional e internacional, el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y sus integrantes” (MINJUSDH, 2018, p. 130). Para su realización, plantea seis acciones estratégicas que se relacionan a los siguientes derechos.

8 La brecha de información sobre cuántos pueblos indígenas hay, quiénes son y dónde se ubican ha sido abordada con la creación en 2011 de una Base de Datos de Pueblos Indígenas a nivel nacional. De otro lado, la brecha de información sobre las personas que se autoidentifican como parte de esos pueblos indígenas, ha sido acortada recién en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2017, según el cual, en el Perú hay un total de 5.985.551 personas que por sus costumbres o antepasados se autoidentifican como indígenas, lo que representa un 26% de la población peruana (INEI, 2018).

Tabla 1. Acciones estratégicas planteadas en materia de pueblos indígenas en el PNDH 2018-2021⁹

Derecho	Acción estratégica	Indicador
Consulta Previa	Garantizar la implementación de la consulta en los niveles de gobierno nacional y regional, para lo cual se deben identificar las medidas administrativas a ser consultadas y su oportunidad por los diferentes sectores y niveles de gobierno. Además, se debe incorporar el enfoque de género.	Número de sectores del Poder Ejecutivo que identifiquen las medidas a ser consultadas. Número de gobiernos regionales que identifiquen las medidas a ser consultadas. Porcentaje de mujeres indígenas que participan como acreditadas en los procesos.
Propiedad colectiva de la tierra	Asegurar el saneamiento físico legal de los territorios de pueblos en la normativa vigente, es decir, de las comunidades campesinas y nativas.	Porcentaje de comunidades campesinas con título de Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP). Porcentaje de comunidades nativas con título de SUNARP.
Educación intercultural bilingüe	Garantizar el ejercicio de la educación intercultural y el uso de lenguas originarias en el sistema educativo de los integrantes de diversos pueblos.	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas que acceden a EIB. Porcentaje de NNA hablantes de lengua originaria que culminan de manera oportuna la primaria. Porcentaje de NNA hablantes de lengua originaria que culminan de manera oportuna la secundaria.
Salud y vulnerabilidad frente a enfermedades	Garantizar el acceso a servicios de salud intercultural a los integrantes de pueblos indígenas en sus localidades.	Porcentaje de ciudadanos de pueblos afiliados al Sistema Integral de Salud (SIS). Porcentaje de atención efectiva. Porcentaje de personal de salud que trabajan en comunidades campesinas y nativas capacitados en salud intercultural.
Justicia intercultural	Garantizar el acceso a servicios de justicia intercultural mediante uso de lenguas originarias. En localidades donde se hable mayoritariamente lengua originaria, los puestos judiciales y administrativos deben preferentemente ser ocupados por personas que conocen y se comunican en el idioma de la población.	Registro de operadores del sistema de justicia y personal administrativo del Poder Judicial y Ministerio Público que conocen y se comunican en el idioma originario.
PIACI	Garantizar el derecho a la autodeterminación de los PIACI, extremadamente vulnerables ante la presencia de actores legales e ilegales que incursionan en sus territorios y arriesgan su vida y salud, y su derecho a vivir en aislamiento.	Número de puestos de control. Número de agentes de protección. Número de reservas categorizadas.

Fuente: Elaboración propia con base en PNDH (2018-2021).

9 El orden de las acciones estratégicas de esta tabla no es el mismo al seguido en el plan. Además, para mayor claridad, se ha complementado el título de cada acción estratégica con la información que el mismo plan da sobre su contenido.

Respecto de estas medidas, se pueden hacer algunas críticas. Por ejemplo, con relación a lo propuesto en materia de *consulta previa*, es preciso señalar que la normativa peruana delega a cada sector y nivel de gobierno la obligación de realizar procesos de consulta sobre las medidas administrativas que son de su competencia. Para ello, la entidad competente debe identificar la medida a consultarse y las personas y organizaciones que deben formar parte del proceso, organizar cada una de las etapas de información y diálogo posteriores, y tomar la decisión final sobre los acuerdos del acta de consulta.

Sin embargo, al proponer como meta al 2021, que todos los sectores y gobiernos regionales identifiquen formalmente las medidas que podrían ser susceptibles de ser consultadas, los indicadores propuestos en el plan no garantizan el ejercicio efectivo del derecho, que requiere de todas las etapas antes mencionadas, sino que fomentan únicamente una identificación preventiva. Asimismo, el diseño del propio plan presenta dificultades al asignar la responsabilidad de los indicadores al Ministerio de Cultura (MINCUL) que, si bien es la entidad rectora en la materia, no tiene las competencias para realizar dicha identificación, sino solo para brindar apoyo técnico.

A pesar de ello, es de resaltar que el último de los indicadores respecto de este tema se relacione a la paridad de género durante el proceso de consulta. Sin duda, esto responde al rol esencial que cumplen las organizaciones nacionales representativas de pueblos indígenas, sobre todo aquellas que representan a las mujeres indígenas y que vienen impulsando la inclusión de una agenda con enfoque de género en los espacios de participación.¹⁰

Por otra parte, en cuanto a los indicadores planteados en materia de *salud y vulnerabilidad frente a enfermedades*, resalta que ninguno tenga una línea de base. Esto evidencia la falta de información con relación al tema, y resulta preocupante porque en varios casos la única meta que se busca es contar con dicho instrumento. En esa lógica, también llama la atención que el indicador propuesto para garantizar una *justicia intercultural* sea un registro de operadores del sistema de justicia y personal administrativo del Poder Judicial y Ministerio

10 En ese sentido, destacan como miembros permanentes del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas (GTPI), dos organizaciones representativas nacionales de mujeres indígenas: la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP).

Público en lenguas indígenas, que todavía no existe, y cuya elaboración constituye la única meta propuesta para ese tema.

Con relación a esta materia, también resalta que el plan haya omitido abordar la necesaria coordinación que deben tener los sistemas de justicia que existen y están reconocidos constitucionalmente en el Perú.¹¹ Asimismo, tampoco incluye la situación de aquellos miembros de pueblos indígenas que viven fuera de los espacios comunales, pero que requieren de un sistema de justicia accesible en su lengua y en su cultura. En ese sentido, por ejemplo, el error culturalmente condicionado existente en el Código Penal o los beneficios penitenciarios requieren de la utilización de protocolos antropológicos que permitan comprender las dificultades jurídicas del caso en específico.

LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD EN EL PNDH 2018-2021: ¿HACIA UNA AGENDA DE DERECHOS HUMANOS INTEGRAL?

En cuanto a las medidas planteadas para las personas en situación de movilidad, cabe señalar que el PNDH 2018-2021 reconoce el hecho migratorio como un tema de derechos humanos, y dedica por primera vez un capítulo entero a la movilidad humana en todas sus formas incluyendo la protección a personas refugiadas y apátridas. Esto contrasta con los anteriores planes, en los que la protección a personas migrantes se incluyó de forma limitada centrando su atención en las problemáticas de la población peruana en el exterior.

Esta lectura amplia responde tanto a cambios de políticas públicas como a cambios en los flujos migratorios. Así, en los últimos años, en paralelo a haberse convertido en uno de los principales de países de acogida en la región (ACNUR y OIM, 2020; Acosta, Blouin y Freier, 2019), el Perú ha adoptado una serie de normativas y planes, como la nueva Ley de Migraciones (Decreto Legislativo N° 1.350), su Reglamento (Decreto Supremo N° 007-2017-IN) y la Política Migratoria 2017-2025 (Decreto Supremo N° 015-2017-RE), que marcan un cambio de paradigma, de un enfoque claramente de seguridad nacional hacia una visión de derechos humanos en las migraciones. Si bien la adopción de estas normas se inserta en la tradición latinoamericana pionera en el reconocimiento formal de derechos para las personas migrantes (Ceriani, 2018; Acosta y Freier, 2015), no implica el fin de una mirada de control y se trata

11 El artículo 149 de la Constitución reconoce funciones jurisdiccionales a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, en su ámbito territorial y de conformidad con el derecho consuetudinario.

más bien de miradas coexistentes y complementarias (Álvarez y Ruiz, 2019; Domenech, 2013).¹²

En estas circunstancias, el PNDH actual establece en su tercer lineamiento que el objetivo estratégico relativo a las personas en situación de movilidad es: “Garantizar el conocimiento y acceso a derechos en condiciones de igualdad para asegurar el desarrollo, integración y bienestar de las personas en situación de movilidad, en particular de aquellos especialmente vulnerables” (MINJUSDH, 2018, p. 136). Con esa finalidad, plantea diez acciones estratégicas referidas a las personas extranjeras, solicitantes de refugio y refugiadas, apátridas, migrantes desplazados internos y retornados, peruanos y peruanas en el exterior, y población peruana con intención de migrar. Sin embargo, de forma desordenada, en su segundo y cuarto lineamiento, también incluye acciones respecto a dos problemáticas vinculadas a las personas en situación de movilidad: la protección de las víctimas de trata de personas y el desarrollo de una estrategia nacional para el cumplimiento de las obligaciones en materia de refugio.

12 En esa línea, si bien el año 2017 fue caracterizado por una relativa apertura a la migración en el país con la adopción del Permiso Temporal de Permanencia (PTP), poco a poco el Estado peruano ha adoptado una serie de medidas que han buscado restringir la migración de personas venezolanas y su acceso al sistema de asilo. La exigencia del pasaporte en agosto 2018 (Resolución de Superintendencia N° 000270-2018), así como el requisito de la visa en junio 2019 (Resolución de Superintendencia N° 000177-2019-MIGRACIONES) dan cuenta de un giro restrictivo en la política migratoria hacia la población venezolana. La creación de un mecanismo de preadmisión al sistema de asilo ha generado también una serie de preocupaciones (Amnistía Internacional, 2020). A ello debe agregarse las expulsiones reportadas en la prensa, los operativos de fiscalización migratoria y la adopción de distintas normativas a nivel regional contrarias a la presencia de personas migrantes (Ordenanza N° 163-2019-CR/GRC.CUSCO).

Tabla 2. Acciones planteadas en materia de movilidad humana en el PNDH 2018-2021¹³

Grupo	Acción estratégica
Emigrantes y retornantes	Garantizar el acceso a una orientación y promover mecanismos adecuados para migrar de manera informada, regulada, ordenada y segura, brindada por entidades e instituciones del Estado a los/as peruanos/as con voluntad de migrar.
	Garantizar la protección adecuada de los/as peruanos/as en el exterior.
	Garantizar el acceso a orientación y facilitar el acceso a los programas y servicios existentes, a los/as peruanos/as que retornan del exterior, para su reinserción a la sociedad.
Migrantes internacionales	Garantizar los derechos en condiciones de igualdad de los/as extranjeros/as bajo la jurisdicción del Estado peruano.
	Propiciar una protección migratoria humanitaria a NNA no acompañados extranjeros, conforme a lo establecido en la normativa sobre la materia.
Víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes	Garantizar y promover la atención y protección de las víctimas de trata de personas*.
	Promover la atención de las víctimas de tráfico ilícito de migrantes, su regularización migratoria y/o su retomo seguro.
Personas refugiadas	Garantizar el acceso a programas y servicios a las personas con estatus de refugiado que facilite su integración, asegurando en el caso de los solicitantes de refugio el acceso a programas de salud para situaciones de emergencia.
	Implementar una estrategia nacional de implementación de las obligaciones en materia de refugio*.
Personas apátridas	Asegurar la existencia de mecanismos para evitar nuevas situaciones de apatridia y facilitar la naturalización de las personas apátridas.
Migrantes internos/as	Garantizar el derecho a la asistencia humanitaria y protección de personas en condiciones de desplazamiento por situaciones de emergencia, ocasionadas por hechos de violencia, desastres por fenómenos naturales o inducidos por la acción humana y por proyectos de desarrollo, de ser el caso.
	Garantizar la reintegración social y económica sostenible de las personas desplazadas internas retornantes o reasentadas, por situaciones de violencia y desastres por fenómenos naturales o inducidos por la acción humana y por proyectos de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con base en PNDH (2018-2021).

Como se puede apreciar, el plan abarca un amplio panorama de situaciones. Sin embargo, una lectura atenta de sus acciones e indicadores muestra una serie de desafíos, que serán desarrollados a continuación, centrándonos en lo que este establece para las personas extranjeras.

En ese sentido, un primer punto a observar es que una de las acciones estratégicas que se propone para los *migrantes internacionales* es garantizar sus derechos en condiciones de igualdad. Se trata de la propuesta más amplia, ya que se dirige a todas las personas que

13 El orden de las acciones estratégicas de esta tabla no es el mismo al seguido en el plan. Las acciones estratégicas que forman parte del segundo y cuarto lineamiento estratégico se marcan con asterisco (*).

se encuentran en Perú más allá de su condición migratoria. Sin embargo, en la descripción dada, no queda claro sobre qué derechos se busca incidir en particular. En efecto, el plan hace referencia a cuestiones que van desde evitar y atender la irregularidad migratoria hasta garantizar los estándares internacionales en materia de expulsiones a personas extranjeras.

Además, los cuatro indicadores previstos para esta acción tienen diferentes niveles de especificidad. Entre ellos, destaca especialmente aquel referido al porcentaje de extranjeros que cumple los requisitos y accede a programas sociales¹⁴, dado que la mayoría de estos programas son accesibles solamente para residentes y personas nacionales lo cual genera barreras reales de acceso (Blouin, 2019), y el PNDH no plantea una ruta clara para identificar estas barreras y modificar los criterios discriminatorios, vinculados a la nacionalidad o la residencia, en el acceso a ellos.

La otra acción referida a este grupo se relaciona con la protección migratoria humanitaria a NNA no acompañados. Si bien es fundamental que se tome en cuenta la situación de los niños y niñas, es necesario cuestionar el haberse centrado solamente en NNA no acompañados y no, en NNA en situación de movilidad con o sin su familia. En este caso, llama la atención además que uno de los indicadores propuestos (porcentaje de NNA protegidos)¹⁵ no establezca con claridad lo que se medirá, como, por ejemplo, la designación de un tutor, la reunificación familiar, etcétera.

Un segundo aspecto es que las acciones previstas para la protección de *personas refugiadas* presentan ciertas limitaciones. Preocupa en particular, la diferenciación hecha entre el acceso a programas para personas migrantes, previsto como vimos en otra acción estratégica, y el acceso para solicitantes y personas ya reconocidas como refugiadas, dispuesto en esta sección. La acción para este último grupo hace énfasis en el acceso a la salud en situaciones de emergencias para solicitantes de la condición de refugiado, dejando de lado el acceso universal a la salud en cualquier circunstancia. Por otro lado, si bien se debe resaltar la iniciativa de generar una estrategia en materia de refugio teniendo en cuenta que esta temática no ha sido incorporada

14 Los otros tres indicadores son porcentaje de procedimientos de expulsión conforme al derecho al debido procedimiento administrativo; número de extranjeros/as atendidos/as por el Centro de Empleo a nivel nacional; y porcentaje de extranjeros/as que son atendidas con el respeto a sus derechos en procedimientos administrativos migratorios.

15 El otro indicador de esta acción es el porcentaje de NNA no acompañados extranjeros que reciben la calidad migratoria humanitaria o especial.

en la Política Migratoria 2017-2025, quedan poco claros los objetivos y alcances de este nuevo instrumento.

Una tercera cuestión se refiere a la acción estratégica planteada para las *personas apátridas*, cuya incorporación en el PNDH representa un avance importante para el país,¹⁶ especialmente en el contexto actual en que existen casos de NNA en Perú que han nacido en Colombia de padres de nacionalidad venezolana que no han podido acceder a ninguna de las dos nacionalidades (Vargas, 2020). Se trata de una medida ambiciosa ya que busca atender la problemática de la apatridia en todos sus componentes. Así, la primera meta que se propone se relaciona al reconocimiento de la condición de apatridia. En este aspecto, el PNDH propone crear un procedimiento que permita demostrar la ausencia de nacionalidad de una persona. La segunda meta se relaciona con los mecanismos para atender las situaciones de las personas apátridas, en otras palabras, se busca dar una solución concreta a la situación de apatridia de una persona mediante, por ejemplo, una documentación provisional que le permita acceder a derechos. Finalmente, la última meta prevista por el PNDH busca facilitar la naturalización de las personas apátridas.

Por último, es preciso indicar que las acciones referidas a *la trata de personas y el tráfico de migrantes* presentan también desafíos. El primero es no haber planteado metas para la regularización migratoria de las víctimas de trata de personas como derecho de este grupo previsto en la Ley de Migraciones mientras que sí se plantea este derecho en el caso del tráfico. Asimismo, llama la atención que el enfoque planteado para el tema de tráfico de migrantes no dialogue con la necesidad de contar con una política migratoria integral que aspire a garantizar los derechos de las personas que se movilizan buscando reducir la irregularidad migratoria y las políticas restrictivas.

En suma, si bien el PNDH 2018-2021 reconoce el hecho migratorio de forma integral, las acciones propuestas son dispersas y no permiten entrever una agenda clara en materia de derechos de las personas migrantes. Asimismo, tampoco se visibiliza la necesidad de transversalizar la temática migratoria en todas las políticas del Estado.

LOS DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNDH 2018-2021

Para finalizar esta reflexión sobre el PNDH 2018-2021 es preciso hacer referencia al desafío principal que este enfrenta: la efectiva implementación de las metas trazadas en él. Para ello, el plan establece

16 La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (Nueva York, 28 de setiembre de 1954) y la Convención para Reducir los Casos de Apátrida (Nueva York, 30 de agosto de 1961), ambas ratificadas por el Estado peruano en 2014.

un sistema de monitoreo y evaluación, consistente en la elaboración de tres productos: un balance de resultados que debe ser presentado ante el Consejo Nacional de Derechos Humanos como máximo en julio del año siguiente al analizado; un informe anual para el Congreso de la República que dé cuenta de los avances en el cumplimiento del PNDH; y un tablero de control que sistematice e identifique la consecución de prioridades y metas del plan (MINJUSDH, 2018, p. 173).

No es la primera vez que un sistema de este tipo es incorporado en un PNDH en el Perú;¹⁷ sin embargo, sí es la primera vez que con ello se consigue la elaboración de un informe anual que muestre los avances conseguidos con el plan (MINJUSDH, 2019, p. 5). Sin duda, esto constituye un avance, más aún tomando en cuenta que para ello se habría buscado, según el MINJUSDH, la participación de organizaciones de la sociedad civil. No obstante, los resultados al primer año de implementación evidencian que existen serias dificultades para cumplir a cabalidad lo dispuesto por el PNDH.

En efecto, de acuerdo al informe publicado por el MINJUSDH, en ninguno de los cinco lineamientos previstos por el plan se cumplieron la totalidad de metas propuestas para 2018.¹⁸ El quinto lineamiento, referido a la implementación de estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos, fue el que alcanzó el menor porcentaje de implementación (0%), mientras que el tercer lineamiento, referido al diseño y ejecución de políticas a favor de grupos de especial protección, fue el que presentó mejores índices de cumplimiento (48,3%) (MINJUSDH, 2019, pp. 65, 72).¹⁹

A pesar de ello, los avances en este último lineamiento no fueron uniformes respecto a todos los grupos de especial protección previstos en el plan. Así, solo cinco de los doce grupos que contaban con metas previstas para 2018 tuvieron un nivel de cumplimiento superior al 50%, los compromisos dispuestos para las personas con VIH/SIDA

17 El PNDH 2014-2016 establecía la creación de una Unidad Técnica de Seguimiento para evaluar la ejecución del plan, la elaboración de un informe anual para la presidencia del Consejo de Ministros, la realización de una revisión en el segundo año de vigencia del plan, y el soporte de la página web del Observatorio de Derechos Humanos para el monitoreo del plan (MINJUSDH, 2014, pp. 36-37). Con relación a este plan, solo se encuentra disponible una presentación que muestra los avances hasta 2015 de algunos de sus indicadores (MINJUSDH, 2015).

18 Los porcentajes que se indican a continuación se refieren al cumplimiento total de las metas. Sin embargo, es preciso señalar que el informe del MINJUSDH también establece porcentajes relativos al cumplimiento parcial de las metas.

19 Los porcentajes de cumplimiento de los otros tres lineamientos fueron de 45,5% para el primer lineamiento, 32% para el segundo lineamiento, y 31,3% para el cuarto lineamiento (MINJUSDH, 2019, pp. 57, 61, 69).

y personas con tuberculosis fueron los que alcanzaron el porcentaje más alto (100%).²⁰ En contraste, el índice de cumplimiento para los grupos analizados en este artículo fue significativamente menor (30% en el caso de pueblos indígenas y 20% en el caso de personas en situación de movilidad, cifra que se reduce al 17% si consideramos también las medidas dispuestas en otros lineamientos),²¹ y ninguna de las metas propuestas para la población afroperuana fue cumplida (MINJUSDH, 2019, p. 66).

En las líneas que siguen, se explicarán los desafíos identificados en la implementación de las medidas planteadas para los dos grupos bajo análisis. En términos generales, si bien el informe de seguimiento del MINJUSDH da cuenta de avances en el cumplimiento de las acciones previstas para estos grupos, el balance sobre estos debe ser matizado.

PROBLEMAS PARA EL REPORTE DE LOS AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS

En efecto, en relación con los pueblos indígenas, para el caso de la acción sobre *consulta previa*, el documento del MINJUDH reporta que solo dos sectores han identificado las medidas a ser consultas (uno de ellos el propio MINCUL y el otro el Ministerio de Energía y Minas). Sin embargo, ello habría ocurrido antes de la aprobación del PNDH, y en el caso del sector Energía y Minas es necesario señalar que dicha identificación ha sido siendo cuestionada por organizaciones indígenas y de la sociedad civil, sobre todo por la oportunidad de la consulta dentro del proceso de aprobación de actividades extractivas (CNDD-HH, 2018b).

En cuanto al tema de paridad de género en los procesos de consulta, cabe señalar que está aún lejos de cumplirse en los espacios

20 El informe del MINJUSDH señala en su evaluación sobre el tercer lineamiento que solo habría cumplido el 86% de las 7 metas propuestas para este grupo. Sin embargo, este porcentaje contrasta con la evaluación general, que, también refiriéndose a 7 metas, indica que existe un cumplimiento del 100%. De la lectura del anexo del informe, se desprende que las 7 metas en cuestión fueron cumplidas; por lo cual, se ha optado por utilizar el porcentaje más elevado.

21 En el informe, las metas relacionadas a los grupos de especial protección también fueron evaluadas de forma independiente a los lineamientos estratégicos. En dicha evaluación se identificaron 137 metas para el 2018, mientras que, en la evaluación sobre el tercer lineamiento estratégico, solo se identificaron 120 compromisos. La diferencia entre estas cifras se debe a que, en la primera evaluación, también se consideraron metas respecto a los grupos que se encontraban en otros lineamientos. Este detalle no está adecuadamente explicado en el informe del MINJUSDH, y es una cuestión que podría ser mejorada para futuros informes. El porcentaje de cumplimiento en esta evaluación a nivel general (48,9%) es mayor que aquella referida solo al tercer lineamiento.

de toma de decisiones más relevantes. En efecto, el MINCUL reportó (MINJUSDH, 2019, p. 39) que 35% de las personas que han participado en los procesos de consulta han sido mujeres. Sin embargo, al desagregar esta cifra por cada una de las etapas del proceso de consulta, se evidencia que en aquellas donde se adoptan las decisiones del proceso, como las reuniones preparatorias y la etapa de diálogo entre el Estado y las organizaciones, el porcentaje se reduce considerablemente, y no alcanza en ninguno de los dos casos más del 24% de la representación.

De otra parte, en cuanto a lo propuesto en materia de *propiedad colectiva de la tierra*, resulta pertinente explicar que la política de titulación de comunidades campesinas y nativas es una de las más antiguas en relación con el tema, y es competencia del Ministerio de Agricultura, y no de la entidad rectora en materia indígena, en tanto que estas fueron reconocidas como organizaciones con fines agrarios y no como espacios de organización de pueblos indígenas (Varese, 2018). Esta separación de funciones, sumada al proceso de descentralización a los gobiernos regionales, ha generado muchas dificultades de coordinación e implementación de este derecho. Eso también se ve reflejado en el plan, el cual establece como acción para el ejercicio de este derecho el saneamiento físico legal de los territorios de las comunidades, que dependen directamente de los gobiernos regionales. Justamente por ello no se han reportado avances frente a este punto.

En cuanto a lo planteado sobre la *educación intercultural bilingüe*, el Ministerio de Educación no ha reportado avances significativos en la política, luego de la aprobación de este plan (MINJUSDH, 2019, p. 41). Cabe señalar que, si bien los avances en esta materia siguen siendo uno de los principales logros que mostrar por parte del Estado peruano, un análisis detallado e interseccional sobre el acceso a la educación (considerando género o ruralidad) refleja aún grandes brechas pendientes de abordar.²² Por otra parte, respecto de lo propuesto sobre *salud y vulnerabilidad frente a enfermedades*, el documento de seguimiento al plan indica que el Ministerio de Salud ha elaborado una línea de base para uno de los indicadores de la acción; sin embargo, no se especifica cómo ha sido determinada. Al respecto, también se reporta como avance que por primera vez están en proceso de implementación los códigos de variable étnica en los registros del MINSA.

22 El Censo 2017 muestra las brechas de educación existentes en los pueblos indígenas. De acuerdo a este estudio, el 9% de la población indígena autoidentificada no cuenta con ningún nivel educativo, lo que contrasta con el 4% de la población no indígena. Esta brecha se va profundizando conforme aumenta el nivel educativo, el género o la zona (rural o urbana) de residencia, y alcanza hasta un 25% de falta de acceso en las mujeres indígenas en zona rural.

Si bien ello permitirá medir los porcentajes de acceso, aún se encuentra pendiente brindar servicios de salud de calidad a los pueblos indígenas y que exista una mínima coordinación con los mecanismos tradicionales en las propias comunidades.

Asimismo, acorde con la información del Censo 2017, resulta necesario comenzar a abordar la falta de acceso a servicios de salud no solamente de las personas dentro de sus comunidades, como de los miembros de pueblos indígenas que viven en las zonas urbanas.²³

Finalmente, sobre lo dispuesto para los *PIACI*, cabe señalar que las zonas alejadas en las que se ubican conllevan a que la protección de sus territorios genere muchos retos para el Estado. Precisamente, ello se refleja en el PNDH que establece como indicadores para su protección la implementación de puestos de control en los límites de su territorio, la contratación de agentes de control que estén en la zona, y la creación de reservas categorizadas que permite establecer dicha protección. Estas medidas requieren de una asignación presupuestal importante, lo que contrasta con la poca capacidad de obtener recursos que tiene este sector; o de gestionar una coordinación institucional con entidades privadas que trabajan en la zona, que tienen como interés principal poder explotar ciertos recursos naturales que ahí se encuentran. Por lo cual, según el reporte de avances, en un año de implementación no se ha podido avanzar de manera significativa con ninguno de los indicadores.

LOS TÍMIDOS AVANCES PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES

Mientras tanto, con relación a las personas en situación de movilidad, y más específicamente en el caso del cumplimiento de las metas planteadas para garantizar los derechos de los *migrantes internacionales* en igualdad de condiciones, el informe del MINJUSDH indica que 5.277 personas venezolanas han sido atendidas en los Centros de Empleo, y que en el 100% de los procedimientos atendidos por la Superintendencia Nacional de Migraciones se respetó el debido proceso (MINJUSDH, 2019, p. 50).

No obstante, medidas como el PTP, que buscaban evitar la irregularidad, por su carácter temporal y *ad hoc* se han vuelto insuficientes para atender las necesidades de la población venezolana (Blouin, 2019; Blouin y Freier, 2019). Adicionalmente, la decisión de imponer de modo progresivo más restricciones en el ingreso al país ha

23 El Censo 2017 evidenció que la mayor falta de acceso a un seguro de salud o a servicios de salud se encuentra entre los varones indígenas y se agudiza en las zonas urbanas.

generado situaciones de irregularidad para la población venezolana. Por otro lado, las expulsiones efectuadas por el Estado y reportadas en los medios sociales y la prensa han tenido como mensaje principal el vínculo entre delincuencia y migración, dejando de lado las garantías del debido proceso de las personas que sufren este tipo de sanción (IOP, 2020).

En cuanto a las medidas previstas para *personas refugiadas*, el informe de cumplimiento señala que se han dado pasos para la atención a personas solicitantes mediante la mejora del espacio físico de atención, la implementación de un sistema de citas en línea, la simplificación administrativa en varios trámites, el registro biométrico, la implementación de diversos trámites en línea, y la elaboración de volantes informativos y atención descentralizada (MINJUSDH, 2019, p. 50). Sin embargo, en 2019, se han observado serios retrocesos tanto en la atención a personas solicitantes como en el acceso al territorio (Amnistía Internacional, 2020).

En relación con las medidas para *personas apátridas*, el informe del MINJUSDH reporta la elaboración de un borrador de procedimiento para la determinación del estatuto de apátrida en el Perú. No obstante, este documento no es público y no se conocen avances en el transcurso del 2019. Lamentablemente, sin un mecanismo de reconocimiento de la apatridia poco o nada podrá solucionarse en esta materia.

Finalmente, sobre las medidas relativas a *trata de personas y tráfico de migrantes*, el documento del MINJUSDH informa de la adopción de las “Directrices intersectoriales para la prevención y persecución del delito y la atención y protección de las personas en situación de tráfico ilícito de migrantes y víctimas de delitos en el contexto de la migración”. Estas directrices plantean que debe otorgarse la calidad migratoria humanitaria a las víctimas de tráfico; no obstante, a la fecha, no existe claridad sobre la implementación de esta calidad migratoria para estos casos.

En resumen, si bien aún se encuentra pendiente la publicación del informe sobre las acciones tomadas en el año 2019, teniendo en consideración los resultados del año previo, el cumplimiento de las metas trazadas por un ambicioso plan, compuesto por 150 acciones estratégicas, 281 indicadores y otras tantas metas, constituye uno de los desafíos que deberá atender el MINJUSDH en los semestres de vigencia del plan que quedan.

CONCLUSIONES

Con el PNDH 2018-2021, el Estado peruano continúa con su tendencia de utilizar este tipo de instrumentos para mejorar la protección de derechos humanos en el país. El plan presenta novedades significativas,

como la inclusión de un nuevo lineamiento estratégico, la incorporación de tres nuevos grupos de especial protección, una mirada integral a todas las poblaciones que componen las personas en situación de movilidad y la visibilización de mejorar los mecanismos de recolección de información respecto de la población indígena en varios de los sectores identificados. Además, se han incorporado lecciones aprendidas de los otros dos procesos, como las mejoras sobre los indicadores y la elaboración por primera vez de un informe de seguimiento.

Sin embargo, existen otros factores que fueron problemáticos en el pasado y que aún no han sido superados. Ese es el caso de la aún inefectiva participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración del PNDH, y de los retos que existe en su implementación. Urge tomar en cuenta estos aspectos en el proceso de evaluación de cara al siguiente plan, más aún cuando en el pasado también han sido objeto de observación por órganos de derechos humanos a nivel internacional (Comité de Derechos Humanos, 2013, § 6; CMW, 2015, § 8). En dicho proceso de evaluación se deberá evaluar también la necesidad de establecer nuevas prioridades frente a los nuevos contextos como los desafíos y problemas estructurales que la COVID-19 ha puesto en evidencia.

Otra preocupación es garantizar la continuidad del PNDH 2018-2021, ya que los dos instrumentos que lo precedieron no consiguieron que el plan que les siguiera estuviera preparado al mismo tiempo que el vencimiento de su periodo. Esto fue más evidente en el caso del primer plan que, incluso al ser prorrogado por un año, recién tuvo un sucesor dos años y medio después. Probablemente, esto obedezca a que la conclusión en el periodo de vigencia de todos los planes que se han hecho hasta el momento ha coincidido con la realización de elecciones presidenciales y, por ende, el establecimiento de un nuevo gobierno. En ese sentido, anticipando que este escenario se repetirá en 2021, el MINJUSDH debería tomar medidas –como iniciar una evaluación integral del plan de forma anticipada (ACNUDH, 2002, pp. 98-99)– que permitan sentar las bases para que la siguiente gestión elabore de forma oportuna y rápida el siguiente instrumento.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUDH. (2002). *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. Disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>

ACNUR y OIM. (2020). Plataforma de Coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. Disponible en <https://r4v.info/es/situations/platform>. Acceso 12 de mayo de 2020.

- Acosta, D.; Blouin, C. y Freier, L. F. (2019). *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*. Disponible en https://www.fundacioncarolina.es/dt_fc_03/
- Acosta, D. y Freier, L. F. (2015): Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America. *International Migration Review*, 49(3), 659-696.
- Álvarez Velasco, S. y Ruiz M., M. C. (2019) Excluir para proteger: la “guerra” contra la trata y el tráfico de migrantes y las nuevas lógicas de control migratorio en Ecuador. *Estudios Sociológicos*, 37(111), 689-725.
- Alza, C. y Zambrano, G. (2014). Pueblos Indígenas y establecimiento de agenda: Cambios en la estructura institucional en el Estado Peruano (2000-2011), pp. 21-22. S.d.
- Amnistía Internacional. (2020). *Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela*. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/1675/2020/es/>
- Blouin, C. (Coord.). (2019). *Estudio sobre el perfil socioeconómico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú / PADF.
- Blouin, C. y Freier, L. F. (2019). Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad, pp. 157-184. En L. Gandini; F. Lozano Ascensio y V. Prieto, *Crisis y migración de la población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Ciudad de México: UNAM.
- Bregaglio, R. (2014). El ¿Plan? Nacional de Derechos Humanos. Disponible en <https://idehpucp.pucp.edu.pe/opinion/el-plan-nacional-de-derechos-humanos/>
- Bregaglio, R., Constantino, R., y Chávez, C. (2014). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de planes regionales en derechos humanos*. Lima: IDEHPUCP y KAS.
- CAT. (2013). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Perú, aprobadas por el Comité en su 49 periodo de sesiones (de octubre a 23 de noviembre de 2013)*. (CAT/C/PER/CO/5-6).
- CAT. (2018). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Perú*. (CAT/C/PER/CO/R.7).

- CERD. (2014). *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18 a 21 del Perú*. (CERD/C/PER/CO/18-21).
- Ceriani, P. (2018). *Migration Policies and Human Rights in Latin America: Progressive Practices, Old Challenges, Worrying Setbacks and New Threats*. Disponible en https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/629/PolicyBrief_LatinAmerica_ok.pdf?sequence=4&isAllowed=y.
- Chalabi, A. (2014). The Nature and Scope of States' Obligation to Adopt a National Human Rights Action Plan. *The International Journal of Human Rights*, 18(4-5), 391-413.
- CMW. (2015). *Observaciones finales sobre el informe inicial del Perú*. (CMW/C/PER/CO/1).
- CNDDHH. (2015). *Informe Anual 2014-2015*. Disponible en <http://derechoshumanos.pe/2015/08/informe-anual-2014-2015/>
- CNDDHH. (2018a). *Nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos: simulación y fraude*. Disponible en <http://derechoshumanos.pe/2018/02/nuevo-plan-nacional-de-derechos-humanos-simulacion-y-fraude/>
- CNDDHH. (2018b). *Informe alternativo 2018. Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT*. Disponible en <http://derechoshumanos.pe/2018/10/informe-alternativo-2018-sobre-el-cumplimiento-del-convenio-169/>
- Comité de Derechos Humanos. (2013). *Observaciones finales sobre el Quinto Informe Periódico del Perú aprobadas en su 107 Período de Sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)*. (CCPR/C/PER/CO/5).
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). *Declaración y programa de acción de Viena*. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf
- Defensoría del Pueblo, Perú. (2010). *Actuaciones Defensoriales en el marco del conflicto en Bagua. Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aledaños y otros*. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/documento.pdf>
- Domenech, E. (2013). "Las migraciones son como el agua": Hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano". La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis*, 35, 1-20.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). *Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales: XII Población, VII Vivienda, III Comunidades Indígenas*. Lima: INEI.

- IOP. (2020). *Cambios en las Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima-Callao 2018-2019*. Disponible en <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169459>
- MINJUSDH, Perú. (2005). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*. Disponible en https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/plan_ddhh_2006_2010.pdf
- MINJUSDH, Perú. (2014). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016*. Disponible en https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/DS-005-2014-JUS-Aprobacion_PNDH.pdf
- MINJUSDH, Perú. (2015). *Impacto del Plan Nacional de Derechos Humanos al 2015*. Disponible en https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/12/20151211_Indicadores_impacto-PNDH.pdf
- MINJUSDH, Perú. (2018). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Disponible en <https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/PLAN-NACIONAL-2018-2021.pdf>
- MINJUSDH, Perú. (2019). *Informe sobre los avances del primer año de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos*. Disponible en https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/01/Informe-sobre-los-avances-del-primer-a%C2%A7o-de-implementaci%C2%A2n-del-PNDH-2018-2021-completo_compressed.pdf
- Varese, S. (2018). De la represión a la revolución: el velasquismo en la Amazonía (1968-1975), pp. 419-439. En Aguirre C. y Drinot, P. *La Revolución Peculiar: repensando el gobierno militar de Velasco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vargas, G. (2020). *Apatridia en la región El caso de los hijos e hijas de migrantes venezolanos en Colombia*. Disponible en <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/apatridia-en-la-region-el-caso-de-los-hijos-e-hijas-de-migrantes-venezolanos-en-colombia/>

UN CAMINO SINUOSO

El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos como política pública en Uruguay

Macarena Gómez Lombide
y Ana Laura Piñeyro Jardim

INTRODUCCIÓN

Este artículo intenta hacer un recorrido desde la incorporación de la Educación en Derechos Humanos en la normativa educativa uruguaya en un contexto internacional promotor de la misma, enfocándose en los pasos emprendidos hacia la implementación de un Plan Nacional de Educación en Derechos humanos y los desafíos que presenta hoy su continuidad y consolidación.

El proceso que aquí se busca describir y analizar ha permitido comenzar a comprender y abordar este tema desde una perspectiva amplia y dinámica, que apunta a fortalecer la cultura democrática y el respeto por los derechos humanos en el ámbito educativo, así como también en la esfera de lo comunitario. Poder visualizar la política pública educativa desde el enfoque de derechos humanos, nos enmarca en parámetros de garantías, de igualdad y no discriminación, de participación, de transparencia y rendición de cuentas. Dinámica, porque nos guía en el accionar y nos remite a acuerdos y procesos, compromisos del Estado uruguayo, que también hacen a la construcción en los ámbitos internacionales, pudiendo avanzar en la incorporación de nuevos instrumentos de protección, así como en programas específicos y en cooperación internacional.

En el primer gobierno progresista del Uruguay, presidido por el Dr. Tabaré Vázquez (2005-2010), comienza un fuerte impulso al enfoque

de derechos humanos en las políticas públicas. En el ámbito de la educación se da la promulgación en diciembre de 2008 de la nueva Ley General de la Educación N° 18.437.

Este documento normativo crea, en su artículo 20,¹ el Sistema Nacional de Educación, y, en el artículo 40, diferentes líneas transversales que deberán implementarse en todo este Sistema, entre las que se encuentra (art. 40.1) la educación en derechos humanos, considerada como un derecho en sí mismo y un componente del derecho a la educación. De esta forma se introducen explícitamente los principios y objetivos de la Educación en Derechos Humanos (en adelante, EDH) como componentes importantes de desarrollo para toda la política pública educativa.

Posteriormente a la incorporación de la EDH en la normativa nacional se va a dar una renovación de varios programas educativos, como ser el programa único de Educación Pública de nivel inicial y primaria, de aplicación en todo el territorio nacional en el año 2009. Así como varias actualizaciones y nuevos programas en diferentes materias en secundaria. Pero también se inició un proceso de elaboración de un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, que toma antecedentes en la materia, tanto internacionales como nacionales.

La concepción de la EDH recogida en la ley, como un derecho en sí mismo, parte de las esferas internacionales y desde la década de los 90 contó con una mayor difusión y respaldo. Llegó al ámbito nacional con el desafío de poder transmitir los principios fundamentales de los derechos humanos, como ser la igualdad y la no discriminación, así como de profundizar la relación entre todos los derechos, destacando su interdependencia, indivisibilidad y universalidad (Piñeyro, 2019). Los principios, objetivos de los derechos humanos se deberían encarnar en la experiencia cotidiana de las realidades vividas por las personas (Pérez Aguirre, 1999), desde sus propios contextos socio-culturales, y así fomentar y fortalecer sociedades donde se respete la dignidad humana y sus múltiples manifestaciones (De Sousa Santos, 2002). Es en la órbita del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que podemos identificar la obligación del Estado uruguayo en adecuar su normativa interna, y llevar adelante políticas públicas donde la EDH esté presente, como estrategia para promover “las actitudes

1 Ley N° 18.437 (diciembre de 2008) artículo 20. (Concepto). “El Sistema Nacional de Educación es el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida”. Incluye la educación formal en todos sus niveles, la educación no formal y la educación de primera infancia.

y el comportamiento necesario para que se respeten los derechos humanos de todos los miembros de la sociedad”² (Piñeyro, 2019, p. 15).

EL CONTEXTO INTERNACIONAL IMPULSOR DE LA EDH Y DE LAS ESTRATEGIAS DE PLANES NACIONALES DE DD. HH. Y DE EDH

La comunidad internacional reconoce en el derecho humano a la educación un papel fundamental para el desarrollo de las personas y de las sociedades, con pautas de respeto a la dignidad humana y a las diferentes culturas. Las Naciones Unidas a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha impulsado diferentes iniciativas, como ser: el Decenio para la Educación de los derechos humanos (1995-2005); un “Programa Mundial para la educación en derechos humanos” (que comenzó en 2005, y hoy se encuentra en desarrollo de su cuarta etapa); y la “Declaración sobre educación y formación en materia de derechos humanos” (2011).

Tras la realización de la II Conferencia Mundial de los Derechos Humanos en Viena (1993), la Asamblea General de la ONU aprueba “El Decenio para la educación en la esfera de los derechos humanos” (RES: 48/127, 49/184 y 50/177). Allí se plantea la introducción de la educación en y para los derechos humanos en todos los niveles de la educación formal (sistema escolar oficial) y de la educación no formal. Se destacan y estimulan las acciones complementarias que involucran tanto a los sistemas educativos, así como a otras áreas del Estado, y también la participación e involucramiento de la sociedad civil (Piñeyro, 2019). La propuesta del Decenio va a introducir como elemento innovador, según algunos autores, propuestas metodológicas, valorizando métodos de enseñanza interactivos, participativos y culturalmente relevantes (Claude, 2005).

Es importante destacar que dentro de las recomendaciones del Decenio para la EDH (1995-2004) aparece la importancia de que los países puedan elaborar, ejecutar y evaluar Planes Nacionales de EDH y de DD. HH. Por eso, en 1998 se proponen las “Directrices de las Naciones Unidas para elaborar planes de acción en materia de EDH” (A/52/469/Add.1). De acuerdo a dicho documento, los planes nacionales contribuyen a establecer o fortalecer las organizaciones e instituciones democráticas que promuevan los derechos humanos.

2 Naciones Unidas, Plan de Acción, Programa Mundial para la EDH, primera etapa (Resolución 59/113B - Asamblea General).

Las Directrices sobre los Planes pretenden profundizar la acción guía del enfoque de los derechos humanos en el desarrollo de políticas públicas nacionales, que permitan cumplir con los compromisos y las recomendaciones del sistema de protección y sus instrumentos, haciendo hincapié en la política y prácticas educativas.

Es también en la década de los 90 que se van a incluir, explícitamente, las referencias de garantías de protección generales de derechos humanos y específicas al derecho a la educación en derechos humanos, que apuntan a la inclusión educativa y social de grupos específicos, por ejemplo, personas con discapacidad, mujeres, niños, niñas y adolescentes, grupos étnicos, personas privadas de libertad, entre otros. Esto se va a ver reflejado en las Declaraciones y Planes de acciones surgidos en las diferentes Conferencias Internacionales (Salvioli, 1997), que se han realizado durante esos años.

Así la EDH:

Empieza a visualizarse como una estrategia a largo plazo, que genera resultados de gran alcance en el respeto de la dignidad humana, la igualdad y no discriminación entre las personas, así como la participación en la adopción democrática de decisiones, fortaleciendo instituciones democráticas, así como previniendo situaciones de vulneración y violación de derechos humanos (Piñeyro, 2019, p. 56).

MOVIMIENTOS HACIA LA INCORPORACIÓN DE LA EDH EN LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL URUGUAY

LA LEY N° 18.437

La Ley N° 18.437 o Ley General de Educación regula toda la educación en el país incluyendo la primera infancia, los niveles de educación inicial, primario, secundario, terciario y superior universitario, educación policial, militar y educación no formal.

En el artículo 1 ubica al tema de la educación como derecho humano fundamental, y hace referencia a la obligación del Estado de garantizar dicho derecho para todos los habitantes a lo largo de la vida.

En el artículo 2 reconoce a la educación como bien público y social, con un alcance formativo de desarrollo integral de la persona humana, incorporando explícitamente el principio de no discriminación. La orientación que le da esta Ley a la educación (art. 3) responde a un concepto integral de la vida humana bio-psico-socioambiental, incluyendo “el ejercicio responsable de la ciudadanía, como factor esencial del desarrollo sostenible, la tolerancia, la plena vigencia de los derechos humanos, la paz y la comprensión entre los pueblos y las naciones”.

El artículo 4 da el marco de los derechos humanos para el ejercicio del derecho a la educación, tomando la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como otros instrumentos internacionales ratificados por el país y la Constitución Nacional.

El artículo 5 identifica a las y los educandos como sujetos del derecho a la educación.

El capítulo II de la Ley enmarca los principios de la educación desde la universalidad y la obligatoriedad (arts. 6 y 7). También son principios de la educación la participación, la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra (arts. 9, 10 y 11). Destacamos en el artículo 8 los principios de diversidad e inclusión educativa, asegurando el acceso igualitario al derecho a la educación a “colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad”.

El capítulo III de la Ley (arts. 12 al 14) propone como objetivo político de la educación nacional articular con políticas que impulsen el desarrollo humano en general y, en lo particular, que se desarrollen en torno de la promoción de la justicia, la solidaridad, la libertad, la democracia, la inclusión social, la integración regional e internacional y la convivencia pacífica. O sea, se acentúa la formación de la vida en democracia, el progreso social, el respeto a la diversidad, la resolución de conflictos, la cultura de la paz y la integración y la cooperación internacional.

Esta Ley, en su artículo 20, crea el Sistema Nacional de Educación y, en su Título III, el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) ámbito de articulación y coordinación de toda política educativa pública a nivel nacional. El SNEP pasa a reunir a los ya existentes entes autónomos de la educación pública (Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública y Universidad de la República), dejando abierta la posibilidad de incorporación de todos los que se creen (art. 49).

También define las líneas transversales (art. 40) que deberán implementarse en las diferentes modalidades del Sistema Nacional de Educación. Entre ellas se encuentra la educación en derechos humanos, a la que se considera como un derecho en sí mismo y un componente del derecho a la educación (art. 40.1). Se formula de esta manera:

Artículo 40.1: La educación en derechos humanos tendrá como propósito que los educandos, sirviéndose de conocimientos básicos de los cuerpos normativos, desarrollen las actitudes e incorporen los principios referidos a los derechos humanos fundamentales. Se considerará la educación en derechos humanos como un derecho en sí mismo, un componente inseparable del derecho a la educación y una condición necesaria para el ejercicio de todos los derechos humanos.

Al respecto, Piñeyro (2019) expresa:

La propuesta de transversalidad da cuenta de una concepción compleja y amplia del ámbito educativo, entendido como práctica social situada y vinculada en interacción a otras políticas públicas en el intento de abordar los problemas claves del presente y con una mirada hacia el futuro, siempre que no se lo tome en forma compartimentada y/o descontextualizada (p. 120).

En el marco del SNEP, la Ley N° 18.437, en su art. 106 crea la Comisión Coordinadora del SNEP, y en el art. 107 define que su integración estará dada por las autoridades de todos los entes que conformen el sistema.

El artículo 110 de la Ley de Educación creó una Comisión asesora en EDH para el SNEP:

Artículo 110: La comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública conformará una Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos que tendrá como cometido proponer líneas generales en la materia.

Más adelante se desarrollará el quehacer de esta Comisión, que ha trabajado desde su puesta en funcionamiento en un proceso de construcción del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.

UNA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY

Los comienzos del proceso hacia el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos

En el Uruguay, en los primeros años del gobierno progresista, se creó, a instancias del Ministerio de Educación y Cultura, la Dirección de Derechos Humanos (2006). Es desde esa institucionalidad que se comienza a trabajar en el desarrollo de un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDH, de aquí en más).

En un primer momento, se crea una comisión interinstitucional que comienza el trabajo y como impulso se realizan una serie de actividades, para difundir y fortalecer el ámbito de la EDH a nivel nacional, orientadas a la elaboración del PNEDH.

Se produjeron varias publicaciones especializadas, así como la reedición del libro *Derechos humanos, pautas para una Educación liberadora*, texto emblemático de Luis Pérez Aguirre (*Perico*) y Juan José Mosca (s.f.). También se llevó a cabo una encuesta sobre EDH en los centros educativos públicos y privados de enseñanza primaria, secundaria y de educación no formal. Y como cierre de este periodo inicial

se presentó un Documento “Informe: Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos - 2007”, en el cual se plantearon las líneas estratégicas para desarrollar el Primer PNEDH (Piñeyro, 2019). Sin embargo, este documento “no se llegó a convertir en un plan de acción ni fue asumido institucionalmente por los distintos órganos rectores de la educación” y la Comisión que lo elaboró no tuvo continuidad en su funcionamiento; fue “un insumo valioso para la definición de un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, aunque no un plan propiamente dicho”, como afirma la CNEDH (2017, p. 58).

Tras la promulgación en 2008 de la Ley General de Educación N° 18.437, y la creación mediante el art. 110 de la Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos (CNEDH), esta se plantea la tarea de continuar con la elaboración del PNEDH. Toma tanto los antecedentes internacionales en materia de EDH, como los nacionales, y no solo de la órbita estatal, sino también de experiencias de la sociedad civil organizada.

La CNEDH comenzó a reunirse en el segundo semestre de 2009 integrada por representantes de la Administración Nacional de Educación Pública (de la Dirección de Derechos Humanos del CODICEN-ANEP), la Universidad de la República (del Instituto de Derechos Humanos de Facultad de Derecho y de Oficinas Centrales de la UdelaR) y el Ministerio de Educación y Cultura (de la Dirección de Derechos Humanos y la Dirección de Educación). A fines de 2015 se incorpora un representante de la Secretaría de DD. HH. de Presidencia de la República,³ y en 2019 de la Universidad Tecnológica (UTEC).

La construcción participativa del PNEDH

Durante el segundo gobierno progresista, bajo la presidencia de José Mujica (2010-2015), se da continuidad a las líneas de trabajo comenzadas previamente. En el año 2011 la CNEDH presenta la propuesta de un “Proceso hacia la construcción de un Plan Nacional de Educación

3 La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura pasó en enero de 2014 a la órbita institucional de Presidencia de la República, convirtiéndose en la Secretaría de Derechos Humanos (SDH). Este cambio fue realizado a través de la Ley N° 19.149 (Rendición de cuentas y Balance de ejecución presupuestal 2012) en sus artículos 67, 68 y 69. La SDH participa en la CNEDH desde fines de 2015 como invitada permanente con voz y sin voto, dando continuidad a la participación que había tenido previamente desde su anterior institucionalidad, y aportando con relación a sus actuales cometidos: promoción, diseño, supervisión, coordinación, evaluación, seguimiento y difusión de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y, en particular, la coordinación de dichas políticas cuya ejecución permanece a cargo de los distintos incisos.

en Derechos Humanos”, que es aprobada por la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (CCSNEP).

Esto implicó la construcción en un proceso participativo de debate sobre la EDH donde se desarrollaron fundamentalmente dos estrategias: la recepción de aportes, tanto individuales como colectivos a través de un sitio web⁴ y una página en Facebook; y cuatro instancias presenciales regionales de debate.

Estos encuentros fueron organizados por la CNEDH y las Comisiones Departamentales de Educación,⁵ entre el segundo semestre del año 2013 y el primero del 2014, y contaron con la participación de actores representativos de la educación formal y no formal, tanto docentes como no docentes y estudiantes, activistas de derechos humanos y funcionarios públicos de todo el país (CNEDH, 2015, p. 32).

En 2015, comienza un tercer período consecutivo de gobierno progresista en Uruguay, con un segundo mandato presidencial de Tabaré Vázquez (2015-2020). El 25 de febrero de dicho año, la CNEDH presenta públicamente el documento “Bases hacia un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos”.⁶ Las nuevas autoridades de la Comisión Coordinadora del SNEP (CCSNEP), el 14 de mayo del mismo año, resuelven aprobar dicho documento y encomiendan a la CNEDH la elaboración del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Ante tal resolución, aún en 2015, la CNEDH presenta a la CCSNEP un presupuesto y plan de acción para la construcción del plan durante los años 2015 y 2016, como lo relatan Blanco, Criado, Gómez y Willat (2017, pp. 12-13).

Dicho plan de acción preveía un trabajo en tres frentes. Uno de deliberación pública más amplia que, partiendo del documento “Bases hacia un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos”, pudiera enriquecer la visión estratégica y las propuestas de medidas a adoptar, abarcando a las instituciones públicas de la educación, tanto del SNEP como externas al mismo, así como a la sociedad civil en su conjunto; por tanto, se apuntaba a la realización de un diagnóstico más amplio y profundo de la situación de la EDH a nivel nacional. El segundo frente, “implicaba un proceso con las autoridades de la

4 Ver el sitio web oficial del PNEDH, <http://pnedh.snep.edu.uy/>, y el perfil en Facebook: Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos - Uruguay.

5 También creadas por la Ley General de Educación en su Capítulo XIV: Descentralización y Coordinación territorial, artículos 89 al 91.

6 En las “Bases hacia un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos” se encuentran la descripción del proceso desarrollado a nivel nacional, así como aportes conceptuales sobre EDH y su desarrollo a nivel internacional. Y se reseñan cuatro objetivos estratégicos, desglosados en objetivos específicos y una lista de posibles acciones a desarrollar dentro de estos.

educación implicadas en la gestión del plan, para que revisen la planificación estratégica a la luz de los aportes del proceso participativo y definan medidas concretas que se comprometan a implementar en el marco de esa mirada estratégica”, y el tercer frente lo constituía la dimensión legislativa necesaria para la institucionalización del plan (Blanco et al., 2017, pp. 13-14).

Lo que proponía la CNEDH era desarrollar un proceso de planificación estratégica que culminase a fines de 2016 con el Plan elaborado y la institucionalización de este y sus procedimientos de construcción, evaluación y rendición de cuentas, mediante la aprobación de una ley.

La CCSNEP “no dio lugar a la propuesta del proceso participativo y de creación de un anteproyecto de ley, pero respaldó a la CNEDH y la alentó a desarrollar el plan de acción”. Este plan de acción “debería realizarse no obstante sin un presupuesto propio, lo que no significaba sin recursos, sino que los recursos debían procurarse de los que ya estaban asignados en las instituciones”. Si bien la CNEDH prosiguió su trabajo hacia la aprobación del PNEDH, debió ajustar su plan de acción al marco de condiciones establecidas por la CCSNEP, por lo que su alcance se acotó. Solicitó a las instituciones una revisión del documento “Bases hacia un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos” y que propusieran las modificaciones que consideraran pertinentes. Se acompañó el pedido con “una matriz de planificación para que pudiesen relevar las acciones que se estaban realizando o que pretendían realizarse en el marco de los objetivos estratégicos y específicos del PNEDH”. Si bien no todas las instituciones a las que se les solicitó enviaron sus propuestas, y ninguna completó la matriz de planificación, a partir de los aportes recibidos la CNEDH culminó la elaboración del texto del PNEDH y lo presentó para su aprobación a la CCSNEP (Blanco et al., 2017, p. 14).⁷

En diciembre de 2016 se aprueba el texto definitivo del actual PNEDH y la CCSNEP encomienda a la CNEDH “el seguimiento de las acciones que las diferentes instituciones realicen en el marco del mismo, así como la presentación de una evaluación de implementación del mismo para fines de 2018” (Sitio web oficial del PNEDH, revisión 2020).

7 El relato de los momentos de construcción del PNEDH correspondientes a los años 2015 y 2016 que se retoma aquí se basa en la ponencia “Nuestros derechos, nuestras acciones: Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos”, presentada por quienes entonces integraban la CNEDH, en el *VII Coloquio Latinoamericano y Caribeño de Educación en DD. HH.* De todas formas, la información que se expresa allí se encuentra detallada en las Actas de la CNEDH de dichos años, que son de acceso público en la sección de dicha comisión dentro del sitio web del SNEP. Disponible en <http://snep.edu.uy/comision-nacional-derechos-humanos/actas/>.

El PNEDH se aprueba ¿y después?: pasos hacia su institucionalización

En agosto de 2017 se lanza públicamente el PNEDH y la campaña de comunicación “Nuestros derechos, nuestras acciones”, la cual tenía como objetivo “dar a conocer el PNEDH en la sociedad uruguaya y promover la participación, el debate y la generación de procesos y productos en torno a la educación en derechos humanos” (Sitio web oficial PNEDH, revisión 2020).

El PNEDH con el que pasa a contar Uruguay es concebido como “una estrategia nacional y un plan de acción que adopta el Estado para orientar las políticas públicas en materia de educación en Derechos Humanos” (CNEDH, 2017, p. 15).

A fines de 2017, la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) y la CNEDH con el objetivo de avanzar en la institucionalización del PNEDH como política pública asumieron el compromiso “Transparencia y participación en el PNEDH”, en el 4to Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto impulsado por Presidencia de la República.⁸

Durante 2018 y 2019, en el marco de dicho compromiso se organizaron mesas de diálogo en Montevideo, Artigas, Salto, Durazno y Canelones, con la participación de diversas instituciones y organizaciones de sociedad civil. En esas jornadas “se deliberó públicamente sobre la EDH que tenemos y la que queremos en perspectiva a la reelaboración del PNEDH a partir de 2020” (Sitio web oficial PNEDH, revisión 2020).

El componente de transparencia y rendición de cuentas se introdujo principalmente a través de la creación de un Mirador del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos,⁹ sitio web que permite el seguimiento y monitoreo de los más de sesenta compromisos construidos por diversas instituciones fundamentalmente de la órbita estatal, pero también de la sociedad civil. En 2019, en el interior del país se comenzó el trabajo de la elaboración de Planes Departamentales de Educación en DD. HH. (Sitio web oficial PNEDH, revisión 2020).

En 2020 comienza un nuevo período de gobierno, que preside el Dr. Luis Lacalle Pou, con el apoyo de una coalición de partidos liberales y de derecha. A los dos meses de asumir, desde el Poder Ejecutivo se presenta una Ley de Urgente Consideración (LUC), la cual pretende

8 Los Planes de Acción Nacional de Gobierno Abierto son desarrollados por un Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto, coordinado por AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento). Para más información, ver <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/4to-plan-accion-nacional-gobierno-abierto>

9 Se puede visitar en <https://miradordegobiernoabierto.agesic.gub.uy/SigesVisualizador/ga/o/SDH>

reformular varios temas importantes, entre los cuales se encuentra la Educación. La propuesta legislativa pretende una reestructura de la esfera educativa, donde se elimina el Sistema Nacional de Educación Pública en tanto tal (no los entes autónomos que lo componen) y se sustituye la Comisión Coordinadora del SNEP, que poseía entre sus cometidos el de la planificación de la educación pública (art. 108 de la Ley N° 18.437), por una Comisión Coordinadora de la Educación, donde cabe destacar que se reduce la delegación que representaría a la Universidad de la República y se incluyen a otros actores, como ser el sector de la educación privada, la formación policial y militar.¹⁰

Diversos actores del ámbito educativo, pertenecientes tanto a la academia como al movimiento sindical, se han posicionado críticamente frente a dicho cambio y otras reformas planteadas en el proyecto de la LUC ingresado al Parlamento, interpretando las mismas desde un punto de vista conceptual, como “un cambio desde una educación como derecho humano, que habilite a los seres humanos para ‘ser, conocer, hacer y convivir’, con los ‘otros’, hacia una educación que se proponga adquirir determinadas competencias y certificados, con una perspectiva exclusivamente económica” (Instituto de Educación, FHCE-UdelaR, 2020, p. 24).

ANÁLISIS DE ALGUNOS ASPECTOS DEL PNEDH COMO POLÍTICA PÚBLICA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Hasta aquí se presentó el marco internacional y nacional donde se desarrolló la construcción y se dio comienzo a la implementación del PNEDH, así como los principales hitos de dicho proceso en forma descriptiva. Es necesario aclarar que por razones de espacio se realizó una selección que ha dejado por fuera ricos momentos e incluso aportes de múltiples actores, que igualmente se pueden reconstruir a través de la información pública disponible los sitios web oficiales tanto del SNEP como del PNEDH.¹¹

La selección realizada ha tenido como principal meta visibilizar algunos de los aspectos que permiten identificar al PNEDH como política pública y analizar en qué medida ha incorporado el enfoque de

10 Ver el Proyecto de Ley de Urgente Consideración, especialmente art. 186, 187. Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/145885/ficha_completa.

11 Tanto a través de las actas de la Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos en el sitio web del SNEP: <http://snep.edu.uy/comision-nacional-de-derechos-humanos/actas/>, como del sitio web del PNEDH que incluye las relatorías de todo el proceso de consulta, así como el documento del Plan.

derechos humanos, así como ciertos desafíos que aún presenta para alcanzar dicho objetivo.

Cabe mencionar que este análisis tiene la peculiaridad de realizarse “sobre la marcha”, es decir, sobre un proceso que se encuentra en pleno desarrollo, y a su vez, desde la mirada subjetiva de quienes fueron y son parte de este.¹²

Desde los primeros esbozos del PNEDH hasta su texto definitivo vigente en la actualidad, este fue concebido como una política pública con enfoque de DD. HH. Allí, tomando a Roberto Garretón (2004), citado por CNEDH (2017, p. 16), se entiende por políticas públicas “los cursos de acción desarrollados por el Estado en torno a un objetivo determinado que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos y de los diversos grupos sociales”. Además, Garretón señala que, para las Naciones Unidas, las políticas públicas deben ser globales en tres sentidos: orgánico, en tanto deberían comprender no solo al Gobierno sino al Estado; temporal, al trascender un único período de gobierno; y político, al involucrar a la sociedad civil en su totalidad.

En lo temporal, el PNEDH en su proceso ha abarcado hasta el momento tres períodos de gobierno de un mismo partido. Actualmente, ante el comienzo de un nuevo período gubernamental bajo otro partido (más precisamente una Coalición de partidos de centroderecha y de derecha) se presentan posibles cambios de la política educativa en general (por ejemplo, a través de lo proyectado en la LUC), que habrá que estudiar más adelante en qué aspectos inciden con relación al PNEDH.

Más allá de las incertidumbres sobre el futuro, debemos cuestionarnos en qué sentido importa que una política pública trascienda temporalmente un período de gobierno. La continuidad en el tiempo de las políticas públicas solo adquiere un sentido relevante, desde la perspectiva de derechos humanos, si se avanza en la efectivización de estos. Recordemos, como propone el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (2014, p. 115), que “tanto los derechos civiles y políticos como los económicos y sociales pueden requerir obligaciones positivas de hacer, que a su vez demanden la erogación de recursos económicos o simplemente el deber negativo de

12 Las autoras de este artículo participaron activamente en las etapas de construcción del PNEDH. Ana Laura Piñeyro integró una parte del equipo de la Dirección de DD. HH., y en otro momento participó apoyando en varios de los encuentros nacionales desde la sociedad civil. Y Macarena Gómez como Relatora para la CNEDH entre 2013 y 2014, y luego como Asistente Técnica del Equipo de Educación en DD. HH. de la Dirección de Educación del MEC, institución que aún representa en el seno de la CNEDH.

abstenerse de actuar”. Esas “obligaciones de hacer”, cuando se trata de derechos sociales, económicos y culturales, implican que “los Estados adopten medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para ir avanzando de manera progresiva en su cumplimiento”, según las cláusulas específicas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), ambos ratificados por nuestro país.

Como se vio en la reseña que da cuenta del proceso de construcción e implementación del PNEDH, si bien este fue posible gracias a que algunas instituciones destinaron recursos económicos y equipos de trabajo, no se contó con un presupuesto específico para su elaboración, así como tampoco se le adjudicó un presupuesto propio para su posterior implementación. Debería evaluarse más profundamente si esto no ha interferido negativamente en el avance progresivo del cumplimiento del derecho a la Educación en Derechos Humanos, aunque está claro que en última instancia la “asignación del máximo de los recursos disponibles” siempre será consecuencia de las consideraciones políticas de un gobierno. En ese sentido, para evaluar tanto lo ya transitado como lo que vendrá, cabe recordar que el IPPDH destaca que, en la consideración de este aspecto, los recursos a tener en cuenta “no son exclusivamente aquellos disponibles en las arcas estatales, sino que se deben incluir los recursos provenientes o que potencialmente podrían provenir del sector privado” (2014, p. 140).

Lo orgánico de la política pública se pone a prueba con cada nuevo período de gobierno, pero aún dentro de cada período es un desafío comprender si la política abarca solo a los actores del gobierno o al Estado en general. Si pensamos que una política pública que comprende al Estado es aquella que se pone en práctica en todas las instituciones y atraviesa las acciones de todos/as sus integrantes, podría decirse que esto sucede con el PNEDH, y al mismo tiempo no sucede. Sucede, si entendemos que son varias las instituciones y actores que, desde sus distintos roles llevan a la práctica la EDH, habiendo sido en muchos casos su quehacer el principal insumo para el diseño del PNEDH. Y no sucede, si observamos cómo ese involucramiento ha sido diferencial: quedan muchas instituciones y actores aún por fuera del proceso de pensar e implementar el PNEDH. Esto se visualiza en la reseña histórica de cómo se construyó y, también, en los compromisos que hoy pueden conocerse a través del Mirador del Plan.

Nos encontramos con un escenario que no da cuenta de la totalidad de las iniciativas de las prácticas en EDH, tanto en la órbita estatal como de la sociedad civil, producto quizás de la fragmentación y dispersión social de nuestro tiempo, que en un esfuerzo de unificar se encuentra con la contradicción entre el discurso de enfoque de DD.

HH. y una práctica que, en el intento de articular y coordinar, aún no logra su objetivo de estrategia común y guía hacia una política pública global. Pero a su vez, podemos rescatar algunos elementos que nos den pistas diagnósticas para seguir avanzando en la co-construcción de políticas públicas que permitan una transformación de las prácticas sociales, en especial de las educativas.

Observamos la importancia de la participación de la sociedad civil, si bien en el PNEDH no se vio cabalmente reflejada en su globalidad. Es a destacar que, en nuestro país, como en el continente, la EDH surge en las prácticas y reivindicaciones de la sociedad civil organizada, pero la incidencia de esta en espacios interinstitucionales es aún escasa. Planteamos la necesidad del esfuerzo de potenciar las estrategias que busquen promover esta participación, como ser en la experiencia analizada: los procesos consultivos para la elaboración de las bases del PNEDH (2013-2014) y la construcción de los compromisos (2019-2020), hoy presentes en el Mirador del PNEDH. Queremos destacar la necesidad de instancias participativas e informativas en todos los momentos del proceso de elaboración de las políticas (diagnósticos, definición de planes de acción, monitoreo y evaluación).

A todo lo anterior se agrega que el enfoque de derecho en la política pública significa asumir la contrapartida; es decir, que tras el derecho hay una obligación correlativa, y esto, como se explica en el propio PNEDH, implica que “el derecho a la EDH es el punto de partida sobre el que se estructura el plan” y requiere identificar a toda la población como titular de dicho derecho (CNEDH, 2017, p. 17).

Es en esta correlación racional de los diferentes momentos del proceso de elaboración de la política pública, que el enfoque de DD. HH. plantea la integración de manera operativa de las distintas fases, identificando como punto de partida el diagnóstico realizado desde una perspectiva de DD. HH., la elaboración en consulta a los diferentes actores y sectores, de planes de acción, y una asignación presupuestal en concordancia.

Como ya fue mencionado, el PNEDH contó con un proceso consultivo y participativo a partir del cual se diseñó su mirada estratégica, pero no contó con una adjudicación de los recursos económicos para un diagnóstico profundo con aplicación el enfoque de DD. HH. Este hubiera requerido relevar para cada contenido del derecho a la EDH, “la cobertura de su satisfacción respecto al universo de las personas titulares del derecho, las desigualdades de la distribución de la satisfacción según poblaciones y territorio, y la dimensión de las brechas de esa desigualdad”. Al mismo tiempo un diagnóstico de esas características habría significado también relevar “el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones del Estado correlativas de es[e] derecho”

y realizar “el análisis de las causas estructurales de los problemas” (SDH / MVOTMA / AGEV-OPP, 2020, p. 7).

Este proceso implicó estrategias parciales, donde existió una planificación de proyectos y acciones en el marco del PNEDH, pero no siempre estas han correspondido a una planificación estratégica derivada del diagnóstico del análisis de desigualdades y correlativo a las obligaciones mismas.

Por otro lado, sí ha habido un esfuerzo en avanzar desde las capacidades institucionales con las que se contaba, en dotar de cierta racionalidad al proceso de implementación de las acciones de EDH que se realizan desde múltiples instituciones y actores. Este esfuerzo se materializa en el sistema de monitoreo de compromisos correspondientes al período 2019-2020, que se encuentra en el Mirador del PNEDH, que permitió la sistematización de muchas acciones y su formulación en términos que permiten un seguimiento público de metas en cuanto a su avance y cumplimiento. Es decir, que es posible realizar una rendición de cuentas con relación a los compromisos proyectados, y por tanto se trata de un avance en términos de la incorporación del “acceso a la información y la participación” como principio rector de las políticas públicas con enfoque de DD. HH., y un paso hacia la consolidación de otro principio, el “acceso a mecanismos de garantía y la rendición de cuentas de la gestión pública” (IPPDH, 2014, p. 71).

Constituye aún materia pendiente, la construcción de indicadores del derecho a la educación en derechos humanos, en el entendido de que los indicadores de DD. HH. “son herramientas conceptuales destinadas a reflejar el estado de satisfacción de un determinado derecho humano” (SDH / MVOTMA / AGEV-OPP, 2020, p. 7) y por tanto serían útiles para profundizar el diagnóstico, pero también para poder evaluar el impacto y los resultados del PNEDH.

Si no conocemos cuál es la situación de la que se parte, en términos fundamentalmente de brechas y desigualdades, no podremos evaluar si las acciones que se están realizando efectivamente nos permiten hablar de una progresividad en materia de garantía y efectivización del derecho a la Educación en Derechos Humanos.

APUNTES FINALES SOBRE UN CAMINO QUE SIGUE

Gran parte de lo señalado en el análisis previo tiene que ver con lo proyectado en el PNEDH en su Objetivo Estratégico 4: “Crear y fortalecer la institucionalidad de la Educación en Derechos Humanos”. Allí, entre otros objetivos específicos, se propone “institucionalizar los mecanismos de construcción, ejecución y seguimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (...), institucionalizar los espacios para la participación de la sociedad civil”; y se incluye la acción de

legislar, en tanto la dimensión de lo jurídico permite plasmar las obligaciones correlativas a los derechos (CNEDH, 2017, p. 38). Por tanto, un desafío fácilmente identificable consiste en continuar avanzando en la concreción de dichos objetivos.

Por más trillado que se encuentre el camino, el de asfalto, el de tierra, y la metáfora que recurre a él para hablar de lo inacabado, nos es inevitable no acudir a él cada vez que hablamos y pensamos en el PNEDH. Y aunque la geografía uruguaya se caracteriza por llanuras levemente onduladas, el camino del PNEDH ha sido extremadamente sinuoso, pero no por eso se ha interrumpido, ni el camino ni sus caminantes. A nuestro entender, el proceso que se ha realizado en base al PNEDH parte de una concepción compleja y amplia del enfoque de DD. HH., ha pretendido cumplir con sus directivas básicas, pero también da cuenta de dificultades en su desarrollo y una implantación de forma parcial.

En el análisis identificamos elementos que se van desarrollando a través de su puesta en funcionamiento, y las acciones ejecutadas en conjunto por diversos actores, que permiten encontrar fortalezas y alianzas para consolidar su construcción.

Debemos recordar que los derechos humanos son parte de un acervo cultural colectivo, “fruto de luchas, sufrimientos y conquistas (...) medios para la realización efectiva de la dignidad humana [y], sin embargo, nada garantiza su permanencia” (CNEDH, 2017, p. 22).

Tenemos la esperanza que más allá del cambio de gobierno que transita Uruguay y de la crisis internacional sanitaria, social y económica que actualmente la pandemia del COVID-19 generó (o reveló), el camino hasta aquí transitado permita mantener el funcionamiento del PNEDH en la órbita estatal y avanzar en la consolidación de una política pública que busca democratizar el derecho a la Educación en DD. HH., “desarrollar una cultura de derechos humanos y, en consecuencia, una transformación de las prácticas sociales e institucionales” (CNEDH, 2017, p. 18).

BIBLIOGRAFÍA

Blanco, F.; Criado, L.; Gómez, M. y Willat, F. (2017, septiembre).

Nuestros derechos, nuestras acciones: Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, Trabajo presentado en el *VII Coloquio Latinoamericano y Caribeño de Educación en Derechos Humanos*, “Hacia los 100 años de la Reforma Universitaria de Córdoba, nuevas reflexiones en la Educación en Derechos Humanos” de la Red Latinoamericana y Caribeña de Educación en Derechos Humanos, Montevideo, Uruguay.

- Claude, R. P. (2005). Art: Derechos a la educación y Educación para los Derechos Humanos. *SUR: Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2(2). (Edición en español). Disponible en <http://www.surjournal.org>
- Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos, Sistema Nacional de Educación Pública, Uruguay. (2015). *Bases hacia un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos*. Disponible en <http://pnedh.snep.edu.uy/wp-content/uploads/sites/23/2015/03/Bases-hacia-un-PNEDH.pdf>
- Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos, Sistema Nacional de Educación Pública, Uruguay. (2017). *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos*. Disponible en http://snep.edu.uy/pnedh/wp-content/uploads/sites/23/2013/03/Libro_PNEDH_digital.pdf
- De Sousa Santos, B. (2002, julio). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. *El otro Derecho*, 28. (Bogotá: ILSA).
- Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Uruguay. (2020). *La Comisión Directiva del I. ED FHCE-UdelaR ante los cambios en la Educación presentados en la Ley de Urgente Consideración*. Disponible en https://www.fhuce.edu.uy/images/comunicacion/Noticias/2020/mayo/Aportes_analisis_Ed_LUC_CD_I_ED_FHCE-UdelaR_5_de_mayo_2020-nap00-subir.pdf
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. (2014). *Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Disponible en http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf
- Parlamento de Uruguay. (2008, 12 de diciembre). Ley General de Educación N° 18.437, p. 2.959. Montevideo: Registro Nacional de Leyes y Decretos.
- Pérez Aguirre, L. M. (1999). *Si digo educar para los derechos humanos*, Conferencia brindada en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Material de apoyo Diplomado. S.d: AUSJAL-IIDH. Disponible en http://ipes.anep.edu.uy/documentos/2011/desafiliados/materiales/aguirre_dos.pdf
- Piñeyro Jardim, A. L. (2019). *Hacia el encuentro de los DD. HH. Una mirada de la incorporación de la EDH en el Sistema Educación Pública, Sector Primaria en el Uruguay*, (Tesis de Maestría, UNPL, 2017), Montevideo, Uruguay, mimeo.

Salvioli, F. (1997). Algunas tendencias sobre los derechos humanos en las relaciones internacionales y el derecho internacional de la posguerra fría. *Anuario en Relaciones Internacionales 1995/96*. Córdoba: Ed. Centro de Estudios Avanzados, UNC.

Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Uruguay. (2020). *Indicadores del derecho a la vivienda adecuada*. Disponible en <https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos/comunicacion/publicaciones/indicadores-del-derecho-vivienda-adecuada>

ARGENTINA

EL DESAFÍO DE CONSTRUIR UNA CULTURA DE DERECHOS HUMANOS CONTRA EL RACISMO, A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN

Una lectura crítica y decolonial

Natalia Naz y Victoria Kandel

PRESENTACIÓN

El Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH, 2017-2020) menciona en varios de sus ejes a la Educación en Derechos Humanos (en adelante, EDH), y también postula objetivos específicos sobre el derecho a la educación.

El texto tiene un contenido federal, pues se propuso ser complementado por Planes Federales de Derechos Humanos, fundamentales para lograr una correcta aplicación en un país federal como lo es la Argentina, y esto es particularmente importante para poder analizar al sistema educativo. Sin embargo, en nuestra indagación pudimos constatar lo poco que se ha avanzado en la conformación de una dinámica federal a través del Consejo Federal de Derechos Humanos.

Un objetivo que transversaliza al Plan es “generar una mayor conciencia sobre los derechos humanos entre las áreas de gobierno, las organizaciones de la sociedad, civil, las fuerzas de seguridad y el público en general”. Una de sus principales metas consiste en promover un cambio cultural, de manera tal que las sociedades se tomen bien en serio la idea de igualdad, la no discriminación, la dignidad de todas las personas, valores presentes en la DUDH. Algo así como impulsar “políticas de reconocimiento” siguiendo a Fraser (1997).

Respecto de la cultura de los derechos humanos, Eduardo Bittar plantea, citando a Candau y otros en este mismo libro: “desarrollar

una cultura permeada por los Derechos Humanos presupone una formación que va más allá de la sensibilización y de la información. Requiere el desarrollo de procesos formativos que permitan cambios de mentalidades, valores, comportamientos y actitudes de diferentes sujetos que de ellos participan” (Candau, Andrade y Sacavino, 2013, p. 36).

Pero entonces nos preguntamos: ¿es posible promover un cambio cultural a través de una política pública? Si las políticas públicas son acciones de gobierno orientadas a atender problemáticas sociales, el modo en que se define y se construye un “problema” (las prácticas discriminatorias, por ejemplo) influye considerablemente en los modos en que dicha cuestión será abordada y, eventualmente, resuelta. Por lo tanto, resulta fundamental conocer los marcos, los paradigmas que organizan y definen que algo sea considerado como un problema. Y es en este punto que queremos detenernos para pensar en el abordaje que se le da en la EDH al desafío de “construir sociedades más justas e iguales” (cita del Plan). Para abordar esta cuestión organizamos el texto del siguiente modo: en la primera parte revisamos algunas definiciones sobre Educación en Derechos Humanos que ofrece el sistema internacional de protección de derechos humanos, pues estos son recuperados en el PNADH. En el segundo apartado describimos las acciones que anuncia el Plan respecto del eje “educación”. Luego, en el tercer apartado nos apoyamos en algunos conceptos que ofrece la teoría decolonial para realizar una lectura crítica de las políticas de educación en derechos humanos. Este punto nos resulta especialmente desafiante, atendiendo al interrogante inicial: ¿cómo construir una cultura de derechos humanos? y ¿cuáles son los alcances y las limitaciones del paradigma clásico de la EDH para lograr este objetivo? El último apartado propone algunas conclusiones, que en realidad más que concluir con el tema, invitan a continuar pensándolo.

LA EDH

El Sistema Internacional de Derechos Humanos, a través de distintos instrumentos y a lo largo del tiempo, sostiene que la educación en derechos humanos (EDH) es una herramienta fundamental para construir sociedades más justas e igualitarias. Se entiende a la EDH como un conjunto de actividades de educación, capacitación y difusión de información orientadas a crear una cultura universal de derechos humanos.

El primer instrumento que menciona la relevancia de la EDH es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En su artículo 26 establece que:

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (DUDH, 1948).

Desde sus inicios, el sistema internacional de los derechos humanos entiende que la educación debe abarcar, como uno de sus contenidos, la EDH. Aprendemos de este párrafo a diferenciar entre *derecho a la educación* (en tanto garantía de acceso en igualdad de condiciones a los sistemas educativos formales, principalmente el nivel primario y progresivamente también el secundario de acuerdo con las definiciones del sistema internacional de protección de derechos humanos) y *educación en derechos* (referida al tipo de educación impartida, sus características, contenidos y las circunstancias concretas en que se realiza).

En el caso del Sistema Interamericano, el art. 12 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los Estados de la región se comprometen a garantizar el derecho a la educación, “inspirada en principios de libertad, moralidad y solidaridad humana”, y entiende que la educación para la paz y la convivencia debe estar acompañada por la promoción de un mejor desarrollo y preparación, para lograr una digna subsistencia en igualdad de oportunidades.

La EDH no solamente abarca al sistema educativo formal (los niveles inicial, primario, secundario, terciario, universitario y de formación docente), sino también a otras instancias como la educación no formal, la formación y capacitación de los funcionarios públicos, los medios de comunicación, etc. Por lo tanto, la referencia a la EDH remite a una enorme cantidad de instituciones, articulaciones, formatos, modalidades y prácticas que tienen en común la transmisión de contenidos de derechos humanos.

En cuanto al contenido, no se trata solamente de transmitir información sobre la existencia de normas internacionales y locales, sino también, de trabajar en el plano de los valores y de las actitudes y comportamientos. Es por ello que se trabaja simultáneamente en tres planos: el cognitivo, el actitudinal y el axiológico (o de valores). El objetivo de formar en valores, abordar la dimensión actitudinal y la información requiere un abordaje interdisciplinario, donde se consolide el carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Sin embargo, no se observan en estos documentos preguntas referidas a las *razones* que explican la desigualdad, y por lo tanto esta queda naturalizada: es un “dato de la realidad” que debe ser revertido. Ahondaremos en este punto en los próximos apartados.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 49/184 del 23 de diciembre de 1994, proclamó el “Decenio de las Naciones Unidas para la educación en derechos humanos (1995-2004)” entendiéndolo que esta educación produce impactos en el mediano y largo plazo en materia de promoción del respeto a la dignidad humana, y la promoción de una cultura de paz y de defensa de la democracia. Esta iniciativa fue crucial para las acciones que se han ido encaminando después a nivel internacional y también regional. Posteriormente, se creó el Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos, “destinado a fomentar el desarrollo de estrategias y programas nacionales sostenibles de educación en derechos humanos”.

El Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2004, y se estructura en etapas: la primera (2005-2009) se centró en la educación primaria y secundaria; la segunda (2010-2014) se focalizó en educación superior y formación docente, como así también en el personal de las fuerzas de seguridad; la tercera etapa (2015-2019) trabaja especialmente con los medios de comunicación y la formación de los periodistas: mientras que la cuarta etapa (2020-2024) se centrará en los jóvenes, haciendo especial hincapié en la educación y formación sobre la igualdad, los derechos humanos y la no discriminación, y en la inclusión y el respeto de la diversidad con el fin de construir sociedades inclusivas y pacíficas; además estará en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, en particular, con la meta 4.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Otro acontecimiento de gran relevancia a nivel mundial para la EDH fue la aprobación, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la resolución 66/137 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en materia de Derechos Humanos, en 2011. Allí se asume el derecho a recibir educación en derechos humanos, pues se entiende que, mediante la educación y la formación en derechos humanos, es posible prevenir abusos y violaciones “al proporcionar a las personas conocimientos, capacidades y comprensión, y desarrollar sus actitudes y comportamientos para que puedan contribuir a la creación y promoción de una cultura universal de los derechos humanos” (art. 2). Se asume, de este modo, que se trata de un tipo de educación que se prolonga durante toda la vida, que involucra a todos los niveles del sistema educativo formal, pero también a los ámbitos no formales e informales de la educación, a funcionarios y al sistema de información y comunicación. Insistimos: estas definiciones nos dicen mucho sobre la modalidad, incluso incorporan indicaciones sobre abordajes y metodologías, pero poco nos dicen sobre las razones que podrían ayudarnos a interpelar seriamente

la cuestión de la desigualdad, cuáles son sus fundamentos profundos, su genealogía.

En este instrumento se diferencian tres modos de comprender la EDH:

- a) La educación *sobre* los derechos humanos, que implica transmitir información sobre las normas y los principios, los mecanismos internacionales y regionales de protección.
- b) La educación *por medio* de los derechos humanos, que incluye el compromiso de enseñar y aprender en un contexto de respeto a los derechos de todos los integrantes del proceso educativo.
- c) La educación *para* los derechos humanos, que significa la posibilidad de capacitar de manera tal que los derechos puedan ser exigidos y disfrutados por todos.

Para concluir, conviene aclarar que la EDH busca impactar sobre el individuo, pero por su intermedio también sobre las comunidades en las cuales las personas se hallan insertas. Para ello compromete a los Estados miembros, impulsándolos a generar las condiciones educativas tendientes a eliminar el analfabetismo, erradicar prácticas discriminatorias contra las niñas y las adolescentes, combatir el racismo, promover el diálogo intercultural, la defensa de la democracia y el cuidado del medioambiente entre otros aspectos que componen, en definitiva, una cultura de derechos humanos.

EL PNADH Y LA EDH

Tal como lo explica la literatura especializada en EDH, es importante diferenciar el derecho a la educación, de la educación en derechos humanos. Esta distinción está también presente en este plan cuando, por un lado, en el eje 4 “Acceso universal a derechos” especifica un sub-eje 4.2 “Acceso a la educación” colocando el objetivo de “afianzar el acceso, la permanencia y el egreso a una educación de calidad, integral y permanente, con igualdad de oportunidades y de posibilidades”. Entonces, el derecho a la educación afirma la obligación del Estado de garantizar el acceso para toda la población, entendiéndose que existen necesidades y condiciones distintas a las cuales hay que atender. Al mismo tiempo, afirma que no alcanza con el acceso, sino que también es preciso garantizar la permanencia y el egreso en condiciones de igualdad.

El plan se ocupa también, y de manera transversal, de hacer referencia a la educación en derechos humanos. Hace uso de una definición muy amplia de educación y no se limita al sistema educativo

formal, aunque sí le asigna gran relevancia a la formación docente. Para el caso de la Educación Sexual Integral (ESI) se espera “garantizar la formación docente especializada, a fin de dar cumplimiento a la Ley 26.150 de Educación Sexual Integral”. Pero también se propone fortalecer la formación docente en derechos humanos a través del Instituto Nacional de Formación Docente y del Plan Nacional de Formación Docente.

Desbordando la educación formal, el PNADH propone sensibilizar, visibilizar, concientizar, “desarrollar campañas de difusión masiva y programas educativos tendientes a concientizar sobre la discriminación, la xenofobia y el racismo con énfasis en la relación entre pobreza y exclusión social, racismo y discriminación, así como las particularidades de todo otro tipo de discriminación” (eje 1). Los ejes 1 y 5 se dedican especialmente a definir la importancia de generar acciones de este tipo para promover cambios culturales. Tan es así, que el eje 5 del plan se denomina “Cultura cívica y Derechos Humanos”.

No es posible proponer un programa de educación en derechos humanos de manera aislada. Si tomamos como ejemplo a la escuela, no tendría ningún sentido abordar en una asignatura aislada la noción de democracia o de igualdad, si en el resto de las asignaturas o en la cultura escolar se replican prácticas discriminatorias, jerárquicas y de censura. Y esto es así porque, como se dijo en el apartado anterior, educar en derechos humanos implica enseñar un sistema normativo, pero también hacer explícitos determinados valores y promover actitudes. Se hace explícita una tensión cuando la política pública se propone “promover una cultura de respeto a la libre orientación sexual e identidad y expresión de género” (eje 1.3) o bien “promover la adhesión del Estado argentino al decenio internacional de los afrodescendientes” (eje 1.6) y, al mismo, tiempo despliega prácticas persecutorias que discriminan y penalizan la presencia de estas personas en la vía pública. La EDH es un contenido transversal porque busca un cambio cultural.

La transversalidad supone un desafío a la enseñanza compartimentalizada y fragmentada. Hay ciertos contenidos, saberes, actitudes y competencias en la formación para la vida ciudadana que no pueden ser abordados de manera individual y exclusiva por una asignatura en particular, o por una agencia del Estado de manera insular. Los temas abordados por un PNADH no pueden, entonces, ser abordados de manera aislada de una política pública.¹

1 Recordemos que la Ley de Educación Superior 24.521 establece que “La Educación Superior tiene por finalidad proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a la preservación de la cultura

Si bien la Argentina no cuenta con un Plan de EDH, tal como sí lo tienen Brasil o Uruguay (descritos en profundidad en este libro), eso no significa que no existan experiencias concretas desplegadas en la educación tanto formal como no formal, y –muy importante– leyes que prescriban y prevean espacios para la EDH. La Ley de Educación Nacional en su artículo 92 menciona específicamente contenidos curriculares de derechos humanos como parte de las obligaciones del Estado; la Ley de Educación Sexual Integral establece contenidos detallados para todo el sistema, estos son solo algunos ejemplos.

EDH Y MIRADAS DECOLONIALES

Tal vez sea necesario cambiar el eje de análisis, para entender profundamente las causas de la desigualdad y buscar modos eficaces de combatir las prácticas discriminatorias que esta conlleva. De acuerdo con una mirada decolonial y una perspectiva crítica sobre los derechos humanos, estos se distribuyen de manera desigual, y los grupos vulnerabilizados los gozan menos, está claro. Pero ¿por qué? Si la universalidad es una cualidad central de los derechos humanos, ¿cómo es posible que desde la emergencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 estos se distribuyan de maneras tan desiguales? ¿Cómo es que el atributo más universal –como la condición humana– resulta en la práctica lo más desigual? ¿Cuáles son las estratificaciones que, de alguna manera, terminan ordenando el acceso a los Derechos Humanos? ¿Termina siendo la universalidad simplemente una apelación de la retórica de los DD. HH.?

Podemos explorar posibles respuestas desde epistemes locales, situadas, principalmente aquellas planteadas desde el giro decolonial; como también aportes de pensadores de otras latitudes que resultan interesantes para nuestro análisis. Recordemos que la epistemología está geohistórica y políticamente situada y no es un espíritu que flota más allá de las lenguas, las instituciones y el capital (Dussel, 2001). Para adentrarnos en este enfoque creemos necesario explicitar, de forma sucinta, desde donde partimos analíticamente cuando lo hacemos desde la perspectiva decolonial.

Un análisis desde la perspectiva decolonial pone de manifiesto que los procesos independentistas de principios de siglo XIX en los suelos latinoamericanos no transformaron significativamente la división

nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas, y desarrollar las actividades y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones de la República y a la vigencia del orden democrático” (art. 3).

internacional del trabajo entre “centro y periferia”, como tampoco removi6 la jerarquizaci6n 6tnico-racial caracter6stica de los varios siglos de expansi6n colonial-europea sobre nuestros pueblos. Las implicancias de esta estructuraci6n siguen vigentes ya que “el capitalismo global contempor6neo resignifica, en un formato posmoderno, las exclusiones provocadas por las jerarqu6as epist6micas, espirituales, raciales/6tnicas y de g6nero/sexualidad desplegadas por la modernidad” (Castro G6mez y Grosfoguel, 2007). Concomitantemente, la propuesta del enfoque que desarrollamos en este texto lleva expl6citamente un posicionamiento no monol6tico respecto de los t6rminos y los sujetos a los cuales referimos; ya que las reflexiones que dan lugar a este texto no pretenden “cerrar filas” respecto de los debates aqu6 planteados, pues llevan consigo una complejidad te6rico-pol6tica que no debe ser soslayada. Posicionarse desde el giro decolonial implica, para quienes escribimos desde y para la academia principalmente, un reconocimiento de epistemes diversas, heterog6neas y hasta contradictorias, pero situadas; es decir, provenientes de las reflexiones de pensadores/as de estas latitudes y para estas latitudes. Resulta imperioso que los debates hacia adentro de la academia –por m6s pretendida nobleza– no decanten en lo que l6cidamente la soci6loga boliviana Silvia R. Cusicanqui denomina como “colonialidad acad6mica”. En fin, cambiar el eje de an6lisis para entender profundamente las causas de la desigualdad, en este texto no es ni m6s ni menos que reconocer un punto de partida para las reflexiones, retomando el postulado epistemol6gico freiriano que reza que “la cabeza piensa donde los pies pisan”.

Podemos complejizar la lectura explorando algunos de los “locus del debate”, a6adiendo la idea de que *universalmente*, el goce de los DD. HH. est6 ligado al origen 6tnico-racial. Esta lectura se desprende de los autores del giro decolonial, principalmente de las tesis desarrolladas por Quijano (1998), que entiende al mal llamado “descubrimiento de Am6rica” como el hecho hist6rico por el cual la condici6n de la raza se convierte en el principal patr6n de dominaci6n, que configurar6 –post intromisi6n colonizadora– la estratificaci6n por clase social. A6os antes, los aportes del peruano J. Carlos Mari6tegui y de Aric6 complejizaban los an6lisis sociol6gicos, espec6ficamente las “lecturas” que Mari6tegui y Aric6 hacen de la obra de Marx y de los “marxismos”, realizadas a la luz de la historia de Nuestra Am6rica, resultan reveladoras y “verificadoras” de su misma capacidad heur6stica. Porque, como vale para el pensamiento de Marx, vale para sus interpretaciones, o sea para los diferentes “marxismos” o “neomarxismos explicados por/en sus propios contextos hist6ricos” (Filippi, 2019, p. 49).

Preocupados por el tema de las revoluciones socialistas, en primera instancia Mari6tegui y luego Aric6, van a plantear los l6mites de las

teorías-eurocéntricas extrapoladas a las realidades latinoamericanas. Mariátegui (1928) sostiene en los *Siete ensayos...* que la explotación racial es la expresión de la explotación económica-política y social que sufren los pueblos originarios. Mariátegui explica que la lucha de clases en Europa no tenía el elemento de la raza; en cambio en las luchas latinoamericanas, la cuestión racial, como opresión de una sobre otra, acarrea un problema más complejo como para exportar una teoría y “aplicarla”, por más progresista que sea, sin antes hacer una lectura situada en Latinoamérica.

“La suposición –había explicado Mariátegui– de la inferioridad del indígena y su reducción al problema ‘étnico’ se nutre del más envejecido repertorio de las ideas imperialistas. El concepto de ‘razas inferiores’ sirvió al Occidente blanco para su obra de expansión y conquista colonial” (Filippi, 2019, p. 17).

Ejercitando una lectura crítica sobre el tema, podemos comprender que la cuestión de clase en Nuestra América es también una cuestión de raza. Quienes integran los quintiles más pobres en nuestro suelo son aquellas poblaciones racializadas desde el comienzo de la violenta modernización de nuestros pueblos. Negros y marrones son los colores de los estratos con menores ingresos, y que representan a la población destinataria por excelencia de las políticas sociales. Son, también, quienes sufren de maneras diversas y sistemáticas la discriminación.

La otra cara de los sujetos racializados, como producto de una forma específica de la dominación que es la estratificación por raza, es la institución del “sujeto blanco-europeo-hombre-terratendiente/burgués-cristiano” como el referente ontológico universal que inaugurará, de esta manera, la brutal dominación sobre los *otros* pueblos (aquellos que serían despojados de todo saber-poder) (Quijano, 1998). Recordemos que la raza se convierte en el elemento por excelencia para la dominación económica y cultural que decantará en una dominación ontológica, es decir correspondiente a la posibilidad de ser desde la autoafirmación y la autodeterminación. Quijano, que ha propuesto su tesis de la colonialidad del poder-saber sobre los pueblos indígenas, sostiene que la destrucción de las sociedades y pueblos prehispánicos implicó la condena de las poblaciones dominadas a ser integradas a un patrón de poder configurado, básicamente (entre otros elementos) a la idea de raza, definiendo desde esta categoría –impuesta brutalmente– la nueva identidad de las poblaciones colonizadas en “indios”, “negros” y “mestizos”, y significa, en consecuencia, el despojo y la represión de las identidades originales –principalmente–, y la admisión de una común identidad negativa. Sobre esta imposición se irá configurando

toda clasificación social que articulará (según las necesidades de cada periodo) las diversas formas de explotación y control del trabajo, y las relaciones de género. Es así como el imperio ibérico-occidental realiza un trabajo de desposesión sobre las identidades, que tiene implicancias ontológicas en la conformación de las nuevas identidades. La colonialidad del poder y la dependencia histórico-estructural implican ambas la hegemonía del eurocentrismo también como perspectiva de conocimiento (Quijano, 2000).

Desde la sede imperial, se construyó la retórica de los DD. HH., donde la primera generación de derechos, los políticos y de la libertad, tuvieron un central y extenso protagonismo (por sobre los derechos económicos sociales y culturales, como también los llamados de “tercera generación”, es decir los derechos de los pueblos-comunitarios) quedando estos supeditados a las posibilidades reales de los Estados para garantizarlos, cuando ya quedaban asentadas las bases del saqueo original que configuraría un *sistema-mundo* (Wallerstein, 2005; Quijano, 1993; Dussel, 2001) conformado por un lado de países que producen la materia prima –sin valor agregado– y por el otro los desarrollados, cuya tecnología genera la dependencia quirúrgicamente programada desde la llegada del imperio ibérico-europeo. Este concepto ha sido ampliado al calor de las reconfiguraciones geopolíticas actuales para condensar otros elementos, como el planteo “sistema-mundo europeo / euro-norteamericano capitalista / patriarcal moderno / colonial” (Grosfoguel, 2005; citado en Castro Gómez y Grosfoguel, 2007).

Todxs los sujetos, en menor o en mayor medida, observamos la desigualdad racial, económica y de género en todos los ámbitos de la vida. Esta desigualdad se materializa en prácticas, situaciones y discursos presentes en la vida cotidiana y en la intersubjetividad de los pueblos. El PNADH identifica algunos grupos que padecen injusticias de reconocimiento: afrodescendientes, mujeres, diversidades sexuales, niños niñas adolescentes, adultos mayores, migrantes refugiados y apátridas, pobres, indígenas. Nos preguntamos si esta herramienta de política pública puede ser una estrategia transformadora sin comprender el “*locus*” del problema, sobre todo si comprendemos que la dominación es también epistemológica, pues hemos introyectado los axiomas modernos-eurocéntricos que interiorizaron nuestras identidades raciales, en palabras de Quijano (1992) “consiste, en primer término, en una colonización del imaginario de los dominados. Es decir, actúa en la interioridad de ese imaginario”. En una medida, es parte de él. Visibilizar, tomar conciencia y avanzar hacia una descolonización del pensar pareciera ser el camino. Necesitamos nuevos marcos para comprenderlos y reinterpretarlos.

CONCLUSIONES PARA SEGUIR ANDANDO

Esta perspectiva nos invita a repensar la cuestión de las clases sociales en las percepciones de los derechos humanos, que ligan la cuestión económica con el goce efectivo de los DD. HH., como una cuestión étnica, evidenciando al dispositivo de la racialización como mojón fundacional de las desigualdades en Nuestra América. En el devenir de la historia, la raza se articulará y se profundizará con otras categorías de subordinación como el género, la edad, la capacidad-discapacidad, etc. También, nos desafía a revisar los contenidos de los programas de EDH desde una perspectiva decolonial y de la necesidad de repensar desde las epistemes latinoamericanas. Es decir que la educación en derechos humanos debe estar atravesada por la tesis que nos plantean los pensadores la de cuestión nacional y la cuestión latinoamericana, para poder comprender de cuajo las principales causas de la exclusión, debates enmarcados en teorías situadas que nos den la posibilidad de comprender para poder actuar en consecuencia. Si la EDH es aquel dispositivo capaz de crear una cultura respetuosa de los derechos humanos, tiene que colaborar echando luz respecto de los procesos de dominación históricos para dar lugar a un proceso de reflexión-acción, a una praxis (Freire, 1971, 1972) transformadora de la realidad social, desde los diferentes escenarios donde se desarrollan las personas, los colectivos y los pueblos como sujetos políticos.

Rita Segato condensa algunas de estas discusiones, al sostener que los Derechos Humanos son aquellos “remedios” que la enfermedad de la modernidad ha generado, que por un lado el Estado colonizador-modernizante despoja, y por el otro enarbola las banderas de una supuesta igualdad que estructuralmente no existe. Y que hay discusiones que conciernen a los derechos humanos vistas como “logros” que solo existen dado el patrón de colonialidad que oprime a nuestros pueblos, como por ejemplo los derechos de la comunidad LGTBI+ que solo se explican dentro del patrón colonial de la heterónoma (inexistente en los pueblos originarios, donde imperaba una amplia aceptación de la diversidad de géneros).

Los pueblos originarios, las comunidades afrodescendientes y las diferentes identidades producto de la segregación racial presentes en Nuestra América comparten las herencias de un pensamiento moderno-europeizante sobre sus características, subyugándolos a la empresa colonialista-imperialista hasta la actualidad. Reconocer nuestras raíces, las obturaciones que permitieron –y sentaron las bases– de una Latinoamérica dependiente, “subdesarrollada” o como lo plantea el sílogismo “bienintencionado” de “economías en vías de desarrollo” implica la ardua tarea de reconocernos como pueblo unificado con cosmovisiones milenarias que pujan por no desaparecer bajo la mirada

occidental. Reconocernos como ejercicio político implica mirar en las raíces del pasado la continuidad de los proyectos emancipatorios de “5 siglos resistiendo”. Para abordar esta problemática, nos parece oportuno, por ejemplo, introducir las críticas de Butler (2004) sobre los desafíos que plantea el problema de reconocimiento de los sujetos abyectos, principal preocupación planteada por el PNADH. La filósofa norteamericana plantea, entre otras cuestiones, la imposibilidad de un “reconocimiento” desde los prismas hegemónicos que elaboran los parámetros sobre lo humano, es decir que definen lo que es digno de reconocimiento y lo que queda por fuera de una inteligibilidad posible.

Pero si los proyectos de reconocimiento que se encuentran a nuestra disposición son aquellos que “deshacen” a la persona al conferirle reconocimiento, o que la “deshacen” al negarle reconocimiento, entonces el reconocimiento se convierte en una sede del poder mediante la cual se produce lo humano de forma diferencial. Esto significa que en la medida en que el deseo está implicado en las normas sociales, se encuentra ligado con la cuestión del poder y con el problema de quién reúne los requisitos de lo que se reconoce como humano y quién no (Butler, 2004).

Bajo este agudo análisis, queda por decir –por ahora– que no basta con ser reconocido por “mi diferencia” respecto de la que se vivencia con estatus hegemónico –en términos de ideal–, sino que ese reconocimiento sobre nuestra identidad también, e inevitablemente, tiene que discutir sobre los proyectos de toda la vida presente en nuestro planeta, de las formas de producción y de relacionamiento con el ambiente, de las falsas dicotomías de “lo humano y la naturaleza”, del propósito de los pueblos en su existencia en fin de la sostenibilidad de vida y de lo que nosotros llamamos como “buen vivir” o “vivir bien” en los últimos planteos de filosofías andinas. De nada sirve el reconocimiento sin el respeto de un interactuar solidario entre pueblos, donde se construya desde una premisa básica: “un mundo donde quepan muchos mundos” (Comité Clandestino Revolucionario Indígena - Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, 1996).

Quedan planteados desde este paradigma, los desafíos por una comprensión crítica, histórica y política sobre el papel que juega el racismo frente a las causas estructurales de la dominación en Nuestra América; situación que emergerá en la vida cotidiana de nuestros pueblos en los escenarios de marginación, exclusión, de falta de acceso a los bienes más elementales como consecuencia del saqueo original, a la exposición cotidiana a la violencia institucional, a la criminalización de la pobreza y la discriminación étnica, que se agudiza cuando está atravesada por otros elementos como el género o la edad, por

ejemplo. Quedan igualmente planteados los desafíos para un efectivo cumplimiento de los derechos humanos de los colectivos subalternizados, de aquellos sujetos abyectos que pugnan ininterrumpidamente, desde hace 500 años, por un respeto irrestricto sus derechos, principalmente el de la existencia, pero de una existencia digna, y como generar reflexiones en el marco de la enseñanza de los derechos humanos, que colaboren a una cultura del reconocimiento, de la reparación y de la protección de aquellos que fueron y son despojados del goce de los derechos o, dicho de otra manera, del vivir bien.

Proponemos acá algunas puntas por las cuales desovillar la urgente tarea de la pedagogía como emancipación, que es una educación en derechos humanos, entendida como la educación en valores, una educación que sensibiliza informa y moviliza distintos colectivos sociales a luchar por sus derechos, mientras les brinda herramientas concretas para transformar su realidad. Como promotora de políticas públicas de protección de derechos (Rodino, 2014, p. 129) además debe trabajar sobre los nodos centrales de nuestra historia para poder comprender el presente, y en ese ejercicio alentar a los sujetos a una búsqueda activa por la justicia social que en nuestro caso es una justicia racial.

Por ello no alcanza solamente con la información que sensibiliza, es decir con el contenido que moviliza internamente, sino que la EDH debe dotar a los grupos de saberes que le permitan ACTUAR en su entorno próximo. En el caso de la formación universitaria, por ejemplo, la dimensión técnica-instrumental de las profesiones además de dar cuenta de los aspectos ideológicos que subyacen en ella, debe ser puesta al servicio de la transformación social en pos del cuidado y efectivización de los derechos humanos, que por cierto no solo implican la defensa de las libertades sino también el reconocimiento de las desigualdades sociales que originan a los grupos oprimidos. Partiendo de este enfoque entendemos que es un desafío releer el PNUDH, posicionándonos en la ardua tarea de asumir que la *modernidad esté en disputa*, debemos repensar-nos sin perder de vista que la cuestión central sigue siendo “la liberación humana como interés histórico de la sociedad y también, en consecuencia, su campo central de conflicto” (Quijano, p. 129). Retomar las propuestas realizadas por los principales teóricos del giro decolonial, como los proyectos de transmodernidad-solidaridad analéctica de Dussel, que, por ejemplo, nos indican un posible camino. Por ellos creemos urgente una Educación en Derechos Humanos decolonizadora que se inscriba –sin perjuicio de otros tan o más elementales–, en estos aspectos:

- La EDH debe revalorizar los discursos y prácticas no hegemónicas que den cuenta de “OTRAS RACIONALIDADES” ya que

muchas experiencias específicas no pueden ser indagadas y mucho menos contestadas, con el concepto eurocéntrico de la modernidad. Es decir, no puede desentenderse de las prácticas de “*epistemicidio*” que imperan en la educación formal.

- La EDH tiene necesariamente que abrir espacios de diálogos entre las diferentes visiones, que incluyan la revisión de las dicotomías modernas (en términos de Quijano las dualidades moderno-occidentales) que obturan la posibilidad de pensar sociedades diferentes, como también los axiomas modernos constituidos como la única y más evolucionada verdad. La EDH debe colaborar para la “subversión epistémica del poder, que es también teórica / ética / estética / política, conocida como ‘giro decolonial’” (Segato, 2018).
- La EDH tiene que ser el puente por el cual los pueblos reconfiguren el discurso de la historia de las relaciones de América, (Segato, 2018) cuyo camino nos permita una revisión crítica del lenguaje, prácticas y relaciones de poder. Ningún proceso emancipatorio puede darse desde paradigmas teórico-políticos ni racionalidades tecnocráticas que invisibilizan las causas históricas de opresión.
- Que la EDH lleva intrínsecamente acciones propositivas, de incidencia y disputa respecto de la efectivización de los derechos humanos, y esas acciones no son (ni) más (ni menos) que actos de militancia por un respeto irrestricto de los avances conseguidos y de las deudas históricas. No hay derechos humanos posibles sin la lucha de los pueblos organizados. Así hemos construido la propia historia a lo largo de los siglos. Somos parte de un “movimiento de la sociedad” (Quijano, óp. cit.) y la normativa, en este sentido, no es más que un punto de partida.
- La EDH debe colaborar para hacer *emerger de la inmersión de la realidad* a los sujetos; así, la *dialogicidad* y el *enunciamento* propuestos por Freire son elementales.
- Los programas EDH deben contemplar espacios de prácticas extra-aulas, de manera que el sistema educativo esté implicado en las transformaciones de su entorno. Una verdadera praxis en derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Butler, J. (2004). *Deshacer el género*. Barcelona: Paidós.

- Candau, V. M.; Paulo, I.; Andrade, M.; Lucinda, M. da C.; Sacavino, S. y Amorim, V. (2013). *Educação em direitos humanos e formação de professores*. San Pablo: Cortez.
- Castro Gómez, S. y Grosfoguel, R. (2007). Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico. En S. Castro-Gómez y R. Grosfoguel (Comps.), *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores / Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos / Pontificia Universidad Javeriana / Instituto Pensar.
- Chayer, H. y Garsco, M. (2019), *Plan Nacional de Derechos Humanos. Derechos Humanos en Justicia 2020*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dussel, E. (2001). Introducción a las lecturas de Frankfurt, Parte 1, pp. 57-70. En W. Mignolo (Comp.), *Capitalismo y geopolítica del conocimiento. El eurocentrismo y la filosofía de la liberación en el debate intelectual contemporáneo*. Buenos Aires: Del Signo.
- Filippi, A. (2015). *Constituciones, dictaduras y democracias. Los derechos y su configuración política*, 1a ed. adaptada. Buenos Aires: Infojus, Ministerio de Justicia y DD. HH.
- Filippi, A. (2019). Introducción al historicismo crítico: fuentes historiográficas y teorías filosófico-políticas. En *Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía*, Remedios de Escalada: S.d.
- Fraser, N. (1997). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época “postsocialista”. En *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Universidad de los Andes - Siglo del Hombre Editores
- Freire, P. (1971). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Freire, P. (1972). *La educación como práctica de la libertad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mariátegui, J. C. (1928). El problema de la instrucción pública. En *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Colectivo Amauta, Publicación digital.
- Quijano, A. (1992). Colonialidad y modernidad/racionalidad. *Perú Indígena*, 13(29): 11-20.
- Quijano, A. (1998). Colonialidad del poder, cultura, y conocimiento en América Latina. *Ecuador debate*, (Quito: CAAP).
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander, (Comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*.

- Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100708034410/lander.pdf>
- Rodino, A. (2014). Pensar la educación en derechos humanos como política pública. *Revista de ciencias sociales*, 25, pp. 129-139, segunda época.
- Segato, R. (2018). *La crítica de la decolonialidad en ocho ensayos. Y una antropología por demanda*, Segunda edición. Buenos Aires: Prometeo
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistema-mundo. Una introducción*. Buenos Aires: Siglo XXI. Disponible en <https://sociologiadeldesarrollo.files.wordpress.com/2014/11/223976110-26842642-immanuel-wallerstein-analisis-de-sistemas-mundo.pdf>

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 Curtis, 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.
- Lacarrière, 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.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESO A LA JUSTICIA EN EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE ARGENTINA (2017-2020)

Reflexiones sobre el alcance conceptual y la ubicación programática de las oficinas con anclaje territorial

Wenceslao Martín

INTRODUCCIÓN

En este trabajo analizaremos políticas públicas que integran el Plan Nacional de Derechos Humanos de Argentina, 2017-2020 (PNADH), principalmente aquellas caracterizadas por su implementación territorial para garantizar el derecho de acceso a la justicia de la población vulnerabilizada. Se realizará una indagación sobre los alcances conceptuales del acceso a la justicia plasmado en el Plan y se contextualizará teórica e históricamente su desarrollo en la Argentina. Además, se examinarán estadísticas del Informe de Medio Término del PNADH de 2019 atinentes a políticas públicas como los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) y el Hospital de Derechos, para finalmente plantear algunas reflexiones sobre la pertinencia de su inclusión en el eje “seguridad pública y no violencia” del PNADH, y no en el dedicado al “acceso universal a derechos”.

EL ACCESO A LA JUSTICIA EN EL PNADH

El sub-eje 2.5 del PNADH contempla el “acceso a la justicia y garantías del debido proceso” dentro del eje “seguridad pública y no violencia”, que contiene otros sub-ejes referidos a la seguridad pública, la integridad personal, la violencia institucional, las personas privadas de su libertad, y la trata y tráfico de personas. La introducción del eje define

lo que se entiende por violencia¹ y la proposición de reducirla a partir de políticas públicas que fortalezcan los sistemas judiciales y eliminen la impunidad (MJyDH, 2017). A continuación, describe la necesidad de desarrollar acciones en áreas como “(...) investigación y sistemas de información, distribución de la riqueza, salud, educación, justicia (reforma y servicios judiciales), medios de comunicación, fuerzas de seguridad, servicio penitenciario, prevención social, iniciativas con base en la comunidad y reformas normativas” (MJyDH, 2017, p. 49). Finalmente, se alude a la obligatoriedad de los Estados en asegurar el derecho de acceso a la justicia con las debidas garantías procesales, dada a su consagración en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²

Por su parte, el sub-eje dedicado al acceso a la justicia y las garantías del debido proceso, cuenta con el objetivo estratégico de “Garantizar a todas las personas la igualdad ante los tribunales y el acceso a los mismos mediante un procedimiento ágil y efectivo, para conocimiento, garantía y defensa de sus derechos” (MJyDH, 2017, p. 55). Para ello engloba acciones programáticas en materia de gestión, como las siguientes: ampliar los servicios y prestaciones de los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ); implementar la Primer Red Federal de Patrocinio Jurídico Gratuito; diseñar e implementar el primer Hospital Legal de la Argentina; federalizar el Programa “Víctimas contra la Violencia”; fortalecer el Servicio de Conciliación Previa en relaciones de consumo; implementar un equipo judicial especializado en violencia intrafamiliar y sexual; elaborar el anteproyecto de ley mediante la cual se modifica el Código Penal de la Nación de acuerdo a estándares internacionales de derechos humanos; impulsar una modificación al Código Procesal Penal para introducir herramientas especiales de investigación de delitos complejos; reglamentar la Ley N° 27.372 de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delito.

1 Se entiende por violencia toda conducta, acción u omisión basada en una relación desigual de poder que afecte la vida, la libertad, la dignidad, la integridad (física, psicológica, sexual, económica o patrimonial) o la seguridad personal, sin distinción de que pueda acontecer de manera directa o indirecta, y tanto en el ámbito público como en el privado (MJyDH, 2017, p. 49).

2 En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), el derecho humano de acceso a la justicia no se encuentra consagrado expresamente en la normativa, suponiéndose implícito en los derechos y garantías fundamentales derivados de la igualdad ante la ley, que consagran el debido proceso, la protección judicial y el derecho a un recurso efectivo, ampliamente garantizados en los instrumentos internacionales básicos. Así, podemos mencionar los artículos 24°, 25° y 26° de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; y los artículos 8° y 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (CADH), conocida como Pacto de San José de Costa Rica (OEA, 2012).

La mayoría de estas acciones programáticas, los fundamentos del eje, el objetivo estratégico y el propio título del sub-eje (“acceso a la justicia y garantías del debido proceso”) parecen abonar una concepción del acceso a la justicia dirigido a facilitar la accesibilidad de las personas al aparato burocrático judicial del Estado, en procura de resolver sus conflictos o hacer efectivos los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico. Más aún, los conceptos utilizados y la mayoría de las políticas públicas incorporadas se refieren concretamente a materia penal, tanto en lo que corresponde a reformas normativas o a garantías procesales en sede judicial como a la creación de unidades administrativas especializadas en el trato a víctimas de determinados delitos graves.

De este modo, las coordinadas teóricas del acceso a la justicia receptado en el PNADH pueden ser inscriptas en una concepción restringida o formal, que lo entiende un “derecho a la jurisdicción” (Cappelletti y Garth, 1981), consistente en la posibilidad de utilizar “(...) los mecanismos y estructuras del sistema judicial del Estado para la defensa de los derechos legales” (Begala y Lista, 2000, p. 251) o, también, “(...) el conjunto de medidas que se adoptan para que las personas resuelvan sus conflictos y protejan sus derechos ante los tribunales de justicia” (Birgin y Kohen, 2006, p. 20).

LOS CENTROS DE ACCESO A LA JUSTICIA (CAJ) Y EL HOSPITAL DE DERECHOS EN EL PNADH

Más allá de lo anterior, entre las acciones programáticas en materia de acceso a la justicia del PNADH, ocupan un lugar protagónico los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), dispositivos de alcance federal con anclaje territorial en zonas de vulnerabilidad social, cuyo objetivo es brindar respuestas integrales a los problemas “socio-legales” de la comunidad, mediante la actuación de equipos multidisciplinarios de abogados, psicólogos, trabajadores sociales y personal administrativo (Infojus, 2012). Además, en la práctica, los CAJ han funcionado como puerta del Estado en los barrios, a través de la atención directa brindada por organismos estatales, especialmente aquellos canalizadores de las políticas sociales (Martín, 2019), y esto está ligado a la gestión pública de “proximidad” material y simbólica planteada por los gobiernos posteriores al derrumbe neoliberal argentino de 2001 (Perelmiter, 2016). A su vez, a partir de la experiencia de este tipo de dispositivos situados en lugares estratégicos, se ha sumado el diseño e implementación a partir de 2018 del Hospital de Derechos en el barrio de Once de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), creado con el objetivo de resolver la mayor cantidad de problemas socio-legales en un mismo edificio, mediante la actuación coordinada de diversas

agencias administrativas y prestadores de servicios jurídicos del ámbito nacional y local (Gobierno de la Argentina, 2017).

Dadas las características de estas políticas públicas, podríamos sostener que participan en un sentido –y contenido– del acceso a la justicia que excede lo expresado en el PNADH, vinculándose a una concepción amplia o material, dirigida a “(...) la igualdad de oportunidades para acceder a los recursos jurídicos –formales e informales– que generan, aplican o interpretan las leyes y regulaciones normativas con especial impacto en el bienestar social y económico de las personas” (Boueiri, 2003, p. 70). Desde esta óptica, el acceso a la justicia pasa a aproximarse al bienestar económico, la distribución de ingresos, bienes y servicios, el cambio social e, incluso, la participación en la vida cívica y política (Birgin y Kohen, 2006; Abramovich, 2007; Fraser, 2008).

Por ende, en lo alusivo a estas políticas públicas, planteamos que hay cierta incongruencia entre lo declamado y lo efectivamente realizado en materia de acceso a la justicia, cuya mejor comprensión requiere una contextualización que atienda al carácter dinámico del concepto (Axat, 2014).

CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN LA ARGENTINA

Los límites conceptuales del acceso a la justicia han experimentado diversas transformaciones a lo largo del tiempo, debido al vínculo directo de sus sentidos y contenidos con el modelo estatal imperante en cada momento histórico. En este sentido, es necesario considerar que:

El rol del Estado y su relación con la sociedad civil determinan de manera directa –sobre todo mediante el diseño de políticas públicas– en la accesibilidad a la justicia. En nuestro país, como en gran parte de América Latina, hemos sido testigos privilegiados de la oscilación estatal entre el intervencionismo y el liberalismo/neoliberalismo: entre la regulación y la libertad de los mercados, así como también entre la desidia y el activismo estatal (Robles, 2011, p. 75).

Esto explica que sea un concepto cuyos alcances se han encontrado permanentemente en disputa, como reflejo de la puja por el poder político y el modo de gestión pública propuesto para su ejercicio, surgiendo la necesidad de contextualizarlo en el tiempo, de historizarlo. A su vez, esta contextualización debe ser política, cultural y epistemológicamente situada, donde el acceso a la justicia asuma un carácter relativo, más allá de las grandes fórmulas retóricas universalistas propagadas política y académicamente desde el Norte Global (De Sousa Santos, 2009). En tal sentido: “(...) acceder a la justicia en Argentina

puede ser muy diferente a Europa, pero quizás no demasiado lejano al resto de los países de América Latina” (Robles, 2011, p. 75).

En pos de la contextualización propuesta, podemos considerar la perspectiva teórico-histórica de Maurino (2008), para quién el paradigma conceptual del acceso a la justicia, en la tradición jurídica argentina y latinoamericana, se explica en el marco de las características del Estado, los derechos y el juego político (p. 142). Desde esta visión, el acceso a la justicia fue tradicionalmente concebido como un “instrumento” de los ciudadanos para la defensa de los derechos civiles y políticos (p. 141). De ello deriva la característica “defensiva” que el autor atribuye a la concepción tradicional: “(...) es una herramienta de defensa, una especie de escudo cuando nuestros derechos son afectados, una forma de buscar algún remedio particular” (p. 142). Pero, además, fue pensado como una herramienta defensiva, entendida en términos estrictamente “individuales” de defensa de la libertad frente a la persecución penal del Estado. Esta concepción deriva con claridad del Estado liberal clásico, pequeño, constituido en torno a los intereses de ciudadanos varones y propietarios, y, por lo tanto, sin políticas públicas que promocionen derechos hacia los excluidos (p. 142).

A partir del Estado de Bienestar, tuvo lugar un proceso de reconocimiento paulatino de derechos hacia los sectores vulnerabilizados de la sociedad, que, hacia fines de siglo, incluyó la demanda de exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales (p. 143). En el nuevo marco de un Estado “omnipresente”, con un abundante reconocimiento de derechos, el autor propone repensar el acceso a la justicia como un concepto “sustantivo” y no instrumental, que constituya en sí mismo un elemento para juzgar la legitimidad de un sistema institucional (p. 144). Además, como un concepto “emancipatorio” y no solo defensivo para los sectores vulnerabilizados, lo que implica un cambio en el rol institucional del Poder Judicial para intervenir en las políticas públicas que los Estados deben llevar adelante, en procura de efectivizar derechos. Por último, Maurino (óp. cit.) invita a pensar el acceso a la justicia como una práctica de dimensión colectiva “(...) donde lo que está en juego no es la protección de un individuo, sino la mejora en las condiciones de vida estructurales de un grupo”, tomando como ejemplo los procesos colectivos en materia de derecho ambiental y defensa de los consumidores (p. 145).

Tomando lo sostenido por el autor, una limitación del acceso a la justicia a su acepción de defensa del ciudadano frente al poder punitivo del Estado (debido proceso en sede penal) no resulta acorde al modelo histórico estatal del siglo XXI, caracterizado por el reconocimiento de derechos y la obligatoriedad de garantizarlos mediante políticas públicas activas.

Para reforzar este argumento, e indagando más concretamente en el caso argentino, podemos retomar la periodización del acceso a la justicia realizada por Axat (2014), caracterizada por una dinámica histórica que “(...) se fue cincelandando desde abajo” (p. 201). El autor toma como punto de partida el ineludible y complejo proceso de Memoria, Verdad y Justicia, donde las víctimas y familiares del terrorismo de Estado experimentaron múltiples obstáculos en el acceso a los tribunales de justicia (p. 201).

Luego, una segunda etapa, marcada por el activismo de las organizaciones de derechos humanos durante el neoliberalismo de la década del 90, la utilización de herramientas incorporadas a partir de la reforma constitucional de 1994 (la acción de amparo, el hábeas data y el hábeas corpus) y por la incorporación de los derechos de incidencia colectiva como judiciales (Smulovitz, 2013). En un contexto de achicamiento y desarticulación general del Estado, el activismo judicial en casos de litigio estratégico referidos a la violencia institucional y la exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales motorizó cierta respuesta del sistema judicial argentino (Axat, 2014, p. 201).

Una tercera etapa, iniciada luego de la crisis de 2001, se caracteriza por la llegada de un gobierno que hizo del Estado “presente” e impulsor de políticas públicas inclusivas un símbolo discursivo y de gestión. En este nuevo contexto político y cultural, los tribunales resultaron permeables a nuevas demandas de exigibilidad de derechos individuales y colectivos (Axat, 2014). Un ejemplo importante de este momento fue la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional s/ daños y perjuicios” ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que marcó un hito en materia de legitimación colectiva y derecho ambiental argentino.

Finalmente, la cuarta fase está marcada por la creación de dispositivos estatales, como los CAJ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDH) y las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO) del Ministerio Público Fiscal de la Nación,³

3 Los ATAJO fueron concebidos como agencias de atención primaria y enlace entre la comunidad y las instancias de atención del Ministerio Público Fiscal; con las funciones de brindar asesoramiento jurídico gratuito, recibir y derivar denuncias penales, buscar información judicial y/o administrativa, facilitar la resolución alternativa de conflictos, realizar una derivación responsable a otras instituciones, generar mecanismos de prevención de delitos y desarrollar acciones de promoción de derechos (MPF, 2016). Definidos como dispositivos estatales territoriales “judiciales”, no jurisdiccionales (Axat, 2014, p. 207), los ATAJO están compuestos por equipos de trabajo interdisciplinarios integrados por abogados, psicólogos, sociólogos y trabajadores sociales, y cuentan, además, con la participación de referentes barriales (p. 208). En cuanto a su vínculo con los CAJ, Axat (2014) reconoce en la política pública del PEN “(...) sintonía conceptual con la nueva mirada del acceso a

caracterizados por el propósito de efectivizar el acceso a derechos a las personas en condición de vulnerabilidad desde sus propios territorios (Axat, 2014, p. 202). Esta nueva etapa del acceso a la justicia, dirigido a los sectores vulnerabilizados, visibiliza la insuficiencia de proyectar solo una facilitación del acceso a la jurisdicción, especialmente tratándose de políticas públicas emanadas del Poder Ejecutivo del Estado.

En base a estas reflexiones, planteamos como hipótesis la limitación de la inscripción teórico-ideológica del acceso a la justicia en el PNADH (2017-2020) dentro de la esfera judicial penal (además de su relacionamiento con lo securitario), como una incongruencia o desacople en términos prácticos con políticas públicas implementadas para garantizarlo, concretamente con los CAJ y el Hospital de Derechos; y resulta importante su visibilización, dado el carácter programático de un plan nacional de derechos humanos, y la necesidad de alcanzar la mayor eficacia y efectividad en sus políticas. Un análisis descriptivo del Informe de Medio Término del PNADH publicado en 2019 suma elementos en la dirección propuesta, teniendo en cuenta especialmente lo establecido en el eje de “Acceso universal a derechos”.

DEMANDAS RECIBIDAS POR LOS CAJ Y EL HOSPITAL DE DERECHOS SEGÚN EL INFORME DE MEDIO TÉRMINO DEL PNADH

Según el Informe de Medio Término del PNADH en su apartado 2.5.1 referido a los CAJ, estos dispositivos atendieron durante el primer semestre de 2017 unas 136.621 consultas jurídicas de 82.442 personas, en su mayoría atinentes a seguridad social (35,05%), relaciones de familia (24,02%) y vivienda (10,49%). Durante el segundo semestre, con un incremento del 25% en el total de consultas registradas, se mantuvo el interés prioritario en materia de seguridad social (19,5% del total), relaciones de familia (15,19%) y vivienda (6,8%) (MJyDH, 2019). Es importante señalar que el resto de las consultas consisten en el trámite de documentación, como el documento nacional de identidad (DNI), fundamental para el goce efectivo de derechos humanos básicos (Poder Ciudadano, 2008).⁴ Además, en materia de prestacio-

la justicia” (p. 205) y la preparación contextual para la creación de las ATAJO, como nueva instancia judicial dentro del MPF, con proyección análoga a los CAJ en lo territorial, pero diferenciada por su función de naturaleza propiamente judicial (p. 205).

4 Siguiendo el informe de Poder Ciudadano “El DNI como instrumento de inclusión social” (2008), la falta de DNI acarrea, en la práctica, la imposibilidad de gozar de los siguientes derechos humanos fundamentales: a la libertad ambulatoria, a acceder a los tribunales de justicia, a los derechos electorales y la participación

nes de seguridad social, la Asignación Universal por Hijo (AUH) es la que obtiene mayor demanda, lo que ejemplifica el papel preponderante de organismos alojados en el CAJ, como el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Estos números se acentuaron en 2018, cuando un 70% de las consultas recibidas en los CAJ de todo el país estuvieron referidas al acceso a prestaciones sociales: asistencias para trámites de seguridad social (76.646), certificaciones (46.965), problemas de documentación (28.974), trámites migratorios (17.972) y personas indocumentadas (805). Del 30% restante, la mayoría estuvo referida a conflictos familiares (31.901), problemas de vivienda (14.379), salud (10.248), trabajo (8.342) y violencia de género (4.330) (MJyDH, 2019).

En cuanto al Hospital de Derechos, planteado como una ampliación en la escala de políticas de acceso a la justicia que intentan abordar las “necesidades jurídicas insatisfechas” de la ciudadanía en las grandes ciudades, donde suele haber dificultades de coordinación institucional entre los prestadores de servicios legales (MJyDH, 2019), las estadísticas de su primer mes de funcionamiento se asemejan a lo registrado por los CAJ: de un total de 2.783 consultas recibidas, 1.593 fueron para organismos del Estado alojados en el CAJ, 523 para documentación personal y certificaciones, 259 para relaciones de familia, 131 para vivienda y, a su vez, el resto de las problemáticas obtuvo números ínfimos (MJyDH, 2019).

Consideramos que estas estadísticas muestran, por un lado, la importancia del rol de puerta del Estado nacional en los territorios que han cumplido los CAJ, desde su implementación en 2011, con la atención directa y cercana de distintos organismos estatales y, a la vez, grafican la distancia entre la concepción formal o restringida del acceso a la justicia como un “derecho a la jurisdicción” (Cappelletti y Garth, 1981), inescindible al debido proceso en sede judicial, y las necesidades concretas de los sectores vulnerabilizados, en su abrumadora mayoría dirigidas a la política social del Estado y la documentación necesaria para su efectivización. De este modo, la práctica llevada adelante por los CAJ y el Hospital de Derechos radicados teóricamente en el eje dedicado a la seguridad pública y no violencia, y más precisamente en el sub-eje de garantías del debido proceso, parece guardar mayor relación con las políticas públicas de acceso universal a derechos establecidas en el eje N° 4 del PNADH.

ciudadana, a la salud, a la Educación, al trabajo registrado, a la vivienda y la alimentación, entre otros.

EL EJE DE “ACCESO UNIVERSAL A DERECHOS” CON RELACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESO A LA JUSTICIA CON ANCLAJE TERRITORIAL

En la introducción de dicho eje se alude a la necesidad de motorizar la inclusión social mediante políticas públicas que contemplen no solo las necesidades económicas de las personas, sino también que atiendan “(...) a las diferentes realidades de los grupos en situación de vulnerabilidad, para garantizar su acceso a los bienes sociales” (MJyDH, 2017, p. 66). A continuación, se considera como “grupos en situación de vulnerabilidad” a aquellos sectores de la población que:

(...) sufran cualquier distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, orientación sexual, identidad y expresión de género, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos fundamentales, de la igualdad real de oportunidades de las personas y de la atención y satisfacción de sus necesidades específicas (MJyDH, 2017, p. 66).

Esto resulta acorde a la definición realizada en las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad” (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008)⁵ a las que el Estado argentino adhirió en el año 2009, utilizándose desde entonces como principios orientadores para el diseño de políticas públicas de acceso a la justicia, como los CAJ (Infojus, 2012). A esta similitud clave en la identificación de las personas destinatarias de las políticas públicas contenidas en el eje “acceso universal a derechos”, y las de acceso a la justicia reseñadas, se suman las coincidencias entre las acciones programáticas del eje y la actividad cumplida por los CAJ desde su implementación en el año 2011. Así, por ejemplo:

5 Las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008) realizan la siguiente definición, en su sección 2ª punto 1:

Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad.

La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico (p. 5).

En el sub-eje de acceso al trabajo, empleo y seguridad social se encuentra el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, del que los CAJ también participaron (al menos hasta 2015) mediante un convenio con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, a partir del cual fueron incorporados para trabajar y formarse como administrativos jóvenes entre 18 y 24 años de los barrios de implementación, encontrándose entre sus tareas: “recepción de los consultantes y registro de datos, acompañamiento de personas (ancianos o discapacitados) en la gestión de trámites ante otros organismos públicos, gestión de turnos para la realización de certificados de pobreza y turnos de trámites diversos en Migraciones (...) y otras tareas administrativas vinculadas con el quehacer cotidiano de los CAJ” (Infojus, 2012, p. 76). Adicionalmente, tuvieron un programa de capacitación de 6 horas semanales con contenidos pedagógicos del campo jurídico, político, histórico, comunicacional y de atención al público (p. 77). Esto, además de significar para ellos una vía de inclusión laboral y de formación educativa, fue propuesto por el gobierno de entonces como una forma material y simbólica de intentar superar la concepción tradicional de burocracia “weberiana”, considerada ajena a los intereses y visión del mundo de los sectores vulnerabilizados (ídem).

En materia de acceso a la educación se prevén planes de conectividad e inclusión digital, y se debe señalar que los CAJ durante el período 2011-2015 sirvieron para la llegada a los territorios de planes como “Conectar Igualdad” y Televisión Digital Abierta (TDA) en la búsqueda de achicar la brecha digital a favor de la población vulnerabilizada (Martín, 2019).

En el tema de acceso a la vivienda, la demanda y gestión de subsidios habitacionales es históricamente una de las consultas recurrentes de los CAJ, cuya cercanía territorial podría ser mejor utilizada para otorgar respuestas a los habitantes de barrios afectados, en particular, por la vulneración de su derecho a una vivienda digna y adecuada, por ejemplo, a través de la presencia de los organismos estatales encargados de ejecutar el Plan Nacional de Vivienda y Hábitat (MJyDH, 2019).

En lo referido al acceso a servicios básicos, el objetivo programático del PNADH destinado a “Garantizar la asequibilidad al transporte público de las poblaciones en situación de vulnerabilidad a través de un subsidio diferencial y transparente otorgado vía SUBE (Tarifa Social)” (MJyDH, 2017) también tuvo acogida en los CAJ, con especial demanda en barrios cercanos a las terminales de transportes más importantes del AMBA, como Once y Constitución, hasta que dicho servicio comenzó a ser brindado por las oficinas de “El Estado en tu barrio”. Algo similar puede alegarse con respecto a una de las principales demandas de los CAJ, constituida por la política social

de pensiones no contributivas como la AUH o la Asignación por Embarazo gestionadas por ANSES, cuya atención en los territorios fue trasladada a “El Estado en tu barrio” a partir del cambio de gobierno nacional de fines de 2015.

En este punto es donde cabe preguntarse si la concepción restringida del acceso a la justicia no solo termina afectando la correspondencia entre políticas públicas y necesidades de los sectores vulnerabilizados, sino también una utilización inteligente de los recursos estatales que evite la implementación de dispositivos con anclaje territorial que, en la práctica, cumplen funciones similares. En este sentido, las oficinas de “El Estado en tu barrio” comenzaron a funcionar de manera fija e itinerante desde el año 2018 en la CABA y la Provincia de Buenos Aires, concentrando en un mismo lugar la atención de distintos organismos estatales para la realización de trámites como la AUH, Asignaciones Familiares, obtención de la tarjeta SUBE y renovación del DNI bajo el eslogan “en un mismo lugar, cerca de tu casa, de manera simple y en menos tiempo” (Gobierno de Argentina, 2018).

Pensamos que existe un solapamiento entre la demanda mayoritaria recibida por los CAJ, concebidos como un puente (sobre la burocracia) para el goce de los derechos fundamentales, y la oferta de aquellas oficinas. Tal vez, una de las razones radique en una concepción teórica del acceso a la justicia de los sectores vulnerabilizados restringida, ligada a lo judicial, a la “justicia de los tribunales”, y no a un sentido amplio, de “justicia social”, que interprete lo concretamente requerido desde los territorios. Esto visibiliza la necesidad de, siguiendo lo propuesto por Boaventura de Sousa Santos (2019) respecto a los derechos humanos en general, comenzar a desandar un camino de elaboración teórica contrahegemónica del acceso a la justicia que desnaturalice el orden neoliberal vigente, nutriéndolo de un sentido político e histórico que responda a las realidades cotidianas de personas concretas en lugares determinados, periféricos desde tiempos coloniales, como Argentina y Latinoamérica. Empezar a concebir las políticas públicas de acceso a la justicia dirigidas a las personas vulnerabilizadas desde una mayor cercanía al acceso universal (y efectivo) a derechos, que, -desde una perspectiva limitada a la institucionalidad judicial y el poder punitivo del Estado-, puede representar un primer paso en ese sentido.

CONCLUSIONES

En este artículo hemos buscado problematizar la ubicación en el PNADH de las políticas públicas implementadas para garantizar el acceso a la justicia de los sectores vulnerabilizados de la sociedad desde una estrategia de cercanía territorial, al interior del eje “seguridad

pública y no violencia” y en el sub-eje “acceso a la justicia y garantías del debido proceso”; planteando que las coordenadas teóricas del acceso a la justicia limitadas a la esfera judicial y penal, que expresa el PNADH, no resultan congruentes tanto con el desarrollo teórico e histórico del concepto en Argentina, como con la tarea que llevan a cabo y las demandas que reciben cotidianamente los CAJ y el Hospital de Derechos.

Así expresamos que en una etapa histórica en la cual el Estado reconoce los derechos e implementa políticas activas para su goce efectivo (Maurino, 2008), y donde el acceso a la justicia busca ser garantizado mediante la actuación de dispositivos canalizadores de esas políticas en los territorios vulnerabilizados (Axat, 2014), se impone una concepción amplia que lo vincula al bienestar económico, social, político y cultural de las personas (Birgin y Kohen, 2006; Abramovich, 2007; Fraser, 2008). Además, basándonos en las estadísticas contenidas en el Informe de Medio Término del PNADH (2019), como muestra de las demandas recibidas por los CAJ y el Hospital de Derechos, que consisten mayormente en consultas administrativas y de documentación gestionadas por organismos de la política social del Estado nacional, propusimos repensar la ubicación programática de estas oficinas, teniendo en cuenta el eje “acceso universal a derechos” del PNADH, que prevé acciones realizadas y realizables por dispositivos como los CAJ.

De este modo, además de alcanzar una mayor correlación entre las políticas públicas y las demandas de sus destinatarios, podría facilitarse un mejor uso de los recursos estatales, evitando el solapamiento entre oficinas que cumplen roles similares, como las de “El Estado en tu barrio”. A su vez, y a partir de la orientación teórica e ideológica observada en el PNADH, proponemos la necesidad de construir un acceso a la justicia “contrahegemónico” (De Sousa Santos, 2019), que responda a las necesidades concretas de los territorios argentinos en particular y latinoamericanos en general, que resulte más cercano a la “justicia social” que a la accesibilidad a la “justicia de los tribunales”.

Mientras tanto, y tomando en cuenta las observaciones y reflexiones realizadas, consideramos que en un futuro plan nacional de derechos humanos podrían comenzar a diseñarse e implementarse los dispositivos de acceso a la justicia con impronta territorial, a partir de profundizar su rol de canalizadores de políticas activas para el goce efectivo y tangible de derechos humanos básicos; buscando de ese modo satisfacer las demandas mayoritarias de los sectores vulnerabilizados de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2007). Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. *Revista estudios socio-jurídicos*, 1(09), 9-33.
- Axat, J. (2014). El Programa de Acceso Comunitario a la Justicia del Ministerio Público Fiscal. Una nueva forma de intervenir en el territorio. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 1(09), 201-215.
- Begala, S. y Lista, C. (2000). *Pobreza, marginalidad jurídica y acceso a la justicia: condicionamientos objetivos y subjetivos*. Córdoba: Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC.
- Birgin, H. y Kohen, B. (Comp.), (2006). *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Buenos Aires: Biblos.
- Boueiri, S. (2003). Una aproximación sociojurídica del acceso a la justicia. *Revista CENIPEC*, 22, 221-252.
- Cappelletti, M. y Garth, B. (1981). *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los Derechos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (2008). 100 Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>
- De Sousa Santos, B. (2009). *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de Justicia*. Barcelona: Herder.
- Gobierno de la Argentina. (2017). Centros de Acceso a la Justicia. *Afianzar la Justicia*. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj>
- Gobierno de la Argentina. (2018). El Estado en tu barrio. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/elestadoentubarrio>
- Infojus. (2012). *El Acceso a la Justicia como Política Pública de alcance Universal*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, Argentina.
- Martín, W. (2019). *Políticas públicas de acceso a la justicia: una mirada desde el territorio. Los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) y el caso del dispositivo de Constitución (CABA)*. Tesis de Maestría, Instituto de Justicia y Derechos Humanos "Eduardo

- Luis Duhalde”, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Remedios de Escalada.
- Maurino, G. (2008). Elementos de un nuevo paradigma de acceso a la justicia, pp. 81-95. En Asociación por los Derechos Civiles (ADC). *La Corte y los derechos 2005/2007*. Buenos Aires: Siglo XXI / CELS.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDH), Argentina. (2017). Plan Nacional de Derechos Humanos 2017-2020. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_accion_en_ddhh_de_argentina_2017.pdf
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDH), Argentina. (2018). Informe de medio término del Plan Nacional de Derechos Humanos 2017-2020. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_medio_termino_sdh_2019.pdf
- Organización de Estados Americanos (OEA). (1948/2012). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2012). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: UNSAM Edita.
- Poder Ciudadano. (2008). *El DNI como instrumento de inclusión social: Hacia un Ejercicio Efectivo de los Derechos*. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano.
- Robles, D. (2011). El acceso a la justicia: Aspectos teóricos, implicancias prácticas, pp. 57-86. En *Los pobres y el acceso a la justicia*. La Plata: Edulp.
- Smulovitz, C. (2013). Acceso a la justicia. Ampliación de derechos y desigualdad en la protección. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7(11), 245-254.

UN PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN ARGENTINA EN ÉPOCAS DE RETRACCIÓN DE DERECHOS A LAS PERSONAS MIGRANTES (2017-2020)

Verónica Jaramillo Fonnegra
y Jeremías Pérez Rabasa

INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Derechos Humanos (PNADH, 2017-2020) se constituyó en el primero de su tipo en la Argentina. Tener una estrategia estructural para la implementación de una política pública con perspectiva de derechos es, sin dudas, algo positivo para el país. No obstante, es importante reflexionar sobre los alcances de las medidas propuestas para verificar si este plan nacional cumplió el cometido de proteger y promover los derechos humanos de las poblaciones migrantes y refugiadas en el país. En este escrito nos proponemos analizar los objetivos y actividades del PNADH que se llevaron adelante entre 2017-2019, evaluando las retóricas de derechos humanos versus las acciones llevadas adelante para restringir derechos de la población migrante. Esta indagación da cuenta de las tensiones entre las cuestiones formales y la práctica llevada adelante por el Estado.

La metodología utilizada para el presente escrito parte de un diseño cualitativo, inscrito en un análisis documental. Para ello, en primer lugar, se recopilieron los instrumentos internacionales en materia de derechos de las personas migrantes y refugiadas, posteriormente se analizaron el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNADH) expedido en 2017, el Informe de Medio Término (2017-2018) y la plataforma de monitoreo *online* que detalla actividades hasta diciembre de 2019. También se retoman los informes finales realizados por los Comités

de Naciones Unidas, que se refirieron a personas migrantes en su “segunda ronda” de evaluación en Derechos Humanos sobre Argentina iniciada en 2016.

Además, se detallan algunos hallazgos de investigaciones recientes realizadas en el marco del Instituto de Justicia y Derechos Humanos, en específico, algunos de los resultados preliminares del Proyecto de investigación Amílcar Herrera titulado “Entre leyes, tasas y burocracias: el acceso a derechos sociales de los migrantes en el AMBA entre 2009-2019”, donde se evidenció un paquete de medidas implementadas por el gobierno de la Alianza Cambiemos y que favorecen la irregularización de la migración; y también algunos de los resultados finales del Proyecto Oscar Varsavsky “¿Regresividad en Derechos Humanos? El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 y su impacto en el acceso a la justicia de las personas migrantes frente a los procedimientos de expulsión y detención”, en el que se reflexiona sobre los cambios normativos y las vulneraciones de derechos humanos que ellos conllevan.

Con la creación del PNADH, la Argentina cumplió con un reclamo del Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH). Pero, paradójicamente, este hecho notable sucedió en un contexto en el que la comunidad migrante en el país vivió una regresión en sus derechos humanos (Penchaszadeh y García, 2018). Por lo cual, este escrito parte por preguntarse ¿cómo construir un Plan Nacional de Derechos Humanos consecuente y que no se convierta en un instrumento aislado e inconexo del resto de la política pública? ¿Existe, acaso, tal posibilidad? ¿O la oscilación de los Estados modernos entre la retórica de los Derechos Humanos y su vulneración es un hecho constitutivo de estos? ¿Existe una ventanilla que piensa de forma aislada los derechos humanos, mientras el resto de la estructura del Estado sigue pensando en viejas prácticas criminalizantes para la población migrante? ¿O esa ventanilla (la encargada del PNADH) solo está para enviar un mensaje a los organismos internacionales que monitorean la aplicación de los derechos humanos? Con estas preguntas se orientó este escrito que pretende llamar a la reflexión de cómo se llevan adelante las políticas en Derechos Humanos que pretenden ser aplicadas a comunidades migrantes.

HERRAMIENTAS CONCEPTUALES

Si bien algunos autores reconocen que los derechos humanos son parte del fenómeno de la globalización y de la neoliberalización de las sociedades occidentales, ya que se presentan como construcciones legales propias del sistema capitalista, colonialista (Sassen, 2003; Rjagopal, 2007; Spivak, 1999; Bhabha, 2013; Grosfoguel, 2007) y patriarcal (Federici, 2013); otros consideran que estos han surgido frente a

un nuevo marco de reivindicaciones para los sectores vulnerados, que encuentran en ellos un verdadero mecanismo emancipador (De Sousa Santos y Rodríguez Garavito, 2007).

En este texto se da cuenta de esta tensión y se plantean los derechos humanos en su doble dimensión, como lenguaje convencional y como lenguaje emancipador (De Sousa Santos y Martins, 2019). También se pone de manifiesto que existe un diálogo entre los derechos humanos convencionales plasmados en instituciones concretas y los derechos humanos como lenguaje emancipador, articulador de “(...) saberes y experiencias de quienes sufren la opresión y la injusticia” (Nunes, 2019, p. 80). La propuesta no es pensarlos en clave binaria, sino exponerlos en su complejidad, insertos en factores globales de poder y también atravesados por ámbitos de resistencia.

La inclusión de un PNADH en la Argentina coincidió con un escenario regional de gran desprestigio de los Derechos Humanos. Pese a ello, todos los Estados seguían participando activamente de las evaluaciones realizadas desde los organismos internacionales de protección. Su participación en las agendas internacionales abonaba a la concepción convencional e instrumentalizada de los derechos. Y, en el caso de la Argentina, se vio claramente cómo las personas migrantes aparecen en el PNADH como objetos del discurso de derechos humanos, pero no como sujetos de derechos (De Sousa Santos y Martins, 2019).

Pese a lo anterior, en la Argentina los derechos humanos se han constituido, en los últimos 40 años,¹ como parte de una “gramática de la dignidad humana” (De Sousa Santos, 2014, p. 19), lo que los constituye en un lenguaje potente, el cual ha sido apropiado desde la sociedad civil. En la particularidad de las comunidades migrantes en el país, los derechos humanos han sido un eje articulador, no solo para reclamar ante el Sistema Internacional de protección de Derechos Humanos cuando ven vulnerados sus derechos, sino como impulsores de la legitimidad de las demandas entre el Estado y las comunidades.

Un resurgir y reencuentro de viejas organizaciones de migrantes, y el nacimiento de otras nuevas, se evidenció durante la gestión de la

1 La Argentina ha suscrito distintos tratados de derechos humanos, solo por mencionar algunos relacionados con el tema: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo de San Salvador; y las 100 Reglas de Brasilia, entre otros.

Alianza Cambiemos (Rho, 2002). Este proceso se inició con las presentaciones de reclamos conjuntos con organismos de derechos humanos (Amnistía Internacional, 2019) y derivó, en el año 2019, en la “Agenda Migrante 2020”, un espacio conformado por más de 100 organizaciones de migrantes, de derechos humanos y académicas.

Los ejes de los reclamos de esa agenda migrante fueron el cambio normativo y el aumento de las expulsiones, la regularización migratoria como un piso para el ejercicio de los derechos de los migrantes, la dificultad para materializar derechos sociales como el acceso a la educación y la salud, y la violencia institucional ejercida contra migrantes racializados (Amnistía Internacional, 2019). Así, desde el lenguaje de los derechos humanos, las organizaciones construyeron una agenda de disputa y resistencia, ya que consideraron que se ponía “(...) en jaque el paradigma de derechos humanos que dicta un respeto incondicional de ‘todos y de cualquiera’, con base en los principios de igualdad y no discriminación” (Penchaszadeh y García, 2018, p. 106). En este sentido, los derechos humanos aparecen como un campo de disputas políticas y como un factor articulador de demandas para las comunidades migrantes en el país (Jaramillo Fonnegra, 2019), en el período en que se implementó el PNADH, entre 2016-2019.

CONTEXTO

Mientras desde la Secretaría de Derechos Humanos se trabajaba en el primer plan nacional de derechos humanos, en el país de la migración como un derecho humano (art. 4, Ley 25.871) se dictaron normativas y se llevaron adelante planes para la restricción de derechos de las personas migrantes. Desde el comienzo del gobierno de la Alianza Cambiemos, a finales del 2015, la gestión dejó claro su interés en desandar la política migratoria que inició con la Ley 25.871 de 2004. A contramano de los requisitos necesarios para pensar una política pública con perspectiva de derechos, que implica un enfoque progresivo y de inclusión (Pautassi, 2010), en su primer año de gobierno el Ejecutivo diseminó un discurso xenófobo, expresado por sus altos funcionarios en los medios de comunicación (Jaramillo, Gil y Rosas, 2020), intentó construir una cárcel para migrantes –que fue frenada por las demandas de las organizaciones de migrantes–, aumentaron considerablemente los casos de expulsión, regularizó una menor cantidad de personas (Pérez Rabasa, 2019) y, finalmente, a poco más de un año de gobierno modificó por Decreto (DNU 70/17) la Ley de Migraciones, afectando los derechos de los migrantes (Penchaszadeh y García, 2018).

Algunos de los principales impactos de los cambios introducidos por el DNU 70/17 tienen que ver con el aumento de las órdenes de

expulsión. Sobre este tema, por una parte, se evidenció un incremento de un poco más de un 60% anual de las órdenes de expulsión vinculadas a condenas por delitos penales, mientras que las expulsiones anuales de personas extranjeras a las que no se les comprobó la comisión de un delito penal, es decir, quienes solo estaban en irregularidad migratoria, crecieron más del 600%. A diferencia del discurso oficial, los propios datos de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) mostraron que esta política no combatió al crimen, criminalizó la migración (Jaramillo, Gil y Rosas, 2020; RPOV-UNLa, 2020).

Igualmente, se verificaron cambios en la política migratoria en los años de implementación del PNADH, con respecto a un aumento de las tasas migratorias entre marzo de 2015² y junio de 2018³ entre un 400% y un 900%, dependiendo del trámite en cuestión. Esos aumentos se encontraban muy por encima de los incrementos que, en el mismo período, tuvieron tanto los precios como los salarios, que oscilaban entre el 130% y el 150%, e impactó de forma desproporcionada en los derechos sociales de las personas migrantes (IAAH-UNLa, 2020).

Por otra parte, se creó un sistema de radicación a distancia que informatizó la recolección de documentación por vía digital. Pese a ello, no se agilizaron los trámites ni se hicieron más accesibles para las personas migrantes, solo se estratificaron entre quienes tenían conocimientos digitales y dinero, excluyendo a las personas con menos recursos materiales, simbólicos y sociales (Herrera, 2020). Las cifras sobre radicaciones hasta septiembre de 2019 exponían que por primera vez en más 10 años las radicaciones resueltas fueron unas 130.000, “considerablemente por debajo del promedio histórico de 200.000 residencias anuales –y ello no porque hayan disminuido las solicitudes” (CAREF, 2019, p. 19). De hecho, en este periodo, por cada DNI permanente que el Estado imprimió, dictó cuatro órdenes de expulsión (IFOV, 2020).

En este contexto se desarrollaba el primer PNADH en la Argentina, el país de la región sudamericana con el mayor número de migrantes y con la más antigua tradición migratoria. Veremos a continuación cuál fue el contenido del PNADH.

DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES EN EL PNADH 2017-2020

En este apartado pretendemos dar cuenta de los objetivos incluidos en el PNADH, también recopilaremos las acciones informadas en el

2 Fecha en la que se hizo efectivo el último incremento en las tasas migratorias (Decreto 1.431/14).

3 Fecha del último incremento (Decreto 475/18).

Informe de rendición de Medio Término y recuperaremos lo que consta en la página de monitoreo en materia de derechos de las personas migrantes y refugiadas. En el PNADH la temática se aborda desde el eje 1.10 y 1.11 “Inclusión, no discriminación e igualdad”, con una sola excepción incluida en el eje 4 “Acceso universal a derechos”.⁴

Es importante comenzar por señalar que no existe un marco teórico que dé cuenta de una perspectiva centralizada en los derechos humanos de las personas migrantes. El objetivo estratégico del Plan plantea la idea de “desarrollar estrategias con una perspectiva integral de derechos humanos que garantice la inclusión en la sociedad del migrante y su familia”, y para lograrlo incluye una lista de acciones programáticas en materia de gestión sobre temas de migrantes, lo que ocupa 2 páginas de las 101 que contiene el PNADH. Incluye 10 propuestas concretas:

1. Desarrollar acciones en el marco de la Mesa de Diálogo con organizaciones sociales sobre migraciones y asilo.
2. Capacitar a los agentes públicos de los CAJ, de las delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones, de centros de salud y educativos, y de fuerzas de seguridad en derechos de migrantes a fin de facilitar su acceso a estos.
3. Realizar acuerdos entre la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural y diversos organismos educativos para brindar cursos gratuitos de enseñanza de español para las personas extranjeras.
4. Realizar acciones de promoción en las provincias para garantizar el acceso al sistema educativo y a los servicios de salud de personas extranjeras, como así también en los registros civiles, de conformidad con la Ley N° 25.871.
5. Aumentar el número de personas extranjeras inscritas en los padrones electorales provinciales, a fin de acceder al derecho de elegir a sus representantes.
6. Crear el Centro de Encuentro Cultural para migrantes y refugiados donde se prevé utilizar las instalaciones para actividades de promoción de derechos, funcionar como sede de las organizaciones que no posean lugar propio y para brindar orientación al migrante y refugiado en asistencia jurídica,

4 En esta acción, se da cuenta de un convenio firmado con Canadá “con el fin de garantizar la portabilidad de derechos de los trabajadores migrantes” (PNADH, 2019, p. 219).

asistencia psicológica, orientación laboral, capacitación en oficios y de idiomas.

7. Difundir el Decreto N° 1.601/2003 que facilita el reconocimiento de ciudadanía a los hijos e hijas de personas argentinas que hayan nacido en el exterior.
8. Generar acciones en el marco del Programa Integración Local del Plan Acción Brasil.
9. Promover la reglamentación de la Ley N° 26.165.
10. Elaborar un anteproyecto de ley para el Reconocimiento y Protección de las Personas apátridas y su posterior aplicación.

Igualmente, se encuentra en el apartado 5.3 referido a la administración eficaz y no discriminatoria, un objetivo estratégico: promover políticas de igualdad de oportunidades de trato y relaciones laborales dignas y libres de violencia en el empleo público, y para ello dentro de sus objetivos se pretende:

Identificar a la totalidad de la población registrada acercando el trámite del DNI mediante el despliegue de operativos en el territorio, atendiendo especialmente las necesidades de las personas registradas en condiciones de vulnerabilidad, migrantes, residentes de áreas dispersas y zonas fronterizas

Como vimos en el apartado anterior, una de las principales políticas del gobierno en estos años fue la irregularización de la población migrante, que exhibió las cifras más bajas de regularización migratoria en 10 años. En la rendición de este objetivo se exponen los trámites de los DNI de las personas nacionales, sin identificar las dificultades que se dieron con la regularización de personas migrantes con la inclusión del programa de radicación a distancia y consideran que: se “logró empadronar hasta 2017 a más del 98% de la población argentina con DNI digital” (p. 338). Es decir, se invisibilizaron las problemáticas migrantes en la rendición.

A continuación, agruparemos los objetivos incluidos en el eje 1.10 y 1.11 en tres apartados. Primero analizaremos la construcción del centro de orientación para el migrante y refugiado, luego las charlas y capacitaciones dirigidas por un lado a funcionarios, y por otro a la comunidad, y finalmente las dos campañas de difusión. Estos objetivos serán retomados, porque cuentan con mayor información en el Informe de Medio Término, y también porque los consideramos los más importantes.

Una mención especial merece la reglamentación de la Ley general de reconocimiento y protección al refugiado (Ley 26.165 del año 2006), un reclamo que desde la sociedad civil se tiene desde hace años

y que se menciona como una actividad del PNADH en la plataforma de monitoreo *online*, pero que nunca se concretó.

EL “CENTRO DE ORIENTACIÓN PARA EL MIGRANTE Y REFUGIADO”

La actividad que el PNADH resalta como más importante en el Prólogo del Informe de Medio Término, con relación a la migración, es la creación del “centro de orientación para el migrante y refugiado” del barrio de Constitución en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Según se manifiesta, el espacio inaugurado en 2017 es uno de los emblemas “más destacados de este recorrido que hemos emprendido y que ya no tiene vuelta atrás” (Informe de Medio Término, 2019, p. 7). Este espacio, desde su inauguración, realizó un curso de idioma (p. 95), fue sede del festejo del Día del Niño y el Día del Migrante en el año 2018 (p. 88) y, en abril de 2019, fue sede de votación en las elecciones presidenciales de Senegal (p. 88). Otra actividad que se realizó en el centro fue una jornada, donde diferentes reparticiones del Estado y algunos migrantes se reunieron con el objetivo de “(...) poder brindar respuestas rápidas a sus demandas; y consensuar proyectos conjuntos, en pos de la promoción y protección de sus derechos” (p. 88), no se detalla ni a quiénes se convocó, ni cuándo, ni cuántas veces se reunieron, ni qué actividades concretas se establecieron.

La desconexión de la agenda de Derechos Humanos con las políticas llevadas adelante en el marco del PNADH se evidencia en el caso de la comunidad senegalesa. Por un lado, en el período del Plan esta comunidad fue notablemente criminalizada (Pérez y Jaramillo, 2019), incluso, fue recibida en marzo de 2019 por el grupo de trabajo sobre afrodescendientes en su visita al país, para acercar los reclamos sobre los sistemáticos casos de violencia institucional. El grupo de trabajo finalmente se pronunció al respecto, y solicitó al Estado que ponga fin al excesivo control policial y la brutalidad en los arrestos (GTA, 2019). Al mes siguiente, sin haber mediado una respuesta del Estado argentino, en el marco del PNADH, se anunció que el centro de atención integral se dispondría como espacio para que los ciudadanos senegaleses puedan participar en las elecciones presidenciales de su país. Esta actividad fue realizada el 5 de abril y publicitada en la página web de monitoreo del PNADH. Aunque es una acción muy importante que permite a esta comunidad, que no tiene representación consular, construir una mínima estructura para ejercer sus derechos políticos en su país de origen, no tiene relación con el reclamo que la comunidad hace al país. Son dos agendas completamente distintas que hacen colisionar acciones bienintencionadas, como las mencionadas, con la vulneración de derechos.

CAPACITACIONES

Una apuesta importante en cualquier gobierno es formar en derechos humanos, por ello resaltamos las capacitaciones a funcionarios y funcionarias. La Secretaría de Derechos Humanos realizó capacitaciones a funcionarios nacionales, provinciales y municipales de centros de salud, educativos y agentes de seguridad, que alcanzó a 6 mil personas en estas actividades (Informe de Medio Término, 2019 p. 94).

Pero, por otra parte, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) realizó distintas jornadas de capacitación para difundir entre jueces y fiscales la aplicación del DNU 70/17, norma que estaba siendo demandada por inconstitucional, pero que estaba vigente. Estas capacitaciones en la justicia, que fueron anunciadas por las redes sociales de la DNM y pretendían darle mayor operatividad al DNU 70/17, se tradujeron en un gran caudal de causas que impidieron la regularización, en muchos casos impulsaron la expulsión o la revocación de la residencia de personas migrantes. Así dio cuenta la Comisión del Migrante de la Defensoría General de la Nación, que vio incrementar el número de asistidos en los años del PNADH.⁵ De hecho, reportan que en 2016 (año previo a la implementación del DNU) dicha oficina presentó 84 recursos judiciales, en cambio, en 2019 se presentaron 523.

En cuanto al “Programa de Integración Local del Plan de Acción de Brasil”, la Secretaría de derechos humanos y pluralismo cultural realizó 25 charlas en zonas de frontera sobre refugio, una actividad que alcanzó a mil funcionarios (Informe de Medio Término, p. 100). Por otra parte, crearon el Curso Virtual “Interculturalidad, Procesos Migratorios y Derechos Humanos” dentro del Campus de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, con más de 400 personas inscriptas. Finalmente, en el marco del “programa Siria”, se realizó la “guía intercultural” (p. 83) destinada a profesionales de la salud, según refiere el PNADH, que además fue entregada a 2.514 personas (p. 83), aunque no se sabe en qué lugares y si esos efectores de salud recibían población siria.

El programa Siria, vigente desde octubre de 2016, es un programa de patrocinio privado o llamantes, que restringió y limitó el acceso al estatus de refugiado de las personas provenientes de ese país a la posibilidad de tener un llamante que les acogiera. De hecho, la cifra de personas sirias acogidas y reconocidas como refugiadas, después de la incorporación del programa, es menor que la que se tenía antes de

5 Por cada día hábil de 2019 la Defensoría General de la Nación presentó 5 recursos para evitar la expulsión de migrantes. Ver <https://www.mpd.gov.ar/index.php/noticias-feed/4802-por-cada-dia-habil-de-2019-la-defensoria-general-de-la-nacion-presento-cinco-recursos-para-evitar-la-expulsion-de-migrantes>

este (CAREF, 2018). Por lo que tampoco puede considerarse un avance en materia de derechos de las personas refugiadas.

Respecto de las capacitaciones abiertas a la comunidad, en relación con el derecho al voto migrante, se realizaron tres actividades en la provincia de Buenos Aires, en Florencio Varela, en Monte Grande y en Quilmes (Informe de Medio Término, 2019, p. 97), convocada en conjunto con los municipios correspondientes. No se cuenta con datos sobre cantidad de participación en el encuentro, pero el Informe de Medio Término expone que 40.000 personas extranjeras accedieron al derecho al voto. Si bien hubo un aumento del empadronamiento migrante, solo en la Ciudad de Buenos Aires pasó de 16 mil a más de 20 mil, esta suba difícilmente puede atribuírsele a 3 capacitaciones. De hecho, la campaña por el derecho del voto migrante y el éxito relativo puede atribuírsele a las organizaciones de migrantes, quienes con recursos propios recorrieron barrios y asentamientos haciendo campaña para sumarlos al padrón electoral.⁶

Por otra parte, desde la Secretaría de Derechos Humanos también se realizaron conversatorios sobre temas específicos, como por ejemplo “la situación actual de Venezuela” (Informe de Medio Término, 2019, p. 84) dirigido a migrantes venezolanos. Otro conversatorio se realizó en conjunto con OIM sobre el “programa Siria”. Aunque no se detalla cantidad de reuniones, se infiere que se realizó más de una presentación, ya que el Informe de Medio Término señala que alcanzaron a 3 mil personas (p. 84). Y finalmente, en conjunto con ACNUR se desarrollaron tres charlas abiertas a la comunidad sobre refugiados, en Mar del Plata, en Sierra de los Padres y en Formosa (p. 96).

Estas actividades, como se evidencia, no se presentan de forma ordenada o sistemática, tampoco se evalúan el desarrollo de la actividad o los resultados, ni se explicitan los objetivos. Incluso, el informe señala que en total se brindaron capacitaciones a 6 mil personas (p. 94), pero no se detallan los contenidos que se impartían, ni tampoco las personas que han tenido a cargo esta tarea. Las capacitaciones y charlas ocupan el espacio más importante en el desarrollo del PNADH, y tanto estas actividades como el resto de las descritas son iniciativas valorables que exponen una apuesta estatal en pos de la difusión de los derechos.

6 En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el número de personas empadronadas pasó de 16 mil a más de 20 mil, después de una intensa campaña promovida desde las organizaciones de migrantes. Ver <https://elgritodelsur.com.ar/2019/08/paliza-migrante-contra-la-xenofobia-67-de-votos-para-alberto.html>

LAS CAMPAÑAS DE DIFUSIÓN

Las campañas de difusión fueron dos. La primera fue una producción audiovisual en conjunto con OIM y se llamó “Soy migrante”, en la cual 13 migrantes contaban sus historias en el país (p. 29) y fue difundido por las redes sociales. La otra campaña consistió en una serie de volantes que imprimió la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, donde se daba a conocer la Ley 25.871, aunque el Informe de Medio Término del PNADH no deja constancia de cuántos se imprimieron ni dónde se repartieron (p. 98).

Una vez analizadas las principales acciones llevadas adelante por el PNADH, a continuación, describiremos las recomendaciones que le hizo el Sistema de Naciones Unidas a la Argentina en el periodo de implementación del PNADH, para comprender qué pasaba en el terreno del activismo migrante, ya que las organizaciones de migrantes participaron activamente en los informes internacionales ante el SUDH.

LAS RECOMENDACIONES DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS A LA ARGENTINA EN EL PERIODO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PNADH

Mientras se ponía en acción el PNADH en el país, en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se dieron una serie de informes para evaluar la situación de los derechos humanos en la Argentina desde el año 2016 hasta el año 2020. Los informes expedidos en el 2016, aunque fueron recomendaciones hechas a meses del lanzamiento del plan, no fueron incorporados en su diseño y ninguna recomendación se recuperó en la evaluación de medio término del año 2018.

Los distintos comités del SUDH, que evaluaron al país en el período 2016-2020, hicieron señalamientos sobre los ejes más críticos de la política migratoria en el período del PNADH: la regularización migratoria, el tratamiento de las personas migrantes en la frontera, la violencia institucional, los cambios normativos regresivos y, además, sobre identidad de género.

En cuanto a la violencia institucional, el Comité de Derechos Humanos en su evaluación al país en 2016 se refirió a la violencia que sufrían los migrantes trabajadores en la calle por parte de las fuerzas de seguridad, cuestión que también sería señalada por el Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes en su visita en 2019. Pese a tener recomendaciones y señalamientos constantes del SUDH, no existen acciones concretas en el PNADH que aborden estas cuestiones, ni se tienen en cuenta en la evaluación de medio término, ni en el informe final, como situación desafiante.

Tampoco se tuvieron en cuenta, ni existieron acciones específicas que siguieran las recomendaciones del Informe del Experto

Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, que en su visita a la Argentina en 2018 señaló: “Adoptar medidas para luchar contra la violencia y la discriminación en un ámbito interseccional, incluida la cobertura para los migrantes, y velar por que las leyes y políticas que afecten a los migrantes se ajusten a las normas internacionales” (§ 79).

Respecto de los cambios normativos, el Comité contra la Tortura (CAT), en el informe al país del año 2017 indica que: “El Estado parte debe: (...) Derogar o enmendar las disposiciones del Decreto de Necesidad y Urgencia núm. 70/2017 con el fin de que las personas sujetas a expulsión puedan disponer de tiempo suficiente para recurrir la misma a nivel administrativo y judicial y accedan a asistencia jurídica gratuita inmediata durante el proceso de expulsión en todas las instancias (§ 34)”.

Por otra parte, “el Comité muestra su inquietud ante informaciones que señalan el rechazo en frontera de personas migrantes, incluyendo de grupos familiares, sin poder recurrir la decisión o acceder a asistencia letrada” (CAT, 2017, § 33). Aunque efectivamente existieron “diferentes capacitaciones y talleres” a mil funcionarios en zonas de frontera (Informe de Medio Término, 2019, p. 100), este señalamiento del CAT no se incorporó, ya que estas capacitaciones se centraron en dar a conocer el programa Siria, y no en educar en promoción y protección en derechos humanos de las personas migrantes.

Sobre la importancia de la regularización migratoria, el propio Estado se ha pronunciado en reiteradas ocasiones en organismos multilaterales a lo largo de los últimos diez años (Ceriani Cernadas, 2020).⁷ Sin embargo, ninguna de estas declaraciones se incorporó al PNADH, ni existieron actividades que tendieran a cumplir con esta agenda. Sobre la importancia de la regularización para el ejercicio del derecho de los migrantes, también se pronunció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Informe para la Argentina en noviembre de 2018 pidiéndole al Estado: “Eliminar las barreras legales y administrativas que impiden el acceso a las políticas sociales de los migrantes y facilitar su regularización, en particular flexibilizando el requisito de residencia legal para acceder a la Asignación Universal por Hijo” (CDESC, 2018, p. 5).

7 Incluso cuando el PNADH ya estaba en funcionamiento, la *XVII Conferencia Sudamericana sobre Migración* en 2017 declaró sobre la importancia de la regularización, y, en este sentido, hubo una declaración de los Estados miembros del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en 2018.

CONCLUSIONES

En el mismo período de creación e implementación del PNADH, los diferentes organismos y dependencias Naciones Unidas plantearon una serie de recomendaciones y advertencias al Estado que no tuvieron respuesta. Como se dejó en evidencia, los derechos humanos en el PNADH se presentan como una categoría vacía, lejos de las agendas propuestas por organismos internacionales los cuales se hicieron eco de las demandas de las comunidades migrantes.

Por otra parte, es importante señalar que un plan de derechos humanos, para constituirse como tal, debe establecer como objetivo el cumplimiento de sentencias, observaciones finales y demás evaluaciones de los órganos de tratado que se expidan en los sistemas de derechos humanos, honrando con ello los acuerdos a los que se comprometió el país. Sin la inclusión de estos elementos en el diseño y monitoreo, el PNADH se erige como un mero documento retórico.

Este PNADH da cuenta de una concepción hegemónica de los derechos humanos (De Sousa Santos y Martins, 2019), donde las normas son impuestas desde las elites y donde se desvalorizan las luchas y los saberes de los sectores vulnerabilizados. Es necesario, entonces, que los derechos humanos se erijan desde su carácter emancipador y que puedan ser ubicados en un lugar determinante en la toma de decisiones sobre el propio ejercicio del derecho, desde un lugar de dignidad (Santos, 2019).

El PNADH fue una posibilidad histórica, en lo que a derechos humanos de migrantes y refugiados respecta, de conformar ciertos lineamientos generales en torno a la política pública para influir positivamente en la estructura misma del Estado y su accionar. Al contrario, se crearon acciones desconectadas entre sí, sin una perspectiva estructural en las distintas agencias del Estado. Es decir, las acciones sueltas de distintos organismos o dependencias, por más que se sustenten en buenas intenciones, no constituyen un plan de derechos humanos.

Por otra parte, las distintas políticas y decisiones tomadas por el gobierno argentino en los años del PNADH unificaron las agendas de las organizaciones de migrantes en algunos ejes de reclamo, que tuvieron un notable eco en los órganos de Naciones Unidas; lo que demuestra la fuerza de los derechos humanos como discurso emancipador. En este sentido, diremos que el Estado argentino produce y reproduce esta matriz de opresión, en un juego dinámico y contradictorio en el cual, por un lado, reconoce y garantiza un conjunto de derechos bajo la lógica liberal de la igualdad, mientras que, por el otro, continúa generando las condiciones de opresión estructural. La pregunta que nos queda es ¿son estas contradicciones constitutivas de los derechos humanos, o podemos pensarlos desde otro lugar?

BIBLIOGRAFÍA

- Amnistía Internacional. (2019). *Agenda migrante para el 2020*. Disponible en <https://amnistia.org.ar/agenda-migrante-para-el-2020/>. Acceso 27 de julio de 2020.
- Bhabha, H. (2013). *Nuevas minorías, nuevos derechos: Notas sobre cosmopolitismos vernáculos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CAREF. (2018). *Programa Siria: visa humanitaria + patrocinio privado. Una experiencia novedosa en Argentina. Informe de investigación 2017-2018*. Disponible en <https://www.dropbox.com/s/q6v6fbn10v5l9nj/Programa%20Siria.%20Informe%20de%20investigacion%202017-2018.%20FINAL.pdf?dl=0>. Acceso 20 de julio de 2020.
- CAREF. (2020, febrero). *DNI ¿más cerca o más lejos? Regularización y documentación de migrantes a través del sistema RADEX. Informe 1*. Disponible en https://drive.google.com/file/d/139zi0E1zVfoIa8lwhZNA8Mu_AgiGRRoU/view. Acceso 10 de julio de 2020.
- Ceriani Cernadas, P. (2004). Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración, pp. 113-135. En R. Giustanini (Comp.), *Migración: un humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ceriani Cernadas, P. (2020). *Nota técnica: La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana*. S.d.: UNICEF-LACRO Oficina Regional de Latinoamérica y el Caribe.
- CMW / Naciones Unidas. (2019). *Argentina: Comité ONU sobre trabajadores migratorios publicó sus observaciones finales*. Disponible en <https://acnudh.org/argentina-comite-onu-sobre-trabajadores-migratorios-publico-sus-observaciones-finales/>. Acceso 28 de julio de 2020.
- Comité contra la Tortura, Naciones Unidas. (2017). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina*. Disponible en <https://acnudh.org/32762-2/>. Acceso 26 de julio de 2020.
- Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas. (2016). *Quinto informe periódico de Argentina sobre su implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Disponible en <http://acnudh.org/comite-de-derechos-humanos-reviso-informe-de-argentina/>. Acceso 26 de julio de 2020.

- De Sousa Santos, B. (2014). *Derechos humanos, democracia y desarrollo*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Colección Dejusticia.
- De Sousa Santos, B. y Martins, B. S. (Ed.). (2019). *El pluriverso de los derechos humanos: La diversidad de las luchas por la dignidad*. Madrid: Akal.
- De Sousa Santos, B. y Rodríguez Garavito, C. (Eds.). (2007). *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*. Barcelona/México: Anthropos/UAM-Cuajimalpa.
- Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. (2018, 18 de junio - 6 de julio). *Informe acerca de su misión a la Argentina*. Consejo de Derechos Humanos, 38° período de sesiones.
- Federici, S. (2013). *La revolución feminista inacabada. Mujeres, reproducción social y lucha por lo común*. México: Escuela Calpulli.
- Grosfoguel, R. (2007). *El giro decolonial, reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Encuentros.
- Grupo de Trabajo de Expertos sobre Afrodescendientes (GTA). (2019, 11-18 de marzo). *Declaración a los medios del Grupo de Trabajo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Afrodescendientes, al finalizar su visita oficial a la Argentina*. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24350&LangID=S>. Acceso 26 de julio de 2020.
- Informe de Avance del Proyecto Amílcar Herrera de la Universidad Nacional de Lanús (IAAH-UNLa). (2020). *Entre leyes, tasas y burocracias: el acceso a derechos sociales de los migrantes en el AMBA entre 2009-2019*, (N° 80020180300003LA). Equipo de trabajo: Verónica Jaramillo, J. Peres, W. Marti, V. Barbutto, D. Morales, D. Yovan.
- Jaramillo Fonnegra, V. (2019, junio-noviembre). Cultura jurídica y mecanismos internacionales de protección de Derechos Humanos en la Argentina de Mauricio Macri (2016-2018). *Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 22, 63-99, (Buenos Aires).
- Jaramillo Fonnegra, V.; Gil Araujo, S. y Rosas, C. (2020). Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en la Argentina (2016-2019). *Revista Forum*, (DOI <https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.81267>).

- Jaramillo Fonnegra, V. y Santi, S. (2020). La reconfiguración del Derecho Humano a migrar: tensiones entre los principios de igualdad y no discriminación en Argentina y Ecuador. *Revista IUS*, (México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A. C.).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. (2019). *Informe de medio término plan nacional de acción en derechos humanos 2017-2018 (PNADH)*. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_medio_termino_sdh_2019.pdf. Acceso 28 de julio de 2020.
- Nunes, J. A. (2019). “Un ser que no ha sido hecho para sufrir”: de la diferencia de lo humano y las diferencias de los humanos, pp. 59-82. En M. Santos (Ed.), *El pluriverso de los derechos humanos: la diversidad de las luchas por la dignidad*. Madrid: Akal.
- Pautassi, L. (2010). El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas. En L. Pautassi (Org.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Pérez Rabasa, J. (2019). *Discriminación interseccional y criminalización de senegaleses en la Ciudad de Buenos Aires (2016-2019)*. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Lanús, Argentina.
- Pérez Rabasa, J. y Jaramillo Fonnegra, V. (2019). A criminalização da imigração eo papel das transnacionais nos países de destino: o caso de senegaleses em Barcelona e Buenos Aires. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 13(1), 107-139.
- Penchaszadeh, A. P. y García, L. E. (2018, diciembre). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 23, 91-109.
- Rajagopal, B. (2007). Los límites del derecho en la globalización contrahegemónica: la Corte Suprema de la India y la lucha en el valle de Narmada, pp. 167-196. En B. De Sousa Santos y C. Rodríguez Garavito (Eds.), *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*. Barcelona/México: Anthropos/UAM-Cuajimalpa.
- Rendición proyecto y pedido de informes realizado en el marco del Proyecto Oscar Varsavsky en Universidad Nacional de Lanús (RPOV-UNLa). (2020). ¿Regresividad en Derechos Humanos? El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 y su impacto en el acceso a la justicia de las personas migrantes frente a los

procedimientos de expulsión y detención, (N° 80020170500012LA). Equipo de trabajo: P. Ceriani, V. Jaramillo, J. Peres, L. Campos, D. Yovan.

Sassen, S. (2003). *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural. (2019). *Informe de medio término plan nacional de acción en derechos humanos 2017 2018*. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_medio_termino_sdh_2019.pdf. Acceso 26 de julio de 2020.

Spivak, G. C. (1999). *A Critique of Postcolonial Reason: Toward a History of the Vanishing Present*. Cambridge: Harvard University Press.

DERECHO A LA SALUD EN EL PNADH (2017-2019)

Una presencia prestada

Laura Gottero

Este artículo presenta una discusión sobre la construcción y planificación del derecho a la salud en una política integral de derechos humanos en Argentina (el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, PNADH 2017-2020), a partir de entender que la inclusión de este, por sí mismo, no definió su caracterización desde un enfoque de derechos, puesto que se requerían transformaciones conceptuales y metodológicas para cumplir ese objetivo. De allí que este derecho sea considerado en este artículo una “presencia prestada” desde las agencias de salud estatales, tanto porque su enunciación no incorporó elementos específicos del enfoque de derechos humanos aplicado a la formulación de políticas, como porque las acciones previstas ya formaban parte –e incluso ya estaban siendo desarrolladas– de las planificaciones que tenían intervención específica en esas áreas. Este planteo se refuerza con el análisis de los balances de medio término del Plan, de los cuales se supone que serán los últimos debido a que la nueva gestión de la Secretaría de Derechos Humanos nacional no se ha pronunciado sobre el seguimiento de esta política.

Si bien no hay novedades oficiales sobre la continuación o no del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos al momento de elaborar este texto,¹ su análisis sigue siendo pertinente en tanto existe

1 Este artículo fue enviado en el mes de junio de 2020 para su compilación. Es de recordar que, en ese momento, la Argentina –junto con varios países de la

una vacancia de estudios sobre la formulación y desarrollo de esta política pública –desafío que el proyecto en el que se enmarca esta publicación pretende afrontar–, y porque los resultados de indagación y debate pueden contribuir a la elaboración de insumos que permitan reformular este Plan o diseñar otros con una intención superadora.²

PROPÓSITOS GENERALES DE ANÁLISIS

Este artículo aborda la planificación en torno del derecho a la salud que se encuentra en el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH) elaborado por el Estado argentino para el periodo 2017-2020, durante la gestión de Mauricio Macri como presidente nacional y de Claudio Avruj como secretario de Derechos Humanos. A partir del estudio de la estructura de la planificación y de los objetivos sanitarios planteados, se indaga en la construcción de la agenda de salud pública en articulación con un enfoque de derechos humanos (EDH), con el fin de pensar críticamente el diseño de esta política, así también la selección de objetivos y líneas de acción. El análisis parte de la premisa de que existen distancias con implicancias concretas entre las políticas que gestionan y regulan derechos sociales dándoles el sentido y el alcance de derechos humanos, y las que otorgan a los derechos sociales una retórica de derechos humanos sin reconstruir y revisar su contenido y sus modalidades de implementación. Esto es así porque la perspectiva de derechos no constituye una declaración de buenas intenciones por parte de los Estados, sino una metodología y un esquema conceptual preciso que puede y debe ser aplicado en el diseño de políticas.

SALUD: UN DERECHO HUMANO QUE ES SOCIAL, PERO QUE PUEDE SER SOCIAL SIN SER HUMANO

La planificación del derecho a la salud como derecho social constitucional y como derecho (social) humano entraña efectos diferenciales. El primer modo constituye un compromiso estatal en el nivel nacional,

región– cursaba un aislamiento social preventivo y obligatorio con el fin de hacer frente a la pandemia de COVID-19 que se transformó en un problema de salud pública mundial. En consecuencia, la administración pública en todos sus niveles concentró esfuerzos en la gestión de dicho aislamiento y en la labor respecto de la prevención y el control del virus en la población, así como también redujo o pospuso el desarrollo de otras iniciativas de sus respectivas agendas de gobierno. Por ello, la situación del PNADH quedó en suspenso desde la asunción de las nuevas autoridades de la Secretaría de Derechos Humanos, cuya autoridad máxima es Horacio Pietragalla desde el inicio de la presidencia de Alberto Fernández.

2 Una versión ampliada de este artículo puede consultarse en Gottero (2019, pp. 167-192).

de acuerdo con las delimitaciones surgidas de la normativa y de las representaciones que cada Estado construye respecto de los sujetos de derechos; el segundo representa un conjunto de obligaciones estatales asumidas ante la comunidad internacional, que protege a todas las personas que se encuentran en el territorio del Estado que aprobó dichos acuerdos (OEA, 2015; Gerlero, 2010; Abramovich y Pautassi, 2010; Pautassi, 2010a, 2010b; Abramovich y Courtis, 2006; Kawabata, 2003, entre otros/as). La percepción de esta diferencia constituye un elemento crucial para el estudio del PNADH, puesto que la enunciación de acciones programáticas da cuenta de la incorporación de la salud como derecho social, mas no necesariamente incorporan el enfoque y los aspectos constitutivos del derecho a la salud como derecho humano. Así, la especificidad de diseñar un plan de derechos humanos enfrenta un desafío importante, puesto que la incorporación del enfoque de derechos no solo es una expresión de aceptación de esta mirada, sino que implica la puesta en práctica de lineamientos y formulaciones específicas.

METODOLOGÍAS PARA INCORPORAR EL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tal como señalan Rossi y Moro (2014), en la actualidad existen dos modelos preponderantes para el diseño de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: la propuesta esbozada por Naciones Unidas (2006) y la guía metodológica-conceptual desarrollada por la Organización de Estados Americanos (OEA) entre 2008 y 2015.

Con respecto a esta última, su elaboración surge del contenido del Protocolo de San Salvador, puntapié para el diseño de la metodología específica del enfoque de derechos humanos para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Dicho desarrollo fue plasmado en el documento *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador* (OEA, 2015), que explica el modo de identificación y evaluación de las obligaciones estatales incluidas en la formulación de políticas. Esta propuesta, de carácter vinculante para los Estados que aprobaron el Protocolo, se compone de indicadores cuantitativos y cualitativos: los primeros expresan un resultado esperado con magnitudes (“cantidad de personas que acceden a una consulta en un centro de atención primaria de la salud”), y los segundos caracterizan ese resultado esperado a través de dimensiones no mensurables (“inclusión y tipo de preguntas sobre determinantes sociales de la salud realizadas por el/la efector/a de salud en el cuestionario inicial de anamnesis durante la consulta en un centro de atención primaria de la salud”).

De manera complementaria –y esto constituye uno de los elementos diferenciales de esta propuesta–, se propone la incorporación de señales de progreso que permitan indagar la experiencia que las personas consideran tener respecto de su acceso a derechos. Siguiendo el tema de los ejemplos anteriores, una señal de progreso podría ser “grado y características de información significativa sobre su cuadro de salud que la persona cree haber adquirido a partir de la consulta médica realizada”.³

Dichos indicadores y señales se indagan desde tres vías de entrada: recepción del derecho (forma en que un derecho del Protocolo se encuentra incorporado en la normativa nacional y las políticas públicas), contexto financiero y presupuestario (disponibilidad efectiva de recursos para la ejecución de políticas públicas), y capacidades estatales e institucionales (de qué manera el Estado establece y sostiene agencias específicas para la implementación de políticas públicas, donde confluyan la recepción del derecho y el presupuesto necesario en pos de la provisión de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección del derecho en cuestión). De manera simultánea, el análisis se realiza a partir de dimensiones transversales: igualdad y no discriminación, acceso a la información y participación, y acceso a la justicia.⁴

El modelo propuesto por Naciones Unidas no comprende un esquema con dimensiones y variables metodológicas, pero provee elementos para rastrear la incorporación del Enfoque de Derechos Humanos (EDH) en la acción del Estado, en relación estrecha con las estrategias gubernamentales orientadas al desarrollo. El planteo general no está orientado a visibilizar las obligaciones de los Estados en primer lugar, sino a persuadir del empleo del EDH en diferentes contextos nacionales apelando a diversos argumentos relacionados con la gestión pública. Así, este enfoque identifica a titulares de derechos y titulares de deberes como elemento característico –sin centrarse en la responsabilidad estatal como vértice del compromiso con los derechos humanos–, y establece como objetivo del EDH en las políticas la “realización” de los DD. HH.

La propuesta de la ONU no tematiza la dimensión de obligatoriedad sino la de conveniencia en el uso del EDH, al que se le asigna

3 El documento de la OEA (2015) provee sus propias sugerencias de indicadores y de señales, distinguidas por tipo de derecho. Los ejemplos aquí presentados son ejercicios derivados del estudio de dicho modelo.

4 Esta síntesis proviene de un abordaje en profundidad realizado en publicaciones anteriores, que no se detalla aquí por razones de extensión de texto. Para mayor información, consultar Gottero (2015a).

beneficios de orden práctico: a) clarificar derechos de “los más pobres entre los pobres”; b) lograr un abordaje holístico de los derechos humanos, como sustrato de políticas, mediante la referencia a los instrumentos internacionales de DD. HH.; c) la posibilidad de generar procesos participativos; d) desarrollar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; e) concretar la vigilancia de los compromisos del Estado; y, f) exhibir resultados positivos sostenidos que hagan más efectivas “las inversiones”. Estas finalidades constituyen, para la propuesta, las fortalezas de la incorporación de una perspectiva de derechos en las políticas públicas de los Estados, pero la dimensión de obligación estatal se subordina a la estrategia persuasiva pensada para efectivizar la adopción de estos fundamentos. Por último, la vinculación de la perspectiva de derechos humanos con los enfoques sobre el desarrollo otorga un carácter instrumental a aquella, mostrándola como una herramienta favorable de gobierno, y no como una meta en sí misma.⁵

Tal como veremos en la instancia de análisis del derecho a la salud según el PNADH, la elección de una u otra opción para incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas supone consecuencias importantes en el contenido y el alcance de la salud como derecho humano planificado.

PLANIFICACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA SALUD EN EL PNADH

El análisis de la construcción del derecho a la salud como derecho humano incluido en el PNADH se realizó mediante la indagación en tres dimensiones: a) estructura formal de la planificación, para observar cómo es la localización del derecho a la salud en esta; b) representaciones y definiciones del derecho a la salud vertidas en la planificación; y, c) selección y articulación de los objetivos que componen la planificación del derecho humano a la salud en la política pública estudiada.

El derecho a la salud se encuentra dentro del eje temático N° 4 del PNADH: “Acceso universal a derechos”, y cada una de las acciones se estructura en contenido, responsables, socios necesarios, meta e indicador. En términos metodológicos, es importante señalar que las metas y los indicadores están definidos de manera cuantitativa, estableciendo porcentajes esperados de resultado para cada propósito, lo que constituye una visión parcial desde un enfoque de derechos, que debería complementarse con indicadores cualitativos y con señales

5 Una crítica pormenorizada del uso del enfoque de derechos humanos en las políticas y estrategias de desarrollo ha sido elaborada por Abramovich (2006).

de progreso surgidas de la experiencia de la población. Asimismo, no se observa una periodización de las metas o un cronograma de realización –se entiende que ello sería materia de los Planes Operativos Anuales (POAs) o de los Planes Federales (adhesiones de gobiernos provinciales al PNADH).⁶

En lo que respecta a la distribución de responsables y de socios, allí también se pueden discutir premisas relativas a la integralidad y la transversalidad del derecho a la salud, componentes necesarios para la construcción del acceso desde un enfoque de derechos. Entre los responsables, el PNADH distingue al Ministerio de Salud⁷ en su totalidad, aunque a veces se hace referencia al Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSyPR) y al Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (PNSIA). La identificación precisa de estas agencias de salud, para pasar directamente a la referencia general al Ministerio de Salud, motiva una primera observación sobre la orientación de las acciones en las áreas de salud que han registrado mayores avances en el periodo reciente –más allá de las gestiones particulares– respecto del lenguaje y la metodología de derechos humanos aplicada a la gestión. Ello quita preeminencia a los desafíos persistentes en espacios de la agenda de salud pública donde la perspectiva de derechos constituye una asignatura pendiente, como es el caso de la epidemiología. En esta área, una interpelación desde el PNADH contribuiría a que esos espacios de gestión puedan transformar su abordaje de trabajo. Así, esta área podría pasar de una gestión sanitaria de las poblaciones en territorio, a una perspectiva integral de las problemáticas de salud pública donde se incluyan consideraciones relativas a las desigualdades estructurales, representaciones actualizadas sobre las movilidades de personas, y se enmarquen las acciones previstas de acuerdo con indicadores de derechos humanos planteados para las políticas públicas, puesto que esta articulación es factible, necesaria y puede mejorar los resultados previstos para una

6 De acuerdo al Informe de Medio Término publicado por la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural (2019), desde enero de 2018 y hasta el momento de finalizar la gestión de Macri, 17 jurisdicciones habían firmado su adhesión al PNADH: Jujuy, Chaco, Corrientes, Río Negro, Mendoza, Misiones, Salta, Entre Ríos, Tierra del Fuego, Neuquén, La Rioja, Tucumán, Chubut, Santa Fe, San Juan, Provincia de Buenos Aires y CABA.

7 Si bien en las referencias del PNADH se mantiene la denominación de “Ministerio”, es importante señalar que en septiembre de 2018, a través del Decreto 802, se reestructuró el organigrama de la administración pública nacional del Estado argentino, y ello provocó que varios Ministerios se transformaran en “Secretarías de gobierno”. Es así como el entonces Ministerio de Salud se convirtió en “Secretaría de gobierno en salud”; no obstante, en este artículo se mantendrá la denominación original que es la que figura en el Plan.

acción sanitaria epidemiológica (Breilh, 2013; 2010; 2009; Gottero, 2014; 2015a; 2015b; Menéndez, 2009; Krieger, 2001; Ortiz, 2005; Ortiz e Insúa, 2003; Buck et al., 1994, entre otros/as).

En el conjunto de socios necesarios, el PNADH identifica a los gobiernos provinciales, a las obras sociales, a la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), y al Instituto Nacional De Estadísticas y Censos (INDEC). A partir de esta selección, la planificación en salud y derechos humanos asume una direccionalidad clara y una focalización en ciertos grupos de la población, a la vez que contempla a esos mismos grupos desde una visión esquemática de la gestión que impide el entrecruzamiento de dimensiones de acción desde el Estado. Como ejemplo, la referencia focalizada en la SENAF como única agencia estatal vinculada con la gestión de una población que requiere de especial atención revela, por un lado, cierta prefiguración de destinatarios en la planificación de salud, a la vez que deja a un lado otras posibilidades de articulación. De hecho, esos niños, niñas y adolescentes (NNA) pueden ser migrantes, integrantes de pueblos originarios, afrontar una condición de discapacidad, vivir experiencias relativas a su condición sexual o de género, participar (o no) del sistema educativo, así como otras prácticas propias de su desarrollo familiar y social que inciden en su situación de salud, las cuales pueden ser reguladas por el Estado e incluirse en líneas de acción desde un enfoque de derechos humanos.

Esta crítica por la ausencia de una mirada transversal se confirma al observar la planificación específica del PNADH para el grupo de NNA en el Eje N° 1 “Inclusión, no discriminación e igualdad”, donde el punto 1.4 establece la protección de los grupos que se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad: NNA, adultos mayores, y personas en situación de discapacidad. No obstante, en la planificación específica del derecho a la salud no se hallan medidas que atiendan las problemáticas específicas de las personas mayores y de quienes afrontan discapacidad(es), por lo que se observan inconsistencias en la construcción de poblaciones prioritarias desde el abordaje sanitario con perspectiva de derechos humanos.⁸

8 Es de resaltar que todas las poblaciones referidas en este artículo y en el PNADH (migrantes, personas mayores, NNA, personas en situación de discapacidad, etc.) fueron objeto de Convenciones de derechos humanos específicas que regulan el modo y alcance de la protección que los Estados debían brindarle, en razón de su situación particular de vulnerabilidad, y que estos instrumentos fueron ratificados por Argentina.

Cuadro 1. Representaciones y prioridades del derecho a la salud

Dimensión de estudio	PNADH Argentina 2017-2020
Representaciones del derecho a la salud según prioridades establecidas	<p>El derecho a la salud se planifica en 7 acciones, distribuidas de la siguiente manera:</p> <p>3 orientadas a la SSyR: provisión de insumos e información sobre anticoncepción, reducción de embarazos adolescentes no intencionales, y realización de la segunda edición en el año 2019 de la Encuesta Nacional de SSyR, para compararla con el primer relevamiento de 2013.</p> <p>2 relacionadas con la salud materno-infantil: promoción de la lactancia, y reducción de la morbilidad a través de estrategias de prevención y atención perinatales.</p> <p>1 destinada a la accesibilidad del sistema de salud en “poblaciones vulnerabilizadas”, vinculada con la mejora del porcentaje de diagnósticos oportunos mediante estrategias “amigables” en el sistema. Sin embargo, el indicador de resultado se centra en los diagnósticos de VIH y refiere exclusivamente a esta población afectada.</p> <p>1 acción programática para reducir la morbilidad de la enfermedad de Chagas, a través del control vectorial, la recertificación de no circulación en algunas provincias, y del diagnóstico oportuno en niños, niñas y adolescentes.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la sistematización del análisis.

Como puede verse en el cuadro, los objetivos del acceso a la salud en el PNADH se reparten en cuatro áreas: de manera predominante, salud sexual y procreación responsable, así también salud materno-infantil. De manera menos destacada, la accesibilidad al sistema (con foco en VIH) y la reducción del riesgo epidemiológico sobre la enfermedad de Chagas.

¿POR QUÉ EL DERECHO A LA SALUD SERÍA UNA “PRESENCIA PRESTADA”?

Esta idea toma forma cuando avanza el análisis del origen y formulación de las acciones programáticas. Una de las primeras pistas surge de la observación de que ninguna acción constituía –al momento de presentación del Plan– una línea de acción nueva o específica propia de esta política, sino que tomó iniciativas o propósitos de agencias de la órbita del (ex)Ministerio de Salud que fueron incluidas en la planificación sin incluir una revisión conceptual y metodológica desde la perspectiva de derechos humanos. Si bien en el documento analizado existen varios ejemplos que sustentan esta afirmación, aquí se señalarán dos por razones de espacio:

a. La realización de la II Encuesta Nacional de SSyR parte de una línea de acción ya desarrollada por el (ex)Ministerio de Salud de la Nación⁹ y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el

9 La referencia a “ex” se enlaza con el Ministerio de Salud y Acción Social durante la segunda presidencia de Cristina Kirchner (2011-2015), que luego se transformó en Ministerio de Salud y después en Secretaría de Gobierno de Salud durante el período presidencial de Mauricio Macri. Desde diciembre de 2019, esta agencia volvió

año 2013.¹⁰ Su inclusión en el PNADH responde a la meta de “evaluar sus resultados, para generar información relacionada con la salud sexual y la salud reproductiva de la población que oriente la elaboración de estrategias para mejorar la implementación de la política pública y permita la comparación con los datos obtenidos en la Encuesta de 2013” (PNADH, 2017-2020, p. 69).¹¹ No obstante, parte de estos esfuerzos ya estaban siendo realizados por la entonces denominada Dirección de Salud Sexual y Procreación Responsable, que poseía un banco de recursos y campañas destinados a la población y a los equipos de salud.¹²

Pese a lo deseable de la realización de una segunda edición de la Encuesta, no se observaron en esta acción del PNADH elementos coincidentes con un enfoque de derechos que permitieran evaluar, en principio, cómo sus resultados conducen a conclusiones sobre avances y cuestiones pendientes en materia de cumplimiento de obligaciones internacionales sobre estos temas. Luego, la confección del instrumento de recolección de datos hubiera debido revisarse a la luz de los parámetros del EDH, con el fin de acercar la información obtenida a la “materia prima” necesaria para evaluar estos resultados con aquel paradigma, y mantenerlo en las instancias de sistematización de datos, difusión de resultados y definición de líneas de trabajo subsiguientes. Estas reformulaciones no solo deberían emerger del PNADH, sino que conforman el espacio de su gran oportunidad de transformación de políticas, desde una mirada transversal e integral.

Por último, consultando el Informe de Medio Término puede observarse que esta acción programática no ha sido cumplida, sino que, tal como se informa en el documento, permanecía en fase diagnóstica y se estaban realizando consultas sobre otras encuestas similares que se hubieran realizado al respecto, sin dar mayores precisiones.

b. La promoción y protección de la salud materno-infantil, a partir de dos objetivos: la promoción de la lactancia y la reducción de la morbimortalidad a través de estrategias de prevención y atención

al rango ministerial pero, para el momento de formulación del PNADH, la Encuesta había sido realizada por el Ministerio de la gestión anterior.

10 Sus resultados pueden consultarse en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/enssy_2013.pdf. Acceso 17 de junio de 2020.

11 Los resultados de dicha Encuesta fueron objeto de análisis académicos, entre los cuales pueden señalarse el artículo de Rojas Cabrera, Moyano y Peláez (2017), y el de Rojas Cabrera (2017).

12 Ver <https://www.argentina.gob.ar/salud/saludsexual>, aunque la misma existencia de la Dirección expresa un solapamiento entre sus iniciativas y la planificación del PNADH.

perinatales. Nuevamente, estas acciones ya tenían un lugar en otras planificaciones de la agenda de salud pública¹³ en la gestión macrista y en las anteriores. A pesar de ser construidas como un derecho universal para las madres y sus niños/as –y si bien era promisoría su referencia en el PNADH– ello no necesariamente implica que su contenido sea configurado desde el EDH, cuya inclusión requiere de requisitos específicos: progresividad, interdependencia, consideración de los elementos concretos de este tipo de planificación, etcétera.

Con relación a este conjunto de acciones, el Informe de Medio Término (2019) presenta las estadísticas favorables sobre lactancia materna exclusiva, como parte de la exposición de resultados de la Encuesta Nacional de Lactancia Materna. La salvedad es que la Encuesta fue realizada en el año 2017 de manera previa al inicio del Plan, mientras que al periodo de este corresponde el acto de presentación de balances y resultados, los que figuran como un hito en el Informe citado.

LA ACCESIBILIDAD COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS

En el PNADH, las líneas de trabajo relativas a la promoción y prevención de la salud, si bien construyen accesibilidad concreta para este derecho, no definen por sí mismas su orientación por criterios de la perspectiva de derechos humanos orientada a las políticas públicas, y es posible que sufran una evaluación insatisfactoria siguiendo estos parámetros. En relación con esto, la acción de facilitar la llegada y atención en el sistema de salud se encuentra en un solo objetivo del Plan:

13 Las actividades de promoción de la lactancia pueden seguirse a partir de este documento del año 2013: <http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000001254cnt-lactancia-promocion-apoyo-hamyn.pdf>; en relación con la sanción en ese mismo año de la Ley 26.873 de Promoción y Concientización Pública de la Lactancia Materna. Más recientemente, a partir del siguiente boletín informativo del año 2016: http://www.msal.gov.ar/plan-reduccion-mortalidad/boletin/2016-08_b02/noti0.php. En cuanto a la reducción de la morbimortalidad, puede citarse el Plan respectivo del año 2010 del entonces Ministerio de Salud nacional: http://www.msal.gov.ar/plan-reduccion-mortalidad/pdfs/plan_operativo_reimpresion_junio2010_WEB.pdf, y, con anterioridad, un documento estratégico del año 2004: <http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000000246cnt-g17.tapa-morbi-mortalidad-materna-argentina.pdf>. De manera complementaria, puede citarse un documento del año 2013: http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000000616cnt-analisis_mortalidad_materno_infantil_argentina-2003-2012.pdf. Por último, un balance del periodo 2003-2011 que recorre estas acciones y metas se encuentra en el documento publicado por UNFPA en el 2011: http://www.unfpa.org.ar/sitio/images/stories/pdf/2015-06_original-balances-syr.pdf. Acceso a todos los sitios web 7 de junio de 2020.

Asegurar el acceso al diagnóstico de la población, realizado oportunamente, con especial foco en poblaciones claves, mediante estrategias tendientes a reducir las barreras de acceso como: la creación de consultorios amigables, la provisión de reactivos para tamizaje, acceso universal sin orden médica al test rápido de VIH en el primer nivel de atención (centros de salud y unidades sanitarias móviles) y organizaciones de la sociedad civil (PNADH, 2017-2020, p. 67).¹⁴

En la redacción de este objetivo se focaliza la promoción, prevención y control del VIH, por lo que se circunscribe el alcance del concepto de accesibilidad.¹⁵ Si bien, en primera instancia, este objetivo se relaciona con el acceso a un diagnóstico oportuno, resultaría precisa una fundamentación de la predominancia, en el PNADH, de la atención relativa al diagnóstico y tratamiento de VIH, no por ir en desmedro de esta iniciativa de detección sino para evaluar cómo se piensan otro tipo de diagnósticos relacionados con problemáticas de salud pública que también forman parte de la agenda sanitaria. Asimismo, la referencia a “poblaciones claves”, sin indicar cuáles son, también revela inconsistencias y ambigüedades en esta parte de la planificación.

Recorriendo el grado de alcance o avance respecto de estos compromisos, la lectura del Informe de Medio Término permite observar que buena parte de las acciones programáticas han seguido líneas de acción, pero se mezclan productos o avances que no se circunscriben al año 2018, sino que se realizaron con anterioridad. Asimismo, en su consecución se identifica como único responsable a la entonces Secretaría de Gobierno de Salud, sin intervención o funciones específicas de la Secretaría de Derechos Humanos.

Como ha sido adelantado, el planteo de acciones tendientes a la integralidad, que expresan un trayecto promisorio desde la salud y los derechos humanos, se contradicen con indicadores de resultado que no representan esa multidimensionalidad. Por ejemplo, sobre el acceso a métodos anticonceptivos, se prevé lo siguiente:

14 En el sentido de las argumentaciones anteriores, es importante señalar que metas como está ya habían sido desarrolladas en la Dirección de VIH-Sida y ETS a través de su página web. Un ejemplo de ello es la información sobre lugares cercanos para realizarse el test de diagnóstico: <https://www.argentina.gob.ar/salud/vih-sida/donde>

15 Es de recordar que la noción de accesibilidad surgió en la década de 1960 para caracterizar el modo en que los servicios de atención interactúan, o se acercan, a la población. Desde este punto de vista, analizar la accesibilidad en términos de derecho a la salud implica observar las posibles barreras existentes para una atención adecuada, las que principalmente se clasifican en geográficas, administrativas, y culturales. Otros factores que han sido valorados en el análisis de accesibilidad a servicios de calidad son la continuidad y la integralidad en la atención (Comes et al., 2006; OG 14, 2000).

Mejorar la oferta y el acceso a métodos anticonceptivos (MAC), priorizando los métodos de larga duración a través de la compra y distribución de MAC a todo el país, el trabajo intersectorial con Educación Sexual Integral de Ministerio de Educación, la promoción de consejerías en salud sexual y salud reproductiva en el primer nivel de atención, capacitaciones a profesionales para mejorar el acceso a información y anticoncepción, y formación de promotores en salud (PNADH, 2017-2020, p. 68).¹⁶

Para esta acción multidimensional se plantea la meta de lograr que un 85% de mujeres empleen un método anticonceptivo, y que 15% elijan un método de larga duración, mientras que el resultado es el porcentaje de mujeres que usan un método anticonceptivo. En consecuencia, la prevención en materia de salud sexual queda focalizada en los usos y prácticas de las mujeres, sin que los varones tomen participación en este tipo de acciones; de manera complementaria, tampoco se observan acciones o metas que incluyan acciones de salud sexual y procreación responsable orientadas a la población masculina, por lo que la responsabilidad de la planificación familiar se descarga únicamente sobre las mujeres, a la vez que los hombres terminan escindidos como sujetos de derechos en esta rama de la salud pública. Además, el indicador cuantitativo expresado como resultado esperado requiere de indicadores cualitativos y señales de progreso que den cuenta de los avances en esta acción programática desde el EDH. Esto profundiza la observación de que el PNADH establece acciones, metas e indicadores de resultado clásicos para las teorías de formulación de políticas públicas, pero no construye resultados esperados que incorporen, en la evaluación, las transformaciones propias de los modelos basados en derechos humanos. Ello es un elemento fundamental de las inconsistencias relativas a las formas de implementación y de evaluación.

Finalmente, el objetivo de carácter epidemiológico que se encuentra en el Plan se centra en la prevención de la enfermedad de Chagas:

Reducir la morbilidad y mortalidad por enfermedad de Chagas en la República Argentina, a través de la interrupción de la transmisión vertical y el control o interrupción de las formas no vectoriales de transmisión del *Trypanosoma Cruzi* y el diagnóstico precoz y tratamiento oportuno de

16 Estas iniciativas ya son contempladas y referidas de manera literal por la Dirección de Salud Sexual y Procreación Responsable, aunque en sus materiales informativos e institucionales no se hace referencia al PNADH. Como ejemplos, consultar <https://www.argentina.gob.ar/salud/saludsexual/enfoque-genero> y <https://www.argentina.gob.ar/salud/saludsexual/metodos-anticonceptivos>. Acceso 16 de junio de 2020.

la infección aguda y/o crónica reciente (menores de 19 años) (PNADH, 2017-2020, p. 69).¹⁷

La exclusiva elección del Chagas como enfermedad de transmisión por vectores (ETV) se contradice con la persistencia de otras ETV en la agenda sanitaria, que también presentan elevada incidencia, prevalencia y morbilidad, como es el caso del dengue. Esta selección en el PNADH no ofrece tampoco una explicación o fundamentación que permita entender su predominancia. A la vez, los resultados esperados también son correspondientes a una evaluación de impacto orientada por la epidemiología del riesgo: la certificación de interrupción de transmisión en provincias afectadas, y la recertificación en aquellas provincias que habían logrado detener la circulación de la enfermedad. Estos objetivos de carácter técnico no incluyen elementos o abordajes propios del enfoque de derechos humanos –mucho más emparentado con las perspectivas epidemiológicas críticas–, y por la focalización en la dimensión del riesgo resultan acciones y metas descontextualizadas de las condiciones de prevalencia de esta enfermedad, asentadas en las desigualdades estructurales, cuyo reconocimiento y análisis constituyen pasos esenciales para diseñar acciones programáticas de derechos humanos, como el derecho a la salud.

Esta acción programática figura con un sello gráfico que indica “Meta alcanzada” en el Informe de Medio Término, dado que gran parte de las expectativas cuantitativas fueron concretadas. No obstante, se mantienen ciertas inquietudes sobre el dato de las provincias donde se realizó un control vectorial, como línea de prevención durante el dengue, durante el año 2018: Formosa, Salta, Chaco, Tucumán, Corrientes, Catamarca, Córdoba, Santiago del Estero, San Juan y Mendoza). Por un lado, el control vectorial se registra como acción en derechos humanos cuando requeriría una relectura de esta práctica (necesaria) para adecuarse a este enfoque. Por el otro, hay provincias donde el dengue ha tenido una presencia marcada en los diversos ciclos epidémicos y que no se encuentran en ese grupo, tales como Buenos Aires y Santa Fe.¹⁸

17 El documento tutorial sobre la detección y manejo de casos sospechosos o confirmados de Chagas data del año 2012 –aunque tiene varias actualizaciones– y puede consultarse en <http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000000622cnt-03-guia-para-la-atencion-al-paciente-con-chagas.pdf>. Acceso 18 de junio de 2020.

18 A manera de muestra, en abril de 2019, el reporte epidemiológico de la Dirección Nacional de Epidemiología y Análisis de Situación de Salud (Dirección de Control de Enfermedades Inmunoprevenibles, Secretaría de Gobierno de Salud) incluía estas provincias en el listado de zonas con circulación: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019-4-17-alerta-dengue_.pdf. Acceso 18 de junio de 2020.

UN DERECHO “PRESTADO” DESDE LOS CONTENIDOS Y DESDE LAS AGENCIAS

Si bien la idea de una presencia prestada para referirse a la inclusión del derecho a la salud en el PNADH tiene la intención de jugar con el lenguaje para presentar una crítica, esta idea de préstamo subsiste con fuerza en los enunciados del eje temático de salud en el Plan, donde podemos ver que la idea de préstamo no es para nada una metáfora. En efecto, las acciones previstas son o fueron desarrolladas por sectores del Ministerio de Salud –en su mayor parte– y de otras agencias de gobierno que tienen para sí la consecución de estos objetivos, incluso con antelación a la formulación del PNADH. De allí que no existe en los lineamientos de esta política pública una reconfiguración de los elementos propios del derecho a la salud, abordado desde el enfoque de derechos humanos, que pueda ser entendida como una transformación, una novedad, o una modificación del parámetro con el que se construyen, monitorean y evalúan las metas e indicadores en salud.

Finalmente, para terminar de analizar la inclusión del derecho a la salud en el PNADH con esta figura de la “presencia prestada”, se puede observar cuál es la agencia del Estado que se encuentra a cargo de las acciones programáticas, y en todos los casos se realiza una única referencia a la Secretaría de Gobierno de Salud, que figura como “responsable”. De esta manera, la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural no solo no se incluye como parte encargada del cumplimiento de la planificación, sino que en su rol de articuladora no garantiza por sí misma que se aborden estas cuestiones de agenda política con el marco teórico y metodológico provisto por los derechos humanos. En simultáneo, y porque es justo aclararlo, el Informe se arroga entonces resultados que fueron planificados, trabajados y conseguidos por otros equipos dentro del Estado –antes y durante la vigencia del PNADH–, sin que quede claro cuál fue la participación concreta de la Secretaría que presenta el Plan ni cuáles fueron sus aportes durante la implementación. En consecuencia, termina cumpliendo una función de compilación de logros o alcances generados en otras agendas sectoriales de gobierno, pero sin incorporarle el abordaje desde las herramientas de intervención y análisis que provienen del campo interdisciplinar de los derechos humanos.

ALGUNAS CONCLUSIONES EMERGENTES DEL ANÁLISIS

Aun teniendo en cuenta la interrupción del periodo de implementación del PNADH, corresponde contextualizar los resultados de esta investigación en el marco de una mirada procesual que entiende que los tiempos previstos en la planificación suelen no corresponderse con su concreción efectiva en la fase de implementación, ni con los periodos

marcados por los cambios de gestión. No obstante, resulta relevante señalar algunas cuestiones para la discusión que no dependen de estos despliegues temporales entre formulación y ejecución, ni de las dificultades propias de la puesta en desarrollo de una política pública de estas características en el marco de un gobierno que planteó una mirada claramente regresiva en materia de derechos humanos.

En principio, debe señalarse la gran oportunidad que representó la existencia del PNADH en términos de una construcción de políticas en derechos humanos. Como ha sido dicho, esta planificación se implementó en un contexto de regresividad de derechos, producto de las reformas institucionales y económicas, así también por una actualización de discursos que no fortalecieron de manera equilibrada la noción de derechos humanos en las diversas áreas de su injerencia.¹⁹ No obstante, la intención y la decisión de motorizar este tipo de política reveló que, detrás de los mandos decisorios o de los principales responsables políticos de la cartera de derechos humanos –que manifestaron en la escena pública sus contradicciones e inconsistencias en su labor como funcionarios/as–, existían y existen equipos de trabajo que tratan de generar transformaciones en sus espacios de gestión, y se encuentran persuadidos/as de la importancia de implementar el PNADH, que constituye una oportunidad promisoría para producir transformaciones en el campo interdisciplinario de los derechos humanos.

No obstante, y en pos de construir insumos que permitan revisar y profundizar la construcción de esta perspectiva en todo el ciclo de políticas públicas, existen algunas cuestiones para debatir que surgen del análisis realizado.

19 Este contexto histórico ha sido analizado por informes previamente citados en este artículo. En el mismo mes del lanzamiento del PNADH, la 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”. En tanto, el CELS, en su informe anual del año 2017 –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 protección de derechos en la Argentina. No se trata de hacer una caracterización global del proyecto que lleva adelante la alianza Cambiemos, sino de señalar una preocupante convergencia de acciones y decisiones políticas y judiciales que erosionan aspectos nodales del sistema de derechos humanos en el país” (p. 3).

En principio, el Plan adolece de articulación concreta y metodológica con modelos de evaluación de políticas públicas de acuerdo con el EDH. Si bien hay referencias importantes como el Manual de ACNUDH y el documento del Estado argentino sobre lineamientos de acción en derechos humanos 2010-2015, no se observa un trabajo con el método específico diseñado por la OEA para los países que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Este modelo establece una serie de pasos y dimensiones que deben estudiarse y evaluarse de manera cualitativa y cuantitativa en todas las fases de las políticas públicas, de tal manera de ir adecuando estas a la perspectiva de derechos que constituye un compromiso de los Estados.

Esta ausencia de articulación se encuentra en la base de las tensiones y contradicciones entre el propósito general del PNADH como política en derechos humanos, los objetivos y acciones del eje de salud, y los resultados e indicadores que medirán los avances respecto de las metas estipuladas. Todos estos elementos se han confeccionado en diferentes registros y representaciones respecto de lo que significan los derechos humanos, el derecho a la salud, las problemáticas sanitarias desde una perspectiva de derechos y, finalmente, qué tipo de información o dato resulta relevante para evaluar progresos o discontinuidades del acceso y la garantía del derecho humano a la salud.

La falta de diálogo con estas metodologías específicas logra, asimismo, una disociación respecto de las dimensiones transversales de análisis en la evaluación de políticas desde el enfoque de derechos: la igualdad y la no discriminación, el acceso a la información y la participación, y los mecanismos de acceso a la justicia. La incorporación de estos ejes a la mirada de la planificación hubiera transformado los objetivos previstos, y habría aportado rasgos concretos del lenguaje y las preocupaciones del campo de los derechos humanos.

Por otra parte, desde las metodologías de la planificación y desde el diseño metodológico de un abordaje en territorio, se observan posibles problemas de implementación surgidos del proceso de formulación. Entre estos obstáculos pueden señalarse: la falta de justificación para las opciones seleccionadas en los objetivos, la ausencia de articulación con agencias del Estado que regulan la situación de poblaciones directamente referidas en el Plan (migrantes, pueblos originarios, personas mayores, etc.), y la existencia de mecanismos de participación social basados en una muestra débil, tanto en términos de convocatoria por parte del Estado como de accesibilidad espontánea por parte de la población en general. Las agencias como la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) se encontraban convocadas en otros ejes del PNADH, pero su omisión en el campo de planificación de la salud dificultó el fortalecimiento de

la mirada integral, transversal e interdependiente sobre este derecho social y humano.

El derecho a la salud en Argentina se desarrolla en un campo de acción heterogéneo y complejo, con desafíos particulares e históricos que se fundan a partir de una multiplicidad de factores: la estructura del sistema de salud, atravesado por la superposición y la fragmentación, las trayectorias acontecidas en el periodo reciente respecto de la provisión de recursos y presupuestos, y la diversidad multidimensional de la población residente en Argentina. Por ello, el PNADH tuvo una gran oportunidad de transformación y de constitución de buenas prácticas, pero la desarticulación de este Plan con los lineamientos metodológicos del EDH –y con el abordaje transversal y articulado de poblaciones y cuestiones que requieren especial protección–, crearon obstáculos para construir y visibilizar innovaciones y buenas prácticas en la accesibilidad igualitaria a la salud, así como su fortalecimiento en tanto derecho humano. Seguramente, este será el desafío superador de la revisión de este Plan o de su reemplazo por una nueva política integral en este sentido, en sintonía con un contexto de gobierno que retoma el lenguaje de los derechos humanos como parte de su retórica política.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006, abril). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 88, pp. 35-50.
- Abramovich, V. y Courtis, C. (2006). *Los derechos sociales en el debate contemporáneo*. Madrid: GPS.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (Comps.) (2010). *La medición de derechos en las Políticas Sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Breilh, J. (2009). *Epidemiología crítica; ciencia emancipadora e interculturalidad*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Breilh, J. (2010). La epidemiología crítica: una nueva manera de mirar la salud en el espacio urbano. *Salud Colectiva*, 6(1), 83-101.
- Breilh, J. (2013). La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva). *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 31(supl. 1), S13-S27.
- Buck, C.; Llopis, A.; Nájera, E. y Terris, M. (1998). Servicios de salud y políticas de salud (discusión). En *El desafío de la*

epidemiología. Problemas y lecturas seleccionadas. Washington: Organización Panamericana de la Salud.

- Gottero, L. (2014). *Migraciones limítrofes, derecho a la salud y participación social en políticas sobre dengue. Análisis de los discursos sobre el diagnóstico estatal y las soluciones propuestas (Argentina, 2009-2013)*, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Gottero, L. (2015a, enero-julio). 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.
- Gottero, L. (2015b). Dengue en la agenda pública argentina: relatos institucionales sobre los brotes en la frontera noroeste (2009-2013). *Punto Cero*, 20(31), 21-34.
- Gottero, L. (2019). Construcciones y alcances del derecho a la salud en el Plan Nacional de Derechos Humanos (Argentina, 2017-2020): prioridades de agenda y lineamientos de política pública desde un enfoque de derechos humanos. *Notas de Población*, 108, 167-192.
- Kawabata, A. (2003). *Los Derechos Humanos*. Buenos Aires: mimeo.
- Krieger, N. (2001, agosto). Teorías para la epidemiología social en el siglo XXI: una perspectiva ecosocial. *International Journal of Epidemiology*, 30, 668-677.
- Menéndez, E. (2009). *De sujetos, saberes y estructuras. Introducción al estudio del enfoque relacional en el estudio de la salud colectiva*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Naciones Unidas. (2002). *Manual para los Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos*. Ginebra: ACNUDH.
- Naciones Unidas. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Ginebra: ACNUDH.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2015). *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. Washington: OEA-SEDI.
- Ortiz, Z. (2005, marzo). Las enfermedades de la pobreza desde la Epidemiología. *Revista Médicos Hoy*.
- Ortiz, Z. e Insúa, I. (2003). Los meridianos de la pobreza y la enfermedad. El rol de la epidemiología en la medición de la

vulnerabilidad social. *Boletín de la Asociación Nacional de Medicina*, 81(2), 239-255.

- Pautassi, L. (2010a). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En V. Abramovich y L. Pautassi (Comps.), *La medición de Derechos en las Políticas Sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Pautassi, L. (2010b). El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas. En L. Pautassi (Org.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Rojas Cabrera, E. (2017), El derecho a la salud sexual y reproductiva en la Argentina: un análisis a partir de la variación de la mortalidad por enfermedades de transmisión sexual entre los quinquenios 1997-2001 y 2009-2013. *Notas de Población*, 104, 145-160.
- Rojas Cabrera, E.; Moyano, S. A. y Peláez, E. (2017). Progresos y desafíos en el ejercicio del derecho a la salud sexual y reproductiva en la Argentina de los últimos 40 años. Una aproximación a partir de información relativa a “la primera vez”. *Sex., Salud Soc.*, 25, 49-67.
- Rossi, J. y Moro, J. (2014). *Ganar derechos. Lineamientos para implementar políticas públicas basadas en derechos*. Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH).
- Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. (2017). *Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos*. (s.d.).
- Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. (2019). *Informe Nacional de Medio Término, Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos*. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_medio_termino_sdh_2019.pdf

EL DESAFÍO DE UNA POLÍTICA FEDERAL DE DERECHOS HUMANOS

Remo G. Carlotto*

INTRODUCCIÓN

La Argentina se encuentra atravesando el periodo más largo de continuidad democrática de su historia. Desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta la actualidad, las políticas públicas de derechos humanos han atravesado logros y retrocesos ocasionados por gobiernos que, durante una misma administración o en el marco del recambio de los períodos constitucionales, han modificado criterios en la resolución de la transición democrática, pasando del criterio de búsqueda de justicia por las graves violaciones a los derechos humanos de la dictadura cívico-militar a la aplicación de leyes de impunidad, o del reconocimiento del derecho a la verdad al criterio de reconciliación con impunidad.

Este devenir encontró un punto de inflexión a partir del año 2003, cuando las políticas públicas nacionales reflejaron las demandas del movimiento de derechos humanos de memoria, verdad, justicia, reparación y no repetición.

Esto se vio expresado en la reapertura de los juicios por crímenes de lesa humanidad, el conocimiento de la verdad sobre la acción

* Agradezco a Karina Valobra y a María Isabel Ricciardi la lectura crítica y sus comentarios a este trabajo.

criminal del Estado, las acciones activas para la recuperación de la verdadera identidad de los cientos de niños y niñas apropiados durante la dictadura cívico-militar, la recuperación de los sitios de la memoria y su señalización, en el marco de acciones activas para que las nuevas generaciones sepan que sucedió.

A su vez, se pudo desenmascarar el rol del Estado terrorista como basamento del modelo de expoliación económica, destrucción del aparato productivo y endeudamiento externo para la dependencia, reflejada en la complicidad civil y los beneficios palpables que los grupos económicos concentrados y transnacionales recibieron durante ese periodo. Así como se buscó desarticular la interpretación impulsada por la teoría de los dos demonios y su mirada ahistórica y descomprometida de ese periodo.

Las políticas públicas de derechos humanos se vieron expresadas también en las políticas de empleo, como dignificador de derechos, la reconstrucción del sistema previsional inclusivo para los adultos mayores, la Asignación Universal por Hijo como reconocimiento de los derechos de los trabajadores desocupados o en informalidad son algunos ejemplos de la recuperación cultural del rol del Estado como garante de derechos.

La inclusión fue vista no solo como un proceso de carácter económico y de distribución equitativa de la renta, sino que también estuvo reflejado en las políticas de género, los derechos de las personas LGBTI+ con la instauración del matrimonio igualitario y la Ley de identidad de género, la ampliación del concepto de familia y la mirada multicultural de nuestra sociedad.

Las políticas enunciadas pueden caracterizarse como las acciones del Estado en clave de derechos, que cumplen con las características de ser universales, interdependientes, indivisibles, protectores, progresivos, que garantizan la igualdad y la no discriminación.

Por el contrario, la administración que asumió en diciembre de 2015, al tiempo que desarrollaba una política de retracción de derechos, de concentración económica, de negacionismo sobre los crímenes de Estado y de endeudamiento externo, impulsó la puesta en funcionamiento del Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (en adelante PNADH),¹ de acuerdo con los criterios de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de junio de 1993.

1 Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2017-2020), aprobado el 11 de diciembre de 2017, Decreto PEN N° 1.024/2017.

BREVES OBSERVACIONES SOBRE EL PRIMER PNADH

El primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos se aplicó bajo una mirada “centralista”² de las políticas públicas, un concepto de los derechos humanos como un eje del sistema de justicia³ y con el “objetivo de mejores rendimientos en derechos humanos”,⁴ una mirada más asimilable a las líneas de producción industrial que a la compleja articulación de las políticas públicas.

¿Puede implementarse un PNADH como una sucesión de deseos desconectados de la planificación general de las políticas públicas?

Resulta cuanto menos difícil comprender la aplicación del plan de acción, si los cinco ejes centrales de su estructura (*Inclusión, no discriminación e igualdad; Seguridad pública y no violencia; Memoria, Verdad, Justicia y Políticas Reparatorias; Acceso universal a derechos; Cultura cívica y Compromiso con los derechos humanos*) están en contradicción con la aplicación de las políticas públicas generales de la Administración Central.

Un ejemplo de ello sería el desarrollo de políticas de *seguridad pública y no violencia* (punto 2 del PNADH) respetuosas de los derechos humanos, al tiempo que la máxima magistratura de la Nación reconoce y alienta el gatillo fácil como una acción válida de las fuerzas de seguridad (caso Chocobar). También se puede señalar, en cuanto al punto sobre *Memoria, Verdad, Justicia y Políticas Reparatorias* (punto 3 del PNADH), que al tiempo que funcionarios sostenían discursos negacionistas se recreaba la teoría de los dos demonios y, paralelamente, se desalentaban las políticas reparatorias por los crímenes cometidos durante el terrorismo de Estado.

No vamos a mencionar ejemplos sobre cada uno de los cinco ejes, pero podemos afirmar que cada uno de los puntos y subpuntos del PNADH están en flagrante contradicción con las políticas públicas desplegadas durante el período 2016-2019.

Enunciar objetivos de políticas públicas de derechos humanos, como el PNADH 2017-2020, cumple con la formalidad e, inclusive, con las propuestas de organismos internacionales (como es este caso), pero dista de tener algún tipo de arraigo en la realidad cotidiana de los habitantes de nuestro país, ni modifica las conductas públicas.

2 Entendida como una mirada desde el centralismo porteño por oposición a una visión más federal que comprenda las diversidades de todo nuestro país.

3 Prólogo del ministro de Justicia y Derechos Humanos, Germán Garavano, durante la gestión de Macri (PNADH, 2017-2020, p. 5).

4 Prólogo del secretario de Derechos Humanos, Claudio Avruj, durante la gestión de Macri (PNADH, 2017-2020, p. 7).

Como hemos señalado anteriormente, desde el retorno democrático se ha modificado e interpretado de manera distinta la definición, la estructura estatal y la relación federal, para el despliegue de políticas públicas en general y de políticas públicas de derechos humanos en particular.

Estos tres puntos (definición, estructura y relación federal) serán la base del diagnóstico y propuesta para la articulación de un *Sistema Federal de Derechos Humanos*.

DEFINICIÓN

Se ha señalado que las políticas públicas son aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera Parada, 2002, p. 16), que incluyen tanto a las políticas de gobierno como a las de Estado.

Las políticas públicas reflejan la visión del mundo que anima al Estado en un momento determinado. Reflejan el proyecto político que se desarrolla desde el Estado. No son neutras, “toda política pública es, ante todo, política y no una técnica, aunque esta es indispensable. Los planes de acción no son neutros, aunque sectores interesados suelen considerarlas solo en este último aspecto” (Garretón, 2004, p. 10).

Como definición primaria podemos decir que una política pública de derechos humanos es la construcción política y social de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como regional, en las estructuras del Estado como en el desarrollo de la comunidad organizada, siempre en un marco de fidelidad al Sistema Constitucional y Convencional de los Derechos Humanos.

Una política pública de derechos humanos se basa en obligaciones estatales en materia de derechos humanos, consagradas, entre otros, en tratados y declaraciones internacionales de derechos humanos, leyes, jurisprudencia o interpretaciones autorizadas. En este sentido, el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define.

Así, los derechos humanos son una clave de comprensión de cualquier proceso político y un eje transversal de las políticas públicas en el estado social de derecho.

El desafío de una nueva política de derechos humanos exige no solo capacidad de producir igualdad, sino capacidad de generar condiciones de equidad en términos de acciones positivas fuertemente avaladas desde el Estado, para que los colectivos que históricamente fueron vulnerados, discriminados o excluidos sean protagonistas en la

definición y satisfacción de sus necesidades y que el Estado asuma un rol activo en la generación de condiciones de igualdad para su ejercicio. La definición de las políticas públicas, y su capacidad de abarcar las cuestiones sociales que se le presentan, deja abierta la pregunta acerca de si es la política la que es definida por la cuestión social o si la política es un acto de definición de esa cuestión social.

Las políticas públicas deben ser comprendidas en el sentido de otorgar mayor participación política y generar condiciones de igualdad en el acceso a la renta, a los grupos que los instrumentos de derechos humanos pretenden dar una protección específica, para que estos ejerzan sus derechos y desarrollen al máximo sus posibilidades. También resulta necesario recuperar niveles históricos de derechos (por ejemplo, en las leyes del trabajo) y de acceso a estos (a través de políticas de inclusión social, acciones de carácter universal y de protección integral de los diversos colectivos).

El empleo de la noción de igualdad material⁵ supone una herramienta de enorme potencialidad para examinar las normas que reconocen derechos, pero también la orientación de las políticas públicas que pueden servir para garantizarlos o, en ocasiones, que tienen el potencial de afectarlos

En palabras de Boaventura de Sousa Santos (2002) se trata de construir un pasaje en la política de derechos humanos de la igualdad o la diferencia a la igualdad y la diferencia, quien expresa que “las personas tienen derecho a ser iguales cuando la diferencia las hagan inferiores, pero también tienen el derecho a ser diferentes cuando la igualdad ponga en peligro su identidad” (p. 81).

Además, como se expresa en el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR,

Los derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales son los pilares fundacionales sobre los cuales se construye una sociedad integrada e inclusiva. No son los derechos humanos meras declaraciones retóricas, sino el fundamento a partir y a través del cual se formulan e instrumentan las políticas públicas (...). Todas las metas de las políticas sociales están, por tanto, referenciadas a garantizar su más pleno ejercicio, atendiendo precisamente a las diferencias emergentes en el punto de partida (IPPDH, 2014, p. 20).

Finalmente, no podemos dejar de mencionar que en una política pública de derechos humanos son claves el acceso a la información y la participación de la sociedad civil.

5 Entendida como la igualdad en el acceso a los bienes materiales y simbólicos que se producen en una sociedad en un contexto determinado.

El adecuado acceso a la información pública es una herramienta clave para la participación ciudadana en las políticas públicas que implementan derechos. De allí que es necesario contar con un caudal de información disponible, que brinde elementos para la evaluación y fiscalización de esas políticas y decisiones que afectan directamente a los habitantes.

La participación de la sociedad en la formulación y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es imprescindible la participación de la sociedad civil en la definición de problemas y necesidades; en el diagnóstico del problema; en el diseño de las políticas; en el monitoreo o seguimiento de la ejecución y en la evaluación del proceso y el resultado.

ESTRUCTURA ESTATAL

Para la implementación de políticas públicas de derechos humanos la estructura estatal mantiene centralidad en el alcance y los niveles de consenso y en el despliegue de dicha política.

Desde el retorno democrático se conformó en el ámbito del Poder Ejecutivo un área específica de derechos humanos, que funcionó con rango de Subsecretaría en la órbita del Ministerio del Interior⁶ y como receptora natural del acervo documental de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP). Posteriormente, se le otorgó el rango de Secretaría de Derechos Humanos, modificándose el área ministerial de la cual dependía, pasando a integrar el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.⁷

A partir del año 2003, y producto de la centralidad que ganaron las políticas de derechos humanos, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación pasó a tener “de hecho” una jerarquía asimilable a una “Secretaría de Estado” (de diálogo directo con el vértice del Poder Ejecutivo Nacional), y una expansión de funciones y estructura propias de un “Ministerio de memoria, verdad y justicia”.

Simultáneamente, se fueron conformando la totalidad de las áreas de derechos humanos de los gobiernos provinciales y de los más populosos municipios, conformándose una verdadera red estatal de derechos humanos de los poderes Ejecutivos, expresada en la conformación del Consejo Federal de Derechos Humanos.

6 Conf. Decreto PEN N° 3.090/84 del 20 de septiembre de 1984.

7 Por Decreto PEN N° 357/2002 del 21 de febrero de 2002, se aprueba el organigrama de aplicación de la Administración Nacional estableciéndose como Secretaría de Derechos Humanos dependiente el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Durante la gestión 2016-2019 se amplió la integración de la Secretaría de Derechos Humanos, colocándose bajo su órbita el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y el Instituto Nacional contra la Discriminación y la Xenofobia (INADI) y se la denominó Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, sin modificar su pertenencia ministerial.

Por su parte, en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se mantiene desde el retorno democrático una Dirección de Derechos Humanos, abocada a la coordinación y relación con los organismos internacionales de derechos humanos, incumbencia compartida (y por momentos disputada) con la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

Asimismo, varios ministerios del Poder Ejecutivo Nacional tienen en su estructura comisiones de derechos humanos, como por ejemplo el Ministerio de Defensa.

A las áreas del Poder Ejecutivo Nacional hay que sumarle las áreas creadas en el Poder Legislativo: la Comisión de Derechos Humanos y Garantías de la Cámara de Diputados de la Nación, la Comisión de Derechos y Garantías del Honorable Senado de la Nación y, de manera reciente, el Observatorio de Derechos Humanos del Senado de la Nación.

Asimismo, con anclaje en el Poder Legislativo Nacional se crean la Procuración Penitenciaria mediante la Ley 25.875,⁸ el/la Defensor/a de Niños, Niñas y Adolescentes por la Ley 26.061 de Protección Integral de NN y A en el año 2005,⁹ y, de manera reciente, el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes por Ley 26.827.

Por su parte, en el ámbito del Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por medio de la Acordada 42/08,¹⁰ conformó una Comisión Interpoderes abocada al seguimiento de las causas por crímenes de lesa humanidad.

Además, la CSJN creó dos oficinas: la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) y la Oficina de la Mujer (OM). La primera fue creada en

8 Inicialmente la Procuración Penitenciaria fue creada por Decreto del PEN N° 15.98/93.

9 Luego de 15 años de haber sido creado este organismo, fue designada la primera Defensora de NN y A y sus adjuntos por el Congreso Nacional, en febrero de 2020.

10 La Comisión fue creada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante la Acordada N° 42/08, a través de la que invita a los poderes públicos del Estado, al Ministerio Público Fiscal y al Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación a coordinar los esfuerzos para resolver las dificultades que provocan demoras en la sustanciación de los procesos judiciales de lesa humanidad (pto. 5°).

2006¹¹ con el objetivo de facilitar el acceso a justicia de las personas que, afectadas por hechos de violencia doméstica, se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, y que luego amplió sus funciones y comenzó a atender casos de trata de personas con fines de explotación sexual y/o de explotación de la prostitución. La OM¹² fue creada en 2009 a fin incorporar, en la esfera del Poder Judicial, la perspectiva de género en la planificación institucional y en los procesos internos, y de esa manera alcanzar la equidad de género, tanto para quienes utilizan el sistema de justicia como para quienes trabajan en él.

Además, el Consejo de la Magistratura de la Nación conformó una Unidad de Derechos Humanos en el año 2010.

Finalmente, la Constitución Nacional a partir de la Reforma de 1994 incorporó nuevos organismos directamente vinculados con la protección de los derechos humanos, como son el Defensor del Pueblo de la Nación y los Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa.

El Ministerio Público de la Defensa es una institución de defensa y protección de derechos humanos que garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, en casos individuales y colectivos, de acuerdo con los principios, funciones y previsiones establecidas en la Ley 27.149. Asimismo, diseña y ejecuta políticas institucionales de acceso a la justicia de los sectores más vulnerables, coadyuvando con la remoción de obstáculos. Entre estas políticas, se destaca la creación y puesta en funcionamiento de diferentes Programas y Comisiones¹³ que operan como estructuras de apoyo a la labor de los defensores públicos.

De igual manera, el Ministerio Público Fiscal, como órgano encargado de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad (Conf. Ley 27.148), posee multiplicidad de comisiones y unidades específicas abocadas a temas de derechos humanos.¹⁴

11 Dispuesta su creación mediante la Acordada 21/2016 de la CSJN.

12 Dispuesta su creación mediante la Acordada 13/2009 de la CSJN.

13 Entre las áreas que posee en el ámbito de la Defensoría General de la Nación, se mencionan: Comisión de Cárceles; Comisión para la Asistencia al Refugiado y Peticionante de Refugio; Comisión sobre Temáticas de Género; Comisión del Migrante; Programa de Asistencia y Patrocinio Jurídico a Víctimas de Delitos; Programa para la Aplicación de Instrumentos de Derechos Humanos; Programa Sobre Diversidad Cultural y Programa de DESC, ente otros.

14 En las áreas se destacan, entre otras, la Unidad de Asistencia para Causas por Violaciones a los DD. HH. durante el Terrorismo de Estado, la Unidad Especializada para Casos de Apropiación de Niños durante el Terrorismo de Estado; la Unidad Fiscal Especializada de Violencia contra las Mujeres (UFEM); la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente (UFIMA); la Procuraduría de

Podemos advertir, en esta breve y parcial enumeración de las áreas de derechos humanos en los tres poderes del Estado y las instituciones extrapoderes, que se han creado una multiplicidad de organismos que dan respuestas a demandas específicas y generales, prevaleciendo las que colaboran con las políticas de memoria, verdad y justicia.

Sin embargo, los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos implican la búsqueda de la integralidad en los diseños y los abordajes para la acción pública. Particularmente, las lógicas sectoriales de las intervenciones –y en algunos casos la coexistencia de distintos niveles jurisdiccionales de gobierno– agregan dificultades adicionales a problemas sociales, de por sí complejos.

De manera sintética, podríamos aseverar que la propuesta de construcción intersectorial tiene dos grandes fundamentos y desafíos:

- a) La caracterización del tipo de problemas que se buscan solucionar.
- b) Una crítica a las intervenciones públicas como modalidades restringidas y segmentadas ante una realidad que las rebasa.

Ambas líneas de argumentación están asociadas y resultan convergentes para sostener el núcleo central de la propuesta intersectorial: la necesidad de la integración entre diferentes sectores de las políticas públicas, para generar sinergias y potenciar la capacidad de respuestas ante problemas complejos que tienen múltiples factores causales.

RELACIÓN FEDERAL

No es objeto de este artículo analizar el funcionamiento del sistema federal argentino, sí lo es visualizar las desigualdades y asimetrías en la garantía de derechos y sus consecuencias en la vida cotidiana de los habitantes, sobre todo después de la reforma constitucional de 1994 y la incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (Cfr. art. 75, inc. 22).

El bloque constitucional de derechos y, con ellos, los principales instrumentos de derechos humanos son leyes operativas en nuestro país, más allá de las regulaciones que cada provincia pueda hacer de ellas, que jamás podrán restringir estos derechos. Así también, las leyes nacionales que regulan este bloque de derechos no exigen una ratificación en el orden provincial para su vigencia.

Trata y Explotación de Personas (PROTEX); la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad; la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN); la Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas y la Dirección General de Acceso a la Justicia (ATAJO).

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado nacional en favor de los derechos de las personas que habitan en su territorio es heterogéneo. En muchos casos ese cumplimiento no depende de las acciones u omisiones del Estado nacional, sino de aquellas que desarrollan u omiten realizar los estados provinciales, a través de sus tres poderes, y también de las políticas llevadas a cabo por los municipios.

En ese sentido, los gobiernos locales no pueden sustraerse de las obligaciones que surgen del bloque de constitucionalidad, ni tampoco le permite al Estado nacional deslindarse de responsabilidad por el incumplimiento de un tratado internacional en un territorio provincial, con la excusa de que su intervención puede avasallar la autonomía provincial. La responsabilidad de la Nación frente a los órganos internacionales es incontestable (art. 28 de la Convención Americana de Derechos Humanos) y el principio de igualdad consagrado constitucionalmente también se vería afectado (arts. 16, 75, incs. 2 y 23).

Es un imperativo ético y normativo, que todas las personas puedan gozar plenamente de sus derechos en cualquier parte del territorio nacional.

En un estudio que elaboramos desde la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos y Garantías de la Cámara de Diputados de la Nación, expusimos las asimetrías y desigualdades existentes en nuestro país, en el entendimiento de que es necesario producir estándares federales mínimos que se apliquen en todo el territorio (Carlotto, Valobra y Durandeu, 2014). Como conclusión general de esas asimetrías, destaco que muchos derechos enunciados en los tratados internacionales de derechos humanos no se protegen de manera uniforme en todo el territorio nacional. Asimismo, existe una falta de adecuación e integración de las legislaciones provinciales con las regulaciones emanadas de las leyes nacionales, que garantizan y protegen los derechos humanos desde su acepción más amplia y que incluyen, además, la necesaria adecuación de algunas constituciones provinciales. También se advierte la ausencia de un intercambio entre las experiencias provinciales, desde una perspectiva de legislación comparada. Además, existen contradicciones, lagunas y una yuxtaposición en materia legislativa.

Por otro lado, en relación con la defensa pública se detectó que varias provincias carecen de una defensa pública autónoma (como es el caso de la provincia de Buenos Aires), lo cual genera un verdadero desequilibrio en el sistema de garantías.

Finalmente, observamos la ausencia de programas y planes de acción provinciales de promoción, protección y defensa de derechos

específicos, de acuerdo con los pactos y tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional.

El federalismo debe ser interpretado como la posibilidad de las provincias de mejorar, al interior de sus jurisdicciones, el piso mínimo que pauta la norma nacional. “En ausencia de protección provincial eficaz se aplican los estándares que surjan de las normas federales y nacionales, hasta que las provincias consoliden sus propios medios de protección que se acerquen y superen los estándares de fuente federal”.¹⁵

En ese sentido, tanto los gobiernos federales como el Estado nacional deben realizar un esfuerzo para compatibilizar las normas locales con las nacionales e, incluso, la Nación debe adoptar las experiencias exitosas de las políticas locales de respeto, promoción y garantía de derechos humanos. Resulta ineludible garantizar la coherencia y la uniformidad de las disposiciones legislativas y de otra índole que adopten los gobiernos provinciales, a fin de aplicar íntegramente las normas de la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

Para ello, es necesario además destinar recursos materiales y humanos a esa implementación para lograr una mayor participación de la sociedad civil de los territorios locales, con el objetivo de tener en cuenta sus demandas y diversidades existentes, y lograr un acceso a derechos más igualitario en todo el país.

CONCLUSIONES

El desarrollo de políticas públicas de mediano y largo plazo requiere de un anclaje en la coordinación con las provincias y los municipios, la transversalidad de áreas de los poderes ejecutivos y la integración de acciones con los tres poderes del Estado nacional y provinciales.

Asimismo, demanda el monitoreo del cumplimiento de plazos y objetivos por parte de las organizaciones de la comunidad,¹⁶ como universidades, movimientos sociales, organismos de DD. HH. y organizaciones sindicales, que resultan un factor clave para transversalizar el enfoque de derechos humanos, afianzar la ciudadanía, mejorar

15 Este es el criterio de la Corte Suprema de Justicia, referido en Clérico (2010, p. 98).

16 Aquí se debe incluir no solo a las organizaciones históricas de derechos humanos, sino también a todos aquellos organismos que representen la defensa de los derechos de grupos específicos, tanto nacionales como locales (mujeres,¹⁶ personas LGBT+, comunidades indígenas, niños, niñas y adolescentes, privados de libertad, migrantes y personas refugiadas, afrodescendientes, adultos mayores, personas con discapacidad, etcétera).

los diagnósticos, abordajes y evaluación de las intervenciones de los gobiernos en materia de respeto, protección y promoción de derechos.

Una estructura que incluya esos objetivos y principios es la creación de un Sistema Federal de Derechos Humanos (SFDH), que articule la participación de los tres poderes del Estado –carácter interpoderes–, coordinado desde la órbita de Jefatura de Gabinete –carácter interministerial– y que priorice su réplica regional-interprovincial.

Asimismo, debe incluir la implementación (asimilable a la experiencia brasileña) de conferencias nacionales y regionales de derechos humanos, organizadas desde el ámbito parlamentario como metodología de participación social en la elaboración y monitoreo de políticas públicas de derechos humanos.

Por otro lado, se debe resolver la acefalía en la designación del Defensor (defensoría) del Pueblo de la Nación, órgano extrapoder en la tutela de los derechos de incidencia colectiva y que, además, es la única Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) Argentina reconocida por Naciones Unidas.

Por último, un Plan Nacional de Derechos Humanos no puede circunscribir la función de nuestro país en temas de política exterior a proponer la adopción de tratados particulares o acudir a las reuniones de los organismos internacionales (PNADH, 91-93). Muy por el contrario, la Argentina debe retomar un papel protagónico en las discusiones globales y regionales sobre derechos humanos y democracia.

La experiencia nacional de la lucha contra la impunidad debe ser un eje clave de las relaciones de cooperación de nuestro país con los países sudamericanos y con los demás países del Sur Global, que enfrentan hoy desafíos similares en sus procesos de transición. Esa cooperación Sur-Sur debe incluir a las organizaciones sociales de derechos humanos y los movimientos de víctimas, que han realizado su propia experiencia de resistencia y de lucha en la etapa transicional.

El país debe recuperar su papel de liderazgo como defensor de los mecanismos universales y regionales de protección de derechos humanos en la ONU y la OEA, así como la Reunión de Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías (RAADH), la Comisión de Derechos Humanos del PARLASUR y el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) que tiene su sede en Argentina, y como el seguimiento de las discusiones para la creación de una instancia de coordinación de políticas públicas en esta materia en el CELAC, UNASUR, y MERCOSUR.¹⁷

17 Estas propuestas forman parte del documento *Lineamientos básicos para las políticas públicas nacionales* elaborado por Alicia Pierini, Víctor Abramovich y Remo

Finalmente, creemos que es necesario modificar el criterio reactivo en la relación entre el Estado federal y los estados provinciales, y pasar a construir una agenda de cooperación, intercambio y complementación, al internalizar en el desarrollo de políticas públicas los compromisos que marca nuestra Constitución y los pactos internacionales que en ella se integran.

La puesta en funcionamiento del SFDH no busca duplicar funciones. Por el contrario, debe ser un ámbito de cooperación gubernamental y estatal que optimice la coordinación política potenciando, desde una jerarquización funcional y política, la experiencia trazada por el Consejo Federal de Derechos Humanos.

Impulsar un verdadero pacto nacional de derechos humanos que involucre esa coordinación y cooperación, visualizando las políticas de derechos humanos no como una opción sino como una obligación del estado social de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- Carlotto, R.; Valobra, K. y Durandeu, M. L. (2013/2014). Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la República Argentina. (Aprobación en virtud de lo normado en la ley 25.391. 11/04/2014. Expte. HCD: 2416-D-2014). Disponible en <http://ijdh.unla.edu.ar/advf/documentos/2017/02/58a1cf3fbbe9b.391.pdf>
- Clérico, L. (2010). ¿El argumento del federalismo vs. el argumento de la igualdad? El derecho a la salud de las personas con discapacidad. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, (Buenos Aires).
- De Sousa Santos, B. (2002). Hacia una concepción multicultural de los Derechos Humanos. *Revista El Otro Derecho*, 28, (Bogotá: ILSA).
- Garretón, R. (2004). Derechos humanos y políticas públicas, en Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. Un Compromiso Regional. Buenos Aires: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). (2014, septiembre). *Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. S.d.

Carlotto, que fue entregado a los candidatos presidenciales del Partido Justicialista en mayo de 2015.

Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las políticas Públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. (2017-2020). *Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH)*. Buenos Aires: MJyDH. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_accion_en_ddhh_de_argentina_2017.pdf

Pierini, A.; Abramovich, V. y Carlotto, R. (2015, mayo). *Lineamientos básicos para las políticas públicas nacionales*. Documento entregado a los candidatos presidenciales del Partido Justicialista, Buenos Aires, Argentina (mimeo).

SOBRE LOS AUTORES Y AUTORAS

ADRIANA SLETZA ORTEGA RAMÍREZ

Coordinadora del programa de Maestría en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Líneas de investigación: Políticas migratorias y paradiplomacia.

ANA LAURA PIÑEYRO JARDIM

Licenciada en Psicología (UdelaR). Magíster en Derechos Humanos (UNLP). Tiene experiencia en educación formal y no formal, en intervención directa con niños, padres y docente. Participa en diferentes proyectos de Educación en Derechos Humanos, desde la Dirección de DD. HH. del Ministerio de Educación y Cultura, y en formación docente para la Dirección de DD. HH. del CODICEN. Se ha desempeñado como consultora externa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y de la Oficina Suramérica del IIDH en temas sobre derecho a la Educación y EDH. Integrante de la Red LACEDH y del Grupo Interdisciplinario de Educación en Derechos Humanos.

BRUCE BARNABY

Coordinador Académico y de Investigaciones del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). Fue Profesor del curso de Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Máster en Políticas Públicas por la Hertie School of Governance de Alemania. Egresado de la Facultad de Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó cursos de especialización en Derechos Humanos, y en gestión y resolución de conflictos sociales.

CÉCILE BLOUIN

Máster en Derecho de la Unión Europea por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Máster en Derecho, mención estudios bilingües de los derechos europeos: especialización en Derecho español - Derecho francés por la Universidad de París X Nanterre, Francia. Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Versailles Saint-Quentin-en Yvelines, Francia. Cursó la especialización en Migración y Asilo desde una perspectiva en derechos humanos en la Universidad Nacional de Lanús, Argentina. Investigadora principal del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEH-PUCP). Profesora de la Facultad de Derecho y de la Maestría en Derechos Humanos de la PUCP.

CLAUDIA LOVÓN

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Investigadora del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). Miembro del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (GRIDEH).

EDUARDO C. B. BITTAR

Profesor Adjunto del Departamento de Filosofía y Teoría General del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo, Brasil. Excoordinador de Educación en Derechos Humanos de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía (SMD-HC), San Pablo, Brasil, 2013-2016. Exmiembro del Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos (SDH-PR), Brasil, 2008-2010. Expresidente de la Asociación Nacional de Derechos Humanos (AND-HEP), Brasil, 2009-2010. Fue segundo vicepresidente de la Asociación Brasileña de Filosofía del Derecho (ABRAFI - IVR), Brasil, 2009-2016. Fue miembro del Comité Científico del *VIII Coloquio Latinoamericano*

y *Caribeño de Educación en Derechos Humanos*, Chile, 2019. Actualmente, es miembro de la Red Latinoamericana y Caribeña de Educación en Derechos Humanos; y es investigador N-2 del CNPq, Brasil.

ENRIQUE AZÚA HERRERA

Profesor de Estado en Historia y Geografía y licenciado en Educación por la Universidad de Santiago de Chile. Se ha especializado en temas de educación en Derechos Humanos. Actualmente se desempeña como jefe de la Unidad de Promoción, Educación y Participación del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile y cursa el Doctorado en Derechos Humanos y Políticas Públicas en la Universidad de Lanús, Argentina.

FERNANDO FISCHMAN

Doctor en Antropología (Universidad de Buenos Aires). Investigador del CONICET en el Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina (IICSAL). Dirige el Programa de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Humanidades y Artes y el Diploma Superior en Migraciones, Movilidades e Interculturalidad en América Latina (PEAC-SO-ADELA-FLACSO Argentina). Es profesor del Departamento de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

GABRIEL ADELFO RIAÑO PRIETO

Abogado, con estudios de maestría de la Universidad Nacional de Colombia y estudios de Especialización en Migración y Asilo desde una perspectiva de Derechos Humanos, del Centro de Justicia y Derechos Humanos “Eduardo Luis Duhalde” de la Universidad Nacional de Lanús. Ha trabajado con ONG de Derechos Humanos, la Universidad Nacional de Colombia, la Defensoría del Pueblo de Colombia, la Federación Luterana Mundial y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Ha coordinado la implementación de proyectos del ACNUR con la Universidad Nacional de Colombia y la Defensoría del Pueblo, en protección de comunidades indígenas, afrocolombianas, campesinas, desplazados, víctimas del conflicto armado interno, migrantes y refugiados.

GINA BENAVIDES LLERENA

Abogada y doctora en Jurisprudencia. Especialista Superior en Derechos Humanos y magíster en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, Mención Políticas Públicas. Experiencia en derechos humanos, género y movilidad humana, articulando procesos de activismo, incidencia política, litigio, políticas públicas, gestión de

proyectos, capacitación popular, docencia académica e investigación socio-jurídica. Exdirectora del Centro de Rehabilitación de Mujeres de Quito y Defensora del Pueblo encargada. Docente del Programa Andino de Derechos Humanos, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (PADH, UASB-E), en los programas de Especialización y Maestría en Derechos Humanos.

HERMES CORRÊA DODE JUNIOR

Magíster en Derechos Emergentes de la Sociedad Global por la Universidad Federal de Santa María (UFSM/RS). Abogado, graduado en Derecho por la Universidad Católica de Pelotas (UCPel/RS), Brasil. Miembro investigador del Grupo de Estudio en Políticas Migratorias y Derechos Humanos (GEMIGRA).

JAVIER ARCENTALES ILLESCAS

Abogado especializado en Derechos Humanos y Movilidad Humana. Magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Ecuador. Profesor invitado del Programa Andino de Derechos Humanos de la UASB-Ecuador.

JEREMÍAS PÉREZ RABASA

Trabajador social y magíster en derechos humanos por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Actualmente se desempeña como becario doctoral CONICET-UNLa, y es miembro del Instituto de Justicia y Derechos Humanos “Eduardo Luis Duhalde” de la UNLa. Sus temas de trabajo están vinculados con la migración y el racismo.

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

Profesor-investigador del programa de Maestría en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México. Es responsable del Cuerpo Académico consolidado Procesos Transnacionales y Migración BUAP-CA-230. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Doctor en Historia por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Líneas de investigación: Procesos transnacionales, derechos humanos y migración.

LAURA GOTTERO

Instituto de Justicia y Derechos Humanos, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina. Dra. en Ciencias Sociales, Lic. en Ciencias de la Comunicación y profesora de Nivel Medio y Superior en

Ciencias de la Comunicación. Docente investigadora del Instituto de Justicia y Derechos Humanos (UNLa), en los niveles de grado y posgrado. Coordinadora académica del Doctorado en Derechos Humanos (UNLa). Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

LAURA PAUTASSI

Investigadora Principal Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, sitio web www.dspp.com

MACARENA GÓMEZ LOMBIDE

Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República (Udelar), Uruguay, con Especialización en Derechos Humanos y Estudios Críticos del Derecho (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). Maestranda en Sociología (Udelar). Referente técnica del equipo de EDH de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura. Docente de la Facultad de Información y Comunicación, Udelar. Integrante del Grupo Interdisciplinario de Educación en Derechos Humanos.

MARÍA DE LOS ÁNGELES VILLASECA REBOLLEDO

Antropóloga Social y Arqueóloga de la Universidad de Chile. Diplomada en Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Chile. Estudiante del Doctorado en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Actualmente se desempeña como coordinadora de Educación en el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile.

NATALIA NAZ

Nacida en Córdoba. Técnica Nacional en Tiempo Libre y Recreación, Lic. en Trabajo Social especializada en Género y Políticas Públicas y doctoranda en Derechos Humanos (UNLa). Trabajó en la Secretaría de Derechos Humanos de Nación, fue jefa del Departamento de Prevención del Delito de Trata de Personas del Municipio de Ituzaingó y directora de Políticas de Inclusión Comunitaria del Municipio de Moreno. Actualmente es becaria doctoral cofinanciada por UNLa-CONICET.

NORA CECILIA SVERDLOFF

Traductora Pública en idiomas portugués e inglés, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 1999. Experiencia en el campo docente: profesora titular de la disciplina Traducción II (idioma portugués) de la Carrera de Traductor Público de la mencionada Universidad e integrante del Equipo de Investigación, Desarrollo y Coordinación de Lecto-Comprensión de Idioma Portugués de esa misma casa de estudios. Fue integrante del equipo de traductores de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Vasta experiencia en la traducción trilingüe de documentación jurídica y forense.

REMO CARLOTTO

Profesor ordinario de la Licenciatura de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús. Diputado de la Nación entre 2005-2017 y presidente de las comisiones de Derechos Humanos y Garantías y de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados de la Nación.

VERÓNICA JARAMILLO

Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Instituto de Justicia y Derechos Humanos “Eduardo Luis Duhalde”, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Remedios de Escalada, Buenos Aires, Argentina.

VICTORIA KANDEL

Doctora en Educación. Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación y Lic. En Ciencias Políticas. Profesora asociada al Seminario de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús. Profesora del Centro para el Desarrollo Docente de la Facultad de Derecho de la UBA. Directora del Proyecto Foncyt-Picto-UNLa “Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2017-2020): relevamiento sobre el estado de implementación en el Conurbano Sur de la Provincia de Buenos Aires”.

WENCESLAO MARTÍN

Abogado por la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) y magíster en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Desde 2018 se desempeña como becario doctoral UNLa-CONICET y forma parte del Instituto de Justicia y Derechos Humanos “Eduardo Luis Duhalde” (UNLa). Sus trabajos analizan políticas públicas de acceso a la justicia con anclaje territorial implementadas durante la última década en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Argentina.

Los textos reunidos en este libro dan cuenta de las tensiones y desafíos a la hora de generar políticas públicas en derechos humanos que sean inclusivas, que respondan a parámetros de participación ciudadana eficaces y con incidencia. También muestran la tensión observada –una vez más– entre el corto y el largo plazo: las temporalidades de los gobiernos y de los Estados. Asimismo, en estos escritos tenemos en cuenta el análisis de contextos y políticas desde el enfoque de derechos humanos que nos permite detectar que, con mucha frecuencia, los Planes de esta naturaleza –en tanto herramienta provista por instancias internacionales de protección– no terminan de ser implementadas en el nivel nacional o subnacional, sino que muchas veces se construyen como modos de “agradar” a las agendas internacionales, más que como formas de convocar e interpelar a los pueblos en iniciativas colectivas de transformación. Por ello, intentamos construir propuestas interpretativas que permitan analizar críticamente –y también fortalecer– a los planes de derechos humanos en estos caminos ambiguos de formulación, puesta en práctica y evaluación, porque creemos que estas políticas integrales y transversales son, o pueden ser, instrumentos para construir sociedades más justas e incluyentes, pero requieren trabajo y compromiso de largo alcance.

De la Presentación



Patrocinado por
 **Asdi**
Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional


CLACSO
Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais


Agencia I+D+i

FONCYT
Fondo para la Investigación
Científica y Tecnológica