

# **PRESENTACIÓN ANTE EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL**

Cuestiones a considerar en Informe periódico sometido por **ARGENTINA** en cumplimiento del art. 9 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial

El presente informe ha sido elaborado por el **CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS)** y el **COMITÉ DE ACCIÓN JURÍDICA (CAJ)**, organizaciones afiliadas a la **FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LIGAS DE DERECHOS HUMANOS (FIDH)**.

El apartado dedicado a la situación de los afroamericanos ha sido elaborado por la Casa de la Cultura Indo-Afro-Americana.

El apartado dedicado a la situación de los inmigrantes cuenta con la adhesión del Arzobispado de Buenos Aires, Departamento de Migraciones; del Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Refugiados y a Migrantes (CAREF); del Departamento de Migraciones, Central de Trabajadores Argentinos y del Servicio Paz y Justicia (SERPAJ).

El apartado dedicado a la situación de los pueblos indígenas cuenta con la adhesión de la Asociación de Comunidades Indígenas (ACOIN) y Survival International.

Buenos Aires, febrero 2001.

## **CONTENIDO**

### **LA POLÍTICA ARGENTINA DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN**

Instituto Nacional Contra la Discriminación Racial, la Xenofobia y el Racismo (INADI)

Situación Actual  
La Legislación Antidiscriminatoria

### **SITUACIÓN DE LOS AFRODESCENDIENTES**

Introducción  
Síntesis Histórica  
    Presencia en la Época Colonial  
    Después de la Revolución de Mayo  
    Después de la Abolición de la Esclavitud  
El Proceso De Blanqueamiento de la Sociedad  
Casos Recientes de Racismo hacia los Afrodescendientes

### **SITUACIÓN DE LOS INMIGRANTES Y REFUGIADOS**

Introducción  
Trabas Burócraticas en el Trámite de Residencia Legal  
    Los Convenios Migratorios con Otros Estados  
Principales Violaciones a los Derechos de los Inmigrantes  
    Derecho al Debido Proceso. Derecho a la Jurisdicción  
    Detención sin Orden Judicial en el Trámite de Expulsión de Inmigrantes  
    Derecho al Trabajo  
    Derecho a la Educación  
    Derecho a la Salud  
    Derecho a la Vivienda  
    Derecho a Fundar Sindicatos y a Sindicarse  
    Derecho a la Libertad Ambulatoria  
    Recientes Agresiones a la Colectividad Boliviana  
El Discurso Oficial, la Discriminación, y la Prensa  
    El Discurso Oficial  
    Los Medios Masivos de Comunicación  
        Un Caso Alarmante durante el Año 2000. La Revista La Primera  
Refugiados

### **SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDIGENAS**

Introducción  
    Quiénes son los Pueblos Indígenas  
    Discriminación y Pueblos Indígenas  
    Los Pueblos Indígenas en Argentina  
    Cuáles son, cuántos son y dónde están.  
    Marco legal  
    Condiciones socioeconómicas  
Política Gubernamental  
    Problemas presupuestarios  
Principales Violaciones a los Derechos de los Pueblos Indígenas  
    Derecho a la identidad cultural y la participación política  
        Educación bilingüe e intercultural  
    Reconocimiento de las autoridades:  
        Personería Jurídica  
Limitación del derecho a la libre asociación  
    Participación en las agencias estatales  
    Falta de consulta en la ejecución de proyectos de infraestructura

Derechos territoriales  
Programa Nacional de Regularización de Tierras Indígenas  
Comunidad Kolla Tinkunaku  
Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat

**LA FALTA DE INVESTIGACIÓN SERIA SOBRE LOS ATENTADOS CONTRA  
INSTITUCIONES JUDÍAS**

Introducción  
Atentado contra la AMIA  
La falta de prevención y de investigación del atentado  
Situación actual de la causa  
Conclusiones

## PRESENTACIÓN

El presente documento contiene un Informe Alternativo elaborado por organizaciones no gubernamentales al 15° Informe presentado por el Estado Argentino<sup>1</sup> ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Antes de pasar a considerar cuestiones en particular debemos señalar que si bien el informe del Estado Argentino brinda abundante normativa legal en cuanto a la igualdad en el goce de los distintos derechos contenidos en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, no contiene información actualizada relativa a la situación en que se encuentran las diferentes minorías en el goce efectivo de esos derechos fundamentales.

En relación a los grupos en particular debemos mencionar que la situación de los afro-americanos fue ignorada por el Estado Argentino en su Informe. En el caso de la situación de los refugiados e inmigrantes la falta de datos resulta especialmente criticable teniendo en cuenta que el Comité en sus últimas observaciones finales había solicitado especialmente la inclusión de esta información. Lo mismo ocurre en relación a la situación de los pueblos indígenas.

En relación al goce de los derechos en particular, la remisión a otros informes no resulta suficiente para que el Comité evalúe la existencia de discriminación. No solo la información jurídica que proporciona es escasa, sino que además no se releva la vigencia de esos derechos en términos fácticos.

En el presente Informe la primera parte ha sido dedicada a la descripción de algunos aspectos de la política argentina de lucha contra la discriminación. Allí se consigna la información relativa al funcionamiento del organismo dedicado a esta tarea (el INADI) y la ineficiencia de la legislación antidiscriminatoria.

A continuación se han elaborado tres capítulos destinados a proporcionar al Comité información actualizada relativa a la situación de los afrodescendientes, los inmigrantes y refugiados y los pueblos indígenas.

Por último, en consonancia con las últimas observaciones finales del Comité suministramos información relativa a la falta de investigación de los atentados contra instituciones judías.

---

<sup>1</sup> CERD/338/Add.9.

## **LA POLÍTICA ARGENTINA DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN**

La implementación por parte del Estado Argentino de una política antidiscriminatoria eficaz es una tarea pendiente. Si bien una serie de hechos que ponemos en conocimiento del Comité en este informe demuestran la urgente necesidad de que esta sea una prioridad para el Estado Argentino, la falta de información del Informe del Estado y los datos que aportamos a continuación permiten observar que esta tarea se encuentra aún pendiente<sup>2</sup>.

### **INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO (INADI)**

El Instituto Nacional contra la Discriminación Racial, la Xenofobia y el Racismo (INADI), fue presentado por el Estado Argentino por primera vez en el documento sometido a consideración del Comité en el año 1997.

El Comité se refirió a este instituto en sus últimas Observaciones Finales solicitando al Estado Argentino "...que en el próximo informe periódico incluya toda la información sobre el estatuto, la composición y las actividades del Instituto..." (párr. 21)

El Estado Argentino en su 15° Informe periódico realiza un destacado dentro de la información correspondiente al artículo 2 de la Convención en el que reseña algunas características del funcionamiento de este organismo.

La información compilada por el Estado no satisface las inquietudes expuestas por el Comité en sus últimas observaciones finales, ya que no proporciona los datos suficientes para que el Comité pueda evaluar la incidencia de las actividades realizadas por este organismo en la disminución de la discriminación y el racismo

#### **Situación actual**

Si bien el Estado Argentino ha dedicado extensos párrafos a describir la competencia de este organismo desde su creación, la realidad de su funcionamiento difiere notablemente de la descripción proporcionada. Este instituto ha carecido desde su creación de la institucionalidad necesaria para implementar seriamente políticas de lucha contra la discriminación.

Con el cambio de mando presidencial, el actual presidente de la Nación, Fernando de la Rúa dispuso la intervención del INADI a través del Decreto N° 296/2000, por un plazo de 90 días (que se inició el día 4 de abril de 2000) para regularizar su funcionamiento y elaborar un decreto reglamentario de la ley 24.515, ya que desde su creación, el funcionamiento de este organismo había sido irregular<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Por otra parte, debemos señalar la poca trascendencia que el Estado Argentino ha dado a la Conferencia Mundial Sudáfrica 2001. Hasta la fecha esta Conferencia ha pasado prácticamente desapercibida en Argentina. En este sentido y a juzgar por la jerarquía de los funcionarios destinados a la reunión regional preparatoria de la Conferencia en Santiago de Chile, el Estado Argentino ha evaluado innecesaria su participación en este proceso.

<sup>3</sup> A fin de ilustrar la falta de importancia que el Estado Argentino ha proporcionado históricamente a la lucha contra la discriminación y al funcionamiento del organismo dedicado esta tarea, mencionaremos que durante años este Instituto distribuyó credenciales del INADI a personas privadas que actuaban en representación de éste sin ningún tipo de control oficial.

El INADI no cuenta a la fecha con un reglamento propio que regule su funcionamiento y estructura. La intervención, en cabeza del Dr. Raúl Eugenio Zaffaroni, realizó el proyecto de reglamentación que hasta ahora no ha sido promulgada. Esto significa que la elección y remoción de sus autoridades carece de procedimiento adecuado. La participación de las organizaciones no gubernamentales en el Consejo Asesor tampoco tiene un marco regulatorio.

La carencia de un decreto que reglamente su funcionamiento, sumado a la falta de un presupuesto suficiente limita la efectividad de las acciones que el INADI puede desarrollar.

La determinación de las prioridades de una política estatal no solo se representa a través de la creación de instituciones y el reconocimiento de derechos en la normativa, sino a través de la asignación de recursos. Por medio del Presupuesto Nacional puede conocerse el grado de importancia que un Estado asigna a una determinada problemática.

El Estado Argentino si bien ha manifestado estar profundamente interesado en combatir el racismo y la intolerancia, no ha reflejado esta decisión en la asignación del presupuesto.

El INADI debe desarrollar su tarea con recursos por demás exiguos. La principal fuente de recursos del INADI está determinada por las partidas que se le asignen en el Presupuesto Nacional. Desde su creación este Instituto no ha contado nunca con un presupuesto superior a \$600. 000<sup>4</sup>.

Durante la presente gestión si bien se ha iniciado un proceso lento de regularización de su funcionamiento, no se ha aumentado su presupuesto que, para el año 2001 sería de \$560.500 .

Por ello, sin bien el Estado Argentino en su Informe periódico señala una serie de actividades que desarrolla el Instituto, debemos mencionar que es improbable que estas tareas puedan ser cumplidas sin tener una planta de personal estable.

Por último debemos mencionar que si bien como señala el Estado en su Informe se habilitó una línea gratuita telefónica para recibir denuncias, esa línea ha sufrido reiteradas interrupciones por problemas presupuestarios.

La limitada información que hemos aportado apunta a ilustrar al Comité acerca de la escasa importancia que el Estado Argentino ha dado a la lucha contra la discriminación. El INADI, debe aún regularizar su estructura y mejorar notablemente su presupuesto para lograr en los hechos ser un organismo eficiente y orgánico que pueda llevar adelante una política real de lucha contra la discriminación.

## **LA LEGISLACIÓN ANTIDISCRIMINATORIA<sup>5</sup>**

Si bien la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial ha sido incorporada a nuestra Constitución en 1994, su aplicación es prácticamente nula.

Por otra parte, en 1988 Argentina promulgó la ley 23.592, conocida como la ley antidiscriminatoria. La ley contempla distintos supuestos: en el primero se obliga a hacer cesar y a reparar los efectos de un acto discriminatorio (sin establecer sanciones

<sup>4</sup> Diario Clarín, 3 de mayo de 2000 "INADI, un organismo a la deriva".

<sup>5</sup> Corina Courtis, Fernanada Longo, Juana Kweitel; *EL DISCURSO PÚBLICO DISCRIMINATORIO ANTI-INMIGRACIÓN, El estado de la discusión legal sobre las herramientas para combatirlo*; artículo basado en el debate realizado en el Foro "Prensa e Inmigración", MIMEO.

penales); el segundo es la agravante de todos los delitos cuando sean cometido por persecución u odio a una raza, religión o nacionalidad o con el objeto de destruir un grupo étnico (...); el tercero, pena a los que participaren en una organización o realizaren propaganda basados en ideas o teorías de superioridad de una raza ... que tengan por objeto la justificación o promoción de la discriminación racial o religiosa; el último pena a quienes alentaren o incitaren la persecución o el odio contra una persona o grupos de personas a causa de su raza ...

La jurisprudencia en materia de aplicación de esta ley es extremadamente escasa. El repaso de algunos de los casos resueltos y de las circunstancias de otros que se encuentran en trámite nos permitirán arribar algunas conclusiones sobre la escasa efectividad de este mecanismo.

En el caso “G. M. s/auto de procesamiento”<sup>6</sup>, se aplicó la agravante prevista en el art. 2 a personas que pintaron cruces esvásticas en el frente de una casa<sup>7</sup> y se excluyó la aplicación del art. 3 de la ley.

En el caso “B.A y otros s/ infracción al art. 3 de la ley 23.592”<sup>8</sup> se aplicó el delito contemplado en el artículo 3 de la ley. Se trataba de un grupo de personas que pegaban afiches en la calle con la cruz esvástica. Al resolver el juez sostuvo: “exhibiciones como las aquí cuestionadas mal pueden considerarse en forma aislada, sino que debe ser enfocada teniendo muy presente una serie de elementos que hacen al contexto en el que fue utilizada, por quién fue utilizada y con qué fines fue utilizada”<sup>9</sup>.

En el caso Bonavota, en el que la imputada habría exclamado “judío tenía que ser, voy a decir que soy nazi y lo voy a recusar” la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA) pidió ser tenida por parte querellante, lo que le fue concedido en la misma resolución en la que se resolvió archivar las actuaciones por no constituir delito el hecho denunciado<sup>10</sup>.

La Cámara de Casación Penal dictó en 1999 un precedente especialmente preocupante. El caso en el que se había aplicado la Ley Antidiscriminatoria para condenar a un grupo de *skinheads* a tres años de prisión, fue anulado en 1999 la Cámara Nacional de Casación Penal. El 1 de julio de 1995 un grupo de *skinheads* atacó a un joven por

<sup>6</sup> Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal, Sala I, 11 de abril de 1995.

<sup>7</sup> En el caso la Cámara sostuvo que “corresponde confirmar el auto de procesamiento, pues la conducta de los imputados de haber pintado la cruz esvástica sobre el frente de dos fincas, símbolo al que durante el siglo XX se lo ha asociado a una teoría cuyos fundamentos esenciales postulan la superioridad de la raza aria y la eliminación de la judía, entre otras-, se adecua al tipo del art. 183 del Cód. Penal con la agravante del art. 2 de la ley 23.592, al haberse realizado las conductas incriminadas por odio a una raza, excluyéndose la aplicación de la figura prevista en el art. 3 de la misma ley, ya que las pinturas en cuestión han tenido por objeto evidentemente alarmar o amedrentar, sin llegar a tratarse de una propaganda, dada la ausencia de inscripciones o leyendas que tuvieran por objeto el logro de adeptos ni la justificación o promoción de su actitud discriminatoria, como exige esa figura legal...”.

<sup>8</sup> ED 165:386, Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Nro.2, Secretaría Nro. 3, 7 de julio de 1995.

<sup>9</sup> Para fundar su decisión sostuvo que “esta ley ..., está destinada a impedir el accionar de aquéllos que paradójicamente utilizan la libertad para destruirla y para luchar contra ella y contra el sistema democrático”. “No se trata entonces de reprimir a una persona por su ideología, sino de proteger el derecho a expresar cualquier idea que tienen los ciudadanos argentinos, el cual se encuentra en peligro cuando existen personas o agrupaciones que intentan imponer sus ideas o combatir las ajenas con la fuerza, infundiendo temor. No se pretende reprimir el derecho a reivindicar a cualquier personaje o régimen, cuando a todas luces lo que en realidad se pretende es imponer un régimen totalitario”...“el nacismo ya ha dicho todo lo que tenía que decir”.

<sup>10</sup> Ver Pablo Slonimski, Comentarios de Jurisprudencia Penal, cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, Nro 10, A, Ed. Ad Hoc, página 311.

considerarlo judío, lo insultaron y le gritaron “judío de mierda”. El 17 de febrero de 1999 la Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal anuló la sentencia y ordenó que se dicte un nuevo fallo por otro tribunal. El motivo expuesto por la Cámara de Casación para anular el fallo fue que no hubo odio racial porque “las expresiones antisemitas han sido más que nada una especie de grito de guerra de común utilización de los denominados *skinheads*”.

Uno de los casos que más trascendencia pública alcanzó fue el de la Sra. Elisa Souza de Melgarejo. Durante una compra en el supermercado un hombre se dirigió a la Sra. y le dijo “a los negros hay que matarlos así, de chiquitos ¡cómo este!. La Sra. hizo la denuncia ante la policía, a pesar de que los agentes intentaron disuadirla y la interrogaron sobre su status migratorio<sup>11</sup>.

Si bien la investigación prosigue ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Nro 2, el 29 de septiembre de 2000 el juez decretó la Falta de Mérito respecto del acusado<sup>12</sup>.

La reseña de la jurisprudencia permite arribar a algunas conclusiones. Sin duda la primera es el escaso uso de la legislación contra todo tipo de discriminación. Los únicos casos hasta la fecha de aplicación de la ley sancionaron expresiones antisemitas (aunque la reciente decisión de Casación ha significado un paso atrás incluso en la sanción de este tipo de expresiones). No existen antecedentes en los que la ley se haya aplicado para otro tipo de actos discriminatorios.

Consideramos que las previsiones antidiscriminatorias contempladas en la ley son insuficientes. Si bien la ley 23.592 para el momento de su sanción (1988) pudo considerarse un avance respecto a la situación de la legislación en aquel momento con respecto a la protección contra la discriminación, sus estándares de protección resultan hoy inadecuados e insuficientes para brindar una tutela idónea a los derechos de las personas involucradas en situaciones discriminatorias.

Sus previsiones resultan insuficientes a la luz de las características que presenta la ejecución de actos discriminatorios y los efectos que los mismos tienen fundamentalmente sobre las víctimas de las situaciones discriminatorias. No se objetiviza el acto discriminatorio, no se establecen pautas para la evaluación judicial, se omite por completo establecer regulaciones procedimentales fundamentalmente respecto a lo que concierne a la tutela inhibitoria.

La ley no es clara, los afectados no la conocen y los jueces no saben cómo aplicarla, básicamente por su inadecuación respecto del fenómeno que pretende regular.

<sup>11</sup> Diario Página/12, 22 de mayo de 2000.

<sup>12</sup> “Llegado el momento de resolver la situación procesal del imputado, entiendo que no existen elementos suficientes para ordenar el procesamiento ni para ordenar su sobreseimiento. En efecto si bien ha quedado acreditado, con el grado de certeza que este estadio procesal requiere, que el Sr. MU se encontraba el día 8 de marzo del año en curso en el interior del Supermercado Coto ... y se dirigió a la Sra. M, quien se encontraba junto a su nieto, en los siguientes términos: ‘a los negros hay que matarlos a todos desde chiquitos como a éste .. si a vos te lo digo negra de mierda y la puta que te parió’, considero de vital importancia la recolección de otros testimonios con el fin de poder determinar si la conducta desplegada se subsume en los tipos penales imputados”.



## SITUACIÓN DE LOS AFRODESCENDIENTES<sup>13</sup>

### INTRODUCCIÓN

No es extraño que se considere, sin mayor análisis, que en la Argentina negros no hay, avalada esta falacia en el repetido mito de que nuestro país conforma una sociedad "blanca y europea".

Este mito se ha constituido en una "ficción orientadora", que rigió (y rige) el pensamiento que desde las élites se desarrolla desde el siglo pasado<sup>14</sup>, y genera un "racismo ancestral, que aparta todo lo aborigen y afro como algo "atrasado", "salvaje", e "inculto". Y es este desprecio lo que lleva a ignorar, a negar con el silencio, la existencia de una capa de población, de una raza, que por centurias nos acompañó en el camino de nuestro andar por la historia"<sup>15</sup>.

Este "racismo ancestral", que se encuentra en el origen de nuestra nacionalidad, es el responsable de la negación de la existencia de los Afrodescendientes, ignorando esta presencia y aporte cultural, e incluso despreciándola y descalificándola en los textos con que se educa a nuestros niños en las escuelas.

El efecto que esto produce en nuestra sociedad es de extrema gravedad, dado que ha llevado al desconocimiento y la desvalorización de una de las raíces culturales que conforman nuestra identidad. Cuando "no es posible una definición de argentinidad que excluya una de negritud. "Sin el negro la Argentina no hubiera sido como es"<sup>16</sup>.

De allí, que reivindicar, rescatar, defender y difundir esta presencia, no solo es necesario e imprescindible para la comunidad Afro-argentina, que se encuentra totalmente olvidada, aunque no desaparecida; sino para los argentinos todos.

En razón de ser la primera oportunidad en la que el Comité considerará la situación de los Afro-argentinos consideramos necesario realizar previamente una breve síntesis histórica.

### SÍNTESIS HISTÓRICA

#### Presencia en la época colonial

Buenos Aires fue un importante puerto negrero por donde fueron introducidos miles de esclavos. Se afirma que "posiblemente no menos de doscientos mil esclavos ingresan en los doscientos treinta años posteriores a 1580 por los puertos de Buenos Aires y Montevideo"<sup>17</sup>. Los que quedaron en Buenos Aires fueron utilizados para el servicio doméstico y también para actividades económicas artesanales. Otros fueron trasladados hasta el Potosí o Chile, quedando muchos de ellos en las ciudades que fueron surgiendo como consecuencia de esa ruta, y en general en todas las ciudades españolas coloniales

<sup>13</sup> Informe elaborado por la CASA DE LA CULTURA INDO-AFRO-AMERICANA. Santa Fe. Argentina. (Quintana s/n [3017] Sauce Viejo. Santa Fe. Argentina, indoafro@hotmail.com)

<sup>14</sup> SHUMWAY, Nicolás: "LA INVENCION DE LA ARGENTINA", Emecé Editores, Buenos Aires - 1994.

<sup>15</sup> LIBOREIRO, M. Cristina de: "NEGROS EN ARGENTINA, UN OLVIDO HISTORICO". Buenos Aires - 1994.

<sup>16</sup> BINAYAN CARMONA, Narciso: "QUE LE DIO AL PAIS EL NEGRO". En: Revista "Todo es Historia", Buenos Aires.

<sup>17</sup> RODRIGUEZ MOLAS, Ricardo: "EL NEGRO EN EL RIO DE LA PLATA" En: Revista "Polémica", N° 2, Buenos Aires - mayo de 1977.

ya que todas las familias consideradas importantes poseían esclavos, como así también las órdenes religiosas.

A pesar de que muchos autores consideran que fue benévolo el trato en el Río de la Plata, debe considerarse que "los grupos negros y mulatos constituyeron indudablemente la capa social más pobre, desprotegida y explotable, fueron culturalmente muy afectados por formas de discriminación, prejuicios y descalificación social"<sup>18</sup>. Debe recordarse que en la rígida sociedad de castas de la época colonial los negros ocupan el último escalón, por debajo de los indios<sup>19</sup>.

Para tener una idea de la situación actual es necesario tener en cuenta la importancia de la presencia negra en la época colonial, basta con repasar los datos del censo de 1778 (Cuando se conforma el Virreynato del Río de la Plata) en las tres zonas realmente ocupadas por los españoles, o sea Tucumán, Cuyo y el Río de la Plata, se registraba una población total de 210.000 habitantes, de los cuales 80.000 eran negros, mulatos y zambos, o sea casi un 40 %<sup>20</sup>. En Buenos Aires hasta 1810 se mantiene el porcentaje en un 30 % del total de la población<sup>21</sup>.

### **Después de la Revolución de Mayo**

Producida la Revolución de 1810 y como consecuencia de las ideas provenientes de la corriente liberal del Iluminismo que predominan, se comienza a abogar por el fin de la esclavitud y la fuerte discriminación. Se defendía "el libre comercio, el derrocamiento del privilegio aristocrático (y por extensión la legislación racialmente discriminatoria), ocasionalmente, la abolición de la esclavitud, aunque el acento liberal puesto en los derechos de la propiedad a menudo anulaba esto último."<sup>22</sup> Esta defensa de los derechos de propiedad se sumaba a la creencia de la supuesta incapacidad de los esclavos para arreglarse solos, lo que determinó que la abolición estuviera lejos de los propósitos de los revolucionarios de Mayo.

Dos procesos más graduales fueron implementados; a) la libertad como producto del reclutamiento en el ejército, luego de servir por un período mínimo (primeramente 5 años, luego se fue aumentando). Hay que destacar que solo los varones físicamente aptos podían beneficiarse con esta disposición y que sus hijos seguían siendo esclavos, dado que la condición legal era transmitida por la madre; y b) La Ley de Libertad de Vientres de 1813, para todos los hijos nacidos de madres esclavas. Esto estaba sometido

<sup>18</sup>PICOTTI, Dina V.: "LA PRESENCIA AFRICANA EN NUESTRA IDENTIDAD". Ediciones del Sol, Buenos Aires - 1998.

<sup>19</sup> Los negros en este período, incluso los nominalmente "libres" tenían expresamente prohibido "portar armas, lucir cierto tipo de ropas tales como sedas, encaje o perlas, caminar por las calles de la ciudad después de la caída de la noche, tener cargos civiles, eclesiásticos o militares, comprar o vender alcohol, ser educados en las mismas escuelas que los blancos, y así en más, toda una lista que debió parecer ad infinitum para la gente que vivía bajo sus dictados". Durante la Colonia la mayoría de los negros y mulatos estaban esclavizados y los libres (un 22 %) solo gozaban de una libertad parcial. ANDREWS, George Reid: "LOS AFROARGENTINOS DE BUENOS AIRES". Ediciones de la Flor, Buenos Aires - 1989.

<sup>20</sup> RODRIGUEZ MOLAS, Ricardo: "ITINERARIO DE LOS NEGROS EN EL RIO DE LA PLATA" En: Revista "Todo es Historia", N° 162, Buenos Aires - noviembre de 1980.

<sup>21</sup> En el interior se registran los siguientes índices de población negra: Santiago del Estero 54 %, Tucumán 64 %, Catamarca 52 %, Salta 46 %, Córdoba 44 %, La Rioja 20 %, San Juan 16 %, Jujuy 13 %, San Luis 9 %. Faltan datos para Corrientes, Santa Fe y Entre Ríos, pero cifras de 1782 para la primera y de 1760 para la segunda les dan menos de un 20 %<sup>21</sup>. En el caso específico de Santa Fe, la historiadora Catalina Pistone estima que en el período que va desde 1780 hasta 1800, el 27,73 % de la población de esta ciudad estaba constituido por negros, mestizos, zambos e indios. Hay que aclarar que la autora considera solo el ejido urbano y no toma en cuenta a los numerosos negros de las zonas rurales. PISTONE, Catalina: "LA SCLAVATURA NEGRA EN SANTA FE". Edición de la Junta de Estudios Históricos. Santa Fe - 1990.

<sup>22</sup> ANDREWS, George Reid: obra citada.

a una serie de condiciones: los niños debían vivir y servir al dueño de su madre hasta que se casaban o bien llegasen a los 20 años para los varones y los 16 años para las mujeres. Recién entonces eran libres. La ley permitía que los libertos pudiesen ser vendidos y comprados.

En este período debemos recalcar la participación de los afroargentinos en los ejércitos. "Reclutados en grandes números en los ejércitos revolucionarios que enfrentaron a los españoles, los soldados afroargentinos lucharon luego sucesivamente contra los indios, los brasileños y los paraguayos, así como en las interminables guerras civiles del país."<sup>23</sup>

### **Después de la abolición de la esclavitud**

La Constitución Nacional de 1853 proclama que "no hay esclavos en la Confederación Argentina; los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución". La Constitución Provincial de Buenos Aires de 1854 prohíbe el comercio de esclavos pero se abstiene de abolir la esclavitud<sup>24</sup>.

En el plano educacional, aunque en 1853 las escuelas de varones estaban formalmente abiertas para los niños negros, la fuerte discriminación impedía un trato igualitario. A pesar de haberse eliminado la segregación en las escuelas, los afroargentinos debían soportar una fuerte hostilidad de parte de maestros y alumnos y una total falta de oportunidades para los niños negros. En 1880 ningún estudiante afroargentino se había graduado en la Universidad<sup>25</sup>. La discriminación alcanza también otras áreas de la cultura en la sociedad que se va conformando en los años que comprenden la segunda parte del siglo XIX, como ser la exclusión de la gente de color de los teatros y otros espectáculos públicos hasta fines del siglo pasado<sup>26</sup>.

La fuerte discriminación, herencia de la rígida estratificación colonial, continúa vigente y afecta la inserción de los afroargentinos en la sociedad. "Una forma más sutil pero igualmente efectiva de discriminación era la suposición de la sociedad más grande, en general tácita pero ocasionalmente explícita, de que la población de color de la ciudad existía solamente para servir a los blancos"<sup>27</sup>.

Las promesas de instaurar programas de cesión de tierras y préstamos para que los afroargentinos pudieran convertirse en pequeños agricultores, nunca se cumplieron, es así que la salida laboral más común vuelve a ser ingresar en el ejército o en la policía o aceptar los empleos más denigrantes y peor remunerados, pero aún aquí se ven desplazados por las oleadas de inmigrantes europeos. La llegada masiva de estos inmigrantes va a provocar cambios muy profundos en el país todo, y transformando la "gran aldea" que era Buenos Aires en 1870, en la metrópolis activa y cosmopolita que era ya para 1914. El enfrentamiento y el conflicto fue inmediato, en la medida en que los inmigrantes comienzan a ocupar muchas de las categorías laborales que tradicionalmente desarrollaron los afroargentinos. Puede seguirse este enfrentamiento en los numerosos periódicos negros de finales del siglo pasado. Es así que la comunidad afroargentina se va replegando al servicio doméstico, o en trabajos como músicos o bailarines de las Academias de Baile o empleados del gobierno de nivel inferior<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup> MASINI CALDERON, José Luis: "LA ESCLAVITUD NEGRA EN LA REPUBLICA ARGENTINA - EPOCA INDEPENDIENTE". En: Revista de la Junta de Estudios Históricos de Mendoza, Serie 2, N° 1, Mendoza - 1961.

<sup>25</sup> "Revista "La Broma". Artículo sin firma: "TOMAS B. PLATERO". Buenos Aires - 4 de noviembre de 1882.

<sup>26</sup> LIBOREIRO, M. Cristina de: Obra citada.

<sup>27</sup> ANDREWS, George Reid: Obra citada.

<sup>28</sup> Ibidem.

## **EL PROCESO DE BLANQUEAMIENTO DE LA SOCIEDAD Y SUS CONSECUENCIAS EN LOS AFRODESCENDIENTES**

Es evidente que se ha ocultado, desmerecido y despreciado el papel de los afroargentinos en la historia y la construcción de este país. Esto consideramos, ha sido consecuencia del proceso de blanqueamiento que se desarrolla en el transcurso del siglo XIX y que genera una filosofía racial argentina que estima todos sus aportes europeos y desvaloriza o directamente ignora los aportes de los pueblos originarios y los traídos por los esclavos africanos.

Esta filosofía racial está fundamentada en las ideas racistas que genera el llamado "racismo científico", el "darwinismo social" y el "positivismo" y que genera la creencia de que para formar una nación según el modelo europeo, se necesitaba población europea.

Este racismo se encuentra en el origen de nuestra supuesta nacionalidad y generó y genera lamentables exclusiones. Será necesario un profundo proceso de desaprendimiento, de concientización y de actitud crítica, frente a una historia que falsea y oculta elementos fundamentales para su comprensión, para poder superar más de un siglo de confusión y error. Error que es carne dolida en millones de "cabecitas negras" (esos descendientes de negros, mulatos, aborígenes y mestizos), que han destruido sus lazos históricos, afectivos y culturales con sus etnias de origen, para aceptar e intentar integrarse en una sociedad que los discrimina, los margina, los expulsa e incluso los mata.

Creemos que más que una declinación demográfica, lo que se ha padecido es la pérdida de los valores afro. Faltó un proceso de "orgullo negro", y esto ha tenido como consecuencia la falta de conciencia y la lesión en la autoestima. Es notorio en la actual generación esta carencia de sentir lo que significa "ser negro", y ésto es producto de la falta de transmisión cultural y de información por parte de los Afroargentinos de generaciones pasadas, que tiene su génesis en el proceso anteriormente descrito de blanqueamiento de la sociedad, a lo que debe agregar la falta de un grupo de referencia, ya que con excepción de la comunidad caboverdeana, los afrodescendientes se encuentran desperdigados y perdidos en la sociedad envolvente.

Este "blanqueamiento" ha llegado al punto de borrar la presencia y el aporte africano de nuestra historia, produciendo un fenómeno de invisibilidad que se viene alimentando con diagnósticos de desaparición de los afrodescendientes ya desde mediados del siglo XIX.

Al panorama general afroamericano de marginación, deculturación y resistencia se agrega en la Argentina el fenómeno "de negación de la presencia africana o de su trascendencia entre nosotros. El negro se convierte en un "desaparecido", en cuanto no se reconoce su presencia demográfica disimulando su identidad y origen o arguyendo haberse extinguido por múltiples causas, ni se reconoce su aporte específico en los diversos ámbitos de la vida social. Desde modelos eurocéntricos que se asumieron como normativos, Argentina ha sido particularmente negadora de la diversidad, le ha sido singularmente difícil percibir y desplegar su americanidad, hecha de la convivencia de diferentes culturas, entre ellas las africanas"<sup>29</sup>.

## **CASOS RECIENTES DE RACISMO HACIA LOS AFRODESCENDIENTES**

---

<sup>29</sup> PICOTTI, Dina: Obra citada.

Este "blanqueamiento" que hemos descripto genera actitudes que van desde el preconcepto hasta el ataque racista. Mencionaremos algunos de ellos.

En abril de 1996 se produce un incidente en una confitería céntrica de Buenos Aires al intentar la Policía detener a dos afrobrasileños, simplemente por "portación de piel", en esas circunstancias José Delfín Acosta<sup>30</sup>, es también arrestado por defender a los brasileños. A las pocas horas salió de la comisaría golpeado y con convulsiones, murió en la ambulancia camino al hospital<sup>31</sup>.

En junio de 1997 dos periodistas sudafricanos negros fueron tratados en forma discriminatoria en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, al retenérseles sus pasaportes, mientras que a los otros pasajeros blancos no, y ser llevados a una oficina del Ministerio del Interior<sup>32</sup>.

En abril de 2000 Emanuele N'taka, afroargentino es atacado a golpes por un grupo de skinheads en Cabildo y Monroe, Buenos Aires, al grito de: "negro de mierda, volvete a tu país"<sup>33</sup>.

En octubre de 2000 el ingeniero Antonio Mirasse, funcionario del Banco Mundial, Mozambiqueño y negro, al perder una combinación de avión a Bolivia, en Ezeiza es detenido y encerrado en un calabozo del sótano del aeropuerto, incomunicado sin alimentos ni agua, maltratado, insultado durante un día y medio. Finalmente fue deportado a Johannesburgo<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Afrodescendiente y fundador con su hermano del Centro Cultural Afro de Buenos Aires.

<sup>31</sup> CASTELO, Carla; "UN GOLPE MORTAL". En: Revista "Noticias", Buenos Aires - 19 de abril de 1997.

<sup>32</sup> Diario "PAGINA 12". Artículo sin firma: "EZEIZA ES PARA BLANCOS". Buenos Aires - 4 de junio de 1997.

<sup>33</sup> CECCHI, Horacio: "HISTORIAS DE UNA ARGENTINA EN LA QUE SER NEGRO NO ES NADA FACIL." Diario "Página 12". Buenos Aires - 31 de octubre de 2000. (Ver también los casos de Eliza de Souza y Patricia Andrade).

<sup>34</sup> Ibidem.

## SITUACIÓN DE LOS INMIGRANTES Y REFUGIADOS<sup>35</sup>

### INTRODUCCIÓN

La información presentada por el Estado Argentino resulta insuficiente para comprender la realidad compleja que deben enfrentar los inmigrantes para el goce de los derechos garantizados por la Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (en adelante, la Convención), por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>36</sup>.

Esto se hace particularmente evidente para el Estado Argentino, si tenemos en cuenta que en las últimas observaciones finales el Comité pidió al Estado que incluya información acerca del número y la situación de los refugiados e inmigrantes en la Argentina, así como el régimen jurídico aplicable a ellos. En el presente informe incluye información sobre diversas cuestiones que no han sido expuestas por el Estado Argentino.

La problemática de la población migrante en Argentina es sumamente compleja e incluye una serie de factores que inciden en la vulnerabilidad y la violación de los derechos fundamentales de este grupo.

Es necesario señalar por un lado, que la normativa vigente en materia migratoria, apoyada en un régimen legal sancionado durante la dictadura militar, contradice de forma flagrante las obligaciones contraídas con la comunidad internacional en materia de derechos humanos.

Asimismo, la aplicación de esta normativa por parte de las autoridades y el consecuente trato que se le da a los inmigrantes, empeora aún más esta situación y provoca una vulneración mayor en este grupo. Los inmigrantes padecen obstáculos burocráticos y económicos para su regularización no sólo por el alto costo de los trámites sino por la actividad de los funcionarios responsables. Las autoridades administrativas cuentan con facultades excesivas y discrecionales, lo que provoca el aumento del maltrato y la discriminación. Los inmigrantes en Argentina suelen ser víctimas de detenciones arbitrarias y brutalidad policial.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se han dictado algunas leyes que, junto con su Constitución, han creado un marco normativo de características positivas hacia los inmigrantes, básicamente en relación con algunos derechos en particular, tal es el caso del acceso a la educación y a la salud. Pese a ello, y tal como lo veremos más adelante,

---

<sup>35</sup> Este informe fue elaborado conjuntamente por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y por el Comité de Acción Jurídica (CAJ), siendo una versión actualizada del presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en noviembre de 1999, por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), en nombre del Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL), Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario de Bolivia (CEDLA) y la Comisión Chilena de Derechos Humanos (miembros de la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo).

<sup>36</sup> Al respecto, señalar que este ha señalado en la Recomendación General XI relativa a los no ciudadanos (42° período de sesiones, 1993, documento A/48/18.), que “ha observado que en ocasiones, se ha interpretado el párrafo 2 del artículo 1 en el sentido de que exime a los Estados Partes de toda obligación de presentar informes sobre cuestiones relativas a la legislación concerniente a los extranjeros. Por consiguiente, el Comité afirma que los Estados Partes están obligados a presentar un informe completo sobre la legislación relativa a los extranjeros y su aplicación” (párrafo 2). “El Comité afirma que no debe interpretarse el párrafo 2 del artículo 1 en el sentido de que desvirtúa de algún modo los derechos y libertades reconocidos y enunciados en otros instrumentos, en especial la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (párrafo 3).

la aplicación en la práctica de esas disposiciones es verdaderamente limitada en tanto el Gobierno no tome las medidas pertinentes a fin de cumplir con su obligación de garantizar el goce efectivo de los derechos reconocidos por la legislación.

Un capítulo especial merece las condiciones de ilegalidad en que los inmigrantes se ven obligados a permanecer como consecuencia de las dificultades existentes para regularizar su situación migratoria. La propia normativa migratoria vigente dificulta enormemente la posibilidad de las personas extranjeras que residen en el país de documentarse. Gran parte de esas dificultades se refieren a los requisitos impuestos para adquirir una residencia legal, pero en numerosos casos incluso personas que los cumplen<sup>37</sup> se ven impedidas de legalizar su situación por los obstáculos burocráticos y por los costos de los trámites.

La irregularidad acarrea que estas personas sean discriminadas por su nacionalidad en el acceso o en el goce de sus derechos fundamentales (derecho a la libertad personal, a la libre circulación, al debido proceso, a la jurisdicción, a la educación, al trabajo y a la salud). Asimismo, conlleva a que la mayoría de las violaciones de los derechos de los inmigrantes queden impunes como consecuencia de su temor a hacer denuncias ante las autoridades, por miedo a ser expulsados del país.

Debe recordarse, en relación con la inmigración en nuestro país, que Argentina se ha caracterizado históricamente por ser un país de inmigración. De esta forma, la inmigración ha sido un elemento constitutivo de la sociedad argentina y parte de un proyecto de poblamiento de territorio concebido en el siglo pasado.

Pero la realidad migratoria en la etapa actual, es muy distinta a la que se mantuvo hasta la primera mitad del siglo. Argentina pasó de ser un país receptor fundamentalmente de inmigrantes europeos, a transformarse en receptor de inmigrantes latinoamericanos provenientes en su mayoría de países limítrofes y vecinos<sup>38</sup>.

Por último, se debe hacer mención a la existencia en los últimos años de un discurso público fuertemente xenófobo, dificulta aún más cualquier intento de mejoramiento de la situación, y corrobora que es el propio Estado argentino quien mantiene una política restrictiva en materia de inmigración que vulnera ilegítimamente los derechos de este grupo. Este discurso público discriminatorio culpabiliza a los inmigrantes provenientes de países vecinos, en particular de Perú y Bolivia, como responsables del desempleo y la delincuencia.

Este discurso, a su vez, se alimenta de una absoluta falta de información respecto de la cantidad de inmigrantes que existen en la República, y de su incidencia en el mercado de trabajo<sup>39</sup> y en los índices de delincuencia. Por ello, en tanto el Estado no proporciona una información actualizada y detallada al respecto, se permite que gran parte de la sociedad vea como verosímil el mito del inmigrante “ilegal” que ocasiona un mayor desempleo y que aumenta las estadísticas de delitos. Esta circunstancia, por supuesto,

---

<sup>37</sup> a) tener familiares directos argentinos o radicados; o b) tener un contrato de trabajo por un plazo de un año como mínimo (según el artículo 2 del decreto 1023/95).

<sup>38</sup> El último censo de 1991 arroja un 5% de la población extranjera. Eso quiere decir que se registraron 1.628.210 personas nacidas fuera de Argentina, de ellos, la mitad eran de otros continentes y la mitad latinoamericanas. Estas cifras oficiales, sin embargo, son mucho menores a los datos señalados por el balance de entradas y salidas del país. Esos últimos señalan que en el año 1991-92, entraron y se quedaron 185.877, la mayoría provenientes de países limítrofes. En un programa de regularización para inmigrantes de países limítrofes realizado entre 1992 y 1994, se radicaron 209.198 personas. CELS, Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Argentina 1996. CELS. Buenos Aires 1997. Pág. 262.

<sup>39</sup> Según un estudio del año 1998 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), sólo el 1,5 de los puestos de trabajo son ocupados por extranjeros.

genera en sectores sociales actitudes y creencias de tinte discriminatorio hacia los inmigrantes.

Por otra parte, debemos hacer mención a una serie de gravísimos ataques a miembros de la colectividad boliviana del Partido de Escobar (Provincia de Buenos Aires) que se produjeron durante el año 2000, siendo las víctimas torturadas criminalmente. Ante ello, la respuesta del Estado no ha estado acorde a sus obligaciones emanadas de la Convención

Finalmente debemos mencionar que durante los últimos años se han producido en el ente responsable de la documentación de las personas extranjeras gravísimas irregularidades. Numerosas personas que realizaron su trámite de acuerdo a lo establecido por la ley obtuvieron un documento falso. Las irregularidades se produjeron dentro de la Dirección Nacional de Migraciones, y no fueron aún investigadas ni sancionadas<sup>40</sup>. Como resultado de este fraude muchas personas que creen estar debidamente documentadas en realidad sólo cuentan con un documento falso<sup>41</sup> que además de carecer de toda validez los expone a procesamientos por falsificación<sup>42</sup>.

En síntesis, si bien como señala el Gobierno en su Informe (párr. 103) la Constitución Nacional en su artículo 20, reconoce a los extranjeros los mismos derechos que a los nacionales, la legislación vigente, la práctica y aplicación de estas por las autoridades del Estado argentino, y la influencia de un discurso público altamente discriminatorio y xenófobo provocan violaciones graves a numerosos derechos reconocidos en los tratados de derechos humanos.

## **TRABAS BURÓCRATICAS EN EL TRÁMITE DE RESIDENCIA LEGAL**

La vulneración a los derechos fundamentales de los inmigrantes se enmarcan en una situación especial que les impide el acceso a la residencia legal, es decir, en razón de las enormes trabas que impone el trámite de regularización migratoria. Por ello, es necesario realizar un análisis de las condiciones para acceder a la radicación a fin de demostrar que por esta forma indirectamente, el Estado argentino está impidiendo el acceso a los derechos garantizados en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

La perversidad del sistema migratorio en Argentina comienza por su propia normativa, la ley 22.439 - más conocida como la "Ley Videla" en honor al militar que en atribuciones legislativas la promulgó - y el Decreto 1023/94. Estas y otras normas aplicables tienen en común su contradicción con la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales, muchos de ellos con jerarquía constitucional<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup>Sacaravelli, Volmar. Migración. Noticias. "Los migrantes en los debates del Congreso Nacional". Junio 1998. Pág. 31.

<sup>41</sup> El Comité de Acción Jurídica (CAJ) conjuntamente con la Secretaría de Migraciones de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) participa en defensas de inmigrantes que sistemáticamente son estafados por agencias que luego de cobrarles estas sumas les entregan DNI falsos, sin que hasta el momento el Estado haya demostrado voluntad concreta en desbaratar estas verdaderas "mafias" que lucran con la necesidad de los inmigrantes.

<sup>42</sup> CELS, Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Argentina 1997. CELS-eudeba. Buenos Aires 1998. Pág. 262.

<sup>43</sup> "Para comprender cabalmente la "desprotección" y el "desamparo" en el que se encuentra aquella persona que pretende establecerse en nuestro país o regularizar su situación, cabe mencionar que este procedimiento está regulado por la Ley N° 22.439 del año 1981, reglamentado por el Decreto N° 1434/87 que a su vez fue modificado por los Decretos N° 669/90 y 1013/92 y por el Decreto N° 1023/94, éste último a su vez modificado por el Decreto N° 1117/98, todos los cuales se encuentran a su vez complementados por al menos catorce Disposiciones Generales de la Dirección General de Migraciones,



La legislación argentina obstaculiza –hasta tornar casi imposible– la radicación en el país en condiciones legales, para luego responder con represión a quienes debieron contradecirla para intentar procurarse para sí y su familia condiciones de vida dignas de la que evidentemente carecían en sus países de origen.

En estas condiciones, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), conforme su propio reglamento –Decreto 1023/94– ostenta la suma del poder: *"para que todo extranjero pueda ingresar y/o permanecer en el país, deberá mediar autorización de la Dirección Nacional de Migraciones"* (art. 18), la que *"podrá denegar la admisión de extranjeros al país, o cancelar sus residencias temporarias o transitorias si no cumplieran con las condiciones fijadas al otorgárseles las mismas"* (art. 19).

El primer escollo a superar por quienes intenten inmigrar, es la aceptación de su solicitud, la cual actualmente debe tramitarse en el país en que se encuentren ante la autoridad consular argentina, previo pago de la suma de pesos doscientos (\$ 200). Este trámite suele tardar meses e incluye –en caso de que se otorgue el permiso– una entrevista personal con el Cónsul.

Es aquí donde comienza la perversidad de este sistema. Es claro que cualquier persona con suficientes recursos económicos puede realizar este trámite y abonar la suma estipulada, pero ocurre que la mayor inmigración hacia la Argentina proviene de países latinoamericanos (especialmente de países limítrofes y del Perú), donde las condiciones de vida son tales que se ven obligados a emigrar a un país como Argentina con un desempleo del 15,4%<sup>44</sup>.

Así, la normativa migratoria en la Argentina es restrictiva y fomenta la ilegalidad. La entrada al país es sumamente fácil de conseguir, pero la permanencia legal mas allá de cierto plazo es dificultada por los requisitos legales, burocráticos y económicos.

Para el ingreso, si se trata de personas provenientes de los países limítrofes, ni siquiera se requiere un pasaporte, y se otorgan visas turísticas para residencias transitorias por períodos de hasta tres meses. Aunque la normativa establece varias condiciones para la radicación, entre ellos ser religioso, estudiante, artista, deportista, empresario, etc., los requisitos más comunes son básicamente dos: 1) tener familiares directos argentinos o radicados; 2) tener un contrato de trabajo por un plazo de un año mínimo. Cumplidos esos requisitos, el proceso involucra la presentación de ciertos documentos personales. Estos documentos suponen sumas que superan los cincuenta pesos –US\$ 50–<sup>45</sup>. Además de la presentación de un certificado de antecedentes policiales del país de origen y de Argentina (otros sesenta pesos –US\$ 60– o más), se debe acompañar un examen médico y la tasa migratoria de doscientos pesos (US\$ 200)<sup>46</sup>.

Desde marzo de 1996, las radicaciones comenzaron a realizarse principalmente a través de escribanos registrados por el Colegio de Escribanos<sup>47</sup>. En la práctica, los escribanos funcionaron como intermediarios para las presentaciones a Migraciones, armando los expedientes para los solicitantes de radicaciones. Aunque este esfuerzo evitaba la participación de gestores, no afecta de forma significativa la autenticidad del trámite.

---

sin haberse efectuado nunca un texto ordenado de todo ello. Ello genera que el inmigrante que pretenda obtener residencia para radicarse por un tiempo o en forma permanente en nuestro país, deba emprender una tarea verdaderamente kafkiana". Fairstein, Carolina. Trámite Administrativo Migratorio. 2000. MIMEO.

<sup>44</sup> Encuesta Permanente de Hogares, Total Aglomerados Urbanos. Mayo 2000.

<sup>45</sup> Cabe aclarar que un peso (1\$) es equivalente a un dólar (u\$s 1).

<sup>46</sup> Scarabelli, Volmar, "Vía Crucis del Migrante Irregular", Migración Noticias, Comisión Católica Argentina de Migraciones, mayo de 1996, p.15.

<sup>47</sup> Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad, resolución 286/96.

Por el contrario sólo aumenta el costo de la radicación. A la ya alta suma de doscientos pesos (U\$S 200), más los costos de la gestión y legalización de documentos del país de origen, con los honorarios no regulados del escribano, se agregan entre ciento cincuenta pesos (U\$S 150) y quinientos pesos (U\$S 500). Esta regulación gracias a la presión de las organizaciones ha sido derogada recientemente.

Es cierto que existen exenciones de pago de los distintos costos migratorios para personas indigentes. Estas personas son eximidas de la tasa migratoria. Sin embargo, esta posibilidad no es difundida por las autoridades migratorias, quienes además han fijado cupos anuales para el otorgamiento de estas exenciones. En la actualidad, por ejemplo si bien se ha dejado sin efecto la obligación de la actuación notarial, debe señalarse que, según información proporcionada por funcionarios de la DNM, en razón de la anulación de esa exigencia se eliminarán las excepciones de pago de la tasa para personas indigentes.

Esta circunstancia afecta gravemente a un número indeterminado de inmigrantes que por las condiciones económicas que padecen carecen de los recursos suficientes para enfrentar el trámite de regularización. El Estado argentino, a través de los elevados costos provoca que los inmigrantes vivan en situaciones de ilegalidad con el riesgo, por un lado, de ser expulsados del país, y por el otro, de no poder acceder a los derechos básicos de salud, trabajo, educación, justicia, etc.

Debe señalarse que, pese a la complejidad que rodea a todo el trámite y la legislación migratoria, la información que se brinda a los solicitantes en la Mesa de Entradas de la DNM es prácticamente nula, lo que aumenta aún más la confusión<sup>48</sup>.

Otro problema clave en el proceso de la radicación es la obtención de un contrato de trabajo. La DNM requiere un contrato de trabajo escrito por un período de por lo menos un año, acordado con un empleador que pague impuestos y aportes previsionales.

Dado el alto nivel de desempleo y de evasión fiscal que afecta a nuestro país, el requisito es casi de cumplimiento imposible aún en el caso de nacionales. Los inmigrantes, acusados por las necesidades económicas, son proclives a aceptar condiciones laborales que distan de ser las legales y mucho menos de poder exigir un contrato de este tipo, a sus empleadores.

Por otra parte, una muestra de las deficiencias de las políticas migratorias es el hecho de que aproximadamente cada diez años se realiza un proceso extraordinario de regularización migratoria (amnistías). Estos procesos generalmente implican un blanqueo para las personas que entraron antes de cierta fecha que están en una situación ilegal. El último, el decreto 1033/92, se realizó desde 1992 hasta 1994 para inmigrantes provenientes de países limítrofes y se caracterizó por amplias irregularidades.

La duración de los trámites es una traba adicional. Quien tramita normalmente el expediente de regularización migratoria, debe esperar al menos un (1) año para obtener el dictamen jurídico sobre su requerimiento y alrededor de cuatro (4) años para la finalización de la tramitación. Sin perjuicio de las dificultades que causa esta prolongada situación de incertidumbre, también debemos mencionar generalmente cada mes la persona debe abonar para la renovación de dicha radicación. Estos pagos, que llegan a ser una considerable suma si tenemos en cuenta la extensión del trámite, resultan ser una especie de multa que el solicitante abona por la demora en la administración.

---

<sup>48</sup> Esta falta de información es una política constante y abarca todo lo relacionado con la cuestión migratoria. El cambio de requisitos para los solicitantes, la celebración de Convenios con otros países, etc. , es información fundamental para el solicitante, pero lamentablemente no son divulgadas a fin de informar a los interesados.

Por otro lado, la renovación de la residencia precaria es denegada al solicitante cuando existe alguna situación de incertidumbre en relación con la política migratoria del Estado Argentino con el país de origen del peticionario.

Por último, y continuando con los altos costos que debe solventar un inmigrante, contrariando el principio de gratuidad del trámite administrativo cabe informar que cuando ante el rechazo de alguna solicitud, la persona debe utilizar los recursos establecidos en la ley, está obligado a abonar una tasa para que la administración resuelva el recurso; de lo contrario, se éste se tiene por no presentado.

### **Los Convenios Migratorios con otros Estados**

En los últimos años se confeccionaron sendos convenios bilaterales con Bolivia y Perú para la regulación de la situación migratoria de los ciudadanos de esos países que se encuentren dentro de los supuestos alcanzados por los mencionados instrumentos.

Sin duda, este tipo de convenios representan un avance en la política migratoria de estos tres países. En nuestro país, como todo tratado internacional, los convenios tienen una jerarquía superior a las leyes, por lo cual estos acuerdos son aplicables cuando exista una contradicción con la ley de migraciones.

De todos modos, es necesario señalar algunas objeciones en relación con estos Convenios: En primer lugar, y como ya lo señaláramos, los acuerdos no han sido acompañados con ninguna campaña publicitaria entre los interesados, de manera de permitir que los posibles beneficiarios pudieran acogerse al nuevo sistema en el tiempo exigido (6 meses).

A su vez, el alto costo del trámite previsto en estos convenios resulta tan alto e inalcanzable para los inmigrantes más pobres, lo que acaba constituyendo un obstáculo para la regularización<sup>49</sup>.

Por estas dos razones –básicamente– las comunidades concernidas no han utilizado este mecanismo de legalización, los cuales han fracasado más allá de las buenas intenciones que originaron su suscripción.

En relación con Bolivia, nuestro país ha firmado un Protocolo Adicional al Convenio, que ha introducido algunas modificaciones favorables para la facilitación de la regularización<sup>50</sup>. Éste aún no ha sido ratificado por el Poder Ejecutivo.

Por último, debe señalarse que aún durante la vigencia de los convenios mencionados, la DNM dictó la expulsión de 3000 residentes bolivianos, demostrando una vez más la incoherencia detectada entre las políticas migratorias, el actuar de la Administración, y la vulneración de las garantías constitucionales. En definitiva, mientras se celebraba un Protocolo Adicional que permitiría regularizar su situación a muchos inmigrantes, la DNM decidía, por otro lado, la expulsión de miles de personas que estaban en una situación tal que les permitiría acogerse a los beneficios que les brindara el Convenio y su Protocolo Adicional. Esta decisión fue dejada momentáneamente sin efecto por la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>49</sup> Los Convenios implementan un sistema por el cual el inmigrante puede regularizar su situación presentando la misma documentación normalmente exigida (con las legalizaciones necesarias) por vínculo familiar o acreditando trabajo en relación de dependencia o autónomo. En el caso del trabajo dependiente se excluye la necesidad del contrato por escrito, en el segundo la DNM verificará cada seis meses la realización de los aportes necesarios, en este supuesto los costos ascienden a aproximadamente \$80 mensuales.

<sup>50</sup> Se exime a los menores de 16 años que efectúen el trámite conjuntamente con sus padres del pago de la tasa retributiva. La renovación se extendió al plazo de 12 meses.

## PRINCIPALES VIOLACIONES A LOS DERECHOS DE LOS INMIGRATES

Considerando que el Estado Argentino se remite para la respuesta al artículo 5 de la Convención –en lo referente a los derechos en particular–, al tercer informe periódico en virtud del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Segundo informe en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, mencionaremos cuales y de que forma son violados algunos de esos derechos.

### **Derecho al debido proceso. Derecho a la jurisdicción<sup>51 52</sup>**

El Estado Argentino, tanto en lo formal como en lo informal, vulnera el derecho de los inmigrantes a un debido proceso, y al acceso a la jurisdicción sin discriminación.

Si bien la Ley General de Migraciones contempla un recurso administrativo que incluye el recurso de revocatoria o reconsideración ante la Dirección Nacional de Migraciones o de apelación ante el Ministerio de Interior, la mayoría de los inmigrantes no tienen conocimiento de estas posibilidades o carecen de los recursos para contratar a un abogado.

“El inmigrante expulsado del país no puede, en la mayoría de los casos, continuar el trámite del recurso, ni cuenta con razonables posibilidades de ejercer su defensa”.

Por otra parte, “si bien existe una posibilidad de impugnar el acto administrativo en sede judicial, esta opción no está prevista más que en el reglamento de la Ley de Migraciones”. Además “no se trata específicamente de un recurso judicial. El art. 135 del reglamento de la Ley General de Migraciones dispone: “el cuestionamiento ante la autoridad judicial de la medida de expulsión, suspenderá la ejecución del acto hasta tanto quede firme, exceptuándose la detención precautoria que se mantendrá en vigencia salvo el caso de concesión de libertad provisional”.

“De esta forma, y sin mayores aclaraciones, se supone que la autoridad judicial está habilitada para accionar. No se especifica ni cuál es la vía apta para el “cuestionamiento”, ni el plazo en que debe solicitarse. En la práctica, tanto el desconocimiento por parte de la población migrante de esta norma reglamentaria, como la falta de recursos para contar con un abogado, y la falta de asesoramiento gratuito, hacen que esta alternativa sea ignorada, provocando la falta de un recurso judicial efectivo”.

Debe señalarse, además, que algunos servicios jurídicos gratuitos que funcionan en la Ciudad de Buenos Aires, se niegan a atender las consultas de los inmigrantes que no tengan una situación migratoria regular imposibilitando así el primer acceso a la justicia.

---

<sup>51</sup> Art. 5, inc. a: El derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia; Art. 6: “Los Estados Partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación...” (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial); Art. 13. Derecho al debido proceso en el trámite de expulsión de extranjeros (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

<sup>52</sup> Análisis de la ley vigente elaborado por el CELS en oportunidad de la remisión del Poder Ejecutivo del Proyecto de modificación de la ley de migraciones. Publicado en Los Derechos Humanos de los Migrantes. Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. CEDLA. CEDAL CELS. Comisión Chilena de Derechos Humanos. La Paz. 2000. Pág. 146.

“Por lo demás, en tanto el reglamento no indica cuál es el recurso judicial idóneo para atacar la decisión de expulsión, la autoridad migratoria no sabe cuándo el acto administrativo ha quedado firme, o dicho de otro modo, hasta cuándo debe retener la ejecución de la orden de expulsión a la espera de eventuales planteos judiciales”.

“Si la acción idónea fuera la acción de amparo, el plazo para interponerla sería de 15 días luego de notificado el acto. Si fuera el *habeas corpus* se podría interponer mientras dure la detención del inmigrante que se ha decidido expulsar. Si fuera la acción ordinaria contencioso administrativa el plazo para interponerla sería de 90 días”.

“De tal modo, la falta de indicación del recurso determina que la obligación de la autoridad migratoria de suspender la expulsión, a resultas de las potenciales acciones judiciales, sea de difícil cumplimiento. Lo que hace la Dirección Nacional de Migraciones en la práctica es expulsar aún sin esperar el plazo más largo que sería el de 90 días. Por eso muchas veces cuando se interponen las acciones judiciales de impugnación, o tramitan los procesos de *habeas corpus* o amparo, se hace efectiva la expulsión sin aguardar una decisión en los respectivos procesos judiciales. Esta situación ocurrió en el caso del inmigrante De La Torre denunciado por el CELS ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (caso 12.306)”.

“La situación originada por la falta de precisión acerca de la vía impugnatoria en sede judicial se agrava por la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el mismo caso De La Torre (sentencia del 22 de diciembre de 1998), que consideró abstracta la impugnación de la orden de expulsión en el proceso de *habeas corpus*, cuando esta orden ya se había hecho efectiva con anterioridad a la sentencia”.

“De tal modo, si la autoridad migratoria se apresura a expulsar al inmigrante luego de agotados los recursos administrativos, se corre el riesgo de que la legalidad de ese acto no pueda ser luego analizada por la Justicia, al menos en el proceso de *habeas corpus*. De tal modo la falta de precisión sobre el recurso judicial que debe interponerse para atacar la orden de expulsión determina la ineficacia de los recursos de que se dispone a tal efecto”.

### **Detención sin orden judicial en el trámite de expulsión de inmigrantes<sup>53</sup>**

La regulación argentina en materia migratoria contraviene abiertamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9, inc. 4), así como otros compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino en materia de derechos humanos, constituyendo una evidente discriminación en lo referente a este derecho.

“La ley vigente argentina en materia migratoria viola en forma flagrante las garantías procesales al admitir supuestos de detención por orden administrativa sin intervención judicial. El art. 40 de migraciones faculta a la Dirección Nacional de Migraciones a detener a una persona sin la intervención de un juez”.

“Las detenciones son efectuadas por las fuerzas de seguridad actuando como auxiliar de Migraciones. Las personas detenidas son alojadas en comisarías u otros lugares de detención sin intervención del Poder Judicial. Posteriormente en proceso administrativo llevado a cabo por un funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones (arts. 37 y 38 de la Ley) se ejecuta la expulsión. En estos procedimientos el Estado no provee un defensor oficial y los que son expulsados no tienen cómo defenderse adecuadamente”.

En definitiva “la ley no prevé ni la presentación del inmigrante detenido ante un juez, ni un recurso efectivo frente a la orden administrativa de detención”.

---

<sup>53</sup> Ibidem.

## **Derecho al trabajo<sup>54</sup>**

“El derecho al trabajo de la población migrante se enmarca en la difícil coyuntura laboral que viene experimentando la República Argentina en los últimos años. Pero además, los inmigrantes ven agravada su particular "situación" por la existencia de una normativa claramente represiva para proporcionar trabajo a indocumentados y por un discurso público altamente anti-migratorio y xenófobo”<sup>55</sup>.

Desde el punto de vista formal, el derecho al trabajo y las garantías de trabajo en condiciones dignas están establecidas en diversas formas, tanto en la Constitución Nacional (arts. 14 y 14 bis) como en distintas leyes laborales. Asimismo la protección especial brindada en los distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado argentino posee jerarquía constitucional luego de la reforma constitucional operada en 1994.

Específicamente el Estado argentino al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, optó por otorgar una amplia protección que abarca no sólo el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido y aceptado, sino también el goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que aseguren un salario mínimo y equitativo, condiciones de existencia dignas para el trabajador y su familia, seguridad e higiene en el trabajo, igualdad de oportunidades de los trabajadores para ser promovidos, descanso, disfrute del tiempo libre, limitación razonable de las horas de trabajo y vacaciones periódicas pagadas.

Sin embargo la normativa interna vigente en materia migratoria dista de cumplir con las obligaciones contraídas.

El art. 31 de la Ley Nacional de Migraciones prohíbe a toda persona "proporcionar trabajo u ocupación remunerada, con o sin relación de dependencia, a los extranjeros que residen ilegalmente, o que, residiendo legalmente no estuvieran habilitados para hacerlo ni contratarlos, convenir u obtener sus servicios".

Por otra parte, el art. 104 de la misma ley obliga a los organismos administrativos, autárquicos, empresas y sociedades del Estado y a los funcionarios públicos en general a comunicar a la autoridad migratoria "la existencia de un residente ilegal en el país".

Esta obligación de denuncia, que pesa sobre todos los funcionarios públicos, incluso quienes se desempeñan en el Ministerio de Trabajo, impide que los inmigrantes puedan denunciar sus condiciones laborales por miedo a ser expulsados del país.

“Históricamente las migraciones provenientes de países limítrofes y vecinos en Argentina se dieron en forma espontánea y a lo largo del tiempo fueron consideradas como un factor fundamental en tanto contribuyen a superar el déficit de mano de obra no calificada que caracteriza al mercado argentino”<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Art. 5. e) punto i.: Derecho al trabajo, a la libre elección del trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial); Arts. 6 y 7: Derecho al trabajo y al goce de condiciones de trabajo dignas. (Pacto de derechos Económicos Sociales y Culturales).

<sup>55</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. Pág. 166.

<sup>56</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. Con cita de Benencia R. y Gazzotti, A, “Migración Limítrofe y Empleo”, en Estudios Migratorios Latinoamericanos, año 10, nro. 31, 1995.

A su vez, “recientes investigaciones sobre mercado laboral e inmigrantes reflejan la ínfima influencia de los trabajadores migrantes en las tasas de desocupación mencionadas”<sup>57</sup>:

Entonces, si bien el discurso público <sup>58</sup> que “inculpa a las migraciones como factor determinante del crecimiento de la desocupación es falso, tiene un fuerte impacto negativo en la actitud de la población nativa frente al migrante. Por un lado, impide que se valore el aporte de los inmigrantes para resolver el déficit de mano de obra no calificada, y por otro, conduce directamente a profundizar la exclusión de los trabajadores migrantes y sus familias”<sup>59</sup>.

A su vez, encuestas realizadas por el “Instituto Nacional de Lucha contra la Discriminación señalaron que el 85 % de los entrevistados piensan que los inmigrantes causan desempleo, y solo el 12.5 % piensan que los inmigrantes no provocan los actuales índices de desocupación. Por lo tanto, se observa como el discurso público ha generado en las clases sociales, y en especial en los estratos bajos de la sociedad, una percepción negativa de las inmigraciones”<sup>60</sup>.

El Estado argentino no es ajeno a este fenómeno. Desde el retorno de la democracia en 1983 y la ratificación de los pactos internacionales de derechos humanos en 1984 trascurrieron más de 15 años durante los cuales no se produjo ningún cambio sustancial de la Ley Nacional de Migraciones. Por el contrario, las modificaciones reglamentarias, sólo consolidaron esta situación, las amnistías sólo fueron paliativos provisorios que causaron más problemas que ventajas y la Convención sobre Trabajadores Migrantes no fue aún ratificada por el Estado argentino.

De esta forma, la obligación contraída por el Estado argentino<sup>61</sup>, está siendo vulnerada, tanto en lo formal como en lo informal. Desde lo formal, a través de un ley que prohíbe proporcionar trabajo u ocupación remunerada, con o sin relación de dependencia, a los extranjeros que residen ilegalmente o que, residiendo legalmente no estuvieran habilitados para hacerlo ni contratarlos, convenir u obtener sus servicios. Desde lo informal, promoviendo a través de un discurso discriminatorio y falso, una actitud negativa en la población que sólo facilita la discriminación, la vulnerabilidad y el sometimiento.

---

<sup>57</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. con cita de Benencia R. y otros, art. citado. “De acuerdo a las tasas de crecimiento obtenidas para la población, oferta laboral y desocupados, la incidencia de los migrantes no parece ser decisiva para explicar los cambios ocurridos en el mercado laboral y, específicamente, en el nivel de desempleo abierto. La oferta laboral creció en 503.000 personas, de las cuales el 70 % son nativos, el 18 % migrantes internos y el 11 % migrantes limítrofes. Del incremento de la oferta laboral, el 31 % (160.000 personas) han sido el crecimiento en el número de desempleados. De este último grupo, el 83 % son nativos, el 10 % migrantes internos y solo el 6.7 % del aumento del desempleo se debe a migrantes de países limítrofes”, en definitiva, es fácil apreciar, que “la presunta contribución de los migrantes limítrofes al crecimiento en el desempleo es bastante pobre”. Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. con cita de Montoya, S. y Pertcará, S., “Los inmigrantes en el mercado de trabajo urbano” Alcances y perspectivas, Documento presentado al Seminario Impacto de la Inmigración en la Sociedad Argentina, Fundación Mediterránea, Buenos Aires, julio de 1995.

<sup>58</sup> Más adelante este informe, describiremos detalladamente el problema del discurso público de contenido discriminatorio hacia los inmigrantes.

<sup>59</sup> Los derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. Pág. 167.

<sup>60</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. con cita de INADI, Investigación Diagnostica, julio de 1999, inédita.

<sup>61</sup> Obligación de garantizar el ejercicio del derecho a trabajar, sin discriminación alguna por motivo de origen nacional art. 5 inc. e; pto. I Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y arts. 2 y 6 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales –al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Finalmente, cabe destacar las condiciones absolutamente precarias en las que trabajan los inmigrantes en nuestro país.

“El trabajador migrante recién llegado está en condiciones de aceptar condiciones de contratación más desventajosas que las de un trabajador con más antigüedad en la zona. Además, si a la situación descripta se le suma el estado de vulnerabilidad por falta de documentación que soportan los trabajadores migrantes, se explica por qué se ven obligados a aceptar condiciones que son rechazadas por un trabajador nativo o extranjero con residencia legal”<sup>62</sup>.

“Así se ha creado un verdadero mercado de trabajo ilegal donde inmigrantes ofrecen su mano de obra para trabajos precarios por sueldos extremadamente bajos y en condiciones infrahumanas. Estas personas pueden llegar a cobrar menos de cinco pesos (U\$S 5) por un día entero de trabajo encerrado en un taller de costura. Obviamente trabajan sin ningún tipo de garantías, cobertura médica, seguridad e higiene, descanso, etc..”<sup>63</sup>.

“Con todo, en términos generales se puede apreciar la situación real de la gran mayoría de los migrantes. Por un lado, la gran inestabilidad en la tareas que realizan, y por otro, la mayor proporción de trabajadores sin una cobertura social apropiada, principalmente, por la falta de contratos de trabajo, dan una pauta concreta del tipo de inserción en el mercado laboral, en una situación de total precariedad laboral”<sup>64</sup>.

Entendemos que esta circunstancia de precariedad laboral del inmigrante está ligada a la política del Estado al respecto, y prueba de ello es que la República Argentina no ha ratificado los Convenios 97 y 143 de la Organización Internacional del trabajo, de protección a los trabajadores migrantes.

### **Derecho a la educación**<sup>65</sup>

“La incidencia de la comunidad inmigrante en el sistema educativo argentino es muy reducida. A nivel nacional, los extranjeros conforman el 1.2% de la población en edad escolar. En la ciudad de Buenos Aires, resultan el 4.1%; en el gran Buenos Aires el 1.6%; y en el resto de la provincia de Buenos Aires el 0.9%”<sup>66</sup>.

“Del total de la matrícula escolar, la población extranjera conforma el 1.4 %. Sin embargo, a pesar de que la incidencia es tan insignificante y pareciera no tener relevancia, existen normas y prácticas que provocan la exclusión o la restricción de los niños migrantes del sistema educativo”<sup>67</sup>.

La Ley Nacional de Migraciones dispone en su art. 102 que "los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, solamente podrán admitir como alumnos a aquellos extranjeros que acrediten, para cada

<sup>62</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. Pág. 168.

<sup>63</sup> Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. Pág. 168 con cita de Diario “La Razón”, del día 17 de julio de 1999. Desde la 6 de la mañana hasta las 5 de la tarde suelen esperar en total unas 150 personas, para que alguien les ofrezca un trabajo por día.

<sup>64</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. Pág. 170.

<sup>65</sup> Art. 5. e. v) El derecho a la educación y a la formación profesional (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial), Art. 13: Derecho a la Educación (Pacto de derechos Económicos Sociales y Culturales).

<sup>66</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. Pág. 170 con cita de Ameigerras, Aldo Rubén, “Una aproximación al impacto de las inmigración en la estructura del Sistema Educativo Argentino”, Informe para el Seminario: Impacto de la Inmigración en la Sociedad Argentina, OIM, junio de 1995, p.11.

<sup>67</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. Pág. 170.



curso lectivo su calidad de `residentes permanentes' o `residentes temporarios', debidamente habilitados a tales efectos"

Esta norma impide de forma expresa el acceso a la educación de toda persona que carezca de documentación argentina, lo cual no sólo incluye "ilegales" sino todo aquel que ha iniciado los trámites respectivos y que por alguna de las numerosas trabas burocráticas, o de costos no ha cumplido con la totalidad del trámite.

Pero además, esta disposición no sólo obstaculiza el acceso a la educación de los menores migrantes, sino que viola expresamente las leyes de educación común (1.420), la Ley Federal de Educación (art.3 y 8), la Constitución Nacional (art. 14) y diversos tratados de derechos humanos. En especial el art. 13 del Pacto de Derechos económicos Sociales y Culturales por el cual el Estado argentino se comprometió a reconocer el derecho de toda persona a la educación.

Organismos de Derechos Humanos e instituciones que se dedican a la atención de los inmigrantes en Argentina, tienen conocimiento de cientos de casos en los cuales se ha impedido el acceso a la educación primaria y secundaria a familias sin documentación argentina actualizada.

En los casos de escuelas primarias, por el esfuerzo que vienen realizando estas instituciones dedicadas al asesoramiento de inmigrantes generalmente se logra realizar las inscripciones de niños indocumentados a través de contactos directos con los directores de colegios. Sin embargo la falta de una regulación específica mantiene estas prácticas dentro de la discrecionalidad de cada autoridad.

A título de ejemplo, "en el mes de marzo de 1996 la Gobernación de Tierra del Fuego aprobó una resolución que prohíbe que menores indocumentados estén en las escuelas. Esa resolución provocó la expulsión de por lo menos 55 menores de escuelas de la región, violando flagrantemente el derecho a la educación de todos estos niños. Debido a las actuaciones del Consulado Chileno y gestiones realizadas en la Dirección Nacional de Migraciones, algunos de estos casos fueron resueltos, mientras que en otros , los niños no pudieron seguir estudiando"<sup>68</sup>.

"La prohibición de otorgar certificados a menores indocumentados, no solamente los priva del reconocimiento de sus esfuerzos y de los beneficios sociales y económicos de la educación, sino que se les impide continuar sus estudios más allá del nivel básico"<sup>69</sup>.

"En este sentido, las autoridades administrativas cumplen con estrictez la ley de migraciones. Los funcionarios de la Dirección de Enseñanza Media de la provincia de Córdoba restringen el ingreso de los chicos extranjeros que no acreditan certificados de residencia de la Dirección Nacional de Migraciones, tal como lo exige, según señalan, la ley de migraciones. De esta forma, los hijos de los inmigrantes que no están en regla heredan la ilegalidad de los padres"<sup>70</sup>.

"Esta disposición de la Ley de Migraciones es invocada para justificar la obstaculización de la educación secundaria a muchos menores. En este sentido, organismos de derechos humanos y varias otras instituciones han recibido numerosos casos de personas que no han podido mandar a sus hijos a escuelas secundarias. En algunos de ellos, no se ha podido resolver el problema pero en otros, a través de gestiones ante ciertos departamentos de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, o directamente en ciertas escuelas, se ha logrado conseguir la

<sup>68</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op..Cit. Pág. 171.

<sup>69</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op..Cit. Pág. 171.

<sup>70</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op..Cit. Pág. 171 con cita de Diario "La Voz", Córdoba, 11 de abril de 1999.

inscripción”<sup>71</sup>. Esto demuestra que las prácticas son muy variadas y las resoluciones dependen de la discrecionalidad del empleado público en cada caso. La inexistencia de una normativa única, aumenta la discrecionalidad y la discriminación.

Asimismo, y como producto de la campaña xenófoba desatada en el país –que describiremos posteriormente–, en las escuelas muchos hijos de inmigrantes son insultados con el mote de “ilegal”, “indocumentado”, “boliviano”, “paraguayo”, “peruano”, acompañados de adjetivos peyorativos.

Lo grave de estos hechos es que son tolerados, por omisión, por el Estado que, a pesar de conocerlos, no tiene una política educativa activa para encauzar debidamente el problema desde la formación docente, contradiciendo el art. 7 de la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial.

Como ya dijéramos, obstaculizar el acceso a la escuela primaria viola no sólo el art. 5. e. V) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el art. 13 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, sino también la propia legislación nacional.

Un aspecto positivo a señalar en relación con el derecho a la educación, es la Ley N° 203 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta norma establece que "en los establecimientos educativos dependientes del gobierno de la ciudad, se inscribirá provisoriamente a los alumnos/as menores de 18 años que, por sí o por sus representantes legales lo soliciten, aún cuando no cuenten con el documento nacional de identidad correspondiente".

Sin perjuicio de resaltar lo positivo de normas como la Ley N° 203, debemos destacar que en la práctica, esta disposición legal ha tenido muy poca eficacia. Hasta el momento, ha habido numerosas denuncias por parte de inmigrantes a los que no le han permitido inscribir a sus hijos en las Escuelas dependientes del Gobierno de la Ciudad, por causa de su falta de documentación<sup>72</sup>.

En este sentido, es evidente la responsabilidad internacional del Estado Argentino. Es destacable una iniciativa legal como la mencionada, pero si en la práctica la norma resulta ser ineficaz, le corresponde al gobierno tomar todas las medidas que estén a su alcance para revertir la situación y hacer efectivos los derechos garantizados en la ley. El reconocimiento normativo no garantiza la eficacia del derecho.

Similar es la situación en el caso de las Universidades Nacionales. Si bien las normas permiten que las personas que poseen la residencia precaria o la residencia permanente pueden acceder a un estudio universitario, en los establecimientos se encuentran con obstáculos casi insalvables para poder efectivamente ingresar a ellos<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. Pág. 171. Ver además Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina 1997, Eudeba- CELS. Buenos Aires. 1998. Pág. 223.

<sup>72</sup> La Resolución 2315/00 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, dictada con fecha 2 de noviembre de 2000, describe claramente las numerosas denuncias que ha recibido ese organismo, en razón de la negativa de las autoridades escolares a inscribir a los niños/as que no posean la documentación correspondiente.

<sup>73</sup> Mencionaremos como ejemplo que en la Universidad de Buenos Aires (UBA), al inmigrante le exigen el certificado de la residencia precaria para inscribirlo. A su vez, para obtener la residencia precaria con fines de estudio, le es exigido un comprobante que certifique que está inscripto en la Universidad. Lógicamente, esta circunstancia termina impidiendo su ingreso a dicha institución para realizar una carrera universitaria. En la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), sus autoridades no cumplen en la práctica ni siquiera la restrictiva Ley de Migraciones, puesto que se niegan a inscribir a quienes, según la norma, están habilitados a tal fin.

## Derecho a la salud<sup>74</sup>

“Tal como en el caso de la educación, existen muchas ideas contradictorias sobre cuál es el peso de los inmigrantes en el sistema de salud de la Argentina. De hecho, en términos globales, la incidencia de la comunidad inmigrante es reducida. En ella, tiene el peso más significativo el grupo materno-infantil, que en su mayoría consiste en inmigrantes legales o personas que tienen la posibilidad de legalizarse”<sup>75</sup>.

“En relación al tema de salud, la Ley Nacional de Migraciones es muy clara en su afirmación de la necesidad de atender a los inmigrantes cualquiera sea su situación legal en el país. Sin embargo, también es muy clara en requerir que los empleados verifiquen la documentación de todos los que llegan a los hospitales y lugares de atención y hagan un informe casi inmediato a las autoridades migratorias”<sup>76</sup>.

Así, “el artículo 103 de la ley Nacional de Migraciones dice: ‘Las instituciones hospitalarias o asistenciales, ya sean públicas, nacionales, provinciales o municipales, o las privadas, cualquiera sea la forma y estructura que tengan, deberán exigir a los extranjeros que solicitaren, o a aquellos a quienes se les prestare asistencia o atención, que acrediten identidad y justifiquen, mediante constancia hábil su permanencia legal en la República. Cuando no los poseen -sin perjuicio de su asistencia o prestación- quedarán obligados a comunicar, dentro de las veinticuatro (24) horas a la autoridad migratoria, los datos filiatorios y el domicilio de los mismos’”.

Esta norma coloca a los empleados hospitalarios como verificadores de la situación migratoria de sus pacientes y los pone en una obligación de denunciar a los indocumentados. Para evitar este trámite o por otro motivo, en ocasiones se deniega simplemente el servicio a los indocumentados<sup>77</sup>.

“En general, los hospitales atienden los casos simples y no hacen el informe a la autoridad migratoria, sin embargo la atención es problemática en cuanto a estudios especiales, medicamentos y cirugías de alto riesgo. Esto se ha verificado en casos de personas que no tienen radicación y también con personas radicadas que todavía no han conseguido sus DNI (Documento Nacional de Identidad)”<sup>78</sup>.

“En efecto, según datos brindados por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, una de las principales preocupaciones de la comunidad migrante limítrofe es, precisamente, la falta de atención en los centros públicos de atención, cuando aquella atención requiere estudios especiales, algún tipo de intervención quirúrgica, cirugías de alto riesgo, entre otras”<sup>79</sup>.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, si bien se ha dictado una ley más acorde a las obligaciones internacionales del Estado (Ley N° 154, del 16 de febrero de 1999)<sup>80</sup>, en la realidad sucede igual que con el derecho a la educación. La existencia de la norma

<sup>74</sup> Art.5. e. IV) Derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial); Art.12 : Derecho a la Salud (Pacto de derechos Económicos Sociales y Culturales).

<sup>75</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. Pág. 172 con cita de Couto Diana y Osorio, María Emilia, “El impacto de las inmigraciones en los servicios de salud de la Argentina, Informe para el Seminario: Impacto de la inmigración en la Sociedad Argentina, OIM, junio de 1995, p.15.

<sup>76</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. Pág. 172.

<sup>77</sup> En efecto, esta es la situación que se verifica en las diversas denuncias presentadas ante organismos de derechos humanos y Defensorías del Pueblo.

<sup>78</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. Pág. 173.

<sup>79</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op. Cit. Pág. 173.

<sup>80</sup> Esta norma garantiza el derecho a la salud a todas las personas sin excepción, sean residentes o no residentes de la Ciudad de Buenos Aires.

no garantiza el acceso real de todos los inmigrantes al derecho a la salud, los hospitales continúan con sus prácticas discriminatorias.

En este sentido, son numerosas las denuncias que se han presentado ante el mencionado organismo. En los hospitales de la ciudad de Buenos Aires, sus directores han emitido sendas instrucciones operativas para impedir la atención, más allá de los casos urgentes, de personas que carezcan de documentos<sup>81</sup>. A su vez y siguiendo la misma fuente de información, de ciertas denuncias surge que, aún en los casos de embarazo les es negada la atención hospitalaria a las personas que carecen de su documentación<sup>82</sup>. Asimismo, en los casos de migrantes afectados por enfermedades que requieren tratamientos periódicos, como puede ser el caso de pacientes oncológicos o afectados con el virus del HIV, la situación es similar a la descripta anteriormente<sup>83</sup>. Esta práctica restrictiva y discriminatoria no ha variado con el cambio legislativo en la Ciudad de Buenos Aires, y se mantiene en la actualidad<sup>84</sup>.

“En la provincia de Buenos Aires, la situación de los migrantes y el acceso a la salud empeora ya que se encuentra en vigencia una Resolución del Ministerio de Salud de la provincia, que establece que “se impide el acceso a los servicios de salud a aquellos extranjeros con radicación permanente que no se han nacionalizado”<sup>85</sup>.

En este supuesto es clara la violación del art. 5.e.IV.) (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que establece la obligación del Estado de garantizar –sin distinción basada en el origen nacional– el derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales, y el art.12 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que dispone que los estados partes del pacto reconocen los derechos de toda persona a disfrutar el nivel más alto de salud física y mental.

### **Derecho a la vivienda<sup>86</sup>**

La Ley Nacional de Migraciones a lo largo de su extenso articulado crea una obligación legal de denunciar la existencia de una persona extranjera sin permiso de residencia ante la autoridad migratoria.

En cuanto al derecho a la vivienda protegido en el Art. 11. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cabe mencionar que el Art. 32 de la Ley

---

<sup>81</sup> Actuaciones de la Defensoría del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires: denuncia nro. 1359/99, referente a la falta de atención de personas que no poseen sus documentos en el hospital “Pineró”. Denuncia nro. 765/99, referente a la orden del director del hospital “Santojiani” de no atender a personas indocumentadas.

<sup>82</sup> Defensoría del Pueblo, denuncia nro. 1713/99: referida a la falta de atención hospitalaria de una mujer que tenía varios meses de embarazo, por falta de documentación.

<sup>83</sup> Defensoría del pueblo de la Ciudad, denuncia nro. 1184/98, caso de una mujer peruana indocumentada portadora de HIV, que no se le realizan los estudios respectivos en el hospital “Muñiz.

<sup>84</sup> La Resolución N° 2470/00 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires es clarividente respecto de la discriminación sufrida por inmigrantes en el acceso a la salud en los Hospitales dependientes del Gobierno de la Ciudad. Al mencionar los problemas que sufren, el Organismo menciona: “1. Falta de respuestas adecuadas y eficaces por parte de la Secretaría de Salud, con relación al acceso a la salud sin discriminación; 2. La práctica de diversos hospitales de negar atención en virtud de la situación migratoria del paciente; 3. La utilización del inmigrante como grupo al que se le puede exigir el pago de determinadas o supuestas tasas, o pago de servicios hospitalarios; 4. La exigencia de documentación argentina para la realización de estudios relacionados con tratamientos programados”.

<sup>85</sup> Los Derechos Humanos de los Migrantes. Op, Cit. Pág. 173 con cita de Resolución del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, nro. 2866/90.

<sup>86</sup> Art. 5. e. iii) Derecho a la vivienda (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial); Art. 11: Derecho a la vivienda (Pacto de derechos Económicos Sociales y Culturales).

Nacional de Migraciones prohíbe "proporcionar alojamiento a título oneroso a los extranjeros que se encuentren residiendo ilegalmente en el país" y obliga a denunciar a la autoridad migratoria "cuando se proporciona a título gratuito o benéfico".

Esta prescripción expone a los inmigrantes a constantes amenazas por parte de sus locadores que los obliga en la mayoría de los casos a aceptar costos desproporcionados o condiciones indignas al momento de procurarse una vivienda.

En cuanto a la obligación para quienes otorguen alojamiento a título gratuito o benéfico la obligación de denuncia afecta particularmente a las acciones de las iglesias (Caritas, Ejército de Salvación y otros hogares) limitando la actuación que las mismas tienen en el otorgamiento de alojamiento a las inmigrantes, que es parte específica de las funciones de dichas instituciones.

El ordenamiento jurídico argentino comprende numerosas normas que establecen el fin social de la vivienda, y disponen, a través del Sistema Federal de Vivienda, distintos procedimientos tendientes a facilitar el acceso a la vivienda a la población de recursos económicos insuficientes. En la práctica, esta política social es verdaderamente inaccesible para inmigrantes que no hayan finalizado el trámite migratorio.

Así, la Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires establece, lamentablemente, que uno de los requisitos exigidos para tener la posibilidad de acceder a esos beneficios es el de poseer el documento de identidad argentino. Como señala la Defensoría del Pueblo de esa Ciudad, de esta forma se "...impide que una persona que por causa de la burocracia estatal y de su situación de marginalidad no posee tal requisito, quede automáticamente excluida de la posibilidad de postularse a un plan de vivienda...De esta manera, lo que en apariencia podría constituir un requisito formal...en la práctica se traduce como un impedimento que afecta el aspecto sustancial del derecho a la vivienda y restringe, de forma manifiesta e injustificada, la capacidad real de acceso (...) asimismo, debemos destacar que la exigencia de contar con un documento nacional argentino ha sido impuesta por la Comisión Municipal de la Vivienda por vía reglamentaria, no es un requisito que surja de la ley y, por los efectos jurídicos que provoca, constituye un acto administrativo irrazonable cuya consecuencia inmediata es la discriminación de un sector importante de la población"<sup>87</sup>.

### **Derecho a fundar sindicatos y a sindicarse<sup>88</sup>**

El carácter de "ilegales" de los trabajadores inmigrantes indocumentados no les permite sindicalizarse<sup>89</sup>, vulnerándose asimismo las normas nacionales e internacionales que garantizan la libertad sindical (art. 14 bis de la Constitución Nacional, Convenio 87 de la OIT, y el propio art. 5 inc. e, punto II, de la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial).

Es de resaltar que el Convenio 87 de la OIT sobre libertad sindical es parte del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8.3), y como tal, tiene jerarquía constitucional.

Por su parte, y ya para el caso de inmigrantes "legales", la ley 23.551 de Asociaciones Sindicales señala en su título preliminar, artículo 7 que "Las asociaciones sindicales no podrán establecer diferencias por razones ideológicas, políticas, sociales, de credo, nacionalidad, raza o sexo, debiendo abstenerse de dar un trato discriminatorio a los

<sup>87</sup> Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires; Resolución 2370/00, del 9 de noviembre de 2000.

<sup>88</sup> Art. 5. e. ii) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

<sup>89</sup> No obstante la imposibilidad legal de afiliarse a sindicatos de rama o actividad, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), a través de su Departamento de Migraciones, afilia en forma directa a los trabajadores inmigrantes sin distinción de nacionalidad y condición laboral.

afiliados”, pero esta disposición se ve vulnerada por la misma ley, ya que en su capítulo IV referido a la Dirección y administración, prescribe en su Art.18 *in fine* que el setenta y cinco (75%) de los cargos directivos y representativos deberán ser desempeñados por ciudadanos argentinos, el titular del cargo de mayor jerarquía y su reemplazante estatutario deberán ser ciudadanos argentinos.

Así se ve la intención inherentemente discriminatoria para con los que no son ciudadanos argentinos, ya que no pueden acceder expresamente a los cargos de mayor jerarquía y además está limitada su participación a los cargos directivos a un máximo del veinticinco por ciento del total de los cargos.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, ha expresado que “En muchas legislaciones se establece como condición para poder ser elegido para el para el desempeño de funciones sindicales, tener la nacionalidad del país respectivo. A veces, este requisito rige sólo para una determinada proporción de los responsables sindicales, o su aplicación se hace más flexible al existir reciprocidad entre países o las autoridades competentes están habilitadas para hacer excepciones. Disposiciones demasiado rigurosas relativas a la nacionalidad podrían entrañar el riesgo de que algunos trabajadores se vean privados del derecho de elegir libremente a sus representantes; por ejemplo, podrían resultar perjudicados los trabajadores migrantes que trabajan en sectores donde representan una parte considerable de los afiliados. A juicio de la Comisión, la legislación nacional debería permitir a los trabajadores extranjeros el acceso a las funciones como dirigente sindical, por lo menos tras haber transcurrido un período razonable de residencia en el país de acogida. Existen además otros instrumentos adoptados por la OIT que brindan orientaciones al respecto: así, por ejemplo, en el artículo 10 del Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), se establece que los trabajadores migrantes deben disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato, en particular en el campo de los derechos sindicales; por otra parte, en el párrafo 2, g), de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1975 (núm. 151), se menciona que la igualdad de oportunidades y de trato debe referirse, entre otros aspectos, a las posibilidades de ocupar cargos en los sindicatos” (Libertad Sindical y Negociación Colectiva; OIT, 1994).

Esta discriminación no se condice con la política de Estado económicamente integradora de la región (MERCOSUR) y, asimismo, se contradice con la propia voluntad integradora de la clase trabajadora regional.

### **Derecho a la libertad ambulatoria<sup>90</sup>**

En relación con este derecho, cabe destacar que el art. 19 de la ley migratoria argentina faculta a la Dirección Nacional de Migraciones a condicionar la permanencia de un extranjero en determinada zona del país, limitando arbitrariamente el derecho a la libre circulación de las personas extranjeras legalmente residiendo en Argentina.

### **Recientes agresiones a la colectividad boliviana<sup>91</sup>**

<sup>90</sup> Art. 5, inc. d., punto i): El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado; Art. 5, inc. d., punto ii) El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial); Art. 12. Libertad de entrar, circular y salir del país (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

<sup>91</sup> Los hechos que se relatan a continuación fueron denunciados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en una presentación realizada el 17 de julio de 2000 por el CELS y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

El 22 de mayo del año 2000 tres familias de "quinteros"<sup>92</sup> bolivianos residentes en Los Cardales, Partido de Exaltación de la Cruz, Provincia de Buenos Aires, fueron agredidas por una banda de 12 personas fuertemente armada que entró en sus casas a la madrugada al grito de "policía". Los agresores estaban encapuchados. Además de golpearlas, torturaron a las víctimas dándoles corriente eléctrica en los testículos y amenazaron con lastimar a los niños.

Una vez dado a conocer este ataque, que tuvo una escasa cobertura de prensa, los bolivianos denunciaron que durante los últimos 40 días habían sido objeto de 19 ataques de las mismas características.

Así, los quinteros relataron algunos hechos anteriores que no habían sido denunciados oportunamente. Aún no existen datos claros sobre la cantidad real de ataques anteriores. Aparentemente se trataría de 79 ataques de los cuales sólo 21 fueron denunciados a la justicia<sup>93</sup>. Los bolivianos también denunciaron dos homicidios en similares características que aún no fueron aclarados<sup>94</sup>.

Posteriormente, y ante la falta de adopción de medidas de protección y especialmente ante la ausencia de toda medida de prevención, se produjeron nuevas agresiones.

El segundo de los hechos que tuvo mayor repercusión pública ocurrió el 23 de junio del mismo año. En esa oportunidad una banda atacó a otra familia en Matheu, partido de Escobar en la zona norte del Gran Buenos Aires. Al igual que en los hechos anteriores, torturaron y amenazaron a las víctimas, mientras las insultaban gritándoles "bolivianos de mierda vuelvan a su tierra".

Desde entonces los quinteros bolivianos de la zona están aterrorizados y numerosas familias asentadas allí desde hace 25 años decidieron iniciar su éxodo a lugares que consideran más seguros<sup>95</sup>.

Como señalamos anteriormente, la sucesión de los ataques se produjo como consecuencia de la falta de acción de las autoridades responsables. Con posterioridad a los primeros ataques, no se adoptó ninguna medida de protección de la colectividad boliviana. No se decidió tomar ninguna medida de prevención y fue esta ausencia de prevención lo que habilitó a los delincuentes a perpetrar los segundos ataques.

No se viabilizaron los medios para facilitar el esclarecimiento de los hechos. Especialmente no se garantizó oportunamente la seguridad de los denunciantes que pusieran en conocimiento de las autoridades los hechos anteriores. Por ello, si bien las autoridades tienen conocimiento de que existe un número aún indeterminado de incidentes sin denunciar, aún las víctimas no han sentido su integridad física debidamente garantizada y por ello no los han puesto en conocimiento de la justicia.

Por otra parte a pesar de que existen varios procesos judiciales abiertos a fin de investigar y sancionar a los responsables, no resulta aún clara la voluntad de impulsar la aplicación de la Ley Antidiscriminatoria que sancionaría a los responsables por el móvil racista. En este sentido, el fiscal que investiga una de las causas, Juan Maraggi (Fiscalía Nro.2, Departamento Judicial de Campana) ha manifestado reiteradamente que "son

---

<sup>92</sup> Agricultores que se dedican fundamentalmente a la cosecha y comercialización de hortalizas y verduras.

<sup>93</sup> Por su parte el INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) sostiene que sólo un 30% de los hechos han sido denunciados a la justicia. Cf. INADI, Denuncia B/303, Dossier de Trabajo. En el mismo documento el INADI da cuenta de un relevamiento de 59 casos.

<sup>94</sup> Diario Clarín, 24 de junio de 2000.

<sup>95</sup> INADI, Denuncia B/303, Dossier de Trabajo. Cf. Diario Página/12, 26 marzo de 2000.

grupos dedicados exclusivamente a obtener dinero de estos robos. No creo que haya otros motivos. Lo que pasa es que le tomaron el gusto a la tortura"<sup>96</sup>.

Sin embargo, como lo mencionamos anteriormente, estos hechos no son aislados, son el resultado de una política estatal que viola sistemáticamente derechos de los inmigrantes. Por ello no es suficiente la adopción de medidas puntuales que tiendan exclusivamente a esclarecer estos hechos, si no se adoptan medidas de prevención ni se impulsan las reformas de fondo en la normativa migratoria.

La obligación que pesa sobre todo funcionario público de denunciar a un residente ilegal, a la que hicimos referencia, inhibe a los inmigrantes en general a usar las instancias públicas. La amenaza de ser denunciados ante las autoridades migratorias es el elemento fundamental por el cual los bolivianos no denunciaron los hechos objeto de la presente petición. Las víctimas en estos casos tenían miedo, incluso porque los agresores se presentaban como policías<sup>97</sup>.

Los inmigrantes en Argentina no perciben a las autoridades públicas, incluyendo a la policía y a la justicia, como una instancia de denuncia y protección sino por el contrario como una amenaza. Así lo regula la ley de migraciones, y la práctica en la materia demuestra su aplicación.

## **EL DISCURSO OFICIAL, LA DISCRIMINACIÓN, Y LA PRENSA**<sup>98</sup>

Los discursos transmitidos a la sociedad a través de los medios masivos de comunicación en relación con los inmigrantes –en el transcurso de los últimos años– han tenido una profunda connotación discriminatoria, básicamente hacia las personas que migran desde los países limítrofes. Este discurso ha sido producido tanto por algunos profesionales de la información, como también a través de las declaraciones efectuadas por altos funcionarios públicos.

Al respecto, se ha señalado que “El discurso público, especialmente el discurso periodístico de los medios gráficos, es uno de los ámbitos en el cuales se debate la cuestión migratoria, con prácticas que contribuyen a estigmatizar a los inmigrantes bolivianos y peruanos”<sup>99</sup>.

### **El discurso oficial**<sup>100</sup>

Todo un capítulo se merece el problema que plantea el discurso utilizado por las máximas autoridades del gobierno argentino acerca del tema de los inmigrantes y la normativa migratoria<sup>101</sup>. Es necesaria y oportuna la introducción del problema del discurso oficial en el presente informe, ya que el tenor discriminatorio utilizado en el discurso oficial (especialmente durante la presidencia anterior) es claramente contrario

<sup>96</sup> Diario Página/12, 24 de junio de 2000.

<sup>97</sup> INADI, Denuncia B/303, Dossier de Trabajo.

<sup>98</sup> Para un desarrollo en extenso ver: Derechos Humanos en Argentina. Informe 2000. Eudeba-CELS. Buenos Aires. 2001. Capítulo Inmigrantes y Refugiados. (por Enrique Oteiza). Pág. 315.

<sup>99</sup> Corina Courtis, Fernanada Longo, Juana Kweitel; *EL DISCURSO PÚBLICO DISCRIMINATORIO ANTI-INMIGRACIÓN, El estado de la discusión legal sobre las herramientas para combatirlo*; artículo basado en el debate realizado en el Foro “Prensa e Inmigración”, Mimeo.

<sup>100</sup> Este capítulo responde a lo establecido por el Comité contra la Discriminación Racial en: General guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted by States Parties under Article 9, Paragraph 1, of the Convention. Article 7. chapter C. (a): "On the role of the state media in the dissemination of information to combat racial prejudices which lead to racial discrimination and to inculcate better understanding of the purposes and principles of the above-mentioned instruments".



al espíritu de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

Debe destacarse que los dichos y los actos de tinte discriminatorio emanan de los funcionarios de más alta jerarquía del poder ejecutivo nacional (entre ellos el ex vicepresidente de la Nación Dr. Carlos Ruckauf, actual Gobernador de la Provincia de Buenos Aires).

Resulta evidente que esta circunstancia es contraria al fundamento de la Convención, es decir, las medidas y actos emanados desde el propio gobierno para eliminar la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones, así como prevenir y combatir las practicas racistas para así promover el entendimiento entre las razas.

Son numerosas las declaraciones de contenido discriminatorio que se efectuaron en el marco del envío al Congreso por parte del Poder Ejecutivo del proyecto de ley que modificaría la ya de por sí discriminatoria Ley Nacional de Inmigración. Este proyecto no sólo no reemplazaba a la ley vigente sobre inmigración (la denominada ley Videla), sino que le agregaba ribetes aún mas represivos y violatorios de derechos humanos fundamentales.

En este sentido, en un periódico<sup>102</sup> se podían leer las siguientes declaraciones del presidente Menem: “Muchas veces llegan indocumentados y se organizan en bandas”, y continuaba diciendo que “ a partir de ahora aquellos que no estén documentados como corresponde tendrán que abandonar el país “ .

Ese mismo día –también en el diario Clarín– el ex Director Nacional de Migraciones, Hugo Franco , declaró: “ En la Capital Federal se extranjerizó el delito”, y luego agregó que la indocumentación “genera marginalidad, y esta marginalidad produce delito”. El mismo funcionario, quien era en ese entonces la más alta autoridad de la Dirección Nacional de Migraciones, aseguró –sin citar fuente estadística alguna– que en la capital federal “mas del 60% de los delitos como arrebatos y robos de auto-estéreo son cometidos por extranjeros”.

En el Diario Popular –el día 20 de enero– se pueden leer declaraciones del entonces Vicepresidente de la Nación Dr. Carlos Ruckauf (actualmente es el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, donde vive la mayoría de los inmigrantes latinoamericanos), quien señala que el Proyecto oficial “es parte de un fuerte combate a la inmigración ilegal, contra los que llegan al territorio nacional sin cumplir los requisitos de legalizarse, penetran al mercado de trabajo y compiten deslealmente con el obrero argentino”.

### **Los medios masivos de comunicación<sup>103</sup>**

Como ya adelantáramos, algunos medios masivos de comunicación no sólo reproducen discursos oficiales de un marcado carácter discriminatorio, sino que son ellos mismos los que producen ese tipo de alocuciones.

Recordemos, en relación con esta circunstancia, que la Convención no solo prohíbe la discriminación racial por parte de las autoridades gubernamentales, sino que también prescribe que “que cada Estado parte prohibirá y hará cesar por todos los medios

<sup>102</sup> Clarín, 21 de enero de 1999.

<sup>103</sup> Este capítulo responde a lo establecido por el Comité contra la Discriminación Racial en: General guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted by States Parties under Article 9, Paragraph 1, of the Convention. Article 7. chapter C. (b): "On the role of the mass information media, i.e. the press, radio and television, in the publicizing of human rights and disseminating information no the purposes and principles of the above-mentioned human rights instruments".

apropiados, incluso si lo exigieran las circunstancias, medidas legislativas, la discriminación racial practicada por personas, grupos y organizaciones” (art. 2.1.d).

Cabe aclarar en este punto, que la debida actuación del Estado en relación con los discursos discriminatorios en nada afecta el derecho a expresarse libremente sin censura previa. En casos como el que expondremos en el acápite siguiente, en el cual cifras y estadísticas han sido tergiversadas con un claro objetivo discriminatorio, correspondería que el Estado intervenga de manera de corregir esa información y, consecuentemente, evite que la propagación de información errónea con fines discriminatorios genere consecuencias no deseadas por la Convención.

### **Un caso alarmante durante el año 2000. La Revista La Primera<sup>104</sup>.**

Un ejemplo de la aparición del discurso discriminatorio y racista en la prensa gráfica durante el año 2000 fue la nota publicada en la revista *La Primera de la Semana* en (“La invasión silenciosa”. *La Primera de la Semana*. Año 1, No. 3, 4 de abril de 2000). Desde el título y la tapa de la revista llama la atención la connotación racista del artículo, expresada de manera explícita.

Los inmigrantes limítrofes serían, según el editorial –firmado por el director de la revista, Daniel Hadad–, “la familia desgraciada” subsidiada por el “hermano mayor, rico y poderoso” (la Argentina). Se habla de familiares desgraciados y familiares ricos, es decir, relaciones de poder asimétricas.

El uso de los títulos y subtítulos muchas veces no se corresponde con el contenido del texto que acompañan. Son títulos engañosos, que buscan provocar una impresión que luego no aparece sostenida o fundamentada en el texto (Ej.: “No hay vacantes para argentinos”, pág. 7, título del recuadro sobre las escuelas públicas)<sup>105</sup>.

Abundan las cifras, datos y estadísticas falsas o no identificadas o sacadas de contexto, que en su conjunto apuntan a sobredimensionar el fenómeno inmigratorio y a sostener la idea de la “invasión” no percibida (=silenciosa), sobre la cual el artículo se propone advertir.

A lo largo de todo el artículo, se los describe siempre con connotaciones negativas: ilegales; indocumentados; invasores. Se les atribuyen desde rasgos físicos específicos (“caras aindiadas... sin dolor, pena ni enojo” p. 8); hasta atributos de comportamiento y personalidad (“agachan la cabeza... tienen mirada huidiza”, p. 9; “silenciosos, obedientes, infatigables”, p. 10) que colaborarían a la construcción de un estereotipo homogéneo y sin fisuras.

Se los distingue, además, por su modo de inserción en el mercado laboral argentino, como si ese modo de inserción fuera el resultado de sus características personales, y no el lugar que la estructura política y socioeconómica deja para ellos (son “albañiles y sirvientas”; “trabajan por lo que les dan... jamás protestan”, p. 10). Cuestiona sus costumbres culturales o de convivencia, o las que se ven obligados a asumir por las condiciones de vida que tienen en el país (“promiscuos, conviven 35 en una pieza”, p. 8; “viven en pensiones y hoteles miserables”; “para ellos, el infierno es el paraíso”).

<sup>104</sup> Este apartado reproduce un extracto del artículo de Corina Courtis, Fernanada Longo, Juana Kweitel; *EL DISCURSO PÚBLICO DISCRIMINATORIO ANTI-INMIGRACIÓN, El estado de la discusión legal sobre las herramientas para combatirlo*; artículo basado en el debate realizado en el Foro “Prensa e Inmigración”, Mimeo.

<sup>105</sup> Recordemos, en este punto, las estadísticas señaladas en el acápite referente al derecho a la educación (Art. 5.e.v de la Convención).

Se construye un estereotipo de todo el grupo a partir de rasgos aislados siempre de valor negativo, y se esencializan sus diferencias con los demás (los "normales", los "argentinos"). Se enfatizan particularmente rasgos asociados a la falta de higiene (el "mal olor, la basura y las peleas callejeras"; "olor insoportable"; "olor penetrante"; "comen parados y en la calle"; "defecan y orinan en la calle").

Ante la aparición de esta nota, las autoridades públicas no desmintieron los datos falseados, ni se ocuparon de proporcionar información fidedigna.

## **REFUGIADOS**

Los refugiados debido a su situación particular conforman un grupo especialmente vulnerable. La República Argentina es un Estado parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y del Protocolo de 1967.

En cuanto a la regulación interna de procedimiento necesario para el trámite de las solicitudes de refugio, debemos mencionar, que si bien el CEPARE da trámite a todas las peticiones que le sean presentadas, existe morosidad en el tratamiento y resolución de las solicitudes de aquellos que demandan el otorgamiento formal de "status" de refugiado en el marco de la Convención. Por otra parte esta Comisión, que funciona en la órbita de la Dirección Nacional de Migraciones, carece de la especialidad necesaria para tratar con la compleja problemática de los refugiados.

Se estima que en promedio el trámite correspondiente a la solicitud para obtener la primera definición de "status" de refugiado demora de 1 (uno) a 2 (dos) años y la notificación correspondiente al interesado se practica en el plazo de 6 (seis) meses a un 1 (un) año aproximadamente. En el caso que aquella resolución sea negativa y deba ser apelada, la tramitación del recurso ante el Ministerio del Interior, con la intervención de la Subsecretaría de Derechos Humanos puede llevar de 1 (uno) a 3 (tres) años. Durante la tramitación para obtener el carácter de refugiado, al interesado se le otorga una residencia precaria que debe ser renovada cada 3 (tres) meses.

En este punto, cabe resaltar lo manifestado por el Estado Argentino en su Informe "... se tiene especial precaución en la confidencialidad de las solicitudes y exposiciones, no dejándose constancia de la situación de refugiado en su trámite de residencia y en su posterior de documentación ..." (párr. 19). Al respecto debe señalarse que en el documento provisional, es decir en la constancia que se le entrega con la residencia precaria, se señala la condición de peticionante de refugio, lo que trae consigo una actitud de rechazo por parte de los empleadores y discriminatoria por otros sectores de la sociedad. Ello conlleva a que los empleos a los que logran acceder los solicitantes de refugio sean informales. Esta situación se ve agravada por la falta de acuerdos en materia de reconocimiento de estudios, títulos y grados (revalidación de títulos) con los países de los que actualmente proceden los refugiados.

En cuanto a la ayuda económica, la única asistencia monetaria es suministrada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a través de su agencia local, la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones, organismo no gubernamental, que presta asistencia equivalente a aproximadamente U\$\$ 200 mensuales, con los que una persona debe comer y alojarse en hoteles o pensiones cuyo valor mensual excede esa suma.

Tanto en lo que se refiere a los programas de inserción social, como a los de inserción laboral y vivienda, se observa una falta casi absoluta de visión a escala nacional y con proyección de futuro. No existe programa alguno de asistencia, pues casi todas las acciones puestas en marcha se deben a los esfuerzos de la oficina del ACNUR con sede en Buenos Aires. Así, bajo la intervención de la Comisión Católica Argentina de

Migraciones, se logró la inserción de los refugiados en el servicio de asistencia médica “Médicos de Cabecera” y el Convenio suscrito con el Laboratorio de Idiomas de la Facultad de Filosofía y Letras (Universidad de Buenos Aires) para la enseñanza de la lengua española, lo cual es importante para su inserción social.

Por otro lado, pese a la recomendación efectuada por el Comité en el año 1997<sup>106</sup> para que el Estado incluya información acerca del número y la situación de los refugiados e inmigrantes en la Argentina, así como el régimen jurídico aplicable, el CEPARE no cumple con regularidad con una de las responsabilidades establecidas para ese órgano por la Convención, que es la de elaborar y dar a conocer regularmente la información estadística pertinente. Así, la información suministrada por el Estado Argentino de la existencia de 12.000 refugiados se encuentra desactualizada. Según información reciente habría 1000 peticiones de refugio en CEPARE a resolver.

Por último señalaremos finalmente que se encuentra pendiente de adopción una ley nacional que regule el instituto del refugio y el procedimiento interno para su petición.

---

<sup>106</sup> CERD/C/304/Add.39 - 18 de Septiembre de 1997 – Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

## **SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN ARGENTINA<sup>107</sup>**

### **INTRODUCCION**

Debido a la persistente falta de información en los Informes sometidos por el Estado Argentino hemos incluido en este documento una introducción a la situación de los pueblos indígenas en nuestro país: cuáles son, cuántos son y dónde están, el marco legal aplicable, sus condiciones socioeconómicas. En un segundo apartado se analiza cuál ha sido la política gubernamental dirigida a los pueblos indígenas, en particular se analiza la gestión del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Por último se han sistematizado las principales violaciones a los derechos de los pueblos indígenas en Argentina.

### **Quienes son los pueblos indígenas**

Son sociedades humanas originarias en los territorios donde viven. Y por lo tanto, antecesoras de los sucesivos procesos de conquista y colonización europea de esos territorios. La mayoría de ellas ha sido incorporada a los estados nación modernos como minorías étnicas, cuyos miembros ostentan hoy una ciudadanía de segunda categoría. Su lengua, religión, cultura y formas de vida diversas son percibidas como inferiores por la sociedad dominante, dando lugar así a un sin número de prácticas sociales discriminatorias que los tienen como destinatarios. Frecuentemente son excluidos y privados de sus derechos en las sociedades de las cuales forman parte. Sin embargo, están decididos a preservar, desarrollar y transmitir su identidad étnica a las generaciones futuras. La continuación de su existencia como pueblos está estrechamente vinculada con la posibilidad de controlar su propio destino y vivir de acuerdo con sus pautas culturales, instituciones sociales y sistemas legales.

### **Discriminación y pueblos indígenas**

El tipo de discriminación que más afecta a los pueblos indígenas es también el menos visible por la sociedad nacional. Tiene su raíz en los pactos de convivencia establecidos en el momento de constitución de los estados nación que construyó un sentido de "nosotros" uniforme y culturalmente homogéneo con exclusión de las singularidades de los "otros" indígenas. Ello fue posible porque los pueblos indígenas no fueron invitados a participar de su elaboración. Afortunadamente algunas naciones del mundo han advertido este error y están comenzando a desarrollar mecanismos jurídicos y políticos más o menos eficaces para subsanarlo. Los mismos abrevan en una filosofía de reconocimiento de la diferencia y una política justa de reparación del daño histórico. Desde los pueblos indígenas la afirmación de su derecho a la autodeterminación es el método para superar estos obstáculos. Otros problemas serios que enfrentan los pueblos indígenas, como ser la persistente amenaza de invasión de sus tierras, el saqueo de sus recursos naturales, atentados contra la integridad de las personas y la falta de reconocimiento legal de sus instituciones derivan de esta discriminación fundante.

### **Los Pueblos Indígenas en Argentina**

Expropiados sus territorios y vencidos militarmente sus jefes, las sociedades indígenas fueron incorporadas como pueblos sometidos y ocupantes precarios en sus propios territorios. Como tales fueron obligados a adoptar una religión y un estilo de vida extraños. Desde entonces viven en zonas de arrinconamiento geopolítico, en tierras

---

<sup>107</sup> Informe elaborado por Morita Carrasco. Docente-investigadora UBA. Coordinadora del equipo de trabajo sobre Pueblos Indígenas -Convenio UBA-Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)- del Programa Derechos Económicos Sociales y Culturales del CELS.

empobrecidas. A nivel del imaginario existe en la sociedad nacional el convencimiento de que no hay indígenas en Argentina porque la mayoría se extinguió o está a punto de hacerlo o porque se han asimilado y viven como cualquier otro ciudadano. Estas imágenes del sentido común han contribuido para que numerosos indígenas prefieran no hacer pública su pertenencia étnica para evitar el maltrato y la discriminación. Tampoco ha existido por parte de los gobiernos argentinos el interés por conocer a fondo el origen de su población. En 1965 se realizó un Censo Indígena pero el procesamiento de los datos nunca se completó. Afortunadamente, este etnocidio censal se espera que sea compensado con la inclusión en el Censo General de Población y Viviendas del Año 2001 de una pregunta para determinar la existencia en los hogares de al menos un integrante indígena. A esta invisibilización ha contribuido también una ideología del "crisol de razas" como experiencia que habría borrado definitivamente todas las diferencias a favor de una supuesta unidad racial, cultural y lingüística de la Nación Argentina. Sin embargo, mientras nadie llamaría "mestizo" a un hijo de euroargentinos, quienes tienen un padre o madre indígena son los que más claramente cargan con el rótulo despectivo de "indio", como marca duradera que confirma la asimetría racializada y fundante que dio origen a la sociedad nacional, legitimando simbólicamente una relación de dominación que afecta cotidianamente la vida de los pueblos indígenas. Así, es frecuente en el lenguaje corriente el uso de versiones peyorativas que asimilan "indio/indígena" a vago, indolente, sucio, bruto, salvaje.

### **Cuáles son, cuántos son y dónde están.**

Frente al vacío censal oficial algunas ONG's y organizaciones indígenas han estimado que el número de personas indígenas podría estar entre 800.000 y 2.000.000. Según esta información su composición y distribución serían aproximadamente las siguientes:

Región Noreste: provincias de Formosa, Chaco, Santa Fe, Misiones) Pueblos : Toba, Mocoví, Pilagá, Wichí, Vilela, Mbya-Guarany.

Región Noroeste: provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, San Juan, La Rioja, Santiago del Estero) Pueblos: Kolla, Wichí, Toba, Tapiete, Tupí-Guarany, Chulupí, Chorote, Diaguita-Calchaquí, Chané.

Región Sur (provincias de Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego): Pueblos: Mapuche, Tehuelche, Ona, Yamana.

Región Central (Provincias de Mendoza, La Pampa y Buenos Aires): Pueblo Mapuche, Huarpe, Rankulche . Toba.

La mayoría vive en asentamientos rurales y en forma comunitaria representando aproximadamente entre un 3 % y un 5% de la población total del país. Algunas provincias cuentan con un 17 a 25% de indígenas en su población. El empobrecimiento creciente de sus territorios sobre todo en las tierras altas ha ocasionado una importante migración hacia las ciudades, desconociéndose por completo, la cantidad de personas que viven en centros urbanos.

### **Marco legal**

En 1994 fue reformada la Constitución Nacional incorporando en su artículo 75 inciso 17 el reconocimiento de la "preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan....." Algunas constituciones provinciales han adecuado también sus textos a ella. En 1992 la ley 24071 adopta el Convenio 169 de O.I.T. En 1995 se aprobó por ley 24.544 la Constitución del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (ONU). En 1997 la ley 24874 adopta el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (ONU). En 2000 ratificó el convenio 169 de O.I.T. En el orden nacional la ley 23302 crea el Instituto Nacional de

Asuntos Indígenas, entidad descentralizada que actuará como organismo de aplicación de la política indigenista del Estado. En el orden provincial las leyes 426 (Formosa), 2727 (Misiones) 3657 (Chubut) 2287 (Río Negro) 6373 (Salta), 3258 (Chaco) y 11078 (Santa Fe) crean organismos semejantes. Todas estas leyes incluyen la necesaria participación de los indígenas en la definición de las políticas destinadas a ellos.

Estas adecuaciones jurídicas han realizado un aporte sustantivo al reconocimiento del derecho a la diferencia y a no ser discriminados por su origen étnico. Sin embargo, sus efectos prácticos son todavía relativos. Si bien del artículo 75 inciso 17 se desprende una serie de efectos positivos, tales como la obligatoriedad de consulta y participación en todos los asuntos que les afecten; el reconocimiento de la existencia de autoridades y formas organizativas diversas, el reconocimiento de la propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, la necesidad de una educación bilingüe e intercultural, diversos acontecimientos ocurridos en el transcurso de los últimos años muestran que las condiciones de acceso de los indígenas a sus derechos constitucionales son cada vez más restrictivas. Por lo tanto, más allá de la retórica del reconocimiento de los derechos indígenas a su identidad singular, la posibilidad de su ejercicio depende muchas veces de un trámite administrativo o judicial previo.

### **Condiciones socioeconómicas**

Los territorios ancestrales de los pueblos indígenas están amenazados. A la devastación por el uso irracional de los recursos naturales, la creciente ocupación por no indígenas y la contaminación ambiental se agrega la ausencia de medidas efectivas de protección de la biodiversidad y sus derechos territoriales.

En la región del Chaco Centro Occidental que concentra la más alta proporción de pueblos indígenas (9 etnias diferentes), una mayoría de los cuales son cazadores y recolectores, la tala indiscriminada del monte nativo por parte de empresas forestales y apropiadores no indígenas y la ganadería extensiva a campo abierto provoca desertización, empobrecimiento de los suelos y pérdida de biodiversidad. Los gobiernos locales ofertan y venden la tierra pública a empresarios que desmontan grandes extensiones para la instalación de explotaciones agrícolas afectando la reproducción de la fauna y flora silvestre que son el alimento de las familias indígenas. El río Pilcomayo proveedor de peces de las comunidades ribereñas exhibe niveles altos de contaminación por mercurio y otros metales pesados debido al derrame de estas sustancias en zonas mineras de países vecinos. Los planes de desarrollo estatales implementados inconsultamente en los territorios indígenas alteran las áreas de uso tradicional aumentando la desnutrición y la pobreza.

En la región sur los pueblos Mapuche, Tehuelche y Rankulche enfrentan la permanente invasión y robo de tierras. Entre los terratenientes y comerciantes de la zona es frecuente la práctica de "correr los alambrados de noche". Los gobiernos locales ofertan y venden tierras públicas con comunidades o familias indígenas adentro. En los últimos años el interés de algunas corporaciones multinacionales por las tierras patagónicas ha venido presionando a pequeños productores locales que apremiados por un mercado lanar en baja, les venden estancias y haciendas reduciendo aún más las posibilidades de recuperación de los territorios indígenas. Por el otro lado no son los indígenas quienes aprovechan el empleo generado por la instalación de las agroindustrias pues su vinculación con el mercado laboral es precaria, inestable o prácticamente inexistente.

Otro problema serio que enfrentan las comunidades de la zona sur es la contaminación petrolera. En algunas de ellas las napas freáticas han sido invadidas por hidrocarburos siendo imposible el aprovechamiento del agua. Las personas indígenas, especialmente niños y ancianos presentan niveles inaceptables de plomo y mercurio en sangre.

La problemática sanitaria en las comunidades indígenas rurales es compleja: destrucción del ambiente, pérdida de productividad de los suelos, escasez de agua, asistencia médica

deficiente y nula, ausencia de medios de transporte y comunicación, mínima asistencia educativa, ausencia de saneamiento ambiental, control inexistente de plagas, y parasitosis animal y humana. No existen a nivel nacional ni provincial estadísticas desagregadas por origen étnico que permitan conocer el estado sanitario de los pueblos indígenas. Sin embargo, los lugares donde residen actualmente muestran los índices más altos de infecciones agudas tales como la tuberculosis, el mal de Chagas, cólera, entre otras. En ciertas zonas rurales la tasa de mortalidad infantil, alcanza al 30%. Pobremente alimentados los niños indígenas parecieran tener su futuro comprometido. Aunque algunas escuelas les proveen una comida diaria, no funcionan durante varios meses del año. La asistencia a clases revela un alto porcentaje de deserción debido principalmente a la discriminación que sufren por parte de maestros y compañeros no indígenas y a la escasez de medios económicos de las familias.

Debido a que se ven forzados a emigrar hacia centros urbanos, por la reducción de sus territorios y en busca de trabajo el alcoholismo y en menor medida la prostitución son otros de los serios problemas que afectan a los indígenas

Respecto de la propiedad de la tierra existe en el país una variedad de situaciones. Algunas provincias han hecho entrega de títulos definitivos de las tierras en forma comunitaria sobre áreas más bien pequeñas. Otras han reconocido las tierras indígenas pero no se han entregado los títulos. Algunas oficinas provinciales de tierras fiscales y rurales no aceptan la propiedad comunitaria, otras son renuentes a la entrega de superficies amplias. Algunos reclamos indígenas sobre tierras privadas se han resuelto por la vía de la expropiación interviniendo en estos casos el Congreso de la Nación.

En lo que hace a la asistencia social existen a nivel nacional y provincial varios programas: Programa de alimentación y nutrición infantil (PRANI); Programa de Huertas Comunitarias (PROHUERTA), Programa social agropecuario (PSA), Programa de Ayuda Solidario para Mayores (ASOMA), Programa Social Educativo (PSE), entre otros, pero por complicados resortes burocráticos las ayudas que debieran prestar son generalmente, erráticas, precarias, inestables y escasas. La vía de acceso más frecuente para estos programas es el clientelismo político.

## **POLÍTICA GUBERNAMENTAL**

A pesar de existir en Argentina un masivo resurgimiento de la organización indígena los dirigentes políticos continúan ignorando este hecho. Contraviniendo los principios de la Constitución Nacional y los postulados del Convenio 169 recientemente ratificado la Cancillería se niega a reconocerles su estatus de pueblo prefiriendo el uso del sustantivo "poblaciones"

La política estatal con los indígenas es inconsistente, errática y predominantemente asistencialista. Aunque pueda resultar paradójico con los reconocimientos legales del derecho a la diferencia, subsiste en la conciencia de los dirigentes de Argentina el convencimiento de que los pueblos indígenas ganarían más integrándose como cualquier otro ciudadano sin derechos especiales. Por ello generan políticas inconsultas de desarrollo tutelado que los tienen por objeto instalando en la práctica un pseudo-reconocimiento. Aunque en lo formal se renuncia a un proyecto de asimilación, en los hechos se concretan estilos restringidos de consulta y participación indígena. Oficinas y técnicos del estado interpretan en soledad las necesidades y aspiraciones indígenas. Así, las políticas gubernamentales los tienen más como solicitantes y destinatarios de apoyos que como partícipes autónomos en la toma de decisiones. Por lo demás, existe en Argentina, una nociva ghettoización de los pueblos indígenas. Mientras los demás ciudadanos disponen de varias dependencias estatales donde presentar sus reclamos, se supone que los indígenas deben hacerlo sólo en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Por tanto, cíclicamente, los "asuntos indígenas" quedan subordinados



a los vaivenes del partidismo político acentuando la dependencia clientelar, y el paternalismo asistencialista.

El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) es la agencia estatal de implementación de la política hacia los indígenas. Fue creado por la ley 23302 promulgada en 1985 y reglamentada en 1989. La ley establece su creación como "**entidad descentralizada con participación indígena**, que dependerá en forma directa del Ministerio de Salud y Acción Social". Las comunidades estarían representadas por delegados indígenas designados directamente por ellas una vez institucionalizados los mecanismos de elección. La ley nunca se implementó. Sin embargo dos decretos del Poder Ejecutivo Nacional de 1991 y 1994 desjerarquizaron al INAI convirtiéndolo en una oficina dependiente de una Dirección Nacional, desvirtuando así los propósitos de la ley e impidiendo la participación directa de los indígenas. Sin personal ni presupuesto comenzó a dar sus primeros pasos en 1993 luego de una acción de amparo. En agosto de 2000 debido a un fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal el Ejecutivo Nacional dicta el decreto 677 que dispone en un plazo de 30 días la constitución del INAI como entidad descentralizada con participación indígena en los términos de la ley 23.302.

En febrero de 2001 vencidos los plazos y a pesar de estar en mora la situación jurídica del INAI continúa siendo ambigua pues ni siquiera cuenta con autoridades formalmente designadas siendo momentáneamente el Secretario de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente quien se desempeña como presidente interino.

### **Problemas presupuestarios**

El INAI padece serios inconvenientes presupuestarios. Para atender los objetivos establecidos en la Constitución Nacional y la ley 23302 como organismo descentralizado del Estado Nacional requiere un mínimo de US\$ 10.000.000. Durante el 2000 su presupuesto fue de US\$ 3.000.000 de los cuales sólo el 20% se había ejecutado en el último trimestre del año. La mayor parte fueron transferencias a sueldos del personal y gastos operativos. No hubo aportes a proyectos indígenas. Ello se tuvo en cuenta al momento de proyectarse el presupuesto 2001, por lo cual se resolvió incorporar dentro del nuevo presupuesto el aporte nacional de US\$ 1.500.000 al programa por convenio con la Unión Europea "Desarrollo Integral en Ramón Lista" (DIRLI). Deducido este monto y lo requerido para gastos operativos sólo quedan US\$ 500.0000 para cumplir con los objetivos de la ley.

La gestión 2000 del INAI en desmedro de los temas de fondo privilegió un programa de becas. En su línea de trabajo privilegió un programa de becas para estudiantes secundarios, terciarios y universitarios de entre US\$60 y US\$100 por mes/persona muchas de las cuales permanecían impagas a fin de año vencido ya el año escolar. Inadmisiblemente se postergaron las actuaciones en relación con la gestión y transferencias de tierras, lo cual no es un dato menor.

Tal como surge de la ley 23.032, corresponde al Estado Nacional, a través del INAI, la intervención en la adjudicación en propiedad de tierras aptas y suficientes para su desarrollo a las comunidades indígenas habitantes de nuestro país. En todo proceso de adjudicación de tierras, el Estado nacional debe intervenir; a veces directamente, como es el caso en que las tierras fiscales fueran propiedad de la nación y otras, como es el caso de que las tierras fiscales fueran propiedad de la provincia, gestionando la transferencia o la adjudicación directa por el gobierno de la provincia de que se trate. En consecuencia, sea en virtud del artículo 75, inc. 17 de la Constitución nacional, sea en virtud de la ley 23.302, el Estado Nacional posee la obligación indiscutible de instrumentar las medidas pertinentes con el objetivo de que se reconozca la propiedad comunitaria de la tierras a las comunidades indígenas, sin embargo la no ejecución de estas medidas en el corto plazo coloca a las comunidades indígenas en situación de desprotección e inseguridad jurídica.

## **PRINCIPALES VIOLACIONES A LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

### **Derecho a la identidad cultural y la participación política**

La autoidentificación como indígenas y el reconocimiento y respeto por la diferencia son componentes esenciales del sentido de identidad de los pueblos indígenas. La continuación de su existencia como pueblos diferentes está estrechamente vinculada con la posibilidad de poseer un territorio donde poder vivir de acuerdo con sus pautas culturales, instituciones sociales y sistemas legales y con la posibilidad de decidir sobre su destino. Sin embargo los reconocimientos formales, si bien son necesarios, no alcanzan para promover el respeto por la diferencia cultural y la convivencia entre los diferentes sectores de una sociedad. Hacen falta cambios sustantivos en las políticas estatales de implementación de esos reconocimientos.

Argentina está en mora con estas tareas. La falta de reglamentación del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional no puede ser excusa para la no aplicación de los derechos indígenas. Asimismo, mientras no se crea la estructura definitiva del INAI con participación directa de los indígenas y un presupuesto acorde con sus objetivos, se torna difícil su concreción. La ausencia de medidas de protección --por ejemplo reservar las tierras indígenas hasta su transferencia definitiva a las comunidades respectivas-- sigue produciendo efectos contrarios, tanto desde un punto de vista práctico --invasión continua de tierras indígenas, radicación de proyectos de desarrollo--- como desde un punto de vista ideológico ---implantación de planes y programas de integración socio-cultural.

### **Educación bilingüe e intercultural**

La falta de definición de qué es la educación bilingüe e intercultural y la ausencia de un sistema nacional orgánico que implemente acciones concordantes ha llevado a que en la práctica se incorpore a la escuela un hablante del idioma indígena en carácter de "auxiliar bilingüe" del maestro oficial. Las comunidades tienen escasa si no nula participación en su designación. Al no existir sistema alguno de formación de maestros bilingües, ni definiciones claras sobre el perfil requerido para desempeñarse como tales, los cargos son utilizados como recursos clientelares de los punteros políticos que los ofrecen a cambio de favores varios. La falta de jerarquización de su labor coloca a los auxiliares bilingües en una situación de doble marginación que los lleva en la práctica a desempeñar tareas de ordenanza y/o limpieza. A instancias de ONGS dos provincias parecieran estar implementando sistemas formales de institucionalización de la educación bilingüe, ellas son Chaco y Formosa. A causa de este vacío estatal las comunidades indígenas se ven forzadas a reclamar ante la justicia el reconocimiento de su derecho. En el año 2000 el fallo de una jueza de la provincia de Neuquén obligó al Ministerio de Educación a contratar un maestro bilingüe para una escuela comunitaria del Pueblo Mapuche.

No existe una adecuación de contenidos curriculares que de cabida a la historia y cultura de los diferentes pueblos indígenas que integran la sociedad nacional. Tampoco se ha procedido a efectuar una revisión de los mismos, sobre todo en aquellos casos en que resultan ofensivos para ellos. Los textos escolares están repletos de frases y contenidos que atentan contra la memoria y dignidad de los pueblos indígenas. El Ministerio de Educación junto con las organizaciones y comunidades indígenas debe introducir en ellos las modificaciones pertinentes.

Teniendo en cuenta el origen del prejuicio racial en contra de los indígenas no se han realizado campañas de sensibilización destinadas a la sociedad nacional en relación con

sus derechos humanos en tanto pueblos indígenas. Tampoco se ha efectuado una campaña de difusión de sus derechos y garantías.

En la misma dirección debe apuntarse que el Estado no ha implementado mecanismos adecuados para hacer conocer a los integrantes de las comunidades de los pueblos indígenas sus derechos constitucionales y otras normas que los tienen como destinatarios.

### **Reconocimiento de las autoridades:**

#### **Personería Jurídica**

Respecto del reconocimiento del estatus legal de los pueblos indígenas y sus autoridades existe una variedad de situaciones en provincias y nación. Algunas comunidades indígenas han obtenido personerías jurídicas como asociaciones civiles, en el orden nacional y bajo regímenes especiales en el orden provincial. Si bien el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas es un derecho constitucional el estado aún está en mora con la reglamentación de esta personería. Existe un extendido debate acerca del tipo de persona jurídica que son las comunidades indígenas. El Código Civil Nacional establece que existen dos tipos de personas jurídicas: públicas y privadas, pero nada dice acerca de la personería jurídica de las comunidades indígenas requiriéndose de una modificación del artículo 34 de este código para incorporar la definición en carácter de persona jurídica de derecho público no estatal de la personería jurídica de los pueblos indígenas, el reconocimiento de sus autoridades y formas propias de funcionamiento interno.

A modo de ejemplo reseñamos a continuación un caso que puede ser generalizable a los demás pueblos indígenas en Argentina<sup>108</sup>.

"Concretamente, y pasando a desarrollar la trasgresión en cuestión, es menester precisar someramente la forma organizativa del Pueblo Mapuche: su forma consuetudinaria y ancestral que hasta el momento se practica es el agrupamiento de varias familias en una: COMUNIDAD (*LOF*), en el seno de la cual se desarrollan las relaciones sociales (comunitarias) de reproducción material de la vida –cosechas, pastoreo, traslados, arreadas de ganado, esquila, construcción de viviendas- y por supuesto el ejercicio cotidiano de sus tradiciones religiosas, artísticas, educativas, sanitarias, y por todo ello, su cosmovisión filosófica. Es decir el conocimiento mapuche se internaliza culturalmente en el seno comunitario, creando vínculos de pertenencia y solidaridad que exceden los límites de la familia agnaticia".

"Esta forma gregacional inherente al Pueblo Nación Mapuche, tiene cuarenta y cinco Comunidades sólo en la Provincia de Neuquén que la reflejan. Sin embargo el Estado Provincial, lejos de reconocerles personalidad jurídica per-se en función de lo ordenado por la reformada Constitución Nacional, reniega otorgarles a estas Agrupaciones la personería jurídica. A través del RENACI órgano de registro de comunidades aborígenes dependiente del INAI se otorgaron algunas inscripciones con aprobación de estatutos propuestos por las mismas comunidades. En la provincia de Neuquén podemos citar como ejemplos a las comunidades CALFUCURA y KAXIPAYIÑ. Estos estatutos contienen el reconocimiento como pueblo mapuche y una organización institucional que los respeta como tal. Pero estas inscripciones en el RENACI fueron excepcionales y no continuaron por haber sido suspendidas por este organismo nacional. Se informó que se celebrarían convenios con las provincias (Estado Nacional-Provincias) que crearían un registro único para evitar la superposición del reconocimiento jurídico. Se firmaron convenios con algunas provincias pero nunca se implementaron los registros únicos prometidos. De

<sup>108</sup> Informe elaborado por Mariano Victorio Mansilla y María Asunción Miras Tralabón. Comité de Acción Jurídica.

cualquier forma lo cierto es que esta inscripción en el RENACI tampoco realiza el derecho garantizado en la Constitución Nacional al reconocimiento como comunidad mapuche que presupone el reconocimiento de la existencia como pueblo originario. Una ley de carácter nacional debería crear un registro único determinando claramente que con la sola inscripción se alcanza la personalidad jurídica que le otorgará las facultades, potestades o derechos para interactuar jurídicamente. Incluyendo además, tal inscripción, el reconocimiento del derecho de propiedad comunitario sobre el territorio sobre el cual se desarrolla".

"La negativa del Estado, coarta a las "Comunidades" la posibilidad de ser titulares de su territorio, de manejar sus recursos naturales, de repeler usurpaciones, de educar en su seno a sus niños en la cultura mapuche; en conclusión : les impide ser sujetos de derecho para el derecho positivo del Estado Argentino, queriendo socabar su organización comunitaria".

- I El Estado Argentino se han abstenido de tomar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales que les coartan a las Comunidades Mapuche la facultad de ser sujetos de derecho, reconociéndoseles su organización jurídico-política propia, y asegurarles así y/o con medidas especiales (inc.2.) el adecuado desenvolvimiento y protección, garantizándoles condiciones reales de igualdad a las personas que las integran y su pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales.

“¿Puede una persona del Pueblo Mapuche organizarse políticamente de otro modo que no sea el comunitario? NO.

¿Puede este Ser Comunitario titular de derechos u obligaciones? NO.

¿Puede este Ser Comunitario tomar decisiones políticas o jurídicas reconocidas por el Estado Argentino? NO.

¿Puede este Ser Comunitario decidir sobre el uso de los recursos naturales de su territorio en forma autónoma del Estado Argentino y de la Provincia de Neuquén? NO.

¿ Pueden las personas que integran las Comunidades Mapuche de la Pcia. De Neuquén desarrollar plenamente su DERECHO A LA IDENTIDAD ÉTNICA si no se les reconoce su forma organizativa fundamental? NO”.

"Tanto el Estado Nacional Argentino como la Provincia de Neuquen violan el derecho de igualdad ante la ley (consagrado en el art. 7° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos) al ser renuentes a otorgar la Personería Jurídica nacional o provincial que habitualmente se otorga a cualquier asociación civil. Pero amén de ello, postulamos que **el reconocimiento de Personería Jurídica que ordena la Constitución Nacional** de modo programático es una cuestión diferente: es decir que como consecuencia del reconocimiento de la preexistencia étnica, del respeto a su identidad y al derecho a una educación bilingüe e intercultural, de la protección en forma extrema de sus territorios reconociéndoles incluso la propiedad, de asegurarles la participación en el manejo de los recursos naturales, como consecuencia de todo ello el reconocimiento de la personería jurídica solo puede ser respecto de la forma organizacional que ellos quieran darse – en este caso “la Comunidad”, porque cualquier otro reconocimiento encerrado en las anacrónicas prescripciones legislativas –nacionales y provinciales- sería un atropello de una cultura a la otra, una imposición injustificada que escondería bajo requisitos procedimentales un palmario acto de discriminación racial. No es admisible que el Estado Argentino reconozca derechos o aptitud jurídica de igual manera a un club de fútbol que a una Comunidad Indígena; ello transgrede el Derecho a la Identidad de las personas miembros de la comunidad y especialmente el derecho como pueblo originario preexistente a ser respetado en cualquiera de sus facetas culturales, siendo la fundamental su faz de organización política, su autodeterminación como Pueblo-Nación."

"Concluimos este resumen del planteo señalando: no hay real respeto de los pueblos originarios si no se respetan sus instituciones políticas; no hay verdadera observancia de los derechos humanos de sus integrantes si no pueden ejercer su identidad cultural propia sin el reconocimiento de su modo organizativo consuetudinario con atribuciones jurídicas y políticas. Hemos querido señalar como principal causa del trato discriminatorio ejercido por el estado argentino contra el pueblo mapuche, y sus integrantes en particular, la negación de su existencia jurídica (o el no reconocimiento de su organización política en un determinado territorio). A partir de esto se niega su lengua, su religión, su cultura, su existencia".

Es posible señalar en un caso concreto los efectos de lo que hemos venido señalando.

“Sobre la cordillera de los Andes en el centro de la provincia de Neuquén existe una comunidad mapuche pequeña perteneciente a la familia Puel. Sobre los territorios que ancestralmente ocupan se construyó una villa turística conocida como Villa Pehuenia (actualmente tiene rango de Comisión de Fomento). Sus tierras fueron ocupadas en la última década quedando arrinconados sobre el lago y con otro espacio en la cima de un cerro cercano que es utilizado por la comunidad para llevar a sus animales. A efectos de evitar su extinción por un desalojo de hecho ante el loteo por parte de la comisión de fomento, iniciaron los trámites ante PERSONERÍA JURÍDICA de la Provincia de Neuquén (organismo encargado de inscribir también a las simples asociaciones civiles) HACE MAS DE UN AÑO y aún no se les ha otorgado por lo que se ven imposibilitados de defender sus territorios al no contar con una acción para tal fin. Es cierto que la simple asociación civil no les dará automáticamente derecho a ejercer acciones de defensa de sus territorios pero demuestra claramente el accionar del estado en perjuicio de una comunidad aborigen negándole la personería jurídica".

### **Limitación del derecho a la libre asociación**

La resolución 4811/96 dictada por la Secretaría de Desarrollo Social crea en el ámbito del INAI un mecanismo para el "otorgamiento" de personerías jurídicas a las comunidades. Pese a que en los considerandos se afirma el respeto por las "formas asociativas propias" las autoridades legítimas de los pueblos indígenas no son respetadas. En la práctica esta resolución significa una intromisión estatal en la creación de interlocutores/representantes "válidos" y de instrumentos de control que contradicen el reconocimiento constitucional de la preexistencia étnica y cultural. Las personerías jurídicas se adquieren luego de trámites engorrosos y según interpretaciones no indígenas del funcionamiento socio organizativo de sus pueblos. En su elaboración no se consultó la opinión de los indígenas que por entonces se encontraban discutiendo internamente la reglamentación del derecho constitucional (Programa de Participación de los Pueblos Indígenas (PPI) financiado por el Estado (sic) y programa de Capacitación para el Fortalecimiento de Instituciones y Comunidades Indígenas, financiado por el Banco Mundial) Tampoco se tuvieron en cuenta sus objeciones y recomendaciones de retrasar su implementación para que los indígenas pudieran ejercer su derecho a "participar .... en todos los asuntos que los afectan" (Art. 75 inc.17).

### **Participación en las agencias estatales**

Muchos errores, omisiones e incumplimientos del Estado en relación con la aplicación práctica del derecho indígena podrían ser subsanados si existiese una efectiva participación de los afectados en el diseño, planificación, ejecución y control de las políticas que les conciernen. La participación es un derecho constitucional y un compromiso internacional que no se cumple. Además de lo citado respecto de la falta de participación de los indígenas en el diseño de las políticas educativas y criterios de definición de la educación bilingüe e intercultural, veáse lo siguiente:

-la ley 23302 establece (VI De los planes de salud. Artículos 18 a 20) que el INAI coordinará con los gobiernos de provincia la realización de planes intensivos de salud para las comunidades indígenas. Sin embargo en junio de 2000 el Ministro de Salud de la Nación mediante resolución ministerial N° 472 crea en el ámbito de ese ministerio el Programa de Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas (ANAHÍ) "con la misión de coordinar y entender en todas las acciones desarrolladas en esta Jurisdicción que apunten a la salud de los pueblos aborígenes". En la elaboración de este programa y en su posterior lanzamiento no participó indígena alguno. Ellos fueron invitados a presenciar el acto de lanzamiento pero su opinión nunca fue consultada. En la práctica se trata de un programa de provisión de agentes sanitarios indígenas, que son contratados por un período de entre 3 y 6 meses con la asistencia brindada "mediante los acuerdos con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos". El Programa ANAHÍ funciona como un medio para acceder a un empleo --aunque sea muy precario---, lo cual es muy atractivo especialmente en un país con un índice de desocupación por encima del 15%. Por lo demás, el ANAHÍ vino a sustituir el "Programa Salud con Pueblos Indígenas" que se venía desarrollando desde la Secretaría de Desarrollo Social. Por lo cual en la práctica sólo se trató de un cambio de nombre y responsables. La resolución crea una comité directivo que en el plazo de 90 días debe crear "un programa de integración regional que asegure una auténtica representación de las comunidades objeto de este programa". Aquí tampoco han sido consultados ni participan los indígenas. Si bien se crea el Consejo Asesor Honorario del Programa para hacer el seguimiento del mismo y se prevé la participación de representantes indígenas, éstos no lo hacen en tanto tal, sino como INAI. En los hechos este organismo designó a dos personas no indígenas para representarlo en las reuniones preparatorias. A febrero 2001 no ha habido ningún avance.

Otro tanto puede comentarse en relación con las reformas legislativas de fondo que afectan los intereses de los pueblos indígenas. Estando en revisión para una futura reforma el Código Civil, el Ministerio de Justicia de la Nación encargó a un equipo de expertos académicos la elaboración de un proyecto de ley sobre Propiedad comunitaria y personería jurídica de las comunidades indígenas, para lo cual no se consultó la opinión de los interesados. El anteproyecto presentado en 2000 será elevado como propuesta del Ejecutivo Nacional al Congreso para su tratamiento.

Mientras no se establezcan mecanismos adecuados de libre información y consulta la integración de indígenas en las agencias estatales es un instrumento para la cooptación de dirigentes que necesariamente deben subordinar intereses y aspiraciones de sus comunidades a las agendas políticas. Los intentos de conformación de staff indígenas están así viciados de representación legítima. La selección arbitraria y la capacitación limitada a determinadas personas que concentran la facultad de representación de los intereses de los pueblos indígenas en su conjunto parecen ser por el momento, los mecanismos habituales.

### **Falta de consulta en la ejecución de proyectos de infraestructura que afectan sus recursos naturales**

Existen, en diversas regiones del país, varias obras de infraestructura que ponen en peligro la integridad territorial y la vida de algunas comunidades indígenas. Algunas podrían afectar irreversiblemente los ecosistemas. Yaciretá, Corredor Bioceánico, Hidrovía Paraguay-Paraná, Repsol-YPF. Gasoducto NorAndino son algunos de los proyectos que se están llevando a cabo en Argentina.

Si bien la Constitución Nacional y el convenio 169 establecen la obligatoriedad de consulta y participación en todos los asuntos que afectan a los derechos de posesión de los recursos naturales en territorios indígenas, respecto de estos mega emprendimientos los Pueblos Indígenas no han tenido oportunidad de brindar su opinión, menos aún de

incidir en la toma de decisiones. Para ilustrar la forma en que Argentina desconoce el carácter fundamental del derecho de participación y consentimiento informado de las comunidades indígenas afectados basta señalar algunos ejemplos:

### **Gasoducto NorAndino**

El trazado se fijó a través del territorio indígena, afectando en el tramo de finca San Andrés -provincia de Salta- casas, rastrojos, zonas de cultivo, pastoreo, cementerios, sitios sagrados del Pueblo Kolla. Se interpuso una demanda luego de lo cual la empresa Techint-Norandino ofreció una compensación económica (ver en este Informe Derechos Territoriales, Algunos casos de violaciones).

### **Repsol-YPF**

En la provincia de Neuquén, se ha renegociado el contrato de explotación del yacimiento Loma de la Lata por un nuevo período (15 años), pese a la persistente contaminación que sufren las comunidades del Pueblo Mapuche, *Painemil y Kaxipayiñ*.

### **Corredor Bioceánico**

En la provincia de Salta se levantó un puente internacional entre Argentina y Paraguay que afecta las áreas de uso tradicional de 6.000 indígenas de la Organización Lhaka Honhat, y está proyectada la construcción de la ruta nacional n° 86 por el mismo territorio afectando a las 35 comunidades que allí residen (ver en este Informe Derechos Territoriales, Algunos casos de violaciones).

La desventaja de los Indígenas frente a los interesados en los proyectos es patente en la dificultad que tienen de acceso a la información, que por lo general el Estado les niega. Si las comunidades indígenas no tienen acceso a información clara y suficiente, ni cuentan con instrumentos de análisis y si el Estado no provee mecanismos apropiados para la participación y consentimiento libre informado de los directamente afectados, sólo queda el recurso judicial y la movilización política. Estos tres casos ilustran vívidamente lo dramático de la situación y son un testimonio de que la creación legal o constitucional de participación no resulta suficiente para poder gozar de los derechos reconocidos.

## **Derechos territoriales**

Surge claramente del derecho constitucional que corresponde principalmente a la Nación y de manera concurrente a las provincias arbitrar los medios necesarios a fin de regularizar el dominio de los pueblos indígenas a las tierras que tradicionalmente ocupan. Por otro lado, la ley nacional 23302 establece la competencia del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas en la gestión de transferencias de tierras. No obstante, en el caso de tierras fiscales provinciales, el INAI alega incapacidad para presionar a los gobiernos provinciales. La tibieza con que encara la defensa de los derechos territoriales indígenas aumenta la inseguridad jurídica de las comunidades indígenas respecto de la propiedad de las tierras.

Con el fin de ilustrar lo antedicho se comentan a continuación algunos de los conflictos.

### **Programa Nacional de Regularización de Tierras Indígenas**

El programa creado en 1996 prevé la entrega en propiedad de aproximadamente 2.000.000 de has. de tierras fiscales en las provincias de Chubut, Jujuy y Río Negro. Sin embargo, a 2001 el programa avanzó escasamente. En Río Negro se hizo un taller para capacitar en la gestión de la personería jurídica. En Jujuy se firmó un protocolo adicional para darle continuidad.

### **Comunidad Kolla Tinkunaku**

En 1949 mediante ley la provincia de Salta aprueba la expropiación de las tierras de Finca Santiago y San Andrés por la totalidad de su extensión a favor de las

comunidades Kolla de la región. Esta ley nunca se cumplió. En 1986 mediante decreto provincial 2845 se donó una fracción de las tierras altas a favor de las comunidades. Simultáneamente el decreto pretendía la expulsión de las comunidades de la zona baja. Por lo cual se realizó en 1987 una marcha a pie hasta la ciudad de Salta para reclamar la permanencia de las comunidades en sus tierras. Las hostilidades no cesaron y las marchas se sucedieron. En 1993 tras una prolongada movilización en Buenos Aires, las comunidades San Andrés, Río Blanquito, Los Naranjos y Angosto de Paraná, lograron la aprobación de la ley nacional 24242 de expropiación parcial de las tierras. Del total del territorio tradicionalmente ocupado existe una fracción --menor-- expropiada en la zona baja, una fracción --mayor-- donada bajo los decretos 2845/86 y 2437/97 en la zona alta y una fracción remanente de posesión ancestral. A fines de 1996 la situación territorial se desestabiliza cuando el ingenio y refinería El Tabacal-Seabort Corporation desconoce el decreto de donación 2845/86 y usurpa las tierras altas. Hubo amenazas y persecuciones. En 1999 las autoridades local y nacional autorizan la construcción en territorio indígena del Gasoducto Norandino que transportará gas a Chile. El trazado aprobado afecta casas, zonas de cultivo y pastoreo y el cementerio de las familias Kolla. Una vez iniciadas las obras, Greenpeace presentó un recurso de amparo, ya que el gasoducto atraviesa, la última selva de montaña del país donde habita una especie en peligro de extinción. Si bien en un comienzo mediante una medida cautelar se logró paralizar las obras, posteriormente la prohibición fue levantada y se permitió su continuación.

Por otra parte en el marco de este conflicto se registró una alarmante violación de la libertad de expresión y al debido proceso. Uno de los jueces intervinientes en la causa prohibió a Greenpeace y a los miembros de la organización Tinkunaku manifestarse, pacíficamente, en la zona de las obras. De esta forma la empresa pretendió utilizar una medida cautelar como orden de desalojo.

La Comunidad no pudo impedir la realización de las obras. El Gasoducto fue construido como había sido trazado originalmente. Ante la inminencia de las obras y el fracaso de las acciones judiciales, los miembros de la organización Tinkunaku se vieron obligados a aceptar una indemnización por una parte de los daños.

A febrero de 2001 la Comunidad Kolla Tinkunaku espera el fallo por una revocatoria de la donación efectuada por la empresa Ingenio y Refinería El Tabacal de las tierras altas. No se sabe cuál ha de ser el resultado.

### **Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat**

Desde 1984 35 comunidades que habitan el chaco salteño iniciaron pedidos al Gobierno de la provincia de Salta para obtener un título colectivo sobre las tierras que ocupan. En 1991 el Gobierno se comprometió mediante el decreto 2609 a efectivizar la entrega de una superficie sin subdivisiones internas y bajo un título único a todas las comunidades. Entre los años '93 y el '95 se reunió y funcionó una Comisión integrada por el Gobierno Provincial y representantes de las comunidades indígenas y de las familias criollas involucradas que examinó el tema y recomendó la forma adecuada de concretar la entrega de las tierras. Dicha entrega nunca se concretó.

Desconociendo los antecedentes e ignorando la actividad de la Comisión, el Gobierno construyó un puente internacional sobre el río Pilcomayo en el límite con Paraguay. Este puente tiene su cabecera en una de las comunidades miembro de Lhaka Honhat El proyecto del puente forma parte del plan de integración de la zona sur al desarrollo del Mercosur que comprende la creación del corredor Bioceánico y abarca además obras de infraestructura de migraciones y la construcción de una ruta nacional sobre el territorio indígena.

La Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat interpuso una acción de amparo a fin de que se ordene la inmediata suspensión de las obras y se realicen estudios de impacto ambiental y social. El Decreto N° 3097 de octubre del año 1995,



basándose en los estudios de la Comisión Asesora Honoraria, el Poder Ejecutivo vuelve a proponer la adjudicación a las comunidades indígenas de *“una superficie única y sin subdivisiones”* de 240.000 has.. El mismo Decreto está elevado al Poder Legislativo en la forma de un Proyecto de Ley. En 1996 vencido el plazo previsto para hacer efectiva la entrega de las tierras, realizaron una toma pacífica de las obras que culminó con un acuerdo por escrito con el Gobernador de la provincia para que las tierras sean entregadas a indígenas y criollos. Este acuerdo tampoco se cumplió..

Mientras tanto el deterioro ambiental en este territorio se agrava tanto para indígenas como para criollos. El agua se ve cada vez más restringida para las familias indígenas que compiten en su uso con los vacunos de los criollos. El río Pilcomayo fuente de provisión abundante de pescado sufre repetidamente de contaminación por derrame de sustancias tóxicas provenientes de minas en el país vecino -Bolivia-. Las condiciones sanitarias de desnutrición infantil empeoran.

Agotadas las instancias judiciales internas Lhaka Honhat acudió en 1998 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en procura de justicia. En su respuesta a la CIDH en julio de 1999 el Estado Argentino reconoce que *“la construcción del Puente Internacional sobre el río Pilcomayo Misión La Paz (Argentina) – Pozo Hondo (Paraguay), así como otros caminos y edificios diversos, modifica sensiblemente la forma de vida de las comunidades indígenas y que habría sido oportuna la celebración de consultas así como de un Informe sobre el impacto medioambiental de esas obras. Por esa razón el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas ha ofrecido su disposición para arbitrar los mecanismos disponibles para dar cumplimiento al imperativo constitucional de reconocer la posesión y propiedad comunitarias de las tierras ocupadas por los indígenas (Art. 75, Inc.17 CN) y desarrollar procesos de mediación entre las partes”*.

El 24 de diciembre de 1999 el Gobierno de Salta adjudica nueve fracciones de tierra a supuestas comunidades indígenas (con un total de 3809has.) y cuatro fracciones a cuatro familias criollas (con un total de 4357has.) En 2000 ante la inminencia de adopción por parte de la CIDH de un pedido de medidas cautelares interpuesto por Lhaka Honhat, el Estado accedió a mantener una serie de reuniones con los demandantes a fin de arribar a un acuerdo de solución amistosa.

Además de los ejemplos citados más arriba, incluimos a continuación, y a modo de ilustración, un relato de algunos de los innumerables casos de conflictos que enfrentan los indígenas por sus derechos territoriales.

**Comunidades Painemil y Kaxipayiñ :** Estas dos comunidades Lof del Pueblo Mapuche en la provincia de Neuquén continúan librando una dura batalla contra la petrolera Repsol/YPF. En junio miembros de las dos comunidades decidieron impedir por sus propios medios la ejecución de trabajos de mantenimiento en instalaciones ubicadas en el yacimiento de Loma de la Lata como protesta por la ampliación de contratos de explotación. En esa oportunidad hicieron llegar a las autoridades provinciales un llamamiento para que se frene la agresión personal, material y cultural que sufren como consecuencia de las actividades de esta Compañía. Las primeras inspecciones y análisis realizados dan lugar en 1996 a una denuncia formal de contaminación y riesgos ante 6 organismos oficiales, nacionales y provinciales, posteriormente las comunidades deciden realizarse controles en Centros especializados de Buenos Aires, recurrir al Defensor del Pueblo de la Nación pero sus reclamos siempre son desoídos. Existe una denuncia formal de la Defensoría de Menores de la provincia de Neuquén ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Lo que irrita más a las comunidades es que el mismo gobierno provincial contrató en 1998 a un equipo de expertos para evaluar el impacto ambiental cuyos resultados admiten que el costo del daño asciende a 925 millones de pesos. Sin embargo, según las comunidades peticionarias, ello "sólo sirvió como carta de negociación no para remediar y compensar los perjuicios causados

o para promover el desarrollo de las poblaciones afectadas sino para presionar un impuesto de sellos y dudosos proyectos forestales".

**Comunidad Gelay Ko.- Provincia de Neuquén:** Desde 1956, la Comunidad Mapuche Gelay Ko, en la provincia de Neuquén sufre la contaminación petrolera. Se han hecho 23 pozos para extraer petróleo crudo. Muchos de éstos, están a cielo abierto, (en la meseta Barda Negra- lotes 30 > y 31) y las familias Mapuche han perdido muchos animales. Actualmente la empresa Alberta Energy Company Argentina S.A., a quién únicamente le interesa el petróleo, vende el gas que sale de los pozos y contamina de forma permanente el aire. Los ruidos de las explosiones afectan los oídos y hacen temblar la tierra, a metros de las casas. El agua escasea y está contaminada la napa freática; cada quince días, desde Zapala, les llevan 200 o 300 litros para consumo familiar. La gente sufre irritación en los ojos, problemas respiratorios y debilitamiento generalizado en el cuerpo.

**Comunidad Ancalao - Provincia de Río Negro:** En julio la Dirección de Tierras y Colonización de Río Negro ordenó el desalojo de las parcelas que ocupa una estancia en el paraje Ñorquinco, a 150 kilómetros al sudoeste de Bariloche. Así, se hizo lugar a un pedido de la Comunidad Mapuche Ancalao, que reclama esas extensiones que forman parte de una reserva creada en el año 1900.

**Comunidad Mapuche-Tehuelche Prane.** Esta comunidad mantiene un conflicto desde hace varias décadas con el Ejército argentino, por la tenencia de la denominada legua 4, ubicada en la reserva Mapuche de Nahuelpan, a 15 Km de la ciudad de Esquel. Durante el transcurso de estos años la comunidad Prane, debió soportar desalojos de sus tierras, matanzas y robos de sus animales de crianza por parte del ejército argentino. Esta situación fue denunciada a los sucesivos gobiernos, de los cuales jamás obtuvieron respuestas. En 1999 antes de finalizar su mandato el presidente Menem anunció la firma de un decreto presidencial devolviendo las tierras a la familia Prane, sin embargo ese decreto nunca se redactó.

**Comunidad Mapuche-Tehuelche Futa Huau** en la provincia de Chubut debió ocupar una escuela pública que había sido usurpada por un particular no indígena de la zona, para hacer conocer sus reclamos sobre la misma y denunciar al mismo tiempo el robo de 1.000 hectáreas de tierras apropiadas por esta misma persona. Varios miembros de esta comunidad enfrentan hoy un proceso por usurpación, daño a la propiedad y atropello en banda.

**Comunidad Mapuche Vuelta del Río** enfrenta problemas semejantes. Esta comunidad está asentada en tierras reservadas por un decreto presidencial del año 1899, luego de penosas demandas encaradas por el entonces cacique de la comunidad. Actualmente viven allí 25 familias en 15 lotes de 625 hectáreas cada uno, lo que significa que no alcanza un lote para cada familia. Continuamente las familias se ven acosadas por particulares portadores de títulos ilegítimos que pretenden apoderarse por la fuerza de sus tierras. Hacia finales del año un particular intentó entablar un juicio reivindicatorio contra la comunidad y ya existen miembros de la misma procesados por usurpación.. Frente a tantas presiones, definidas por el abogado de los indígenas como "acoso judicial", la comunidad ha solicitado el otorgamiento de un título comunitario sobre las tierras tradicionalmente ocupadas hasta completar un lote por familia y la anulación de todo título de propiedad otorgado a particulares no indígenas sobre las tierras reservadas.

**Tekoá Yma** de Pepirí Guazú, considerada lugar sagrado por los Mbyá, un santuario al que peregrinan en busca de la recuperación del equilibrio espiritual roto por el contacto con la sociedad no indígena, constituye un lugar donde los Mbyá sienten que pueden ser plenamente Mbyá. La Tekoá está habitada por más de treinta familias en un territorio de 3964 hectáreas que según los datos catastrales de la Provincia de Misiones pertenecerían a un particular no indígena que adquirió las tierras en 1986. A mediados de 1999 una

empresa forestal "El Moconá S.A." inició en la zona la explotación de la selva a gran escala, arrasando con especies de maderas preciosas y afectando la totalidad del ambiente de la Tekoá Yma. La grave situación planteada decidió al jefe de la aldea a presentar una medida de no innovar, invocando el derecho constitucional de las comunidades a participar en la gestión de los recursos naturales. El juez de Primera Instancia hizo lugar al pedido de los indígenas pero ante una presentación de la empresa invocando su carácter de propietaria de las tierras, el mismo juez dejó sin efecto la medida. En este momento la causa ha sido apelada y se espera una decisión de los jueces de Cámara. Como represalia la empresa forestal cerró el camino de acceso a la comunidad prohibiendo el ingreso de cualquier persona, impidiendo la atención médica de la comunidad y la asistencia legal. La única forma de entrar es con autorización expresa de los representantes de la empresa que se encuentran a más de 100 kilómetros del lugar.

***Comunidad India Quilmes de Amaicha del Valle*** integrada por catorce comunidades del pueblo Diaguita Calchaquí ha denunciado los atropellos y violaciones de sus derechos territoriales de parte de empresas mineras y emprendimientos turísticos que avasallan sus lugares sagrados y sin miramientos golpean y amenazan de muerte a los miembros de la comunidad que se atreven a denunciar estos hechos.

El abuso de no indígenas que se presentan como terratenientes ha llegado hasta el colmo de exigir a 20 familias de la comunidad Anchillos la entrega de las cosechas en proporción de dos tercios y al pago de pastaje por cabeza de animales. A ello se suma la exigencia de pago por el uso de agua, y la contaminación ambiental por el asentamiento de basureros y explosiones realizadas por la mineras. Esto acontece sin respeto por la cédula real de 1716 que reconoce a los Indios Quilmes la posesión natural y milenaria de esas tierras y su propiedad.

***Comunidad Wichí Hoktek T'oi*** en la provincia de Salta está virtualmente acorralada por la devastación irracional del monte emprendida por un particular que compró las tierras con la comunidad adentro de ellas. La comunidad está empeñada en defender una franja forestal de aproximadamente ocho hectáreas ubicadas en un terreno colindante. En el mes de noviembre la empresa pretendió ingresar en esta franja para desmontar y colocar un alambrado que impide el acceso a un pozo de agua que es de uso de la comunidad. Los miembros de la comunidad decididamente enfrentaron las topadoras que tuvieron que retroceder no sin antes amenazar de muerte a los participantes de la resistencia. Ante estos hechos la comunidad presentó denuncia ante el Defensor del Pueblo de la Nación, mientras se tramita en el Congreso de la Nación un proyecto de ley de expropiación por 3.000 hectáreas (tan sólo el 4% del territorio ancestral).

***Comunidad Mapuche Leufuché*** en la Provincia de Río Negro está asentada en tierras declaradas en 1997 área protegida. A pesar de ello en 1999 se dictó una resolución municipal otorgando las tierras a un particular para iniciar un emprendimiento económico que, a no dudarlo, acarreará daños ecológicos al ambiente y el consiguiente desplazamiento forzoso de la comunidad. Este conflicto se encuentra en trámite judicial.

## **LA FALTA DE INVESTIGACIÓN SERIA SOBRE LOS ATENTADOS CONTRA INSTITUCIONES JUDÍAS**

### **Introducción**

En las Observaciones Finales del Comité de 18 de septiembre de 1997 (CERD/C/304/Add.39) el Comité se pronunció respecto de los atentados antisemitas sufridos por la Embajada de Israel en la Argentina y la Asociación de Mutuales Israelitas en Argentina (AMIA) y específicamente recomendó al Estado “tomar todas las medidas en su poder para dar curso a los procedimientos relacionados ...” con dichos atentados.<sup>109</sup>

En este aportado explicaremos al Comité que el Estado argentino ha incumplido estas recomendaciones, ya que la investigación que se lleva adelante desde hace más de 6 años por el atentado contra la AMIA ha padecido todo tipo de irregularidades.

### **Atentado contra la AMIA**

Como el Ilustre Comité ha tomado conocimiento oportunamente, el 18 de julio de 1994, a las 9.53 de la mañana, en pleno centro de la Ciudad de Buenos Aires, estalló frente al edificio de la AMIA un vehículo que contenía un poderoso explosivo, que ocasionó la muerte de 86 personas y más de 300 heridos. Este estallido produjo la destrucción total del edificio de seis pisos de la AMIA y de varios edificios vecinos.

Este atentado fue el segundo perpetrado en Argentina contra una institución judía en poco más de dos años, ya que el 17 de marzo de 1992 había tenido lugar un atentado contra la Embajada de Israel en Argentina, generando la muerte de entre 29 y 32 personas, e hiriendo a más de 200. Justamente a raíz de este primer atentado el Estado argentino había dispuesto una suerte de “custodia especial” de los edificios judíos, entre ellos el edificio de la AMIA.

La causa judicial recayó en manos del juez federal Juan José Galeano —a cargo del Juzgado Federal N° 9— por encontrarse éste de turno el día del atentado y por corresponder —según la legislación argentina— la competencia federal. La causa se denominó “Pasteur 633, s/atentado —homicidio, lesiones y daños—” (N°1156).

A las 13.40 hs. del mismo día del atentado, la policía determinó la calidad del explosivo utilizado (“amonal”). Poco menos de una semana después se supo que el atentado había sido ocasionado desde un automóvil, modelo “Traffic”. Para el 31 de julio de 1994, ya constaba en el expediente que el motor de la camioneta Traffic encontrado entre los escombros pertenecía originalmente a una camioneta “Renault Traffic”, que se había incendiado, que luego había sido vendida en esas condiciones por una Compañía aseguradora a una firma de automóviles (dos semanas antes del atentado); que tal firma de automóviles le había vendido el auto a Carlos Telleldín —quien fue detenido días más tarde— y que luego de un proceso de arreglo, la camioneta había sido publicada en un diario para la venta. También para entonces ya constaba en el expediente que la

---

<sup>109</sup> Específicamente le solicitó que diera especial cumplimiento a lo ordenado en el art. 5° —cuyo inciso a consagra la igualdad de tratamiento ante los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia— y en el art. 6° —que establece la protección y recursos efectivos ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales...pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo el daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación (consid. 26). Pero también en relación al art. 6 el Comité recomendó debe informar específicamente acerca de los recursos presentados, las sentencias dictadas y las medidas de reparación ordenadas por actos de racismo (consid. 27).

camioneta utilizada para el atentado había estado estacionada en un estacionamiento a escasas cuadras de Pasteur al 600, durante los cuatro días anteriores al suceso.

A continuación explicaremos al Comité que debido a la actitud negligente del Estado argentino, lamentablemente hoy sabemos lo mismo que sabíamos una semana después del atentado. Se tienen las mismas pocas certezas y las mismas grandes dudas de entonces. Para colmo, se han perdido pruebas fundamentales que harán prácticamente imposible obtener alguna vez la verdad completa de lo ocurrido.

No se supo entonces, ni tampoco se conoce a 6 años, quiénes fueron los autores materiales e intelectuales del atentado, si la camioneta fue comprada o refaccionada por encargo, por qué manos pasó hasta llegar al estacionamiento, por quién fue retirada de allí y que sucedió hasta las 9.53 hs. de ese lunes 18 de julio de 1994. Lo único que se conoce hoy en día es que a las 9.53 de ese lunes estalló en las escalinatas de subida de la AMIA un vehículo “Traffic” que tenía el motor de una Traffic que había pertenecido a Carlos Telleldin, con una cantidad hoy indeterminada (entre 100 y 400 kg.) de explosivos “amonal” que produjo una todavía indeterminada cantidad de muertos y heridos.

Es preciso manifestar que no se intenta desconocer la complejidad de la investigación de un caso como el de la A.M.I.A., sino que, por el contrario, el incumplimiento está basado en el hecho de que a más de 6 años del inicio de la investigación, los resultados de ésta siguen siendo prácticamente los mismos que los conocidos en la primera semana. El Estado ha incurrido en un incumplimiento al no poner la debida diligencia en la investigación de manera de hacer todo lo posible por el esclarecimiento de lo ocurrido y la posibilidad de castigar a los responsables.

### **La falta de prevención y de investigación del atentado**

En el caso particular de la AMIA, la custodia dispuesta desde el atentado a la Embajada de Israel debía estar a cargo de dos agentes de la Policía Federal —provistos por la Comisaría 5° y 7° de la Capital Federal— y su patrullero debía encontrarse estacionado en la puerta del edificio de la calle Pasteur al 600. Sin embargo, como pudo comprobarse durante la investigación, la custodia de uno de los edificios judíos mas grandes de la ciudad no fue la adecuada.

El Estado argentino tenía la obligación de prevenir los atentados, a través de la adopción de todas las medidas adecuadas a tal fin. Es decir que los funcionarios en general —y los encargados de la seguridad nacional en particular—, debían actuar con toda la diligencia necesaria para neutralizar cualquier tipo de amenaza y/o producción de un atentado, lo que lamentablemente no ha ocurrido. Los siguientes hechos demuestran la afirmación precedente:

- La custodia de uno de los edificios judíos más grandes de la ciudad no fue la adecuada. En primer lugar, el propio vehículo policial tenía una batería descargada que le impedía ponerse en marcha y hacer funcionar su radio para solicitar ayuda. El único medio de comunicación consistía en un walkie-talkie provisto por los propios custodios de la mutual israelita. Al momento del estallido, los agentes asignados (Bordón y Guzmán) no estaban cumpliendo debidamente la custodia: uno de ellos se encontraba en el bar de la esquina, el otro se encontraba dentro del patrullero.
- A pesar de la alarma en que había puesto al país el primer atentado de 1992, la cónsul argentina en Milán no prestó la debida atención a una advertencia recibida en los primeros días del mes de julio de 1994, de parte de un ciudadano brasileño llamado Wilson Dos Santos, quien se comunicó con la mencionada cónsul por aquellos días, diciéndole que tenía conocimiento de que el atentado contra la Embajada de Israel había sido obra de una organización de iraníes que en ese momento preparaban un nuevo ataque contra una institución judía en Buenos Aires. La cónsul Norma Fasano, recién

informó a la Cancillería argentina el 19 de julio (al día siguiente del atentado) diciendo que Wilson Dos Santos “recién acababa de presentarse”. Ante el cúmulo de evidencias contrarias, admitió que no le había dado importancia y que ni siquiera lo había comunicado a la delegación de la SIDE en Roma. Hace poco tiempo se supo ésta no había sido la única advertencia hecho por Wilson Dos Santos ante autoridades argentinas.

- Por último, es de señalar que la falta de investigación del atentado contra la Embajada de Israel permitió la perpetración del atentado contra la AMIA. La consumación del segundo atentado confirmó la incapacidad del sistema nacional de seguridad interior e inteligencia para prevenir y/o conjurar este tipo de hechos y para investigar el accionar de los grupos mafiosos y/o terroristas capacitados para llevarlos a cabo.

Pero además, en el caso AMIA el Estado ha violado en perjuicio de los familiares de las víctimas, el derecho a las garantías judiciales, a que sean efectivamente investigadas las causales del hecho que los dañara, el derecho que se siga un proceso regular contra los responsables y, en su caso, que se sancione a los culpables y repare a las víctimas.

En efecto, la causa iniciada a raíz del atentado —que se encuentra en trámite en el Juzgado Federal N° 9, ya que como más adelante explicaremos, sólo una parte de la causa, y básicamente la relacionada con las irregularidades de la compra de la camioneta que contenía el explosivo fue elevada a juicio oral— ha padecido todo tipo de irregularidades, y por ello no ha aportado datos concretos sobre los hechos y los responsables del atentado.

**Pese a la movilización de recursos efectuada la investigación del crimen se vio permanentemente obstaculizada por una continua sucesión de, al menos, graves negligencias.** Estas negligencias de ninguna manera pueden ser justificadas dada la magnitud e importancia del episodio de que se trata. Pero además, **la investigación, lejos de permitir conocer la verdad de lo ocurrido, en ciertas ocasiones ha confundido aún más los hechos.** En tal sentido, la investigación adolece de graves irregularidades, que además de impedir el avance y la claridad sobre lo ocurrido, ponen en serio riesgo la posibilidad de alguna vez juzgar y condenar a los responsables.

Con la intención de que el Comité comprenda la gravedad de lo ocurrido en la investigación del máximo atentado terrorista cometido en la República Argentina, haremos mención de algunos ejemplos.

- **Importantísima prueba ha sido extraviada o destruida.** En este sentido, las fuerzas de seguridad resultaron responsables de la pérdida de importantísimo material probatorio. Esto ha ocurrido, por ejemplo, con rollos de fotos, disquetes y agendas secuestrados del domicilio de Carlos Telleldin (el primer implicado), las que desaparecieron luego de su lugar de custodia, y en algunos casos aparecieron mutilados. En este sentido, es llamativo observar las diferencias que pueden encontrarse entre los elementos que aparecen en el acta de allanamiento al domicilio de Telleldin, los elementos que se registran e ingresan a las dependencias policiales y los elementos que finalmente se entregan al juzgado. Estos elementos habrían desaparecido del Departamento de Protección al Orden Constitucional (POC) encargado de la investigación del atentado durante los primeros tiempos. Otro ejemplo es el de la agenda manuscrita de Telleldín, que fue encontrada recortada con tijera. También merece destacarse que sorpresivamente apareció en el juzgado un escrito que supuestamente habría pertenecido a Telleldín —que tendría un valor primordial, pues se trataría de una prueba que lo vincularía con extremistas iraníes— pero que no había sido secuestrado oportunamente.

Además, se permitió que se perdieran muestras de tierra utilizada para dirigir la bomba (la bomba fue rodeada de tierra, lo que permitió que sea dirigida como si fuese un

cañón), no se realizaron las pericias necesarias para determinar su procedencia (pericias reclamadas por el propio cuerpo de bomberos), no se llevaron adelante medidas diligentes para la recolección de restos del vehículo implicado, se perdieron los escombros de la explosión, no se constataron ni corrigieron las diferencias en las autopsias donde aparecen hasta grupos sanguíneos erróneos para las víctimas, se permitió la entrega de efectos sin registrarlos y de videos o cassettes sin transcribirlos, y no se realizó la reconstrucción del suceso.

En el mismo sentido, durante el año 1995, personal del Juzgado, ordenando las transcripciones y las cintas de grabación de las escuchas telefónicas de los primeros días de la investigación, descubrieron que faltaban 66 cassettes. Si bien se conservan las transcripciones, las cintas en sí desaparecieron de la custodia de la Policía Federal y de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE).

- **Las fuerzas de seguridad obstruyeron la investigación.** Como uno de los tantos casos que pueden mencionarse, merece destacarse que las fuerzas de seguridad fueron responsables de que se violara la incomunicación que se había dispuesto sobre varios policías que habían sido detenidos, sumado a que en una oportunidad advirtieron a un sospechoso sobre su detención, permitiendo de este modo que escapara.

Además, la Dirección Nacional de Migraciones (D.N.M.) no colaboró en la investigación. Tanto en la oportunidad del estallido en la Embajada como en el caso de la AMIA se requirió a la D.N.M. un detalle de los movimientos de entradas y salidas del país para detectar el flujo de extranjeros, pero, nunca proporcionó al juzgado la información que se necesitaba para la investigación.

- **Importantísimas medidas de prueba nunca se llevaron a cabo.** En el año 1997, la querrela solicitó el allanamiento y secuestro de las Comisarías involucradas en la custodia del edificio de la AMIA durante las semanas previas al atentado, para permitir acreditar en forma fehaciente los turnos y atribuciones de custodia y sus responsables. Estas medidas eran claves para el esclarecimiento de los hechos. El tribunal, sin embargo, no hizo lugar a este pedido, optando simplemente por solicitar mediante oficio que la Policía Federal informara sobre los turnos e identidades de los custodios asignados. Al contestar esta solicitud, el informe del Jefe de la Policía incurrió en varias contradicciones con las declaraciones que habían prestado algunos policías, en cuanto a quiénes habrían cubierto los turnos y la forma en que se habrían planificado.

En vistas de las graves contradicciones, el allanamiento y secuestro de archivos fue solicitado nuevamente en el año 1998 y vuelto a desestimar por el juez el 8 de noviembre de 1998. Un importante ejemplo de una prueba desestimada en un principio pero admitida años después, es el allanamiento de Ribelli. Cuando este imputado fue detenido, la querrela solicitó su inmediato allanamiento, el que no fue ordenado por el juez sino un año después, dando por resultado el conocimiento de dos personas que hoy son dos de los más importantes testigos de cargo contra este ex-policía.

Un dato de suma relevancia que no fue investigado, se refiere al helicóptero que varios testigos vieron sobrevolar el edificio de la AMIA el día del atentado. La Fuerza Aérea entregó un listado de helicópteros autorizados, sin embargo no se profundizó esta investigación a fin de determinar si esa máquina correspondía a alguna fuerza de seguridad o no, quiénes ocupaban el helicóptero y con qué fin estaban volando.

- **Hubo graves irregularidades con la prueba testimonial.** En relación a la prueba testimonial, hubo muchas personas que a pesar de haber estado presentes en el lugar al momento de la explosión, no fueron citados sino hasta dos o tres años después del hecho. No es necesario aclarar que la memoria de una persona en relación con algún suceso, se torna cada vez más difusa con el transcurso del tiempo. Esta demora muchas veces ocasionó la imposibilidad de su testimonio, debido a la muerte de algunos de estos testigos. Éste es el caso de los testigos Raúl Peirano y Gabino Ledesma. Además,

testigos de suma relevancia fueron citados a declarar con una demora de tres y cuatro años. Es el caso de Horacio Dragubitzky, quien se encontraba atendiendo su negocio en la vereda de enfrente de la AMIA —mirando justamente hacia la puerta del edificio—. Este testigo recién prestó declaración testimonial el día 24 de abril de 1997. Otros testigos, empleados de la AMIA que sufrieron lesiones por la explosión, que no habían sido citados sino hasta su pedido por la querrela en febrero de 1998 son Ana Weinstein, Adrain Furman y Daniel Resiman. Asimismo, un empleado de vigilancia de un edificio vecino a la AMIA (Lucas Magno) recién fue citado a declarar en febrero de 1998. En varias ocasiones la querrela —constituida por los familiares desde 1997— tuvo que pedir al juzgado que volviera a citar a algunos testigos, debido justamente a la falta de aprovechamiento de su declaración; en otras palabras, se le dejaban de preguntar al testigo cuestiones de suma importancia. Esto sin lugar a dudas produjo un dispendio de recursos y tiempo.

- **El magistrado de la causa “negoció” con el principal sospechoso su declaración.**

El 1° de julio de 1996 Galeano y uno de sus Secretarios fueron filmados “negociando” con el detenido Telleldin la entrega de información a cambio de dinero (400.000 dólares). Vale aclarar que una semana después Carlos Telleldin incriminó en su declaración a un grupo de policías bonaerenses. Esta circunstancia, junto con el hecho de que —sin que existan razones que lo justifiquen— el juez omitió procesar a otros sospechosos que están involucrados con los mismos elementos que hacen que Telleldin continúe preso, permiten presumir que la actitud de Galeano se basaría en la utilización de otra figura procesal desconocida por la legislación argentina: “el arrepentido”. Por otra parte, este video —supuestamente realizado por el propio juez, de acuerdo con sus declaraciones— fue hurtado de la caja fuerte del juzgado y dado a publicidad por la defensa de otro de los imputados (Ribelli).

- **Se utilizaron figuras procesales ajenas a nuestro ordenamiento que podrían ocasionar la nulidad del juicio.**

Debido al descuido de las formas elementales del procedimiento criminal vigente (que además dificultan el avance de la instrucción) podría ponerse en peligro de nulidad toda la causa judicial. Así, a modo de ejemplo, se utilizaron figuras procesales ajenas a nuestro sistema jurídico como los “testigos de identidad reservada” y el “arrepentido”, que no están previstas en nuestra legislación y pueden generar —a favor del imputado— la nulidad de todo lo actuado.

Por otro lado, el tribunal no respetó las normas que permiten mantener cierto orden sobre los expedientes y omite aceptar los escritos en el orden en que le fueron entregados, incorporarlos al expediente o numerar correctamente las hojas: omite sellar los escritos que se presentan con la hora exacta de su presentación (lo que en derecho argentino se conoce como “poner cargo”); de manera tal de establecer arbitrariamente el orden de llegada de las presentaciones y requerimientos, así como también su contestación, si existiere, por parte del tribunal. Así también, demuestra el caos en el que se encuentra la investigación, la falta de incorporación al expediente de ciertos escritos (por ejemplo el escrito presentado por la querrela el 14 de noviembre de 1997, solicitando medidas probatorias).

- **La actividad de los fiscales en esta causa es muy pobre.**

Al respecto, además del Juez, la legislación argentina prevé la intervención de fiscales, cuyo deber es promover y ejercer la acción penal (art. 65 CPPN). Por otro lado, la Constitución Argentina prescribe que el Ministerio Público “*tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad...*” (art 120 CN). Aunque en la causa de la AMIA actúan dos fiscales ad-hoc (Eamon Mullen y Jose Barbaccia), quienes tienen la obligación de promover la acción y controlar su legalidad, es muy poco lo que han aportado o sugerido para el avance de la investigación.

Sin lugar a dudas, fue a instancias de los querellantes (particularmente desde agosto de 1997) que se pudo avanzar algo en la causa, quienes solicitaron aproximadamente 300 medidas de prueba, muchas de las cuales permitieron arrojar luz sobre los pocos hechos



hoy conocidos, mientras que otras fueron desestimadas, pese a que podrían haber significado un avance considerable en la averiguación de la verdad.

### **Situación actual de la causa**

Actualmente, parte de la causa se encuentra ya elevada al tribunal oral que deberá entender en el juicio oral, que se desarrollará en la segunda mitad del año 2001. Si bien, el resto de la causa continuará siendo investigada, lo cierto es que esta decisión puso en grave peligro la continuidad de la investigación, pues pruebas sumamente relevantes —que hasta habían sido ordenadas por el tribunal de alzada— tales como la reconstrucción del hecho (y las medidas de prueba que de ésta surgirían) y otras pruebas que pudieran surgir a medida que las partes se encuentren habilitadas para leer el total de los expedientes de la causa, aún no fueron producidas.

El hecho de que la investigación respecto de los hoy procesados no se encuentra completa y la circunstancia de que el juzgamiento de las personas involucradas puede significar el término definitivo de la investigación del horrendo crimen, implica un gran peligro para la averiguación completa de lo sucedido y la posibilidad real de juzgar a todos los responsables. La decisión del juez fue apresurada e irresponsable, porque significa concluir la investigación sobre los actualmente procesados y sobre los hechos que se vinculan a ellos. Estos sospechosos y los elementos de juicio relacionados con ellos, son los únicos en la causa; esto es, **no hay otras pistas, líneas investigativas, elementos de juicio, etc. Ni siquiera con respecto a estas personas las pruebas han sido completadas.**

El hecho de que los resultados obtenidos hasta el presente sean prácticamente los mismos que los producidos en los primeros días de la investigación, no obedece a la complejidad del caso, sino a la **torpeza y falta de debida diligencia** en la investigación.

Todas estas irregularidades en la prevención y en la investigación del atentado a la AMIA provocaron la presentación de una denuncia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 16 de julio de 1999<sup>110</sup>.

En el marco de este proceso internacional, el Estado argentino propuso que la CIDH designase a un observador internacional durante el juicio oral y público. Los Comisionados expresaron que considerarán en plenario la pertinencia, atribuciones y funciones de la figura del “observador”.

### **Conclusiones**

De todo lo expuesto puede concluirse que el Estado argentino ha incurrido en una grave violación respecto de los derechos de los habitantes de la Argentina en general —y de los integrantes de la comunidad judía existente en Argentina en particular—, al haber omitido cumplir con su deber de prevenir, investigar adecuadamente y sancionar a los responsables del atentado. De esta manera, el Estado argentino también ha incurrido en un incumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Comité en 1997.

---

<sup>110</sup> La denuncia a la CIDH fue presentada por MEMORIA ACTIVA (una Asociación Civil sin fines de lucro, creada con el fin de perseguir la investigación del atentado a la AMIA, formada por familiares y amigos de las víctimas) con el patrocinio letrado del CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), del CEJIL (Centro por el Derecho y la Justicia Internacional) y del Dr. Alberto Luis Zuppi. Los peticionarios denunciaron al Estado argentino por la violación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y de la Convención Americana de Derechos Humanos (de la cual Argentina es parte desde septiembre de 1984) en perjuicio de más de ochenta personas fallecidas y más de trescientas personas heridas, víctimas del atentado a la sede de la AMIA.