

Cultura jurídica y mecanismos internacionales de protección de Derechos Humanos en la Argentina de Mauricio Macri (2016-2018)

Legal Culture and International Human Rights System in Mauricio Macri`s Argentina (2016-2018)

Por Verónica Jaramillo Fonnegra*

Resumen: El presente artículo pretende evidenciar cuál ha sido el rol de las organizaciones de migrantes ante los reclamos internacionales realizados a Naciones Unidas, y el impacto de ese activismo en las resoluciones que han evaluado a la Argentina entre 2016-2018 en temas de migrantes. El contexto en que se dio esta participación fue a partir de una serie de modificaciones en la política migratoria argentina; entre ellas: una propuesta para un centro de detención, el cierre de los programas de abordaje territorial para la regularización migratoria, la firma del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 que modifica la ley de migraciones, una constante persecución racial en las calles, entre otras medidas que fueron diluyendo las garantías de derechos de la población migrante. Estos cambios lograron que las organizaciones de migrantes y las de derechos humanos en la argentina iniciaron un camino de reencuentro al intentar mitigar estas modificaciones y con ello un crecimiento en su cultura jurídica sobre sistemas internacionales de protección. Para conocer cómo fue el impacto de esta coalición de organizaciones en los informes de naciones unidas se recurrirá a un método de estudio mixto, entre el análisis

* Becaria Posdoctoral CONICET-UNLa, Docente- Universidad Nacional de Lanús, Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magister en Derechos Humanos (UNPLA), Abogada (UNAULA).

documental, que pretende recuperar los documentos internacionales enviados por la sociedad civil, las respuestas de los organismos internacionales; y las técnicas de investigación militante que pretenden recuperar el contexto en que se realizaron los informes internacionales.

Palabras clave: Cultura Jurídica; Migrantes; Organismos Internacionales

Abstract: *This article pretends to demonstrate what was the role of migrant organizations in the international claims made to the United Nations, and the impact of that activism on the resolutions that have evaluated Argentina between 2016-2018 on migrant issues. The context in which this participation occurred was based on a series of changes in the Argentine migration policy; among them: a proposal for a detention center, the closure of territorial management programs for migratory regularization, the signing of the Decree of Necessity and Urgency 70/17 that modifies the immigration law, a constant racial persecution in the streets, among other measures that were diluting the rights and guarantees of the migrant population. These changes made migrant organizations and human rights organizations in Argentina begin a path of reunion by trying to mitigate these changes and with this, a growth in their legal culture on international protection systems. For to know how was the impact of this coalition of organizations in the reports of the United Nations will resort to a mixed method of study, between the documentary analysis, which objects to recover international documents sent by civil society, the responses of international organizations; and militant research techniques that seek to recover the context in which international reports were made.*

Key words: *Legal Culture; Migrants; International organizations*

Fecha de recepción: 01/03/2019

Fecha de aceptación: 27/06/2019

Introducción

Un análisis de contexto:

En la actualidad las desigualdades económicas a nivel mundial, la inviabilidad de los sistemas de gobiernos de algunos países, las catástrofes naturales, las dificultades económicas entre otros factores hacen que atravesar fronteras sea, en las distintas latitudes del globo, la única alternativa de sobrevivencia para muchas personas. Los avances tecnológicos, los cambios en las formas de desplazamiento y la masividad en la circulación de la información ayudan a que la migración sea un fenómeno visible –y viable- a escala global.

En este contexto, ya hace unos años, las personas migrantes comenzaron a ser vistas como “amenazas” para los Estados. Al ser utilizadas como chivos expiatorios con fines políticos, expuestas como usuarias ilegítimas de los recursos del Estado (Grimson, 2006) o como delincuentes pertenecientes a mafias internacionales (Pérez Rabasa y Jaramillo Fonnegra, 2019) o grupos extremistas. La necesidad de construir una otredad –sin derechos- por parte de los Estados nacionales también ha venido incentivando grandes coaliciones internacionales de migrantes que cada vez más se unen con la idea de visibilizar sus derechos (como) humanos.

Una de las últimas muestras de estas coaliciones internacionales de migrantes es la reciente “caravana migrante” donde cientos de personas emprendieron una caminata desde Honduras, Guatemala y El Salvador atravesando México, con el fin de cruzar la frontera con Estados Unidos y pedir asilo por la grave situación económica y política de sus países. Esta caravana expuso a las personas migrantes como parte de un colectivo con agencia y que hace parte de una gran movilización global que lleva años posicionándose en las distintas agendas de los organismos internacionales. En este caso el hecho colectivo, emprender la ruta juntos, construir comunidad migrante internacional y también hacer litigio internacional con la intención de mitigar los efectos de la política de control y securitización de las migraciones se enmarca en las estrategias que en la actualidad la comunidad migrante decide emprender.

En el desarrollo de esta trama internacional, la Argentina, ha incluido su cuota en la movilización internacional. Distintos referentes migrantes y de organismos de derechos humanos han transitado por espacios internacionales evidenciando la experiencia del país; en especial publicitando un modelo de gestión de la migración que privilegia la regularización antes que la detención y la expulsión de migrantes (CELS, 2017).

La participación de la sociedad civil Argentina goza de un capital cultural y simbólico (Bourdieu, 2013) que no debe ser despreciado, ya que debe recordarse que es el país del cono sur con más larga tradición migratoria. El país cuenta con la ley de migraciones 25.871 del año 2003, con un decreto reglamentario 616/2010 y con una ley de refugiados 26.165 del año 2006, que son normas de avanzada en el mundo (Chausovsky, 2004; Giustiniani, 2004; Grimson y Jelin, 2006; Novick, 2008, 1993; Ceriani, Morales y Ricart, 2007; Ceriani, Morales y Fava, 2009). Por tanto, las experiencias de las personas migrantes en la Argentina, su capacidad de movilización y el gran impacto que han tenido los cambios legales de la Argentina en las normas de la región, dan al movimiento por los derechos de los migrantes de este país un lugar especial en la escena internacional.

Las personas migrantes de todas las épocas en la Argentina han sabido traer con ellas distintas formas de resistencia; desde las huelgas de inquilinos en los conventillos de La Boca y San Telmo en 1907 motivados por anarquistas italianos (Lobato y Suriano, 2003), hasta las reformas laborales que propiciarían socialistas alemanes del Club Vorwärts que peticionaría al Congreso argentino la reducción de la jornada laboral a ocho horas diarias, la prohibición del trabajo nocturno y el seguro obligatorio de accidentes de trabajo (Levaggi, 2006;). Es decir, las personas migrantes en la Argentina han sabido pelear por sus derechos y han encontrado una sociedad permeable a nuevas formas de concebirlos; lo que ha contribuido también en la mejora de derechos de las y los nacionales.

Puede considerarse entonces que la cultura jurídica en la argentina se ha visto – desde ya hace más de un siglo- profundamente permeada por las contribuciones y

luchas de las comunidades migrantes quienes han sabido dejar su huella en la normativa local. Y es desde allí donde es dable analizar la cultura jurídica de estas poblaciones. La cultura jurídica hace referencia a los conjuntos de saberes, creencias y pautas que los diferentes grupos sociales elaboran en relación a las normas jurídicas y sus formas de actuar al respecto (Nelken, 2004). Pensar la cultura jurídica implica cuestionarse sobre los modos y las formas en que un sector de la población concibe e interactúa con las leyes y con el Estado. Asimismo, la cultura jurídica se entiende vinculada a procesos que tiene lugar antes durante y después del acercamiento al poder judicial local e internacional. Esto sin olvidar que los contextos económicos, sociales y culturales codifican poderosamente el imaginario que se tenga sobre el Estado (García Villegas, 2001, 1993; Santos; 2009; Nelken, 2009, 2004; Friedman, 1989; Fraser, 2008, entre otros).

Como se observó, en la Argentina gracias a las contribuciones de los distintos grupos de migrantes se han realizado importantes avances normativos. Estos avances se pueden comprender como parte del desarrollo de una cultura jurídica migrante, en la cual existen saberes entrecruzados generados en el país de origen y en el de destino, lo que permite una conjunción -al menos interesante- para repensar la agencia migrante y el rol de las sociedades de origen y destino procesos de construcción de ciudadanía de estos colectivos.

Por otra parte, es importante en este artículo resaltar el papel que tiene la Argentina como país de origen ya que el reclamo de derechos humanos en el país ha sido central en las reivindicaciones y luchas de acceso a derechos. Uno de los escenarios con mayor impacto en el movimiento de derechos humanos de la Argentina son las luchas por la memoria, la verdad y la justicia llevadas adelante en la Argentina, con los juicios a los dictadores. Con los que se han podido avanzar gracias a que se han hecho reclamos internacionales ante los sistemas de Derechos Humanos con gran impacto a nivel mundial.

Pero si bien el país participa activamente de estos sistemas, este activismo ha sido monopolio de ciertos organismos de derechos humanos, que por su trayectoria

histórica saben cómo jugar en el panorama internacional y tienen el conocimiento de las reglas, las formas y las burocracias de la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Y aunque los organismos de Derechos Humanos de la Argentina han incluido la lucha de las organizaciones de base -que tienen menos impacto internacional- realizando alianzas estratégicas para llevar denuncias de graves violaciones de derechos humanos son los clásicos organismos de Derechos Humanos¹ quienes tienen la llave que abre esas puertas del derecho internacional de los Derechos Humanos.

Igualmente, el tema de los derechos de las personas migrantes ha estado lejos de esa agenda internacional, o por lo menos ha tenido poco impacto y poco litigio internacional y escaso encuentro con organizaciones de base. Como antecedentes, solo se advierte un caso tramitado ante el sistema interamericano de Derechos Humanos desde 1999 (la Petición 12.306 Juan Carlos De La Torre) que logró una solución amistosa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el Gobierno argentino; después de la expulsión sumarísima y sin garantías judiciales de un ciudadano uruguayo que vivía hace más de veinte años en el país. Éste fue un caso individual, llevado adelante por dos organizaciones de derechos humanos y que no involucró acciones mancomunadas con el colectivo migrante, pero sin lugar a dudas fue un hito para realizar conversaciones con el Estado para los cambios normativos que se realizaron tanto en la 25.871 como en su decreto reglamentario 616/10².

En el contexto anterior, el objetivo de este escrito es evidenciar cuál ha sido el rol de las organizaciones de migrantes ante los reclamos internacionales realizados a Naciones Unidas, y el impacto de ese activismo en las resoluciones de las distintas instancias de ONU que han evaluado al país entre 2016-2018. Igualmente, este trabajo parte de la hipótesis que existe una capacidad de agencia migrantes, la cual no había

¹ Organismos como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), la Comisión Provincial por la Memoria, entre otras, son las clásicas organizaciones con litigio internacional y con gran presencia en el escenario internacional.

² Recientemente (en 2019) se envió una solicitud a la CIDH por el “caso Vanessa” una mujer peruana expulsada con su hijo argentino, y quien dejó en origen a otros dos de sus hijos.

sido explorada ante los organismos internacionales y que después de esta experiencia se configura una cultura jurídica migrante que les permitió conocer normas y formas de nombrar y de gestionar reclamos a nivel internacional.

Para llevar adelante el análisis propuesto el método que se utilizará para este estudio será el análisis documental, que pretende recuperar los documentos internacionales enviados por las organizaciones de la sociedad civil de la Argentina y las respuestas de los organismos internacionales entre 2016 y 2018. Además, muchas de las reconstrucciones históricas están basadas en las experiencias de la autora como activista de derechos humanos, por lo que se recurre a información recopilada con técnicas de investigación militante (Mezzadra, 2005) que pretenden recuperar el contexto en que se realizaron los informes internacionales.

1. El cambio de la política migratoria en la Argentina y el escenario de las denuncias internacionales

La emergencia de un cambio en la política migratoria llevo a las organizaciones de migrantes a reencontrarse en un clima de tensión y preocupación. En 2015, tempranamente el gobierno de Cambiemos propició rumores sobre el tratamiento que le daría a las personas migrantes bajo su mandato. Algunos de esos rumores estaban fundados en antiguos dichos xenófobos del ahora presidente Mauricio Macri, quien siendo intendente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se había manifestado en contra de la “migración descontrolada” (Canelo, 2015).

A comienzos de 2016 las organizaciones de migrantes empezaron a convocar a reuniones -algunas discretas y otras no tanto- para hablar de un rumor sobre el cambio de la ley de migraciones. Fue fundamental entonces, construir estrategias para defenderla y buscar actores aliados para ello. Es así que se dio el reencuentro de antiguas alianzas que lucharon por la modificación de la Ley Videla; las cuales durante el kirshnerismo tejieron estrategias más cercanas con el gobierno de turno, pero con menor nivel de articulación entre las organizaciones.

En este contexto se empezó a instalar una sobreexposición de la temática migrante en los medios, donde las personas provenientes de otros países eran evidenciadas como usuarias no legítimas de políticas públicas y servicios sociales (Canelo, Nejamkis y Gavazzo, 2018). Esta situación mediática trajo un mayor número de consultas de migrantes en los centros de acceso a la justicia y otros programas territoriales de asistencia en los barrios y en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Lo que en paralelo acrecentó la preocupación de las organizaciones de migrantes por el aumento de una ola de xenofobia. En este escenario la organización de la comunidad migrante en la Argentina se reconstruyó y frente a un escenario de riesgo emergieron nuevas organizaciones, muchas de ellas de jóvenes migrantes.

En síntesis, desde fines del 2015 frente a la coyuntura de desmonte de la política migratoria que se realizó desde el gobierno de Mauricio Macri se propició una coalición entre organismos de derechos humanos argentinos y organizaciones de migrantes con el fin de emprender distintas formas de litigio internacional y acompañar a los distintos colectivos en la búsqueda de la no regresividad de sus derechos. Transitar esos espacios internacionales conllevó grandes aprendizajes, búsquedas y alianzas. Para entender el contexto de estos reclamos describiré muy brevemente el funcionamiento de dichos organismos.

2. Breves herramientas del Sistema Internacional de denuncias en Derechos Humanos ante Naciones Unidas

Argentina es un país con alta vocación de firma y ratificación en los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos. Los protocolos y tratados internacionales³ a los que Argentina se ha adherido, tienen ante el Sistema de Naciones

³ Los órganos de tratados que tienen Comités son: Comité de Derechos Humanos (CCPR), Comité de Derechos Económicos y Culturales (CESCR), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Comité contra la Tortura (CAT), Comité de Derechos del Niño (CRC), El Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW), Comité sobre Derechos de Personas con Discapacidad (CRPD), Comité contra la Desaparición Forzada (CED), Siglas en Inglés.

Unidas, en general, un Comité que evalúa la aplicación del tratado regularmente bajo tres formas de seguimiento: a) las Observaciones Finales que dependen del análisis de los órganos de Tratados, b) las denuncias individuales (si el tratado lo contempla) y c) las denuncias de Estados contra Estados (pocas veces usadas en la historia). Además de los Tratados Internacionales, al ser parte del Sistema de Naciones Unidas los Estados están sujetos a evaluación de mecanismos extra-convencionales como los Relatores Especiales (en la actualidad existen 44 mandatos temáticos⁴) o Relatores País (cuando existe graves violaciones de derechos humanos, 12 en la actualidad⁵).

Igualmente, todos los Estados Partes en los convenios internacionales deben presentar a los distintos comités informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos. Inicialmente los Estados deben presentar un informe un año después de su adhesión al Pacto y luego siempre que el Comité lo solicite que se hace generalmente cada cuatro años.

Las Observaciones Finales, Comentarios Finales o Declaraciones que pronuncian los Órganos de Tratados ante Naciones Unidas tienen una dinámica o formato general para recabar la información. Los primeros pasos para la realización de estos informes comienzan con preguntas generales a los Estados realizadas por la secretaría del Comité, quien le pide colaboración a la sociedad civil para relevar los aspectos más importantes en cuanto a violaciones de Derechos Humanos. Después el Estado envía a un informe respondiendo las preguntas y señalando los avances más importantes sobre ese tratado. Y la sociedad civil trabaja en un contra-informe o informe sombra exponiendo las falencias y avances de los Estados con la información que el Estado ha proporcionado. Después de tener toda la información el Comité expresará sus

⁴ Entre los mandatos temáticos están Relatores sobre: la situación de los defensores/as de derechos humanos, el derecho al agua, el derecho a la alimentación, a la libertad de reunión pacífica y asociación, sobre derechos culturales, sobre desapariciones forzadas o involuntarias, sobre derecho al desarrollo, entre otros.

⁵ Los países actualmente son: Republica Centro Africana, Camboya, Eritrea, Haití, República Popular Democrática de Corea, Mali, República Islámica de Irán, Myanmar, Somalia, Territorios Palestinos Ocupados desde 1967, República Árabe de Siria, Sudan.

pareceres, preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "observaciones finales".

Estos mecanismos de denuncia y seguimiento a los derechos humanos, en especial los que se refieren a los derechos de las personas migrantes tienen pocos años, pocos informes en los sistemas internacionales y una *expertis* que pocas organizaciones de la región latinoamericana tienen. Porque, además, para poder hacer parte de estos circuitos es necesario tener un reconocimiento legal – en el ámbito de las Naciones Unidas- llamado el Estatus Consultivo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC). Sin este estatuto no es posible presentar informes sombras o ser escuchado en audiencias temáticas; es decir, este estatuto es clave para acceder a realizar denuncias ante el Sistema de Naciones Unidas.

La necesidad de contar con el Estatuto ECOSOC jerarquiza el sistema de Naciones Unidas⁶, porque organizaciones de base que no tienen el conocimiento o la *expertis* en la presentación de estos informes quedan en los márgenes de la participación, por lo tanto no son organizaciones –en principio- con capacidad de ser consultadas⁷. En la actualidad en la Argentina no existen organizaciones que sean netamente de migrantes que cuenten con este estatuto. Por ello la alianza con organismos de derechos humanos resultaba un binomio necesario para poder evidenciar las vulneraciones de los colectivos migrantes usando los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos.

⁶ Para 1945, sólo 41 organizaciones no gubernamentales fueron reconocidas como entidades consultivas por el ECOSOC; para 1992 más de 700 organizaciones no gubernamentales habían logrado recibir reconocimiento como entidad de carácter consultivo general. El número ha ido aumentando significativamente y en la actualidad en el mundo hay más de 5.000 ONGs con carácter consultivo (ONU, 2018), lo que ha implicado un avance enorme en cuanto a organización social a nivel mundial en los últimos 25 años.

⁷ Para ser elegibles para el carácter consultivo, una ONG debe haber sido reconocida oficialmente por un gobierno por lo menos dos años, debe tener una sede fija, una constitución democráticamente adoptada, la autoridad para hablar en nombre de sus miembros, una estructura representativa, mecanismos adecuados de rendición de cuentas y procesos democráticos y transparentes para tomar decisiones. Los recursos básicos de la organización deben ser derivados principalmente de las contribuciones que han sido recibidos por los afiliados nacionales u otros componentes, o de miembros individuales.

Por otra parte, la llegada del gobierno de la Alianza Cambiemos en la Argentina, coincidió con una nueva ronda de informes a Naciones Unidas, que, como se dijo, en general se realiza cada cuatro años dependiendo del instrumento internacional. Esta puede considerarse la segunda ronda de informes en la historia de la Argentina ante los Comités de Naciones Unidas, ya que todos estos mecanismos tardaron años en ratificarse y en entrar en vigor. La primera ronda se dio entre 2006 y 2010. La segunda será entre 2016 y 2020 y se presentarán los informes a los Comités que más relación tienen con los temas de personas migrantes, este trabajo recopila los documentos desde 2016 hasta 2018 tal como se describirá a continuación.

3. Un relator especial dentro de los primeros hitos del activismo internacional

En mayo de 2016 visitó a la Argentina el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere. Este Relator, tiene un mandato especial, por fuera de los mecanismos Convencionales y estuvo en el país con el fin de analizar la situación en el ámbito local, después de obtener la invitación del gobierno argentino. Esta visita dio uno de los puntapiés iniciales para la conformación de un bloque de organizaciones que se reuniría para hacer activismo internacional, con el fin de salvaguardar la ley de migraciones sancionada en 2003.

Ruteere se reunió con miembros del poder judicial, legislativo y con organismos de la Sociedad Civil y víctimas de hechos de discriminación. El relator convocó a una reunión en el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), donde participaron más de quince organizaciones de la sociedad civil de migrantes donde escuchó por más de 3 horas lo que estas personas habían experimentado en el último tiempo. También visitó el Centro Integral de la Mujer Marcelina Meneses en Ezpeleta (Área Metropolitana de Buenos Aires) y allí participaron otras organizaciones de colectividades de la zona.

Después de analizar el territorio, las recomendaciones del Relator para la Argentina comenzaron por resaltar los logros alcanzados en la Argentina en materia

del desarrollo de un marco jurídico integral para la eliminación de la discriminación racial, lo que abarca las disposiciones de la Constitución para garantizar la equidad en el goce de los derechos para todos los habitantes, tanto argentinos como extranjeros y el debate legislativo actual sobre la posibilidad de ampliar la ley en contra la discriminación racial.

Por otra parte, consideró que el acceso a la justicia para los grupos vulnerables – desde las poblaciones originarias hasta los migrantes y afrodescendientes- sigue siendo un reto. Las dificultades en acceder a la justicia se vinculan con las barreras del idioma, los conocimientos limitados sobre las leyes, las dificultades en encontrar una orientación jurídica adecuada. Cuestionó la persecución por “portación de rostro” que lleva la policía en especial en la población senegalesa y la escasa investigación que se les dan a crímenes contra personas migrantes (A/HRC/35/41/Add.5). Esta última fue una de las demandas más latentes entre las organizaciones de migrantes en sus encuentros y en el informe alternativo enviado.

La experiencia de las comunidades migrantes en esta visita fue crucial para poder empezar a pensar una resistencia en el ámbito internacional y para conocer las formas en que la idea de los derechos humanos puede materializarse, sentir que los mecanismos de Naciones Unidas tenían cara y cuerpo “humano” permitió un acercamiento a la institucionalidad de la organización internacional. Ver plasmados sus reclamos en un documento final y exhibirlo como parte de sus conquistas también motivó a que se siguiera propiciando el encuentro para ello.

3.1 El Comité CERD de la ONU

En noviembre de 2016 la Argentina rindió examen periódico ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial⁸. Once organizaciones (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales

⁸ La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) fue aprobada por la Asamblea General (AG) de las Naciones Unidas (ONU) en 1965 y entró en vigor en 1969. Al 5 de julio de 2011, hay 174 Estados partes de la ICERD. Argentina ratificó la Convención el 2 de octubre de 1968.

(ANDHES), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro Integral de la Mujer Marcelina Meneses, la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), Fundación Comisión Católica de Migraciones y Turismo (FCCAM), Generación Evo, El Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI), el Programa Migración y Asilo del Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, la Red de Migrantes y Refugiadxs en Argentina, OTRANS Argentina, Todo en Sepia Asociación de Mujeres Afrodescendientes en la Argentina) presentaron el primer informe sombra al Comité sobre la situación de los migrantes, lo que se tradujo en un informe inédito en el país elaborado por este Comité abordando temas de personas migrantes y con participación activa de colectivos migrantes. En este informe se consolidaron algunas de las denuncias realizadas ante el Relator Mutuma Ruteere, que en el momento de su visita eran denuncias alojadas más en el marco de lo simbólico que en lo concreto, ya que ese informe se realizó recién entrado el gobierno de Cambiemos.

Pero a menos de un año de gobierno en el Informe CERD ya se podían dar cuenta de la retracción de derechos de las personas migrantes. Algunas de las denuncias del informe venían de la mano de retomar las históricas demandas, como la vigencia de normas que establecen distinciones entre nacionales y migrantes en la posibilidad de elegir y ser elegido y en el acceso pleno a derechos sociales, como a pensiones por discapacidad o vejez y en temas de transferencias condicionadas y no contributivas de recursos, como asignaciones familiares.

También se denunció la disposición sobre “pseudo turista” o “falso turista” dictada durante el gobierno de Cristina Fernández, que establece un procedimiento en el momento del ingreso en el país que termina en rechazos en frontera por sospechas basadas en criterios discriminatorios; situación que en el gobierno de Cambiemos se vio repotenciada. Igualmente, se denunció lo que se consolidaba como un verdadero cambio de paradigma en la política migratoria: el desmonte de los programas de abordaje territorial para la regularización, lo que fue cambiado por mayor cantidad de operativos de control de permanencia, con la consecuencia de mayor número de

órdenes de expulsión. Estos reclamos se hicieron presentes en las reuniones de la coalición de organizaciones, cuestiones que venían relevando en barrios y que alertaban a los colectivos migrantes.

Por otro lado, y para evidenciar los serios riesgos de cambio en la política migratoria, se expuso como en el mes de agosto de 2016 se comunicó la creación de un centro de retención de migrantes, único en la región mercosureña. La denuncia de la apertura de este centro de retención se enmarcó en cuadro de situaciones de racismo institucional, violencia policial y falta de acceso a la justicia con detenciones prolongadas sin garantías judiciales, que fueron denunciadas ante el Comité⁹.

El informe final salió del Comité el 11 de enero de 2017. El CERD se pronunció y dijo que el modelo de control que incluye mecanismos de detención y expulsión está desplazando a las políticas que tenían como eje central a la regularización migratoria. El Comité también, lamenta la falta de acceso a servicios básicos de las comunidades indígenas, afrodescendientes y migrantes, particularmente aquellos en situación irregular. El Comité recomienda al Estado parte: a) Adoptar una política integral que luche contra el racismo y la discriminación racial, y que además promueva la inclusión social y reduzca los altos niveles de pobreza que afectan a los miembros de pueblos indígenas, los afrodescendientes y migrantes, especialmente a quienes están en situación irregular. b) Asegurar la participación plena en las instituciones que los representan o que trabajan en la lucha contra la discriminación racial. c) Y se lamenta por la falta de información estadística desglosada sobre las denuncias por discriminación racial y las correspondientes actuaciones.

Igualmente, el Comité toma nota de la avanzada legislación argentina en materia de migración y da la bienvenida a los programas de regularización realizados. Sin embargo, el Comité está preocupado por: a) la discriminación de los migrantes, en

⁹ En el plano local la apertura del centro de retención tuvo una denuncia enérgica de las organizaciones de migrantes y de derechos humanos, mucha visibilidad en los medios de comunicación; además de pintadas e instalaciones artísticas realizadas en el predio donde se detendrían a las personas migrantes. También se realizó una demanda judicial realizada por COPADI -una organización civil de derechos humanos- que atacó los procedimientos administrativos para la adquisición del predio.

particular de las comunidades senegalesas y dominicanas, en particular las mujeres y las personas en situación irregular; b) el aumento de las órdenes de expulsión; c) el recorte de las políticas de regularización y los requisitos adicionales para la regularización de los migrantes provenientes de países de fuera del Mercosur; y d) por la vigencia de normas de distinción en el acceso a derechos básicos. El Comité también está preocupado por los planes de crear un centro de detención para migrantes a la espera de ser deportados, porque podría dar lugar a que la detención no sea usada como última opción. Todas estas recomendaciones fueron construidas tras ser incluidas por la coalición de organizaciones migrantes en el informe alternativo al CERD.

Finalmente, el Comité lamenta la falta de datos estadísticos sobre la retención de personas extranjeras y la falta de un diálogo fluido y regular con las asociaciones de migrantes. Teniendo en cuenta la recomendación general núm. 30 (2004) sobre la discriminación contra los no ciudadanos, el Comité recomienda al Estado parte: b) Considerar medidas alternativas a la privación de libertad de migrantes en situación irregular y recurrir a la detención solo como última opción, además de garantizar que ésta sea razonable, necesaria, proporcionada y por el mínimo período de tiempo posible.

Las recomendaciones y las apreciaciones del CERD son en la actualidad conocidas y revalorizadas por los colectivos migrante, afro y LGTTBIQ de la Argentina, muchos de estos colectivos han puesto en su agenda las recomendaciones hechas al Estado, visibilizándolas en sus redes sociales, exponiéndolas en las radios comunitarias y contando de qué se trata estos mecanismos internacionales.

De hecho, la Comisión 8 de noviembre presentó el martes 20 de marzo de 2018 en el Salón Auditorio del Senado de Nación, una propuesta para el Día Nacional de los Afroargentinos/as y de la Cultura Afro. Su objetivo es crear un organismo estatal a nivel nacional que transversalice el impulso, la creación y aplicación de políticas públicas y acciones afirmativas dirigidas a la población afroargentina, afrodescendiente y africana. Al mismo tiempo pretende visibilizar y poner en valor

histórico la contribución de las/os afrodescendientes a la identidad nacional y promover los derechos humanos de dicho colectivo.

La propuesta de creación de un instituto se da para propiciar el proceso de visibilización, pero que además quiere revertir y reparar la negación histórica de la comunidad afroargentina. Combatir el racismo y la discriminación racial y contribuir a la generación de políticas públicas para la inclusión de la comunidad afro en el marco del Decenio Internacional de las y los Afrodescendientes (2015-2024), al cual el Estado argentino ratificó a través del Decreto 658/2017. Durante el evento se presentó el informe de seguimiento a las recomendaciones que el Comité Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) le realizó al Estado argentino para la lucha contra el racismo y la xenofobia. Lo que nos evidencia el impacto de las herramientas internacionales y la incorporación al discurso local que hicieron los colectivos afrodescendientes y migrantes.

3.2 Comité contra la Tortura (CAT)

Días después de la aprobación del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 que modificó la ley de migraciones 25.871 y que impactó fuertemente sobre garantías judiciales y acceso a la justicia de las personas migrantes, la Argentina tuvo que presentar su informe ante el Comité contra la Tortura¹⁰, el país aportó su informe final en mayo de 2017¹¹. Dentro de un informe general, más abocado a la situación carcelaria del país y a la situación de las personas detenidas en comisarías, se incluyeron temas sobre migrantes. El informe elaborado por el CELS y siete organizaciones envió información sobre la firma del nuevo Decreto de Necesidad y Urgencia, igualmente la Comisión Provincial por la Memoria envió un informe donde incluye los retrocesos del DNU 70/17.

¹⁰ La Convención contra la Tortura fue aprobada por la Asamblea General (AG) de las Naciones Unidas (ONU) en 1984 y entró en vigor en 1987 y fue adoptada en la Argentina el 30 de septiembre de 1986 y su protocolo Facultativo.

¹¹ El último informe había sido presentado en 2006 ante este Comité.

El informe enviado por la coalición de organizaciones integrada por el Centro Integral de la Mujer Marcelina Meneses; la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF); Fundación Comisión Católica de Migraciones y Turismo (FCCAM); Generación Evo; El Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI); el Programa Migración y Asilo del Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús; la Red de Migrantes y Refugiadxs en Argentina y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), informó del cambio normativo introducido por este decreto. Y evidenció como la adopción de estas nuevas medidas violaba las garantías de debido proceso y el acceso a la justicia en el marco de los procedimientos de expulsión y detención por razones migratorias; lo que implicaba darle un carácter regresivo a la ley vigente. Para ilustrar el impacto de estas decisiones se expusieron casos que ya venían sucediendo de expulsiones y detenciones exprés sin garantías judiciales. También se denunció el marco de la criminalización y la estigmatización de las personas migrantes traducido en los allanamientos y malos tratos por parte de las fuerzas de seguridad en contra de las personas estos colectivos. Igualmente, se denunció el aumento de los rechazos en frontera.

Al respecto el Comité contra la Tortura se pronunció¹² y mostró su inquietud sobre el rechazo en frontera de personas y grupos familiares migrantes, quienes no están pudiendo apelar la decisión o no cuentan con asistencia jurídica. También considera que el DNU 70/17 deroga las garantías de la ley de migraciones del 2003 al introducir el procedimiento sumarísimo de expulsión por lo exiguo de los tiempos. El Comité observa también, que la necesidad de demostrar la falta de medios económicos -impuesta por el DNU- para obtener asistencia jurídica gratuita, dificulta el acceso a la justicia. Además, considera que el Decreto habilita “la retención preventiva de migrantes desde el inicio del procedimiento sumarísimo hasta su expulsión, que

¹² El Comité además se expresa -en una causa particular (Sonnefiel)- su preocupación ante la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 2015 de autorizar la extradición de una persona a la que se podría imponer la pena de muerte en el país requirente y recuerda que las garantías diplomáticas no deben ser utilizadas para socavar el principio de no devolución

podría extenderse a 60 días, sin tomar en consideración medidas menos coercitivas ni el riesgo de fuga de la persona en cuestión” (CAT/C/ARG/CO/5-6 párr. 33).

Dentro de las recomendaciones que el Comité le hace al Estado le dice que debe: “a) Velar por que ninguna persona pueda ser expulsada, devuelta o extraditada a otro Estado cuando corra riesgos o pueda ser torturada; b) “Derogar o enmendar las disposiciones del Decreto de Necesidad y Urgencia núm. 70/2017 con el fin de que las personas sujetas a expulsión puedan disponer de tiempo suficiente para recurrir la misma a nivel administrativo y judicial y accedan a asistencia jurídica gratuita inmediata durante el proceso de expulsión en todas las instancias” (CAT/C/ARG/CO/5-6 párr. 34); c) Asegurar desde la ley, que la retención migratoria será una medida de último recurso, que operará una vez agotadas otras medidas alternativas menos invasivas y sólo considerándola necesaria, proporcional y durante el menor tiempo posible. El Estado igualmente debe realizar el control judicial efectivo de las órdenes de retención por razones migratorias.

Asimismo, el Comité expresa su preocupación respecto a la discriminación por perfil racial, los malos tratos y los allanamientos violentos de personas afrodescendientes y migrantes de otros países latinoamericanos por parte de las fuerzas de seguridad. Esta demanda se había vuelto recurrente ya a estas alturas ante los Comités y era para las organizaciones de migrantes una de las principales preocupaciones, la idea de que las prácticas racistas de la policía debían ser denunciadas y que la discriminación racial no debía ser permitida.

Finalmente, el CAT le recomienda al Estado que debe: a) Dar instrucciones a las fuerzas de seguridad y prohibirles la discriminación en las detenciones lo que incluye el respeto a la dignidad humana en las inspecciones corporales; b) Velar por la investigación de las detenciones arbitrarias, violencia y malos tratos a personas migrantes, o a quienes por orientación sexual e identidad de género son maltratadas. Se debe enjuiciar, castigar y suspenderles a quienes cometan estos actos, aun siendo actores del Estado. Finalmente, c) Velar por la adopción de políticas y programas específicos de integración sexual e identidad de género (CAT/C/ARG/CO/5-6).

Las recomendaciones dadas por el CAT al Estado Argentino, sin duda fueron relevantes y contribuyeron a que la idea de un centro de detención para migrantes quedara suspendida, ya que a más de dos años después de hacerla pública aún no se ha concretado la apertura del centro de detención que la Dirección Nacional de Migraciones publicitó en agosto de 2016. La del CAT fue también una de las declaraciones más contundentes con respecto a la necesidad de derogar el DNU 70/17 que tuvo el gobierno argentino. Y si bien el embate del gobierno para reformar la política migratoria argentina avanzaba cada vez a paso más firme, el activismo internacional contenía de alguna forma la profundización del modelo.

4. El activismo internacional trans y travesti migrante:

Las personas trans y travestis migrantes en la Argentina fueron especialmente golpeadas por el cambio en las políticas de control territorial y de persecución policial a sus cuerpos disidentes. En el marco de retracción de derechos para la comunidad migrante y en el contexto de la asunción de un gobierno de corte conservador, estos colectivos históricamente vulnerados sufrieron mayores impactos. Pese a ello el activismo trans-travesti migrantes en el Argentina¹³ fue un importantísimo actor en la última ronda de evaluaciones del país ante el Sistema de Derechos Humanos de la ONU varios de los análisis en los que participaron fueron: el Relator Especial sobre formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y formas conexas de Intolerancia; el Comité contra la Tortura (CAT), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW); el Comité de Derechos Humanos (CCPR), el Informe del Experto Independiente sobre orientación sexual o identidad de género (Misión a la Argentina), el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria y el Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer.

¹³ Al mismo tiempo la “ola feminista” que re-surgió en la Argentina por el año 2015 logró una mayor visibilización del colectivo trans y travesti en el país.

4.1 El comité CEDAW

Uno de los retos más importantes fue lograr que el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer evaluara la temática trans y travesti para analizar el cumplimiento del Estado argentino de la Convención CEDAW. Para realizar este informe en 2016 varias organizaciones de trans y travestis (algunas de ellas dirigidas y compuestas por migrantes) realizaron distintas reuniones y acordaron una temática común para llevar un anexo al informe al Comité CEDAW. Este informe expuso la grave situación de estos colectivos en el país, lo que sentó un precedente importante en el largo camino por el reconocimiento de este colectivo atravesado por distintas formas de discriminación.

En la ronda de participación oral, la organización que viajó en representación de la población trans y travesti fue OTRANS, la cual está dirigida por una migrante peruana, quien estuvo en Ginebra en las audiencias representando a nacionales y migrantes que enfrentan las múltiples discriminaciones. Su presidenta, había participado en las distintas rondas de informes al Relator contra la Discriminación Racial y ante el CERD, por lo que este aprendizaje previo fue vital para que se consolidara como líder del proceso de representación de trans y travestis en el país.

En su informe el Comité de la CEDAW le recomienda al Estado argentino implementar las políticas y garantizar los derechos de las niñas, adolescentes, mujeres, travestis y trans en la Argentina. Para ello debe llevar adelante campañas de concientización sobre sus derechos, debe adoptar medidas para prevenir los crímenes de odio, asegurar los procesos de investigación, juzgamiento y condena de los responsables y garantizar la reparación de las víctimas. Igualmente, considera que debe adoptar programas en los distintos niveles del Estado para promover el acceso al trabajo. El CEDAW También se pronunció sobre las detenciones en la vía pública como discriminatorias y prolongadas (CEDAW/C/ARG/CO/7). Los pronunciamientos realizados por este Comité identifican en general los distintos grupos de mujeres vulnerabilizadas, pero no consideran la especial situación de las trans y travestis migrantes en el país. Por lo que puede considerarse que activismo trans y travesti

migrante impactó en el reconocimiento de derechos a nivel internacional de todas las habitantes de la Argentina.

4.2 La relatora especial sobre la violencia contra la mujer

Por otra parte, los colectivos trans y travestis migrantes participaron en la visita de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias – Misión a Argentina que se realizó el 23 de junio de 2017. Allí adjuntaron los informes alternativos a los Comités, con sus respectivos pronunciamientos finales e insistieron en la necesidad de proteger el trabajo de las mujeres migrantes para ayudarla a estar fuera de las redes de explotación e irregularidad.

Según la información recibida por la Relatora Especial, más de la mitad de los 1.805.957 migrantes que vivían en la Argentina eran mujeres. De estas muchas mujeres migrantes estaban confinadas a trabajar en sectores típicamente femeninos en condiciones de explotación e irregularidad laboral. Sus títulos académicos superiores o universitarios no se reconocían y tampoco se reconocía el trabajo por cuenta propia como motivo válido para obtener un permiso de residencia. El acceso a la justicia para reclamar sus derechos laborales es un proceso difícil y muchas mujeres migrantes debían enfrentarse a agentes judiciales que tenían prejuicios contra la población migrante. La falta de lazos familiares conduce a las mujeres migrantes al aislamiento, lo que propicia las situaciones de violencia. Las relaciones constituidas sobre la base de un poder desigual y en un entorno social y legal que no sanciona debidamente la violencia de género agravan aún más la situación de las mujeres migrantes.

Por lo anterior se instó al Estado a recolectar y publicar datos desglosados a nivel federal y provincial sobre todas las formas de violencia contra las mujeres, incluidas las travestis, las mujeres transgénero, las mujeres con discapacidad, las mujeres indígenas y las mujeres migrantes, prestando especial atención al femicidio; y evaluar urgentemente la necesidad de abrir refugios y velar por que haya suficientes refugios seguros en cada provincia, financiados por el Estado nacional o las provincias, y porque sean de fácil acceso para todos, incluidas las mujeres de edad, las mujeres

indígenas, las mujeres migrantes, las mujeres refugiadas y las mujeres con discapacidad. Una vez recopilada la información sobre migrantes los organismos de derechos humanos siguieron llevando la situación de regresión en Derechos de personas migrantes a otros ámbitos internacionales.

4.3 El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria

Ya con plena vigencia del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17, e iniciada la causa judicial en contra de su constitucionalidad en la justicia local, los organismos de derechos humanos iniciaron otras acciones para realizar la denuncia internacional sobre la regresividad del DNU 70/17 y el impacto que podría tener en la población migrante. Por ello dentro del grupo de cuestiones para analizar por el Grupo de Trabajo (GT) sobre la Detención Arbitraria se incluyó el tema de personas migrantes. Entre el 8 al 18 de mayo de 2017 el grupo de trabajo sobre detención arbitraria estuvo en la Argentina y realizó su informe que fue presentado el 12 de septiembre de 2017 ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, allí también se realizó un pronunciamiento sobre la situación de las personas migrantes.

El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria es un mecanismo extra-convencional dependiente del Consejo de Derechos Humanos. Se trata de un grupo de expertos independientes que tienen como función la averiguación de casos en los que existan detenciones que puedan atentar contra los principios establecidos por las normas internacionales. Tiene un mandato establecido por el Consejo desde 1991, el cual ha sido renovado desde entonces. Para que el grupo de trabajo pueda hacer una visita a un país y emitir una recomendación, el Estado debe invitarlo y estar dispuesto a cooperar para su posterior evaluación.

La delegación se reunió, en su visita de 10 días con funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, incluida la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, el Ministerio de Seguridad, la Dirección Nacional de Migraciones, el Ministerio Público Fiscal, la Oficina del Defensor del Pueblo de la Nación, la Procuración Penitenciaria de la Nación y

legisladores, así con distintas autoridades de la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Chubut y Jujuy. De la sociedad civil participaron el CELS y un grupo de activistas trans y travestis migrantes¹⁴ que incluyeron en la agenda del GT el tema de las personas migrantes detenidas, especialmente la promoción de un centro de detención y prácticas de detención en las calles dirigidas a las personas migrantes, entre ellas las trans y las travestis migrantes.

Algunos de los temas sobre los que se pronunció el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria fueron las detenciones prolongadas en lugares inadecuados y hacinados; el uso excesivo de la prisión preventiva; detenciones en la vía pública en base a criterios discriminatorios; el trato desigual del sistema judicial a manifestantes y personas en situaciones de vulnerabilidad; el encierro indefinido de personas con discapacidad psicosocial y finalmente realiza un pronunciamiento sobre el DNU 70/17 que busca establecer la detención por razones migratorias como la norma.

El Grupo de Trabajo evidenció ante el Estado los reclamos de las organizaciones de migrantes incluidos “las amplias facultades de la policía para privar a las personas de libertad sobre la base de la sospecha de la comisión de un delito o para verificar la identidad”. Aunque la norma exija la evaluación de la proporcionalidad de la detención y la necesidad de una sospecha fundada la policía actúa de “manera discriminatoria y subjetiva, es decir, orientándose a las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, como los niños de la calle, los miembros y los dirigentes de comunidades indígenas, los migrantes, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y otras personas” (A/HRC/39/45/Add.1 párr. 26).

El Grupo de Trabajo conoció de los planes para abrir un centro de detención para migrantes en la ciudad de Buenos Aires, aunque sabe que en la actualidad no están en funcionamiento. El Grupo de Trabajo “comparte la preocupación expresada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de que esos planes podrían dar

¹⁴ OTRANS es la organización de la sociedad civil que participo en la visita, constituido principalmente por mujeres trans y travestis migrantes

lugar a que la detención no sea utilizada como medida de último recurso” (A/HRC/39/45/Add.1párr .65). Y subraya que la detención migratoria debe seguir siendo una excepción, por lo que le dará seguimiento a los planes de crear centros de detención para los migrantes en la Argentina.

Durante su visita, el Grupo de Trabajo conoció en una de las reuniones el texto del Decreto de Necesidad y Urgencia núm. 70/2017 y verificó que efectivamente cambia las disposiciones de la Ley de Migraciones. Considera que el DNU “autoriza la privación de libertad desde el inicio del procedimiento sumarísimo, eliminando el principio de excepcionalidad, y permite la detención antes de la orden de expulsión (...) la detención es la norma y la libertad la excepción, en contra de lo dispuesto en el artículo 9, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. (A/HRC/39/45/Add.1párr 66). Además de ampliar el periodo de detención a 60 días, prorrogables indefinidamente según duren los recursos administrativos y judiciales. El DNU 70/17 también establece restricciones sobre el acceso a la asistencia jurídica gratuita y para recurrir la decisión. También considera que los cambios introducidos vía decreto “deberían haber sido objeto de un debate abierto y transparente con una amplia gama de partes interesadas, así como de un examen en la legislatura nacional” (A/HRC/39/45/Add.1párr 67).

Finalmente, el Grupo de Trabajo le pide al Estado que vele para que “la Oficina del Procurador Penitenciario tenga acceso sin restricciones a todos los lugares de privación de libertad, incluidos los centros penitenciarios, las comisarías de policía, en particular las salas de retención de los aeropuertos, las instituciones para menores, las salas de retención de migrantes y otras instalaciones pertinentes, tanto en la ley como en la práctica (...). Todos los casos de denegación de acceso deben ser inmediatamente denunciados e investigados con prontitud para que no se repitan” (A/HRC/39/45/Add.1párr. 80).

Otro de los pronunciamientos fue sobre las detenciones policiales de forma discriminatoria, en perjuicio de niñas y niños de la calle, miembros y dirigentes de comunidades indígenas, migrantes, personas lesbiana, gay, bisexual, transgénero e

intersexual (LGBTI). Además, muchas veces se prolongan “de la noche a la mañana, e incluso pueden durar todo un fin de semana” (A/HRC/39/45/Add.1 pág.: 6).

El análisis pormenorizado de GT sobre derechos de personas migrantes sorprendió a la comunidad migrante en la Argentina, quien no se sintió interpelada por esta visita ya que era un GT con un mandato muy específico que no se tenían esperanzas de poder obtener un pronunciamiento en ese sentido, por lo tanto, no sólo tuvieron poca información de la visita, sino que descreían de la capacidad del GT de realizar un pronunciamiento al respecto. Mucha de la información con la que contó el GT fue recaudada en la presentación ante los anteriores Comités y relatores por lo que los temas en los que se pronunció fueron sobre los mismos reclamos.

4.4 El Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género

Por otra parte, las organizaciones trans y travestis migrantes participaron en los Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género acerca de su misión a la Argentina en abril de 2018. En el informe final se destacan las recomendaciones sobre: “las actividades a pequeña escala que son mundialmente reconocidas como aquellas actividades más cercanas a la población y contribuyen a mejorar los medios de vida de la población local más directamente, ofreciendo incentivos para el desarrollo comunitario”. Sobre el tema el Experto Independiente visitó un proyecto a pequeña escala –una peluquería en La Plata– que ha recibido el apoyo de la ONG OTRANS¹⁵; se trata de una microactividad que tiene por objeto ayudar a las mujeres trans, con inclusión de los trabajadores migrantes, a encontrar un medio de vida. Es loable que una de las dirigentes de la ONG permita al grupo de mujeres trans utilizar una parte de su casa como salón de belleza, de modo que estas puedan disfrutar de una sensación de seguridad y obtener ingresos. El Experto

¹⁵ Unos meses después de esta visita la peluquería cerró sus puertas por no tener forma de financiarse y por estar ahogada con el pago de cuentas de servicios públicos.

Independiente fue testigo de otras actividades a pequeña escala cuando visitó las provincias, entre otras un centro cultural y museo que pone de relieve las cuestiones relativas a las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero, así como vínculos con las comunidades locales.

Esta sección del informe es una invitación a comprender que las leyes, como la Ley de Identidad de Género, son solo el comienzo, puesto que requieren el disfrute de otros derechos y servicios, como el acceso a la atención de la salud, la educación, la vivienda y el empleo, y precisan de políticas y recursos eficaces para su seguimiento. En este sentido, también existe un nexo entre la situación de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero y la de otros colectivos, como las mujeres, los migrantes, los trabajadores migrantes, los refugiados, los niños, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad, las personas infectadas por el VIH, los reclusos, los pueblos indígenas, las minorías y los afrodescendientes.

Los interlocutores de la sociedad civil, plantearon ante el Experto Independiente la cuestión de los decretos ejecutivos en materia de migración por los que se modifica la antigua Ley 25871, que ahora solo otorga a los migrantes de otros países un plazo de tres días para presentarse ante las autoridades de regularización. Este es un período mucho más breve que el que se otorgaba en virtud de la ley anterior y puede poner a los migrantes en una situación de desventaja, exponiéndolos al riesgo de ser objeto de prisión preventiva. El incumplimiento de la nueva ley puede dar lugar a la expulsión del país. Por el contrario, el enfoque del país con respecto al asilo y a la protección de los refugiados es constructivo.

Este grupo recomendó: “Adoptar medidas para luchar contra la violencia y la discriminación en un ámbito interseccional, incluida la cobertura para los migrantes, y velar por que las leyes y políticas que afecten a los migrantes se ajusten a las normas internacionales; e insta a Promover la investigación sobre la interseccionalidad de la violencia y la discriminación en relación con la orientación sexual y la identidad de género, por ejemplo, respecto del patriarcado, el género y la heteronormalidad, los pueblos indígenas, las minorías, los reclusos y los trabajadores migrantes y los

refugiados, aprendiendo también de los conocimientos de las culturas locales, y promover también la investigación sobre los beneficios económicos que conlleva la integración de la orientación sexual y la identidad de género en el mundo del trabajo” (A/HRC/38/43/Add.1 pág.21).

Con estos pronunciamientos los colectivos trans y travestis migrantes lograron no sólo su propia visibilidad sino también pusieron en agenda la situación de las mujeres migrantes (cis y trans) lo que constituyó a estos colectivos como un actor con voz y poder de convocatoria, y que además construyó una cultura jurídica muy particular con contactos internacionales y con relaciones afianzadas con organismos de derechos humanos.

5. *El COMITÉ DESC*

A medida que avanzó el gobierno de la Alianza Cambiemos y siguieron los informes ante el ámbito de Naciones Unidas, la coalición de organizaciones fue desarticulándose. Los múltiples frentes abiertos por el gobierno de la Alianza Cambiemos para debatir y para trabajar en derechos de las personas migrantes fueron haciendo que cada día los encuentros y las reuniones colectivas fueran más difíciles, ya que cada organización debía cumplir con su agenda y, debía intentar llevar adelante sus proyectos en un escenario nacional de retroceso económico (Neffa, 2017).

Cuando llegó el turno del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶ que realizó su informe final para la Argentina en noviembre de 2018¹⁷. El informe fue presentado por los organismos de derechos humanos CELS, CAREF y el Programa de Migración y Asilo de la Universidad de Lanús. El empuje dado desde los organismos de derechos humanos a la organización migrante también mermó, y

¹⁶ Éste es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) por los Estados Parte. Ante este comité todos los Estados deben presentar al Comité DESC informes cada cinco años sobre la manera que se ejercen estos derechos.

¹⁷ El Comité celebra la ratificación por el Estado parte del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 24 de octubre de 2011, y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, el 14 de abril de 2015.

después de varios informes y presentaciones a Naciones Unidas en poco tiempo la sistematización de las problemáticas migrantes para presentarse ante los Comités surtía su cauce casi a modo de actualización.

Por ello el informe presentado ante el Comité DESC retomaba muchos de los temas incluidos en los anteriores informes y algunos ya históricos en la agenda de reclamos de las organizaciones de derechos humanos. En su informe final el Comité de DESC: le preocuparon las barreras a la regularización y el acceso a servicios sociales de los migrantes. Y también, el impacto negativo del requisito de largo período de residencia legal en el país para el acceso a la protección social, que obstaculiza la integración local de los refugiados y solicitantes de asilo (art. 2, párr. 2). Recomendó al Estado eliminar las barreras legales y administrativas que impiden el acceso a las políticas sociales de los migrantes, facilitar su regularización y flexibilizar el requisito de residencia legal para acceder a la Asignación Universal por Hijo.

Por otra parte, al Comité le preocupa, el desempleo y la concentración de mujeres, en particular mujeres migrantes, en el sector no estructurado de la economía. Por ello recomienda al Estado crear más oportunidades para que “las mujeres, incluidas las migrantes, puedan acceder a empleos estructurados, por ejemplo, promoviendo el reparto equitativo de las tareas domésticas y familiares entre hombres y mujeres, prestando servicios de guardería suficientes y adecuados y aumentando los incentivos para que los hombres ejerzan su derecho a la licencia parental.” (CEDAW/C/ARG/CO/7 pág.: 13). También recomienda el Comité a la Argentina que vele por que los “centros de acogida para mujeres víctimas de violencia, que prestan servicios de asesoramiento jurídico y psicológico, rehabilitación y otros servicios de apoyo, sean accesibles para las mujeres de las minorías étnicas, las mujeres con discapacidad, las migrantes y las refugiadas” (CEDAW/C/ARG/CO/7 pág.: 9). Todas las cuestiones resaltadas del informe son demandas ya históricas, que no son creación del gobierno de Mauricio Macrí sino deudas de las políticas migratorias en la Argentina.

6. *El Comité Derechos del Niño*

En octubre de 2018 el Comité de Derechos del Niño (CDN) publicó su informe final sobre derechos de niños, niñas y adolescencia, la audiencia fue realizada en junio de 2018. En este informe tampoco se presentó sociedad civil migrante y fue presentado en soledad por el CELS ante el CDN. Pero toda la información anteriormente recabada con las organizaciones de migrantes sirvió de gran insumo para la confección del informe final.

Respecto de las y los niños migrantes, el Comité cuestionó que se siga aplicando el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 a pesar de que fue declarado inconstitucional por el poder judicial. Instó al Estado a derogar el DNU para garantizar que se tome el interés superior del niño como consideración principal en los casos de migración, mientras se preserva la unidad familiar.

El Comité le pide al Estado que, garantice la plena aplicación de las leyes vigentes que prohíben la discriminación, entre otras cosas mediante la intensificación de las campañas de educación pública para hacer frente a las actitudes sociales negativas respecto de los niños indígenas, los niños con discapacidad, los niños pertenecientes a minorías, los niños de origen migrante, y las niñas y niños homosexuales, bisexuales, transgénero e intersexuales.

También le pide al Estado que adopte medidas para mejorar el acceso de los niños a información apropiada, incluida información en línea, especialmente en el caso de los niños que viven en zonas apartadas o rurales y de los niños indígenas y migrantes, de conformidad con su edad, madurez y contexto cultural; También le preocupa que la crisis financiera haya tenido un efecto negativo en los sistemas de protección social del Estado parte, lo que ha dado lugar a una cobertura insuficiente y a demoras en la tramitación de las prestaciones para los niños y sus familias, particularmente en el ámbito provincial. Le preocupan asimismo los casos de niños que viven en viviendas de calidad deficiente y con un acceso limitado a los servicios básicos, como agua limpia y potable y saneamiento, en particular niños indígenas y niños de origen migrante (CRC/C/ARG/CO/5-6 párr 35).

Igualmente lo exhorta a que trabaje activamente en la elaboración de medidas destinadas a garantizar que los niños indígenas y los niños de origen migrante cuenten con el apoyo necesario para permanecer en la escuela, y asegure la igualdad de acceso a una educación de calidad. El Comité insta al Estado parte a que derogue el Decreto núm. 70/2017, a fin de que, en los casos de migración, se respete el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, y se preserve la unidad familiar.

El activismo internacional migrante en Argentina empezó a menguar a medida que avanzó el gobierno de la alianza cambiamos, porque los colectivos evidenciaron el poco impacto que tenían en las disposiciones locales estas recomendaciones internacionales, hechas por el sistema de Naciones Unidas. Inclusive varias autoras pudieron dar cuenta que este gobierno endureció su política antiinmigrante (García y Nejamkis, 2018; Penchaszadeh y García, 2018) pese a los diferentes llamados de atención de la ONU que dejaron una gran producción de documentos que reconocen los derechos de las personas migrantes.

Conclusiones

Las personas migrantes en la Argentina han sabido pelear por sus derechos y han encontrado una sociedad permeable a las luchas y los reclamos; lo que ha contribuido también en la mejora de derechos de los nacionales. La cultura jurídica la apropiación del lenguaje de los derechos humanos, el conocimiento de la existencia de Comités de Naciones Unidas, de las Relatorías, e inclusive del nombre de los relatores y de la posibilidad de denuncia e incidencia en otros espacios internacionales de reclamo de derechos fue un aprendizaje consolidado en los años del gobierno nacional de la Alianza Cambiamos.

Las organizaciones que tienen capacidad y poder de convocatoria en ámbitos internacionales son pocas y constituyen una verdadera elite, que gestiona y transitan por las burocracias de Naciones Unidas y del sistema interamericano. Si bien el cambio en la política migratoria argentina propició una coalición con organizaciones de base

que de la mano de una organización protagonista –por su histórico rol- de los espacios internacionales, los informes se siguen confeccionando en sus oficinas.

No obstante, los dos grupos de migrantes más golpeado por las políticas actuales, los africanos o afrodescendientes migrantes y las trans y travestis migrantes son los grupos que mayor apropiación tuvieron de esta forma de litigio internacional. La presencia de OTRANS en la escena internacional construyendo una agenda tran/travesti migrante ha tenido un enorme impacto a nivel local, han logrado jalonar importantes procesos a partir de las declaraciones de los Comités, el cupo laboral trans, la vigilancia en las cárceles de la población LGTTBIQ y el cambio en las modalidades en las requisas en la calle. Al igual que ha logrado visibilizar las problemáticas de mujeres migrantes sobre escasos derechos laborales y violencias. Los pronunciamientos realizados por varios Comités identifican en general los distintos grupos de mujeres vulnerabilizadas, pero no consideran la especial situación de las trans y travestis migrantes en el país. Por lo que puede considerarse que activismo trans y travesti migrante impactó en el reconocimiento de derechos a nivel internacional de todas las habitantes de la Argentina.

Por su parte, la organización afro, ha logrado que el Estado reconozca el decenio de los Afrodescendientes y que cree programas especializados y mesas de interlocución con las organizaciones afro, que, aunque con críticas están siendo reconocidas por el Estado. Una cuestión concreta fue, que la recomendación del Comité de discriminación racial, el relator Mutuma Ruteere, coincidió con una situación de agravamiento para los derechos de las personas afrodescendientes y africanas y visibilizar su situación fue central para mitigar el impacto de la persecución en las calles. Pese a ello, el hostigamiento no ha cesado e incluso se ha profundizado, lo que pone en cuestión la eficacia de las recomendaciones de Naciones Unidas en gobiernos de corte conservador.

La denuncia ante el Comité contra la tortura y su fuerte pronunciamiento contra el centro de detención para migrantes y el DNU 70/17 fue otro de los impactos que podemos barajar entre los impactos de este activismo internacional. Pero pese a más

de 10 pronunciamientos de distintos Comités, Relatores, Grupos de Trabajo y audiencias el DNU 70/17 sigue vigente y las autoridades siguen intentando aplicarlo y profundizando cada día más el modelo.

Como se observó se puede considerar, entonces, que en la Argentina se ha construido una cultura jurídica migrante a nivel internacional. Esta cultura jurídica les permitió interactuar con los organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, conocer el lenguaje de Naciones Unidas, comprender las formas de presión colectiva, analizar temas y conceptos de derechos humanos y comprender sus derechos, reconocerlos, además de aprender a presentarse en espacios internacionales. Estos fueron saberes que al menos en dos colectivos en particular –el de los africanos y afrodescendientes migrantes y en el de las trans y travestis migrantes- tuvieron un alto impacto en la agenda nacional, concretando acciones y declaraciones. Estas experiencias nos permiten repensar la agencia migrante y el rol de la sociedad de destino procesos de construcción de ciudadanía de estos colectivos.

Finalmente, y a modo de cierre vale valorizar que de los 10 tratados de Naciones Unidas ratificados por la Argentina 5 estaban realizando su ronda de análisis país durante 2016-2018. De estos 4 se pronunciaron sobre temas migrantes: el CEDAW (Informe final, noviembre de 2016); El CERD (Informe final, enero 2017) el CAT (Informe final mayo de 2017) el CDN (informe final octubre de 2018); El CDESC (informe final noviembre de 2018). Además, de esto de los mecanismos extra-convencionales que también concurrieron al país invitados por el gobierno fueron: el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia(visita mayo de 2016); Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias – Misión a Argentina (trans y travestis)(23 de junio de 2017); el Grupos de trabajo de Detención Arbitraria (visita mayo de 2017, informe final julio de 2018); finalmente el Experto Independiente sobre orientación sexual o identidad de género – Misión a la Argentina (informe final abril 2018).

Referencias bibliográficas

» BOURDIEU, Pierre. (2013). Capital simbólico y clases sociales. *Revista Herramienta*, 52(0).

» CANELO, Brenda. (2015) "Espacios disputados. Migrantes y agentes estatales ante el Parque Indoamericano." N° 87. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Publicado. Pp. 62-67.

» CANELO, Brenda; GAVAZZO Natalia y Lucila NEJAMKIS (2018). "Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio." En: Sí Somos Americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. 18, n° 1. Pp 150-182.

» CERIANI, Pablo.; MORALES, Diego. y Ricardo FAVA., (eds.) (2009) "Políticas migratorias, el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. Una aproximación desde la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en Políticas Migratorias y Derechos Humanos, Universidad Nacional de Lanús.

» CERIANI, Pablo; MORALES, Diego; RICART, Luciana. Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia argentina. V. Abramovich; A. Bovino; C. Courtis (comp.), *La Aplicación de los Tratados sobre los Derechos Humanos en el Ámbito Local. La Experiencia de una Década*. Buenos Aires, Ed. del Puerto, 2007, p. 813-882.

» CHAUSOVSKY, Gabriel (2004) *Apuntes jurídicos sobre la nueva ley de migraciones*. En Giustiniani, R. (Compilador). *Migración: Un derecho humano*. Pp. 159 ss. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

» DOMENECH, Eduardo. 2003. *El multiculturalismo en Argentina: ausencias, ambigüedades y acusaciones*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/ceanc/45/Domenech1.pdf>. (25 de marzo de 2014).

» FRASER, Nancy (2008). *Escalas de Justicia*. Barcelona: Herder.

» FRIEDMAN, Lawrence M. (1989). "Sociology of Law and Legal History", en *Sociologia del Diritto*, vol. 16 (2).

» GARCÍA VILLEGAS, Mauricio (ed.) (2001). *Sociología jurídica: teoría y sociología del derecho en Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

»GARCÍA, Lila y NEJAMKIS, Lucía (2018). Regulación migratoria en la Argentina actual: del “modelo” regional al recorte de derechos. *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*, 2 (2), 219-241. Recuperado de <http://www.autoctonia.cl/index.php/autoc/article/view/55>

»GARCÍA, Lila (2017) Restricciones a derechos de niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración en Argentina. El caso particular de la Asignación Universal por Hijo Derecho de Familia. *Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia*. p. 69 – 80.

»GRIMSON, Alejandro (2006). Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina. En Grimson A. y E. Jelin (Comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos (69-97)*. Buenos Aires: Prometeo.

»GRIMSON Alejandro y Elizabeth JELIN (Comps.) (2006), *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos (69-97)*. Buenos Aires: Prometeo

»GIUSTINIANI, Ruben (Compilador). *Migración: Un derecho humano*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

»LEVAGGI, Abelardo (2006). “Historia del derecho argentino del trabajo (1800 a 2000)”, en *Ius historia Investigaciones*, N.º 3. Buenos Aires: Universidad del Salvador, Centro de Estudios e Investigaciones de Historia del Derecho/ Facultad de Ciencias Jurídicas/ Facultad de Historia, Geografía y Turismo.

»LOBATO, Mirta y Juan Suriano (2003). *La protesta social en la Argentina*, Colección popular, serie Breves. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.

»MADHOK, Sumi. 2007. “Autonomy, Gendered, Subordination and Transcultural Dialogue”. *Journal of Global Ethics*, 3(3): 335-357.

»MEZZADRA, Sandro; SANTUCHO, Migueltr. *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. 2005.

»
EFFA, Julio (2017). El contexto socio económico argentino actual. Cuadernos del

N

CENDES, 34 (95), 189-205. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40353473009>

» NELKEN, David (2004) "Using the Concept of Legal Culture", en *Australian Journal Legal Philosophy*, vol. 29, pp. 1-28.

» – (2009). "Comparative Criminal Justice Beyond Ethnocentrism and Relativism", en *European Journal of Criminology*, 6 (4), 291-311. Londres: sage.

» NOVICK, Susana (2008). Migración y políticas en Argentina. Tres leyes para un país extenso (1876-2004). Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano, 14, Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100829033439/14_novick.pdf

» ONU (2018) Introducción carácter consultivo con ECOSOC <https://csonet.org/index.php?menu=162> (14 de diciembre de 2018).

» PENCHASZADEH Ana Paula y Lila GARCÍA (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 23, 91-109. Recuperado de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3554>

» PÉREZ RABASA, Jeremías y Verónica JARAMILLO FONNEGRA (2019). La Criminalización de la Migración y el Rol de las Transnacionales en los Países de Destino: el caso de los senegaleses en Barcelona y Buenos Aires. En *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as América. Volumen 13- N 1*. pp.107-139

» SANTOS, Boaventura de Sousa (2009). *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*. Bogotá: Trotta-ilsa.

Instrumentos Internacionales

» La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) (1965).

» La Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979).

» La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o

Degradantes (CAT) (1985).

» El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) (1976).

» La Convención de Derechos del Niño (CDN) (1989).

Informes de Naciones Unidas

» ONU Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su misión a la Argentina (2018) (A/HRC/39/45/Add.1). Consejo de Derechos Humanos 39º período de sesiones 10 a 28 de septiembre de 2018. Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. 19 de Julio de 2018.en:<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/229/39/PDF/G1822939.pdf?OpenElement>. acceso el 25 de marzo de 2019.

» ONU Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2016) (CEDAW/C/ARG/CO/7).en:<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/402/18/PDF/N1640218.pdf?OpenElement>. acceso el 25 de marzo de 2019.

» ONU Comité contra la Tortura (2017) (CAT/C/ARG/5-6). Observaciones finales sobre el quinto y sexto informe conjunto periódico de Argentina. Abril de 2017.en:
https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ARG/INT_CAT_CO_COC_ARG_27464_S.pdf. acceso el 25 de marzo de 2019.

» ONU Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (2018) (E/C.12/ARG/CO/4) Observaciones finales evaluación argentina. En https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/ARG/CO/4&Lang=en. acceso el 25 de marzo de 2019.

» ONU Comité de Derechos del Niño (2018) (CRC/C/ARG/CO/5-6). Observaciones finales evaluación argentina. en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/ARG/CO/5-

6&Lang=Sp. acceso el 25 de marzo de 2019.

»ONU Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia sobre su misión a la Argentina (2017) (A/HRC/35/41/Add.5) Comentarios al Estado. 19 de junio de 2017.

»ONU Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género acerca de su misión a la Argentina (A/HRC/38/43/Add.1). 9 de abril de 2018.