

30 de marzo de 2024
Buenos Aires, Argentina

Estimados/as expertos/as de los Comités

Nos dirigimos a Uds. en representación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Comisión Argentina para personas Refugiadas y Migrantes (CAREF) para remitir aportes a la propuesta de Observación General Conjunta del CERD y CMW sobre las Obligaciones de los Estados Partes sobre Políticas Públicas Integrales para abordar y erradicar la xenofobia y su impacto en los derechos de las personas migrantes, sus familias, y otros no-ciudadanos afectados por la discriminación racial.

El CELS es un organismo que trabaja para la promoción y protección de los derechos humanos desde 1979. Cuenta con una amplia agenda que incluye la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes desde hace ya varias décadas. Este trabajo es hoy desarrollado por medio del litigio estratégico, investigación e incidencia en políticas públicas en Argentina y en los órganos internacionales y regionales de derechos humanos (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los Órganos de Tratados, Procedimientos Especiales, etc).

CAREF es una asociación civil sin fines de lucro y de carácter ecuménico que trabaja por los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo desde 1973. Para ello brinda servicios profesionales de asesoramiento, orientación, capacitación y asistencia social y jurídica y a la vez propicia acciones que permitan la definición de políticas de Estado en favor de esta población.

Desde 2002, el CELS, CAREF y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) tienen una Clínica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados. La Clínica asesora y patrocina un promedio de 300 casos anuales de personas migrantes y/o refugiados.

Introducción

Como organizaciones de la sociedad civil con extensa trayectoria en la promoción y protección de derechos humanos en Argentina observamos con preocupación el crecimiento de la xenofobia ante el incremento y la ampliación de los movimientos migratorios. A nivel global nos encontramos en un escenario regresivo en materia de derechos a la vez que crecen notablemente los movimientos de derecha con tendencias nacionalistas que estigmatizan y criminalizan la migración. En este sentido consideramos que la temática definida para el desarrollo de esta Observación General Conjunta resulta clave para la consolidación de directrices que permitan a los Estados la implementación de políticas públicas tendientes a la prevención y erradicación de la xenofobia en las sociedades así como en las intervenciones estatales. Con este objetivo acercamos a estos Comités los siguientes aportes que esperamos resulten de utilidad para la Observación General Conjunta en análisis.

Políticas públicas para el abordaje de la xenofobia

El abordaje estatal de la xenofobia tiene dos aspectos claros. Por un lado, el Estado tiene la obligación de desarrollar mecanismos específicos para prevenir y erradicar la discriminación y xenofobia en la sociedad. Por otra parte, el Estado debe analizar el propio diseño e implementación de políticas públicas para evitar la discriminación con base en la nacionalidad o la situación migratoria de las personas beneficiarias.

La generación de mecanismos destinados a la prevención y erradicación de la xenofobia debe realizarse mediante instrumentos institucionales que garanticen la estabilidad y marcos regulatorios específicos, de modo de dar sustentabilidad y asignación de recursos a los programas y políticas que implemente el mecanismo. Los mismos deben contar con programas de capacitación y difusión a la comunidad, recepción y seguimiento de denuncias de situaciones de discriminación (institucional o privada) y generación de información.

En relación a la capacitación, resulta esencial que se generen campañas destinadas a la sensibilización de la comunidad de acogida sobre los derechos de las personas migrantes que puedan ser replicadas en medios de comunicación, instituciones educativas y oficinas públicas. También es fundamental generar materiales de difusión sobre derechos destinados a la comunidad migrante.

Para la creación de programas de recepción y seguimiento de denuncias, es esencial que se fortalezcan los marcos normativos para definir los actos discriminatorios y las sanciones previstas. Además, un aspecto clave para contar con un programa de atención a las situaciones de discriminación y xenofobia es promover el acceso a asesoramiento y representación legal, ya sea mediante instancias de defensa pública, abogados pro bono o programas de patrocinio especializado.

Un elemento fundamental de un programa de prevención y erradicación de la xenofobia es la producción y sistematización de datos. Establecer un mecanismo de recolección y análisis de información específica, con enfoques diferenciados y amplia cobertura territorial permite generar insumos para el diseño de nuevas políticas públicas orientadas a la población. Además, se deben garantizar criterios comunes para la recolección y sistematización de información en todas las áreas estatales de modo de generar datos confiables y comparables en las distintas esferas públicas.

A partir de la generación y sistematización de información, los Estados pueden revisar y diseñar políticas públicas adecuadas para la población objetivo. Además pueden identificar si el programa estructural del Estado es accesible y sensible a la situación de las personas migrantes, de modo de evitar que sus políticas públicas resulten discriminatorias. Esto puede y debe transmitirse a todas las áreas del Estado, no sólo a los organismos a cargo de la política migratoria. Es decir, a partir de la internalización de una perspectiva antirracista y antidiscriminatoria en todos los niveles estatales se puede mejorar el diseño de las políticas públicas y programas sociales para que la población migrante esté representada y sea beneficiada sin discriminación. Este tipo de medidas repercuten en el acceso concreto de las personas a los programas y favorecen una perspectiva de inclusión e integración que, a mediano y largo plazo, generan un acercamiento de la población a las instituciones públicas mejorando las condiciones de vida de la comunidad en general.

A modo de ejemplo podemos referirnos a algunas situaciones donde identificamos, tras el análisis de políticas públicas de Argentina, las necesidades específicas de la población migrante y su abordaje estatal:

- Durante la pandemia de Covid-19 el gobierno argentino incluyó dentro de sus respuestas a la crisis la creación de un programa de transferencia económica de emergencia conocido como IFE. Este programa requería a las personas extranjeras contar con residencia regular de dos años para poder solicitarlo.

A partir de una encuesta realizada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil y la academia durante el período de aislamiento preventivo, se identificó que el 80% de las personas encuestadas no habían accedido al IFE. El 49% no contaban con el plazo requerido pero el 31% restante fue excluido del programa pese a cumplir con el criterio de residencia. Este análisis permitió visibilizar la falta de mirada interseccional del estado a la hora de diseñar el programa, ya que el IFE tenía como objetivo paliar los efectos de la crisis en las poblaciones más vulnerables pero no consideró que la población migrante recién llegada o en situación de irregularidad se encuentra más expuesta al desempleo o la informalidad laboral y, por lo tanto, no tenían ninguna contención económica en el contexto de la pandemia. Además resulta claro que la irregularidad migratoria es sólo una de las barreras de acceso a programas sociales que deben afrontar las personas migrantes. Como resultado de ese trabajo¹, elaboramos una serie de recomendaciones entre las que se destaca: *“insistir en la figura del “habitante”, ya prevista como portadora de derechos en nuestra Constitución Nacional, y eliminar distinciones que imponen un acceso diferencial a derechos básicos en un contexto de emergencia sanitaria. Es preciso asegurar la inclusión de las personas extranjeras que residen en la Argentina en los planes de contingencia y contención socio-económica desarrollados por el Estado para atender la situación de emergencia generada por la pandemia de COVID19. (...) Es preciso que, ante la situación de emergencia, el abordaje de las políticas sea integral, y que todas las áreas implicadas trabajen en un mismo sentido hacia la búsqueda de soluciones a las problemáticas que atañen a la población migrante y refugiada presente en la Argentina.”*

- En un informe realizado por el CELS junto con la Escuela IDAES-UNSAM en 2021² se analizó, a partir de una encuesta sobre la situación de hogares inquilinos en el AMBA, distintos elementos de vulnerabilidad en relación con la vivienda. La condición de migrante emergió como un elemento relevante. *“Más de la mitad de los migrantes recientes, “sin papeles”, se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad inquilina porque suelen tener una inserción laboral más precaria, menores ingresos y les resulta imposible reunir los requisitos exigidos por las inmobiliarias para firmar un contrato por escrito”*. En línea con ello entre las conclusiones del informe se indica que *“una política comprometida con la situación de los hogares inquilinos debe desarrollar programas específicos que respondan a los problemas concretos y diferenciados de esa población. Si bien la situación económica y habitacional de los inquilinos es frágil en términos generales, las mujeres jefas de hogar, les*

1

<https://www.cels.org.ar/web/2020/04/la-poblacion-migrante-debe-acceder-al-ingreso-familiar-de-emergencia/>

² <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/10/IVI-IDAES-CELS-1.pdf>

migrantes, les jóvenes, quienes alquilan en villas y asentamientos, requieren políticas urgentes y particulares.”

- En Argentina el acceso a políticas tales como la Asignación Universal por Hijo (AUH) y las pensiones no contributivas para personas con discapacidad exigen acreditar residencia regular con plazos de entre dos y tres años, incluso para los progenitores de los niños destinatarios del programa. Según lo analizado por CAREF³ quedan fuera de la AUH niños y niñas argentinos cuyos padres o madres migrantes cuentan con DNI pero no aún con el tiempo solicitado de residencia. Y quedan afuera, casi sin solución posible, familias con dificultades para acceder a la residencia por cuestiones administrativas, más allá de que excedan el plazo de residencia en el país.

Amerita una mención especial la situación de niños y niñas migrantes de origen venezolano que no cuentan con documentación de país de origen antes de los 9 años. El trámite del pasaporte es muy costoso y demora más tiempo del que las familias pueden esperar para emprender la migración. En el informe publicado por CAREF “Familias entre fronteras. Niñez venezolana en Argentina: regularización en suspenso” (2021)⁴ se analizan los obstáculos de acceso a la regularidad migratoria de la niñez migrante venezolana y sus consecuencias.

Elementos esenciales para el desarrollo de políticas públicas:

A continuación mencionaremos algunos aspectos transversales que deben ser incluidos en la generación de políticas públicas para la prevención y erradicación de la xenofobia.

Abordaje interseccional:

El abordaje de la xenofobia no puede estar aislado de una comprensión más amplia de las desigualdades estructurales y los diversos mecanismos de poder que contribuyen a su crecimiento. Es esencial abordar la xenofobia desde una perspectiva interseccional que reconozca que existen múltiples aspectos de la identidad de las personas que agravan o profundizan su condición de vulnerabilidad. A partir de este reconocimiento se pueden identificar políticas focalizadas o aspectos de las políticas existentes a desagregar a fin de hallar métodos para achicar las brechas de la desigualdad y atender las necesidades específicas. Algunos de los cruces que deben ser atendidos son:

- Género: En los últimos años se ha consolidado una feminización en los procesos de movilidad humana que se identifican no sólo en el aumento de la cantidad de mujeres sino en la modificación de los patrones de migración donde las mujeres dejan de desplazarse acompañando un proyecto familiar y comienzan a ser ellas quienes encabezan estos procesos. La violencia contra las mujeres así como la discriminación por razones de género se agudizan cuando se trata de mujeres extranjeras con menos redes y recursos en el tránsito o en países de acogida. Es

3

<https://caref.org.ar/wp-content/uploads/2022/09/Asignacion-Universal-por-Hijo-y-familias-migrantes.pdf>

⁴ Disponible en <https://caref.org.ar/wp-content/uploads/2022/09/Papeles-de-Migracion-02.pdf>

fundamental que las políticas destinadas al abordaje de la xenofobia tengan enfoque de género. Debe garantizarse que la sistematización de datos permita desagregar la información relativa a mujeres migrantes y que estos insumos se utilicen para desarrollar programas sensibles a sus necesidades. Además deben desarrollarse mecanismos de acceso a la justicia y al asesoramiento legal que tengan en cuenta a las mujeres migrantes. También debe incorporarse la situación de las mujeres migrantes en los programas destinados al abordaje de la violencia y la discriminación por razones de género.

- Discriminación racial: El racismo estructural se traduce en prácticas de violencia institucional que pueden alcanzar expresiones extremas como la violencia policial pero que también se traducen en prácticas más soslayadas como maltrato, rechazo en el acceso a políticas o incluso invisibilización de la identidad. Cuando además se incorpora la variable de la identidad migrante, la exclusión resulta más evidente y profundiza situaciones de desigualdad estructural. Además, el racismo institucional suele permear hacia la sociedad y traducirse en prácticas discriminatorias en la vida cotidiana. La recolección de datos y sistematización de las experiencias de las diversas identidades etnico-raciales es fundamental para el abordaje de la discriminación y la xenofobia.
- Discapacidad: Las personas con discapacidad son población objetivo de políticas públicas tales como acceso a sistemas de salud, medicación o incluso programas de transferencia de recursos. Cuando las personas con discapacidad además son extranjeras se enfrentan a barreras adicionales para el ejercicio de sus derechos que van desde las prácticas discriminatorias en los centros de salud hasta los impedimentos en la regulación de los programas sociales. Comprender que al momento de diseñar un programa social para la atención específica de personas con discapacidad, la población objetivo va a incluir personas migrantes permite planificar su ejecución con una mirada integral e interseccional más adecuada.
- Niñez: Los marcos normativos relativos a la protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes incluyen cláusulas de no discriminación. Sin embargo, al diseñar políticas y programas sociales para el fortalecimiento del acceso a derechos, los Estados suelen imponer límites ligados a la documentación y/o tiempo de residencia con documentación. Esto redundaría en la exclusión de NNA sin regularidad migratoria o con períodos de radicación menores a los solicitados. Además los NNA están expuestos a tratos discriminatorios en los tránsitos y cruces de frontera donde pueden enfrentar rechazos por parte de las autoridades, en el acceso a documentación en el país de destino y también en la salida del país, incluyendo retornos al país de origen.

Mecanismos de seguimiento y medición de impacto

Deben establecerse canales de evaluación y rendición de cuentas para supervisar los avances y responsabilizar a los organismos e incluso a los funcionarios que incumplan sus obligaciones en materia de prevenir o erradicar la xenofobia. Estos mecanismos deben ser transparentes y accesibles para las comunidades y la sociedad civil.

Participación de la población de interés y la sociedad civil

Es recomendable que se creen mecanismos de participación de la sociedad civil para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Las organizaciones de la sociedad civil cuentan con mucha información relevante por el trabajo territorial y el contacto directo con la población, así como datos relevados y sistematizados. Convocar a organizaciones especializadas para que aporten insumos de cara al diseño de políticas públicas permite incluir miradas actualizadas y emergentes de las experiencias propias de la población.

Se deben establecer sistemas de evaluación que incluyan la participación de las organizaciones de la sociedad civil de manera de recibir sus aportes y de difundir los resultados de la gestión pública. Estas medidas favorecen la transparencia y la articulación entre instituciones públicas y actores de la sociedad civil.