

Argentina justa, pacífica e inclusiva – Justicia 2030

Diagnóstico Eje Derechos Humanos

La **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**¹ de las Naciones Unidas (ONU), consiste en un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que tiende a fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia; plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan tres esferas: económica, social y ambiental.

Al adoptarla en 2015, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

La Agenda implica un compromiso común y universal, no obstante, puesto que cada Estado enfrenta problemas específicos en su búsqueda hacia el desarrollo sostenible, cada Estado fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los ODS.

En ese marco, la justicia cumple un papel central en la construcción de sociedades sostenibles, abiertas, justas e inclusivas. La Agenda 2030 de Naciones Unidas reconoce ese rol, fundamentalmente a través del **ODS 16**, que traza una agenda de cambio institucional para todos los gobiernos del mundo.

El **ODS 16** propone *“promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”*.

Sin embargo, este objetivo no debe considerarse aisladamente, sino que está estrechamente vinculado con otros ODS, respondiendo a la naturaleza integrada e indivisible de la Agenda. En total, 36 metas miden directamente un aspecto de la paz, la inclusión o el acceso a la justicia; únicamente un tercio de ellas son parte del **ODS 16**, las otras 24 son parte de otros siete ODS. En conjunto, se las denomina las metas del **ODS 16+**.

Justicia 2030 se propone ser una “hoja de ruta” en materia de políticas públicas para el sector justicia (entendiendo por tal a todas las instituciones involucradas tanto a nivel federal como provincial) que permita alcanzar las metas del **ODS 16+** para lograr una

¹ Resolución de ONU Nro. 70/1, del 25 de septiembre de 2015, *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Argentina justa, pacífica e inclusiva. El proyecto propone poner en debate durante 2019 una agenda para los próximos tres períodos presidenciales, validarla y publicarla.

En la perspectiva de los siete ejes del Programa Justicia 2020 (Institucional, Penal, Civil, Acceso a la Justicia, Derechos Humanos y Justicia y Comunidad) y asumiendo que pueda existir algún solapamiento, se han identificado las siguientes problemáticas a enfrentar:

- Bajo nivel de confianza en la justicia.
- Dificultades para el acceso a la información en el sector justicia.
- Débil rendición de cuentas y participación social en el diseño y seguimiento de las políticas públicas del sector justicia.
- Altos niveles de impunidad en los casos de corrupción.
- Ineficiencia del sistema y profundo descrédito social sobre el sistema de justicia penal.
- Dificultades para el enjuiciamiento y castigo de la corrupción, narcotráfico, crimen organizado y ciberdelitos.
- Vulnerabilidad de las víctimas, los jóvenes y las mujeres en los procesos penales.
- Dificultades para la reubicación social de los condenados penalmente.
- Los procesos civiles, comerciales, laborales, de familia, contencioso administrativos y de la seguridad social tienen plazos de resolución irrazonables.
- Los conflictos de menor cuantía o baja complejidad jurídica carecen de procesos simples, baratos y rápidos para ser resueltos.
- Impotencia de la justicia para hacer cumplir sus decisiones.
- La gente no conoce sus derechos ni los caminos que le permiten resolver sus problemas legales.
- Existe una cultura del conflicto en nuestro país que dificulta los procesos de diálogos a la hora de resolver los desacuerdos.
- Las instituciones no fueron pensadas para resolver los problemas de las personas.
- El ecosistema de justicia no pone a las personas en el centro.
- Baja calidad en los mecanismos de participación ciudadana en democracia.
- Perspectiva asistencial en el abordaje de la relación con las comunidades indígenas.
- Persistencia de situaciones de discriminación hacia grupos vulnerables.
- Desigualdad estructural del rol la mujer en la sociedad.
- Visión reduccionista de los Derechos Humanos asociada al pasado.
- La gestión judicial resulta lenta, impidiendo la solución justa de los conflictos en un tiempo razonable para las partes.
- No existen estándares ni control de actuación de los tribunales que garanticen juicios simples, transparentes, eficaces y eficientes, según las necesidades de cada caso.
- Los registros públicos generan trámites innecesarios, complejos, costosos y con dificultades para acceder a los datos registrados por el ciudadano.
- Reglas oscuras y baja calidad regulatoria.

- Desconfianza de la gente en abogados y funcionarios públicos.
- La enseñanza del derecho no acompaña los cambios de la práctica profesional.

En el marco del Eje de Derechos Humanos, de las problemáticas arriba listadas se analizarán las siguientes:

1. Baja calidad en los mecanismos de participación ciudadana en democracia.
2. Perspectiva asistencial en el abordaje de la relación con las comunidades indígenas.
3. Persistencia de situaciones de discriminación hacia grupos vulnerables.
4. Desigualdad estructural del rol la mujer en la sociedad.
5. Visión reduccionista de los Derechos Humanos asociada al pasado.

Introducción

El Eje Derechos Humanos, pensando en una visión de Justicia 2030, deberá medir metas de cumplimiento de las obligaciones internacionales y estándares de derechos humanos. Estos están en los instrumentos de derechos humanos internacionales e interamericanos, es decir los Tratados y Convenciones, y a su vez, en las recomendaciones emanadas del Examen Periódico Universal al que se sometió la República Argentina en el año 2017, y de los diferentes Comités de Tratado de Naciones Unidas.

Sumado a ello, en este Eje se incluye el enfoque o perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas. Consiste en la incorporación de los principios de universalidad, interrelación e interdependencia, no discriminación y transversalidad en la elaboración de políticas.

Las metas del ODS16+ abordadas desde este eje son: **16.7** Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades; **16.b** Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible; **5.1** Poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas en todo el mundo.

Estado de situación

1. **Baja calidad en los mecanismos de participación ciudadana en democracia.**

Propuesta de indicadores:

- Proporciones de plazas ocupadas por mujeres (desglosadas por sexo, edad, personas con discapacidad y grupos de población) en las instituciones públicas (asambleas legislativas nacionales, administración pública nacional, poder judicial –CSJN y Justicia Federal), en comparación con la distribución nacional.
Linea de Base: La participación de las mujeres en ambas Cámaras ha alcanzado el 37,5% en el Senado y el 35,6 en Diputados. *Meta 2030:* Las listas legislativas deberán contener un 50% de candidatas mujeres de forma intercalada.
- Cantidad de acciones afirmativas (consulta popular, iniciativa popular, elaboración participativa de normas, audiencias públicas vinculantes, presupuesto participativo, otras) que permitan iniciar procesos de elaboración participativa de políticas públicas.

La participación inclusiva y representativa se puede observar bajo dos premisas: la representatividad de diferentes grupos en las instituciones públicas y la existencia de mecanismos de participación ciudadana directa.

Respecto a la participación basada en la representación es interesante observar algunos datos. El porcentaje de personas con discapacidad empleadas en el estado era de 0,91% en diciembre de 2017. En el Plan Nacional de Discapacidad se estableció una meta del 2% para 2019 y la Ley N° 25.689 exige un 4%. Según un informe del INDEC en el año 2017 la proporción de cargos presupuestarios del Poder Ejecutivo Nacional eran un 30,4% mujeres y un 69,6% hombres. La participación de las mujeres en ambas Cámaras ha alcanzado el 37,5% en el Senado y el 35,6 en Diputados. De acuerdo a la nueva Ley 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, a partir de las elecciones para la renovación parcial de ambas cámaras en 2019, las listas legislativas deberán contener un 50% de candidatas mujeres de forma intercalada. Respecto de otros grupos no existe representación registrada o es en un número estadístico no significativo. La posibilidad de toma de decisiones inclusivas y participativas por vía de la representación son un desafío en nuestro país.

Por otra parte, hay una falta de mecanismos de participación ciudadana y democracia directa en el diseño y elaboración de políticas públicas en los distintos niveles de Gobierno.

Argentina ha realizado avances en gobierno abierto (Decreto N° 117/2016), acceso a la información pública (Ley N° 27.275) y audiencias públicas (Decreto N° 1172/2003) que son los mecanismos de participación ciudadana de primera generación. Los institutos constitucionales de Iniciativa Popular y Consulta Popular a pesar de estar reglamentados, nunca fueron utilizados o implementados en estos últimos 24 años.

Como contrapartida, el ciudadano exige cada vez más participación y que sus demandas sean escuchadas y resueltas de manera rápida. Movilizaciones sociales de diferente intensidad (incluyendo violencia) y magnitud dan cuenta de esta situación. La conflictividad social medida según diferentes indicadores muestran un aumento significativo, reflejado en un promedio de 220 conflictos laborales mensuales en 2018, y un aumento de 25% de cortes y piquetes entre 2017 y 2018.

Falencias en el desarrollo de dispositivos de gestión intergubernamentales, interjurisdiccionales y descentralizados con participación de la sociedad civil no permiten una sincronía de respuestas adecuadas a las necesidades que redunden en el diseño, elaboración e implementación de políticas públicas. A pesar de ello, existen organismos de coordinación que dan cuenta de la necesidad de participación en el proceso de las políticas públicas, como el Consejo Nacional de Políticas Sociales, el Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

La complejidad social por los niveles de carencias, de violencia, de interculturalidad, de asimetrías requieren de respuestas multidimensionales que involucren a varios sectores. Los niveles de desarrollo en nuestro país son disímil entre las provincias, y dentro de las mismas entre las grandes ciudades y las localidades más pequeñas. Los niveles de pobreza en un 33,6%, y un 48% de niños en situación de pobreza, reflejan la falta de acceso a derechos para un porcentaje muy alto de la ciudadanía que está impedida de ejercer sus derechos de manera plena.

El gobierno nacional desde sus diferentes organismos brinda una cantidad cada vez mayor de servicios de cercanía al ciudadano. Se destaca “El Estado en Tu Barrio” como un programa de descentralización y desconcentración. A su vez, son incipientes las herramientas digitales disponibles para realizar trámites a distancia que acortan la brecha digital pero también la brecha social. Son más de 1.000 las experiencias de desarrollo local participativas que abarcan temáticas que van desde la salud a la seguridad, incluyendo la definición de prioridades en el presupuesto. Ha sido un gran avance la sanción de la Ley Acceso a la información Pública, porque permite al ciudadano el primer eslabón en el proceso de participación que es contar de manera transparente con datos, registros e información gubernamental.

2. Perspectiva asistencial en el abordaje de la relación con las comunidades indígenas.

Propuesta de indicadores:

- Cantidad de relevamientos territoriales finalizados sobre el total de comunidades registradas.

- Encuesta Permanente de Comunidades Indígenas (indicador para la medición de pobreza multidimensional)
- Ley 26.160 y sus prórrogas.
- Cantidad de prestadores de salud comunitaria intercultural, detallado por provincias y proporción sobre la población indígena.
- Cantidad de escuelas interculturales. Cantidad de alumnos que asisten (distribución por Provincias)
- Reglamentación de la Consulta Previa (Ley 24.071 Convenio 169 Organización Internacional del Trabajo)
- Evolución anual e interanual de la cantidad de conflictos registrados en el Sistema de Alerta Temprana de Conflictos.

En diciembre de 2015 el gobierno nacional definió un cambio de paradigma en el abordaje de las políticas hacia las comunidades indígenas. Mediante Decreto N° 12/2016 se transfirió el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas como organismo descentralizado de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación,. Este cambio de enfoque, de entender a las comunidades indígenas desde una perspectiva de derechos humanos y como sujetos colectivos de derechos, fue un primer avance en desandar el abordaje asistencial.

Se ha iniciado un proceso de inclusión de las comunidades indígenas en la elaboración de políticas públicas atendiendo al instrumento de consulta previa libre e informada, así como a la conformación mediante el Decreto N° 672/2016 del Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas de la República Argentina, la normalización de 30 Consejos de Participación Indígena, la promoción desde el Instituto de Asuntos Indígenas de la Consulta Previa como mecanismo de validación de proyectos de desarrollo (Banco Mundial; BID) y como mecanismo para la solución pacífica de conflictos. Respecto al relevamiento territorial y propiedad comunitaria de la tierra, se ha sancionado la Ley 27.400 de prórroga de la Ley 26.160 de Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de la tierra por comunidades indígenas. Se han concluido 200 relevamientos territoriales en 3 años, y se han entregado aproximadamente 80 carpetas a comunidades. En los últimos tres años se han desarrollado más de 400 acciones para el desarrollo integral, social y productivo de las comunidades, en articulación con diferentes áreas del Gobierno Nacional, en el Gabinete Indígena y Mesa Interministerial de Pueblos Indígenas.

Sin embargo, persisten desigualdades y discriminaciones hacia las comunidades indígenas sostenidas en la invisibilización y negación de los pueblos indígenas, la brecha intercultural y la pobreza estructural en la que viven, complementado por una falta de formación e incorporación de la perspectiva indígena e intercultural en la administración pública y el poder judicial.

Falta concluir los relevamientos territoriales que ya llevan más de 10 años, y dar una definición sobre la situación de la tierra. Este es uno de los focos de mayor conflictividad con las comunidades.

Los altos niveles de conflictividad aún latentes en todo el país muestran una falta de políticas de prevención y alerta temprana, más allá de los esfuerzos del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas por crear un Sistema de Alerta Temprana (SAT) que permita visualizar en tiempo real las situaciones y adelantar escenarios para la prevención.

Finalmente, falta la reglamentación de la Consulta Previa Libre e Informada como instrumento de participación indígena limita la capacidad de articulación Estado-Comunidades para el avance de proyectos de desarrollo sostenible que mejoren la calidad de vida para las comunidades.

3. Persistencia de situaciones de discriminación hacia grupos vulnerables.

Propuesta de indicadores:

- Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses (mapas de discriminación nacional y por provincias)
Número de denuncias presentadas a las autoridades competentes por actos discriminatorios desglosado por sexo, edad y motivo de la denuncia (variación interanual porcentual).

Según los Mapas de Discriminación elaborados por el Instituto Nacional contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia, el 48% de las personas asocia la discriminación con marginar, excluir y/o rechazar a una persona o grupo de personas. En segundo lugar aparecen aquellas definiciones relacionadas con considerar inferior a otra persona o grupo, faltar el respeto, juzgar o prejuizar y/o maltratar. En tercer lugar - con mayor cantidad de respuestas dentro los encuestados de mayor nivel socioeconómico y educativo- la discriminación es asociada con la negación de derechos y/o la violación de derechos humanos. De las 5.000 denuncias que en promedio recibe el INADI por año, el motivo sobre el que más denuncias se recibieron fue "discapacidad" (20%), y luego le siguen "diversidad sexual –género e identidad sexual" (12%) y "estado de salud" (11,5%). El ámbito en el que se produjeron la mayor cantidad de hechos discriminatorios, xenófobos y racistas es en el empleo (3 de cada 10 denuncias), en el entorno educativo y en la administración pública. Tan sólo estos tres lugares concentran el 50% del total de denuncias registradas.

Hay una correlación entre grupos en situación de vulnerabilidad, discriminación y desigualdades en el acceso a derechos y servicios estatales. Esta se materializa en que las personas con discapacidad, adultos mayores, niños/as, personas trans, migrantes padecen de un fenómeno que es la discriminación estructural: la pertenencia a ese grupo los pone en situación inmediata de estigmatización y la falta de accesibilidad de los servicios estatales para estas personas provocan un nivel de discriminación que pone a esa persona en una situación de vulnerabilidad. Como dos ejemplos, en nuestro país, el 28% de la población con discapacidad vive en situación de hacinamiento y el 45% no tiene vivienda adaptada a sus necesidades especiales; el promedio de expectativa de vida de las personas trans es de 35 años.

Se visibiliza un aumento de los discursos de odio, estigmatización y violencia simbólica en especial en las grandes ciudades por la movilidad y migración de personas, el aumento de la inseguridad y por la convivencia de sectores sociales con una amplitud significativa de desigualdades.

El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo permanece intervenido desde el año 2011, lo que dificulta un adecuado desarrollo de sus funciones y atribuciones. Por otra parte ha sido positivo el despliegue de 24 delegaciones en todo el país que permiten niveles de descentralización y de recepción de denuncias más inmediato. A su vez, es importante la incorporación en acciones judiciales del principio de no discriminación como agravante en causas penales y civiles. La serie estadística nacional sobre discriminación en Argentina (Mapa de la Discriminación) es del año 2014, y cada capítulo provincial se concluyó en el año 2015.

Por otra parte la Ley 23.592 de Actos Discriminatorios del año 1988 permanece sin reformar y adecuar a los estándares de derechos humanos establecidos en sucesivas Convenciones y recomendaciones de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

4. Desigualdad estructural del rol la mujer en la sociedad.

Propuesta de indicadores:

- Determinar si existen o no marcos jurídicos adecuados a la normativa nacional para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razón de sexo en las provincias.
- Monitoreo de las metas e indicadores del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos

El movimiento social NI UNA MENOS ha generado una visibilización de la problemática de discriminación y violencia hacia las mujeres que se traducen en demandas ciudadanas concretas y explícitas. Estas están expresadas normativamente en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres del año 1979, aprobada por Ley 23.179 en 1985 y que desde 1994 goza de jerarquía constitucional. A su vez, nuestro país, mediante la Ley 26.171, aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención.

Tomando como base el mercado laboral, se observan algunas características de la discriminación estructural hacia las mujeres. La tasa de actividad de las mujeres argentinas es, como en todo el mundo, inferior a la de los varones. Sin embargo, en nuestro país la brecha de participación es mayor que en otros países de la región. El nivel de participación laboral de las mujeres está directamente relacionado con el rol asignado en la división sexual del trabajo.

La desocupación afecta siempre más a las mujeres que a los hombres, sin importar la edad, el nivel educativo o la posición en el hogar. Además, la duración del desempleo es más prolongada en las mujeres que en los hombres, lo cual puede relacionarse con el rol ocupado por unos y otras tanto dentro como fuera del hogar. Las mujeres ocupadas se concentran en el trabajo en casas particulares, la enseñanza y los servicios sociales y de salud. De esta forma extienden en el espacio extra-doméstico los roles reproductivos y de cuidado, tradicionalmente asignados a ellas. Dos de cada tres mujeres se ocupan en puestos de baja calificación. La gran mayoría se ocupa en tareas de servicios generales, comercialización o gestión administrativa. A la vez que muestran una menor presencia en cargos de jefatura y dirección.

Por otro lado, existe una cultura y naturalización de diferentes formas de discriminación hacia las mujeres. Tomar medidas para equiparar desigualdades históricas entre varones y mujeres, y modificar patrones socioculturales de conducta y prácticas basadas en la idea de inferioridad del sexo femenino o en funciones estereotipadas de varones y mujeres, son dos tareas que debe asumir el Estado.

El gobierno lanzó el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2018-2020), que consiste en 200 acciones generales a desarrollar en tres años por parte de los organismos de la administración pública nacional. Estas políticas de igualdad y no discriminación por razón de sexo requieren de una adecuación normativa y de políticas en las provincias.

5. Visión reduccionista de los Derechos Humanos asociada al pasado.

Propuesta de indicadores:

- Evolución de los juicios de lesa humanidad desglosado según etapa del mismo y proyección anual de tiempos judiciales.
- Cantidad de juicios por delitos de lesa humanidad concluidos en todas sus etapas procesales en proporción a la cantidad de juicios pendientes.

Las políticas de Memoria, Verdad y Justicia son Política de Estado en la Argentina desde el año 1983 con el advenimiento de la democracia. Esto se ha consolidado con la inclusión en el Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos de un Eje sobre Memoria, Verdad, Justicia y Políticas Reparatorias.

La sociedad argentina y la clase política en 1983 decidió un camino de justicia transicional de la dictadura a la democracia en un proceso que mediante la justicia por los delitos de lesa humanidad se repare y se reconstruya la verdad. Como toda sociedad que sufre hechos como los ocurridos durante la Dictadura Militar de persecución, violencia política, tortura y desaparición forzada de personas, la memoria es parte de las políticas transicionales y de reparación.

Este proceso es irreversible por la propia imprescriptibilidad de los delitos cometidos, por la permanente reconstrucción de la verdad histórica y por el ejercicio de memoria de una sociedad que sin olvidar el pasado o mirándolo debe construir el futuro. Ahora bien, el proceso transicional tiene que tener un punto de quiebre que permita cerrar el proceso de juzgamiento (concluyendo todos los juicios por delitos de lesa humanidad pendientes) para dar paso a una política de verdad y memoria que conjugue los hechos de Terrorismo de Estado y violencia política de la década del 70, con la reconstrucción de la democracia.

Como no se puede pensar en Derechos Humanos sin justicia, reparación, verdad y memoria; tampoco se pueden pensar los Derechos Humanos solamente enfocados en ese proceso.

Los avances en materia de derechos humanos con la incorporación de los Tratados Internacionales e Interamericanos de Derechos Humanos a nuestro plexo normativo, la sanción de leyes ampliatorias de derechos, la creación de institucionalidad pública en derechos humanos, son ciertamente algunos de los avances en este sentido. Hay mecanismos de judicialización de las graves violaciones a los derechos humanos, y de las acciones y omisiones del Estado que implican vulneraciones de derechos. Son herramientas de sanción y corrección una vez ocurridos los hechos.

Sin embargo, tanto en la ciudadanía en general como en los tres poderes del Estado como en la administración pública persiste una mirada sesgada y parcial de los derechos humanos que impiden avanzar en una perspectiva de prevención y elaboración de políticas públicas con enfoque en derechos humanos, en consonancia con la agenda del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas.