

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA
INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
LOS DERECHOS CULTURALES Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

En su primer informe a la Asamblea General, que se presentará en octubre de 2022, la Relatora Especial de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos culturales, Alexandra Xanthaki, examinará el papel de la cultura en el desarrollo sostenible, incluidas las culturas del desarrollo.

Adoptada en septiembre de 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece una ambiciosa agenda universal para que todos los países trabajen con el objetivo de reducir la pobreza y el hambre, proteger el planeta adaptando el consumo, la producción y la gestión de los recursos naturales, garantizar que los avances económicos, sociales y tecnológicos contribuyan a la prosperidad de todos, y fomentar la paz, la justicia y la inclusión¹. Dado que la Agenda está firmemente anclada en los derechos humanos, la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible debe hacerse de manera que contribuya al ejercicio de los derechos humanos y no tenga un impacto negativo en su plena realización. Los derechos culturales, como parte inherente del sistema de derechos humanos, deben tenerse en cuenta en este proceso para impulsar la aplicación de los ODS, y los procesos para lograr cualquiera de los ODS no deben tener un impacto negativo en la realización de los derechos culturales.

Los derechos culturales protegen los derechos de cada persona, individualmente y en comunidad con otras, así como de los grupos de personas, a desarrollar y expresar su humanidad, su visión del mundo y los significados que dan a su existencia y a su desarrollo a través de, entre otras cosas, los valores, creencias, convicciones, lenguas, conocimientos y artes, las instituciones y los modos de vida. También se considera que los derechos culturales protegen el acceso al patrimonio cultural y a los recursos que permiten que se produzcan dichos procesos de identificación y desarrollo.

I. Las culturas del desarrollo

Esta primera parte pretende recopilar información sobre la visión, los valores y los objetivos de desarrollo, así como sobre quienes participan en la definición de las estrategias y en la evaluación de los avances en su consecución.

Según usted, ¿a qué debe aspirar el "desarrollo"?

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por las Naciones Unidas en 1986 brinda en su artículo 1° un concepto amplio al incluir las dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas. Entonces se puede entender que el desarrollo para un país implica crear las condiciones básicas para que las

¹ Véase el preámbulo del Agenda en esta página: <https://sdgs.un.org/es/2030agenda>

personas alcancen su máximo potencial en tanto individuos y como miembros de una comunidad, en una sociedad donde existan las condiciones económicas necesarias para alcanzar un nivel de vida digno, con igualdad de oportunidades, respetando la identidad y diversidad cultural y que permita la participación en la toma de decisiones en la comunidad, pueblo o nación de pertenencia. Este desarrollo será sostenible en tanto y en cuanto se haga un uso responsable de los recursos naturales y culturales disponibles, garantizando su distribución equitativa y previendo su disponibilidad para las generaciones futuras.

¿Cómo se define el desarrollo en su país?

Si existe, facilite la definición de desarrollo que se utiliza en las estrategias o políticas de su gobierno u organización para el desarrollo (sostenible).

En línea con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Constitución Nacional Argentina, en su artículo 75, inciso 19, establece como finalidad del Congreso de la Nación dictar las leyes conducentes al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Asimismo ha de proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Además debe sancionar leyes que organicen la educación consolidando la unidad nacional aunque respetando las particularidades provinciales y locales, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna. Incluye la protección de la identidad y pluralidad cultural.

El concepto de sustentabilidad está en el artículo 41 de la Carta Magna, introducido en la reforma constitucional de 1994, que establece que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. Las autoridades proveerán a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

¿Ha desarrollado y adoptado su país una estrategia de desarrollo (sostenible)? En caso afirmativo, indique cuál es el principal modelo de desarrollo, y los objetivos que se comunican y se supervisan.

En 2015 Argentina asumió la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aunque se realizó un proceso de priorización de metas de acuerdo al objetivo planteado como eje: "Pobreza Cero"². Las metas se organizaron según seis áreas estratégicas: Educación; Producción Agropecuaria Sostenible;

² Ver <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods/institucional/adaptacionyseguimiento>

Documento consultado en línea el 22 de abril de 2022.

Trabajo y Empleo; Ciencia y Tecnología; Vivienda, Hábitat, Desarrollo Urbano e Infraestructura; y Protección Social.

El Informe de País 2021 del Seguimiento de los ODS³ da cuenta del escenario desafiante que debe enfrentarse en torno a las posibilidades efectivas de su cumplimiento, dada la crisis global desatada por la pandemia de COVID 19 y la crisis económica argentina con altos niveles de inflación, endeudamiento y empeoramiento de los indicadores de pobreza e indigencia. Todo ello agravado por el marco de incertidumbre mundial tras la invasión en Ucrania en febrero de 2022.

Desafíos a enfrentar: 1) identificar los derechos involucrados de modo que las metas se alcancen a través de la efectivización de los mismos; 2) “No dejar a nadie atrás” requiere avanzar en la producción de datos de calidad para la realización de los desgloses correspondientes; 3) seguimiento y el análisis de los progresos; 4) La territorialización como actuación en y desde los niveles locales, reforzando la implementación con participación de múltiples actores; 5) involucramiento de otros actores gubernamentales, empresas del Estado, universidades, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y de otros poderes; 6) Tras la pandemia “reconstruir mejor” implica reconfigurar el desarrollo con igualdad y sostenibilidad avanzando hacia la construcción de sociedades más justas, equitativas e inclusivas.

¿Quiénes son las principales partes interesadas que definen, impulsan y supervisan el proceso de desarrollo (sostenible)?

Por favor, facilite información sobre los distintos niveles o sectores de las partes implicadas.

Como se ha visto más arriba corresponde al Congreso de la Nación (Poder Legislativo), impulsar las medidas legales que tengan como objetivo proveer al desarrollo humano mientras que a los poderes Ejecutivo y Judicial les competen las tareas de impulso, de complementación, de implementación o de control.

Al tener nuestro país una organización federal está compuesto por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (que funciona como Capital de la República). Cada una de estas jurisdicciones tiene a su vez su propia organización en las tres ramas (Legislativa, Ejecutiva y Judicial), ejerciendo autónomamente todo el poder no delegado expresamente al Estado Nacional. Las provincias además tienen divisiones internas regidas por municipios, reconocidos como entes autónomos.

El Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales dialogan a su vez con representantes de los distintos sectores: organizaciones relativas a la actividad agropecuaria, industriales, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, ámbitos científicos y académicos, entre otras.

³ Ver https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina_informe_de_pais_2021_final.pdf
Documento consultado en línea el 22 de abril de 2022.

¿Existen procesos participativos que influyan e informen la definición y evaluación de las políticas de desarrollo (sostenible)? En caso afirmativo, ¿cómo?

Si bien existen procesos participativos, muchas veces no están del todo institucionalizados. Por ejemplo, para el lanzamiento del Plan Argentina Productiva 2030⁴ del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación se realizaron entre 2020 y 2021 “mesas sectoriales” con representantes de distintas áreas del Gobierno, cámaras, empresas y sindicatos. A partir de abril de 2022 se realizarán “mesas de trabajos” con el objetivo de federalizar el plan en todas las provincias.

Hasta la fecha la única instancia participativa obligatoria es la establecida por la Ley 25.675 de Política Ambiental Nacional⁵ que establece que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, instituyendo el procedimiento de Audiencia Pública. Ésta constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para la expresión de opiniones.

Asimismo, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú (aprobado por Ley N° 27566), incorpora herramientas que fortalecen el derecho a la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales.

Nótese que los grandes ausentes en los procesos de consulta son los pueblos originarios. Pese al reconocimiento de su preexistencia étnica y cultural por la Constitución Nacional hay ausencia de leyes y/o escasos conocimientos de procedimientos administrativos que regulen la consulta previa, libre e informada de acuerdo a lo establecido por el Convenio 169 de la OIT.

II. Las dimensiones culturales de los objetivos de desarrollo sostenible

Esta parte del cuestionario pretende recopilar experiencias sobre cómo se han tenido en cuenta los recursos culturales y los derechos culturales en las estrategias y programas destinados a conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en general, así como para objetivos específicos.

En el diseño de la estrategia para alcanzar los ODS, ¿qué consideración se ha dado a sus dimensiones culturales y a los derechos culturales? ¿Qué aspectos se han tenido en cuenta?

⁴ Ver <https://www.argentina.gob.ar/produccion/argentina-productiva-2030> Documento consultado en línea el 21 de abril de 2022.

⁵ Ver <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm> Documento consultado en línea el 21 de abril de 2022.

En un primer momento se trabajó en la implementación de los ODS a nivel Subnacional, es decir con las provincias, estableciendo puntos focales en cada una de ellas y realizando las adecuaciones necesarias, pero sin tener en cuenta especialmente las dimensiones culturales que atraviesan con gran diversidad nuestro país.

Ya en la respuesta a la pregunta 3) se había mencionado como desafío pendiente la territorialización y el refuerzo de la participación de múltiples actores en ámbitos de consenso. En 2020 se presentó el Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MECNUD)⁶. Para su preparación se realizó una convocatoria a la participación ciudadana. Aunque complicada por las medidas de aislamiento social por COVID-19 y la profundización de la crisis económica, se realizaron 11 encuentros virtuales, que abarcaron una diversidad y representatividad de personas en situación de vulnerabilidad y organizaciones que trabajan y tienen experiencia en distintas temáticas.

Los temas relacionados a derechos culturales surgieron en las mesas de Organizaciones de la Sociedad Civil que Trabajan en Derechos Humanos quienes, entre otras cosas, propusieron promover una mirada interseccional e intercultural y de la de Personas Migrantes y Refugiadas que, entre otros temas, destacaron el aporte cultural y artístico de la comunidad migrante en general, y afrodescendiente en particular. Los representantes de Pueblos Indígenas reclamaron avanzar en la educación intercultural bilingüe y multilingüe, revitalizar las lenguas originarias y visibilizar los aportes y la importancia de las comunidades originarias en los contenidos curriculares. A su vez se pidió un mayor reconocimiento a la medicina tradicional ancestral, acceso a la salud intercultural, que no haya discriminación en el acceso a los sistemas de salud formal y garantizar la soberanía alimentaria en todo el país y el respeto y reconocimiento de la identidad propia de las distintas comunidades y pueblos indígenas y el acceso a sus propios medios de comunicación.

Se considera que son insuficientes los mecanismos de participación y que muchas veces las personas no tienen o no conocen los recursos institucionales para involucrarse con las políticas que los afectan de manera culturalmente adecuada. También sostiene que, pese a los importantes avances y el compromiso con la Agenda 2030, Argentina no logra consolidar y fortalecerse en un modelo de desarrollo y crecimiento sostenible de políticas a largo plazo con soluciones complejas para los problemas multidimensionales, con un enfoque de derechos y respetuoso del medio ambiente, que atienda especialmente a las poblaciones dejadas atrás. Y entre las causas transversales de esta incapacidad menciona el déficit de abordajes interculturales provocando que los actores sociales no tengan o no conozcan todos los recursos e instancias institucionales

⁶ Ver <https://argentina.un.org/es/109414-la-participacion-ciudadana-para-el-marco-estrategico-de-cooperacion-de-las-naciones-unidas> Documento consultado en línea el 21 de abril de 2022.

para hacer valer su voz, generar consensos e involucrarse con las políticas que los afectan de manera activa, dinámica y culturalmente adecuada.

¿Cómo se adaptaron la planificación, la aplicación y el seguimiento de la estrategia a los valores culturales, las visiones del mundo, las prácticas y las identidades de las personas afectadas? ¿Cómo se integró en el proceso el respeto a la diversidad?

Como se ha venido diciendo, hasta el momento no se ha realizado una adaptación integral de los ODS y sus metas de acuerdo a los diversos valores culturales, las visiones del mundo, las prácticas e identidades de las personas afectadas, resultando los más perjudicados los miembros de los pueblos originarios, los afrodescendientes y migrantes.

Sólo a partir de las demandas de las diversas comunidades que van tomando conciencia de la invisibilización de sus derechos y del activismo renovado luego de los largos meses de aislamiento y distanciamiento social provocados por la pandemia de COVID-19, el Estado argentino está viéndose obligado a escuchar los requerimientos. Por ejemplo el acto de lanzamiento de la construcción de un gasoducto desde la Provincia de Neuquén no pudo realizarse hasta que las máximas autoridades recibieran de manos de representantes de las comunidades mapuches, presuntamente afectadas por la traza de la obra un petitorio reclamando por la consulta previa, libre e informada y las indemnizaciones correspondientes de acuerdo al Convenio 169 de la OIT.

Pese a que el derecho a ser consultados sobre toda acción o decisión que afecte al goce y uso de sus tierras y los recursos naturales está reconocido constitucionalmente, son muy pocas las decisiones administrativas o legislativas que se aprueban luego de haber sido llevadas a un proceso de consulta o que hayan contado con la participación de los pueblos o comunidades en su diseño y/o implementación.

No obstante, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación ha realizado un Manual técnico para la consulta a pueblos originarios en la gestión de bosques y cambio climático para lineamientos sobre el proceso de consulta previa, libre e informada a pueblos originarios. Intereses económicos y políticos en escenarios de grandes diferencias en las fuerzas de poder, atraviesan la decisión de la vulneración de estos derechos.

¿Cómo participaron las personas afectadas? ¿Se han aprovechado sus diversos recursos culturales, conocimientos y capacidades en diversos contextos? ¿Se ha diseñado la estrategia para alcanzar los ODS de forma culturalmente adecuada e inclusiva?

El MECNUD 2021-25, tomando en cuenta el análisis de la situación inicial y los desafíos urgentes a enfrentar, ha planteado una serie de medidas a desarrollar, entre ellas estrategias culturalmente inclusivas, como:

- Enfoque integrado de derechos humanos, género, interculturalidad, poniendo el énfasis en los grupos de población y territorios más vulnerables.
- Mejoramiento de los marcos normativos, políticos y fiscales, con enfoques de derechos y género, respetuosos del ambiente y de aspectos culturales;
- Comunicación estratégica e intercultural, para la difusión, adecuación e implementación de leyes, políticas y programas, y exigibilidad de derechos.
- Aumentar la resiliencia de las comunidades afectadas por el cambio climático adoptando soluciones eficientes basadas en el ecosistema y medios de vida y de trabajo culturalmente adecuados. Atender especialmente las necesidades de pequeños productores y pueblos indígenas.
- Abordar como prioridad la cuestión de la invisibilidad de las personas afroargentinas promoviendo su cultura, su historia y sus aportes a la Argentina
- Reforzar la integración de los pueblos indígenas en lo referido a la administración de justicia, la salud y la educación, mediante servicios interculturales, como intérpretes y profesores bilingües
- Estudio de evaluación participativo junto a los pueblos indígenas del riesgo del impacto sobre sus derechos económicos, sociales y culturales, en particular la salud, previo a autorizar la explotación de recursos naturales.
- 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, indígenas y migrantes, de conformidad con su madurez y contexto cultural.
- Establecer un enfoque multicultural para la administración de justicia a nivel nacional y provincial, crear tribunales especializados para tratar las cuestiones indígenas, capacitar profesionales judiciales especializados, integrar a los grupos minoritarios en el sistema judicial, y asegurar los servicios de intérpretes y traductores y el asesoramiento jurídico gratuito en los procesos judiciales.

En los casos en que se aprovecharon los recursos culturales y las capacidades creativas para lograr los ODS, ¿cuáles fueron, según su experiencia, los resultados, los éxitos, los puntos débiles o las lecciones aprendidas?

Llegado el punto de medio tiempo desde la implementación de la Agenda 2030, una de las lecciones aprendidas es que si no se respetan plenamente los derechos culturales es de imposible cumplimiento el objetivo de “no dejar a nadie atrás”, por lo que se considera de fundamental importancia el informe a presentar por la Relatora Especial para corregir la poca presencia de los derechos culturales entre las metas propuestas por los ODS de 2015.