

García, Martina Inés: “La construcción de ‘lo afro’ por parte del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). Un estudio centrado en la Ciudad de Buenos Aires”; en *REA*, N° XXIII, 2017; Escuela de Antropología - FHUMYAR - UNR; pp. 161-173.

## La construcción de “lo afro” por parte del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). Un estudio centrado en la Ciudad de Buenos Aires

Martina Inés García  
Universidad de Buenos Aires  
Universidad Nacional de Luján  
martinainesgarcia@gmail.com

### **Resumen**

El presente artículo se propone analizar la labor del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) en relación con la temática afro. Esta tarea se realiza en dos sentidos: por un lado, describiendo los encuadres con los que dicho organismo encaró el abordaje de esta temática a lo largo de su historia institucional y, por el otro, dando seguimiento a las propuestas orientadas a combatir la discriminación hacia personas que el INADI define como afro desarrolladas en la Ciudad de Buenos Aires durante los últimos años. Nuestra finalidad es comprender el abordaje específico sobre el cual este organismo interviene sobre “lo afro”. En tal sentido, nos proponemos responder quiénes son los destinatarios de sus políticas, cómo son concebidas las “personas afro” por parte del INADI y sobre qué estrategias este organismo monta su lucha contra el racismo. Los resultados que aquí se plasman se han obtenido mediante metodología de tradición antropológica en combinación con el análisis de documentos producidos o utilizados por el INADI.

### **Palabras Clave**

INADI - Afro - Ciudad de Buenos Aires

## **The construction of “the afro” by the National Institute against Discrimination, Xenophobia and Racism (INADI). A study focused on Buenos Aires**

### **Abstract**

In this paper, I analyze how the National Institute against Discrimination, Xenophobia and Racism (INADI) approaches afro topics. I describe, on the one hand, the INADI's framework to “the afro” along its institutional path and, on the other hand, its proposals to eliminate racist acts during the latest years in Buenos Aires, Argentina. In order to this, I try to respond some questions: whose are the INADI's policies addressed to, how afro people are conceived and which are the strategies to struggle against racism. These results have been obtained through anthropological methodology combined with the review of documents used or produced by INADI.

### **Keywords**

INADI - Afro - Buenos Aires City

\*

El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) es un organismo estatal descentralizado que funciona en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Se creó mediante la Ley N° 24.515 en 1995, pero comenzó a funcionar en 1997 con el objetivo de garantizar un trato igualitario “a todas aquellas personas cuyos derechos se ven afectados al ser discriminadas por su origen étnico o su nacionalidad, por sus opiniones políticas o sus creencias religiosas, por su género o identidad sexual, por tener alguna discapacidad o enfermedad, por su edad o por su aspecto físico”. A lo largo de los años y en el marco de las distintas gestiones, el INADI ha generado distintas áreas y propuestas específicas. A pesar de estas variaciones de formato, puede observarse un trabajo sostenido en las siguientes líneas: 1) asistencia y asesoramiento a víctimas, 2) prevención de la discriminación y políticas de inclusión y 3) investigación y diagnóstico.

La temática afro y la población que se incluye bajo esta categoría (afroargentinos y migrantes afrodescendientes y africanos) están, sin

duda, contempladas en la actuación del INADI. En efecto, el organismo mostró interés por la temática afro casi desde sus inicios, situación que se evidencia claramente en el año 1998, cuando organiza el I Congreso Internacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo e invita a Nelson Mandela a participar del mismo. Sin embargo, es a partir de 2005, como consecuencia del lanzamiento del Plan Nacional contra la Discriminación (en adelante, PNcD) a través del Decreto N° 1.086, que el organismo encara un trabajo sistemático en el área y se convierte en el principal gestor estatal de los temas afro. Es por ello que la mayoría de los investigadores locales sitúan aquí la introducción de estos temas en la agenda pública (Lamborghini y Frigerio, 2010; Ottenheimer y Zubrzycki, 2011; Zubrzycki, Ottenheimer y Maffia, 2012).

El PNcD es inseparable de su contexto mundial. El propio Anexo que acompaña su decreto aprobatorio así lo explicita, cuando vincula la iniciativa con lo resuelto en la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia celebrada en Durban en el año 2001. Ese mismo año, la Argentina firmó un Memorándum de Entendimiento comprometiéndose a promover la aplicación local de lo resuelto en Sudáfrica.

El abordaje estatal de “lo afro” en Argentina llama la atención, sobre todo si se lo compara con otros contextos donde se vincula la temática con la pobreza o la peligrosidad social. El INADI, por el contrario, ha construido una dimensión analítica más ligada a los agentes de la discriminación que a quienes la padecen.

### **Encuadres institucionales para el abordaje de temáticas afro**

Como parte de las estrategias previstas dentro del PNcD, en 2006 el INADI impulsa la formación de lo que denomina Foros de la Sociedad Civil: espacios abiertos a la participación de grupos vulnerados en sus derechos orientados a monitorear, diseñar, cogestionar e impulsar iniciativas propias y ajenas que tiendan a revertir las condiciones de vulnerabilidad de esos grupos. Algunos afrodescendientes comienzan a formar parte del Consejo Asesor de la Sociedad Civil y, en octubre de ese año,

crean el Foro de Afrodescendientes de la Sociedad Civil. Más tarde, en el año 2009, algunos senegaleses y argentinos comienzan a reunirse en el INADI con la intención de conformar un Foro de Senegaleses, iniciativa que llegó a tener una frecuencia quincenal por algunos meses y luego se fue diluyendo. Quizás por eso no llegó a incluirse en los informes de gestión del organismo correspondientes a ese período (cfr. INADI, 2009).

En 2011 el INADI fue intervenido y reestructurado. En ese contexto, los foros se reemplazan por programas y, desde entonces, las temáticas afro comienzan a tratarse dentro del Programa Afrodescendientes, incluido dentro del Área de Interculturalidad dependiente de la Dirección de Promoción y Desarrollo de Prácticas contra la Discriminación. Así, las áreas se constituyen en articuladoras de una serie de programas, intentando propiciar una visión integral de distintos temas atravesados por problemáticas comunes.

El Área de Interculturalidad tuvo como eje vertebrador el tratamiento del racismo y la xenofobia y se conformó con cinco programas: Pueblos indígenas, Migrantes, Comunidades (en este espacio se incluyó a las comunidades árabe, judía, musulmana y armenia), Diversidad religiosa y Afrodescendientes. Así me explicaba su coordinadora cómo se eligieron:

¿Por qué están éstos y no otros? Hay como un margen de arbitrariedad. Creo que tiene que ver con el peso de las organizaciones sociales. Como que el INADI históricamente se caracterizó por darle un lugar a las organizaciones sociales. Primero con los foros. Tenía una parte de foros donde se nucleaban por temas (...) Entonces hay temas históricamente trabajados. Quizás no se abrió nunca un foro de comunidades orientales y discriminación. No tiene una historia en el Instituto y, en relación a eso, no hay una problematización o alguien a quien le interese darle un lugar. Los programas tienen que ver con esa historia. Por otro lado, la idea no es trabajar con esos temas que sí están. Esa es una ambición mía y de algunos más. La idea es que se pueda trascender el tema de cada uno. Está el programa de comunidades. Comunidad armenia, bueno, que pueda trabajar comunidad china, qué se yo. Esta idea de que sea representativo de la diversidad, no

sólo representante. Apropiarse de temas que son ajenos en un punto pero que hacen a un motivo, el racismo. Pero bueno, es un propósito que de hecho no se da. [Risas]. (Entrevista a la coordinadora del Área de Interculturalidad dependiente de la Dirección de Promoción y Desarrollo de Prácticas contra la Discriminación del INADI realizada en julio de 2013).

El pasaje de foro a programa conllevó una modificación sustancial: a diferencia del formato anterior -abierto a la participación de la sociedad civil en general-, el Programa Afrodescendientes se conformó con representantes de la comunidad afro contratados por el INADI. En este sentido, los programas institucionalizaron una dinámica de trabajo más cerrada, menos accesible al colectivo afro en general y más sujeta a la agenda del Estado. Por otra parte, en este período el INADI mantuvo una política de apoyo al trabajo de la sociedad civil, aunque en menor medida que en años anteriores. A su vez, su trabajo en relación a la temática afro comenzó a articularse de manera sistemática con otras agencias del Estado, generando propuestas en conjunto con la Comisión de Derechos Humanos de la Legislatura porteña y con tres ministerios nacionales: el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación.

Desde 2016, como consecuencia del cambio de gobierno a nivel nacional en diciembre del año anterior, el organismo se reestructura nuevamente. A partir de entonces, la temática afro empieza a ser tratada en distintos espacios perdiendo el encuadre específico de años anteriores. En ese año, tres áreas del INADI se encargaron de abordar el tema: 1) Pueblos originarios, Comunidades Indígenas y Afrodescendientes; 2) Racismo y Xenofobia y 3) Interculturalidad.

En 2017, las áreas temáticas se reorganizan. Afrodescendientes se transforma en un área en sí misma cuyo trabajo se centra en la población afroargentina. A su vez, se crea el área Migrantes abarcando a las personas afrodescendientes no argentinas y africanas (entre otros grupos de población desvinculados del linaje afro) y se mantienen las áreas de Racismo y Xenofobia, por un lado, e Interculturalidad, por el otro. Estas

últimas también mencionan a los afrodescendientes, migrantes y refugiados como población beneficiaria de sus políticas.

### **Iniciativas para combatir el racismo hacia las personas de ascendencia africana**

Más allá de los formatos institucionales específicos para el tratamiento del tema, es evidente que desde 2006 el INADI desarrolla un trabajo sostenido de lucha contra la discriminación hacia la población “afro”. A continuación, se presentan las acciones realizadas en este sentido que han tenido mayor repercusión en la Ciudad de Buenos Aires. Para su mejor seguimiento, éstas han sido agrupadas por categorías, intentando reflejar los objetivos más salientes de cada una de las propuestas.

Algunas propuestas del INADI han tendido a revisar la historia nacional y continental en su vinculación con África. La primera de este género se registra en julio de 2007 cuando, como parte del Mes de la Cultura Afroargentina en Buenos Aires, el organismo promueve una Clínica sobre Cultura Afroargentina y Educación que apunta a reflexionar acerca del legado afro en el país y su transmisión en el ámbito educativo. Bajo un formato de taller, el espacio estuvo coordinado por un director de escuela que se presentó como “afroargentino del tronco colonial”. Esta actividad se llevó a cabo en el sitio histórico conocido como la Manzana de las Luces, ubicado en el centro porteño.

A partir de 2012, el INADI promueve distintas acciones de investigación y homenaje a la figura de María Remedios del Valle, mujer negra y luchadora en las campañas militares de principios del siglo XIX que murió pobre y olvidada: ese año lanza un concurso de ensayo en torno a su vida; en 2014 organiza, junto con el Ministerio de Cultura y la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, el Día Nacional de las/os Afroargentinas/os y la Cultura Afro instituido por ley un año antes conmemorando su muerte y en 2015, en conjunto con el Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos (CIPDH) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), anuncia el concurso

de Becas de Investigación Capitana María Remedios del Valle, destinado a investigadores de instituciones públicas de países de habla hispana.

Otras iniciativas apuntaron a valorizar la cultura afro y difundir sus expresiones en Argentina. En julio de 2007, como parte del Mes de la Cultura Afroargentina en Buenos Aires, el INADI organiza las Jornadas Culturales: Argentina también es afro. En ese marco se desarrollan varios espectáculos artísticos y se presenta un libro de Norberto Pablo Cirio, financiado por el INADI, que rescata la tradición cultural afroargentina. Argentina también es afro fue el primer encuentro abierto que reunió a afroargentinos de distintas procedencias, afrolatinoamericanos, africanos (incluso se hizo presente la Primera Dama de Angola), académicos (principalmente historiadores y antropólogos) y público en general. El mismo formato se repitió en los dos años subsiguientes. En 2008, coorganizado con la Embajada de Brasil. Las II Jornadas Culturales: Argentina también es afro combinaron mesas de reflexión y actividades artísticas durante tres días consecutivos. Y en 2009, las III Jornadas Culturales: Argentina También es Afro consistieron en una muestra de la artista plástica afroargentina María Gabriela Pérez, un taller de percusión y un desfile de tambores por las calles del centro porteño; al igual que el año anterior, éstas fueron organizadas por el INADI junto con la Embajada de Brasil. También en 2009, el INADI organiza el Primer Encuentro Artístico de Candombe Afroargentino durante un fin de semana completo en la conocida y popular escuela de percusión de Buenos Aires, el Galpón de La Chilinga. Tal como anunciaba la entonces directora del INADI en la gacetilla de prensa que describía el evento, su finalidad era el “rescate del candombe afroargentino que se creía perdido”.

En 2014, a propósito del Día Nacional de las/os Afroargentinas/os y la Cultura Afro, el INADI, el Ministerio de Cultura de la Nación y la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación organizan una muestra artística en las calles aledañas al Cabildo de Buenos Aires. Resulta interesante traer las palabras de la ministra de Cultura en el marco de ese evento:

Este día es el fruto de un trabajo colectivo extraordinario que nos permitió festejar algo que está en nosotros. La cultura está atravesada por la huella honda dejada por los afrodescendientes en los pueblos de América. La música afro reina desde siempre y está instalada en nuestro corazón (7/11/2014).

Es posible identificar un tercer conjunto de acciones que apunta a propiciar contextos educativos (formales y no formales) que problematicen la discriminación y la construcción de estereotipos en torno a “lo afro”. En 2011, como parte de los preceptos establecidos dentro del PNcD sobre el eje Educación y a través de un acuerdo con ese Ministerio, el INADI -en convenio con las principales editoriales del país- realiza un trabajo de revisión de manuales escolares del nivel primario con el objetivo de aportar una mirada crítica sobre distintos estereotipos presentes, entre ellos, los que atañen a los sectores afro. Al año siguiente, en el marco de un trabajo compartido con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, el INADI publica dos cuadernillos pensados en conjunto: uno destinado a docentes y el otro, a niñas y niños de los niveles inicial y primario. Ambos materiales apuntan a educar en la diversidad. El cuadernillo para los docentes incluye definiciones de discriminación y una clasificación de las prácticas discriminatorias en función de variables de edad, género, religiosas, político-ideológicas y étnico-nacionales, entre otras; en este último ítem, se incluye a los pueblos originarios y afrodescendientes. Por su parte, el cuadernillo para niños y niñas contiene atractivas ilustraciones que, sobre ejes tales como las costumbres, la vestimenta, el tiempo de aprendizaje, el tipo de familia, la apariencia física, etc., se orientan a señalar la variedad de formas de vida posibles y la riqueza que esto conlleva para la sociedad. Si bien este material no se refiere exclusivamente a la temática afro, la contiene de manera explícita.

El INADI se constituyó en productor y asesor de los medios audiovisuales para el abordaje de la inclusión. En 2013, el Canal Encuentro emitió por primera vez la serie “Igual de diferentes”, resultante de un convenio entre el Instituto y el Ministerio de Educación de la Nación.

También fue, en varias oportunidades, asesor de contenidos para la TV Pública sobre temáticas afro.

A principios de 2017, el INADI inauguró un campus virtual integrado por 30 cursos sobre temáticas vinculadas a la discriminación y una Diplomatura Superior Universitaria especializada en Políticas Antidiscriminatorias. Dentro de esta oferta, existe un curso titulado Pueblos Originarios, Comunidades Indígenas y Afrodescendientes, y otro cuyo título es Introducción Histórica de la conformación y presencia Afrodescendiente en Argentina.

Otras acciones apuntaron a empoderar a los afrodescendientes. En 2015, el Área de Interculturalidad del INADI se convirtió en el canal del Programa de Becas para las Personas de Ascendencia Africana lanzada por la Sección contra la Discriminación Racial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Ese mismo año, el director del INADI participó del Seminario Pensar los Derechos de los Afrodescendientes en el Mercosur celebrado en Brasil en el marco de la Comisión Permanente sobre Discriminación, Racismo y Xenofobia de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados, espacio que apuntaba al diseño de políticas públicas para los/as afrodescendientes a nivel nacional y regional.

En noviembre de 2016, con motivo de la celebración del Día Nacional de los y las Afroargentinos y Afroargentinas y la Cultura Afro, el INADI participó en la presentación de la Ley de cupo afro, impulsada por organizaciones afro de la sociedad civil en la Cámara de Diputados de la Nación.

### **Algunas conclusiones**

El propósito de este trabajo ha sido analizar la modalidad con que el INADI abordó la temática afro durante todos estos años. Con este fin se transitaron dos caminos. Por un lado, la búsqueda de los espacios especializados en “lo afro” que desde 2006 a la actualidad existen dentro del organismo. Por el otro, el seguimiento de las acciones concretas -propias o coordinadas con otras agencias del Estado, actores institucionales o

sectores de la sociedad civil- con las que el INADI ha decidido encarar su lucha contra el racismo. El recorrido hasta aquí permite extraer algunas conclusiones.

La configuración de espacios e iniciativas vinculados a temas afro dentro del INADI permite ver que este organismo ha construido una dimensión analítica y de intervención fuertemente centrada en la afroargentinidad. Más allá de su gran dinamismo, el INADI ha mantenido una política cuyos destinatarios fueron los afroargentinos (y, en menor o nula- medida, otros afrodescendientes y migrantes africanos).

La actuación del INADI ha tenido cuatro frentes principales: revisionismo histórico, rescate cultural, (re)educación y empoderamiento. Sin embargo, no todos fueron trabajados por igual a lo largo de los años. En un principio, en el marco del Foro de Afrodescendientes, el organismo se centró principalmente en la dimensión cultural; si bien generó algunos espacios para el debate, el mayor énfasis estuvo puesto en valorizar lo afro a partir de sus expresiones artísticas (danzas, música y pintura principalmente) o religiosas. Posteriormente, con el surgimiento de los otros frentes, el trabajo del INADI adquirió un perfil más reflexivo y de política pública.

Desde 2011, la labor del INADI evidencia mayor planificación. Sus acciones de injerencia sobre “lo afro” son menos puntuales, sostenidas en el tiempo y revelan, muchas de ellas, un trabajo articulado con otras agencias del Estado. A su vez, se sumergen en la problematización de prácticas y pensamientos sedimentados socialmente con el fin de cuestionarlos, sobre todo a través de la educación y la revisión histórica.

Llegados a este punto, podemos responder a la pregunta acerca del modo en que el INADI entiende su lucha contra el racismo hacia la población afro. En concordancia con su foco en la afroargentinidad, observamos que el diseño de políticas dentro del organismo tiende a visibilizar la contribución e influencia africanas al país. Para este organismo, el racismo adopta en Argentina la forma de una invisibilización, y la discriminación hacia las personas “afro” se manifiesta principalmente extranjerizándolas. Por consiguiente, visibilizar los trazos afroargenti-

nos es, para el INADI, la forma que asume la lucha contra el racismo en su variante afro en Argentina. El siguiente pasaje del Anexo al PNCd ilustra claramente esta idea:

Los medios masivos contribuyen a fortalecer el mito nacional de que “en Argentina no hay negros”, invisibilizándolos como colectivo social de fuerte presencia histórica y actual, y mostrándolos en forma de “casos” individuales con rasgos de exotismo... Podemos decir, en general, que tanto con los indígenas como con los afrodescendientes, gitanos y demás poblaciones étnicas que conforman el país, existe una marcada invisibilización que parece relacionarse con formas sutiles de racismo institucionalizado, destinado a no erosionar el imaginario social blanco/europeo/cristiano supuestamente mayoritario en Argentina (“Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación. La discriminación en Argentina. Diagnóstico y propuestas”, 2005:187).

La concepción de racismo que construyó el INADI presenta, en consecuencia, singularidades dignas de mención: no toma en cuenta -o, al menos, prescinde de toda observancia sobre- el color de la piel. El uso restringido de “lo afro” (su mirada acotada a la afroargentinidad) implica desplazar el tratamiento del racismo de variables fenotípicas, incluso étnicas y de nación. Esta circunstancia no es casual: los encuadres jurídicos en la materia suelen ignorar las variables “étnico-raciales” y el INADI replica esta lógica. La Antropología mucho puede aportar sobre las consecuencias negativas de esta ceguera jurídica. El presente artículo pretende contribuir a este debate.

## **Bibliografía**

- BELLO, A. y RANGEL, M. (2002) “La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe” en *Revista de la CEPAL* N° 76, sin más datos.
- COURTIS, C. (2010) *Discriminación étnico-racial. Discursos públicos y experiencias cotidianas. Un estudio centrado en la colectividad coreana*, Buenos Aires, Editores del Puerto.

GARCÍA, Martina Inés - “La construcción de ‘lo afro’...”

FRIGERIO, A. y LAMBORGHINI, E. (2011) “Los afroargentinos: formas de comunalización, creación de identidades colectivas y resistencia cultural y política” en MERCADO, R. y CATTERBERG, G. (coords.): *Aportes para el desarrollo humano en Argentina / 2011: Afrodescendientes y africanos en Argentina*, Buenos Aires, PNUD.

GARCÍA, M. I. (2010) “¿El racismo metamorfoseado? Acerca de los cambios recientes en torno a la negritud en la Argentina actual” en *Revista Kula. Antropólogos del Atlántico sur*. Nº 2, pp. 76-88, Buenos Aires, ISSN: 1852-3218.

HARRIS, M. (1996) “¿Por qué hay pánico en las calles?” en *La cultura norteamericana contemporánea. Una visión antropológica*, Madrid, Alianza.

LAMBORGHINI, E. y FRIGERIO, A. (2010) “Quebrando la invisibilidad: una evaluación de los avances y las limitaciones del activismo negro en Argentina” en *El Otro Derecho*, No. 41, pp. 139-166, Bogotá, ILSA - Instituto Latinoamericano de Servicios Legales.

OTTENHEIMER, A. C. y ZUBRZYCKI, B. (2011) “Afrodescendientes en Argentina: aproximación desde las políticas públicas” en *Question*, Vol. 1, Núm. 32, La Plata. Recuperado de: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/index>

TODD, E. (1996) “La segregación de los negros en Estados Unidos” en *El destino de los inmigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales*, Barcelona, Tusquets.

ZUBRZYCKI, B., OTTENHEIMER, A. y MAFFIA, M. (2012) “Afrodescendientes y Estado en Argentina: actores y producción de políticas públicas en el siglo XXI” en Serna Moreno, J. M. (Comp.): *Afroamérica. Historia, Cultura e Identidad*, México, CIALC-UNAM.

## Documentación

Decreto Nº 1.086 (Plan Nacional contra la Discriminación) y su Anexo: “Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación. La discriminación en Argentina. Diagnóstico y propuestas” (2005). Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina, CABA, Año CXIII, Nº 30.747.

INADI (2012a) *Guía Didáctica para Docentes. Somos iguales y diferentes*, Buenos Aires, INADI.

- (2012b) *Somos iguales y diferentes. Guía para niñas y niños de prevención de prácticas discriminatorias*, Buenos Aires, INADI.
- (2009) “Hacia una Argentina sin discriminación”. Informe de gestión para el período 2008-2009, CABA, INADI.
- (2008) “Hacia una Argentina sin discriminación”. Informe de gestión para el período 2006-2007, CABA, INADI.

Recibido: 09/09/2017

Evaluado: 24/11/2017

Versión final: 15/02/2018