Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

Avances y retos en Iberoamérica para prevenir y erradicar la discriminación

Los últimos 20 años han atestiguado un avance importante en la lucha contra la discriminación en Iberoamérica, particularmente en lo que se refiere a la incorporación legal de medidas antidiscriminatorias. Ciertamente, un número considerable de países de la región ha incluido en sus textos constitucionales y/o leyes secundarias cláusulas o medidas contra la discriminación que dan cuenta del lugar otorgado al fenómeno y a su combate. No obstante, ello parece no ser suficiente, pues siguen persistiendo prácticas y actos discriminatorios en la región como un rasgo que, lamentablemente, anula derechos y libertades esenciales para el pleno desarrollo de las personas y, a final de cuentas, entorpece la convivencia democrática.

Este *Informe* reportó las vías de introducción de disposiciones de prevención y erradicación de la discriminación. Como se pudo constatar, existen varias modalidades de inclusión de estas medidas en los ordenamientos jurídicos y reglamentarios a nivel nacional. Algunos países de la región han introducido y codificado recientemente el derecho a la no discriminación como un derecho humano fundamental, explicitándolo en el texto de sus constituciones y prohibiendo prácticas discriminatorias, como es el caso de Brasil, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Portugal, por ejemplo. Otros han desarrollado leyes secundarias ampliamente incluyentes e innovadoras, como Argentina, Uruguay y México, y algunos más se encuentran en proceso de elaboración y/o promulgación de leyes antidiscriminatorias, tal como ocurre en Bolivia, Chile, Colombia y Panamá. Mientras tanto, países como El Salvador, Puerto Rico y Paraguay han registrado adelantos discretos.

Como vemos, la mayoría de los países ha adoptado el derecho internacional de los derechos humanos, así como incorporado algunas de sus disposiciones a su derecho nacional. Sin embargo, mucho falta por hacer al respecto, por ejemplo, que tales disposiciones se vean efectivamente reflejadas en la consecución de planes generales o políticas públicas y trasciendan el plano de lo enunciativo.

Las rutas legales seguidas en la región para la exigibilidad del derecho a la no discriminación indican, por otro lado, el universo de personas o grupos vulnerables que

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

protegen. Así pues, encontramos países que abarcan a amplios sectores de la población que viven situaciones de desventaja y/o en vulnerabilidad, mientras que otros focalizan su lucha hacia grupos específicos que históricamente han sido excluidos, como sucede con Ecuador y Panamá, por ejemplo, que concentran sus esfuerzos en la erradicación de la discriminación hacia las personas discapacitadas y su inclusión en la sociedad.

Particularmente, grupos como las mujeres, los indígenas, afrodescendientes y personas con discapacidad, cuentan con mayor protección y garantías sobre el ejercicio de sus derechos, lo que representa un avance, pero siguen persistiendo situaciones preocupantes de marginación y exclusión social hacia estos grupos.

Asimismo, el recuento de experiencias en la región arroja datos importantes sobre la ausencia de reconocimiento constitucional e institucional para la problemática que aqueja a las personas lgbt, los migrantes o los refugiados.

El establecimiento de organismos dedicados al combate a la discriminación, ya sea desde la perspectiva integral o desde la focalizada a determinados grupos vulnerables es, por supuesto, un avance significativo, pero aún quedan muchas tareas pendientes para hacer más efectiva la labor de estos órganos, entre las que se encuentran: 1) realizar una asignación mayor de presupuesto a la lucha específica contra la discriminación, y por lo tanto, una priorización distinta del fenómeno discriminatorio, sus causas y consecuencias en el plano político; 2) desarrollar planes o programas integrales de largo alcance que eviten acciones aisladas o fragmentadas, o coyunturales, y 3) trasversalizar el enfoque antidiscriminatorio, aplicándolo a la legislación en materia de salud, educación o trabajo.

Otro avance de gran significación para la erradicación de prácticas discriminatorias, es la participación de las osc como promotoras y defensoras del *derecho a la no discriminación,* pues éstas sirven como canal de comunicación de la sociedad en general, al tiempo que juegan un papel fundamental en la demanda del mejoramiento de condiciones y adquisición de derechos de los grupos vulnerabilizados.

Ciertamente, estos avances observados hablan de un nuevo acercamiento político, legal, institucional y social a las causas y efectos de la discriminación en Iberoamérica, y por lo tanto, de los compromisos que tienen los Estados con sus sociedades para hacer real una inclusión social participativa y democrática. Para tal efecto, los países integrantes de la riood han establecido diversas propuestas (como puede observarse en el anexo 2) y han reconocido las asignaturas pendientes para lograr tal cometido, mismas que fueron planteadas, discutidas y recogidas en el Encuentro Iberoamericano: Desarrollo Social, Democracia y no Discriminación, en septiembre de 2007, y que se presentan en el siguiente apartado.

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

Problemas y retos para combatir la discriminación en Iberoamérica

Marco legal

Cláusulas constitucionales

A pesar de los avances registrados en el reconocimiento del derecho a la no discriminación, los países han identificado varios retos. México, por ejemplo, considera necesario ampliar o incluir en las cláusulas constitucionales derechos que no son reconocidos institucionalmente, como sucede con los relacionados con la diversidad sexual. De tal forma, se busca añadir expresamente al artículo 1 de la *Constitución* –que contiene la cláusula antidiscriminatoria–, la preferencia sexual como motivo de discriminación. Al respecto existen iniciativas de reforma tanto al artículo 1 como al 4, a fin de reconocer jurídicamente la expresión y la identidad de género. En ambos casos, las reformas constitucionales propuestas constituirían un aporte significativo al reconocimiento jurídico en México de los derechos humanos vinculados con la orientación o preferencia sexual y la identidad sexo-genérica. Vale la pena señalar que este tipo de vacíos en sociedades democráticas como las de la región, se explican por la persistencia de concepciones conservadoras que, en ocasiones, acompañan al proceso legislativo y que impiden o retardan el otorgamiento de derechos, así como la inclusión plena de ciertos grupos vulnerables a la vida social.

Respecto de este obstáculo político-ideológico, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica señaló que la discriminación puede empezar desde el mismo proceso legislativo, ya que son los legisladores quienes se niegan a incorporar en la legislación nacional la nueva perspectiva de los derechos humanos y de protección a los grupos vulnerados, dadas las resistencias que existen frente al cambio cultural. Por tanto, no llega a cumplirse la igualdad que tienen todas las personas en la ley.

Leyes reglamentarias

Una de las limitaciones detectadas para garantizar el combate efectivo a todos los tipos de discriminación es la inexistencia de leyes reglamentarias. En esta situación señalaron haberse encontrado El Salvador, Panamá, Paraguay y Puerto Rico. En el caso de El Salvador, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos manifestó que la *Constitución* no contiene una cláusula antidiscriminatoria, aunque contempla en su artículo 3 disposiciones que se refieren al principio de igualdad y la prohibición de la restricción de derechos en función del sexo, la edad, la nacionalidad y el credo. En este sentido, se reconoció que la legislación secundaria no está imbui-

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

da del espíritu antidiscriminatorio presente en algunos artículos constitucionales, al tiempo que se consideró que los cuerpos normativos nacionales son solamente declarativos de derechos y que si bien crean instituciones que los tutelan, no han logrado traducirse en políticas públicas que mejoren la calidad de vida de los grupos discriminados.

El caso de Panamá es distinto, pero también habla de la dificultad de instrumentar las leyes secundarias en la materia. Después de que en abril de 2002 fuera dictada por la Asamblea Legislativa la *Ley 16*, "que regula el derecho de admisión en los establecimientos públicos y dicta medidas para evitar la discriminación" y en la que se condena a ésta, han sido rebasados los tiempos para su reglamentación, lo que ha impedido que muchos de los mecanismos establecidos para combatirla no se hayan podido desarrollar debido a que los procedimientos para ello no han sido instituidos.

Del mismo modo, el problema que enfrenta Paraguay es que la prohibición constitucional de discriminación no cuenta con una legislación reglamentaria específica que disponga garantías de justiciabilidad y de sanción a su incumplimiento. Una evaluación de la legislación paraguaya en la materia muestra la insuficiencia en la inclusión de medidas antidiscriminatorias, lo que deja en la indefensión a numerosos grupos en desventaja. Sólo la prohibición de discriminar en el acto eleccionario, así como las discriminaciones que se dan en el plano laboral respecto a la preferencia sindical, el embarazo de la mujer trabajadora y el derecho a igual salario por trabajo de igual valor, cuentan con mecanismos efectivos de sanción al discriminador y con facultades precisas dispuestas por las leyes para que el Poder Judicial ordene la restitución de derechos a las víctimas. En esas materias, resulta evidente que los sindicatos y los partidos políticos han demandado y desarrollado una tradición jurídica que garantice tales derechos, lo cual no han podido lograr otros grupos sociales.

Por su parte, la Comisión de los Derechos Civiles de Puerto Rico señaló que uno de los problemas legales que enfrenta la lucha contra la discriminación es el de la exigibilidad y la justiciabilidad de los derechos relacionados con la no discriminación.

Marco institucional

En el ámbito de los organismos, tal como expuso la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, es necesario que exista una institución específica de combate a la discriminación que logre la efectividad de las políticas antidiscriminatorias, pues como sucede en muchos otros países, es preciso coordinar las acciones que de manera aislada se experimentan contra la discriminación.

En el mismo sentido coincidió Colombia, al señalar que se requiere un organismo que lidere la lucha contra la discriminación y asesore a las entidades del Estado en el

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

diseño y la ejecución de políticas públicas que permitan avanzar en la garantía de derechos y el logro de la igualdad real.

En este rubro institucional, otro de los problemas experimentados en los países es el referido a la existencia y obligatoriedad de los mecanismos de denuncia, atención o queja. En Bolivia, por ejemplo, pese a sus atribuciones legalmente establecidas, los Viceministerios de Género y Asuntos Generacionales, de Justicia y Derechos Humanos y de Trabajo, Desarrollo Laboral y Cooperativas del Ministerio de Justicia, no cuentan con una reglamentación procedimental específica a fin de atender y resolver denuncias por hechos de discriminación de las que pudieran conocer. En el caso de Chile, no se menciona si existen mecanismos para recibir denuncias o quejas y darles atención, mientras que Colombia señaló la necesidad de fortalecer el mecanismo de la acción de tutela con objeto de luchar contra la discriminación, así como implementar otras acciones de prevención y sanción.

Políticas públicas

En este ámbito, los países detectaron varios elementos que imposibilitan la igualdad y la inclusión social de las personas. El Inadi argentino reconoció que se está lejos de contar con una democracia ciudadana que haga a todos los individuos vigilantes y exigentes del cumplimiento del derecho fundamental a la no discriminación. En tal sentido, el mismo Inadi señaló que cuando la exclusión social es estructural y afecta a mayorías como los indígenas, los afrodescendientes, las mujeres o los jóvenes, no bastan las acciones afirmativas que buscan remediar la situación de estos grupos, y que ante problemas estructurales como la pobreza se requieren acciones de fondo, como la redistribución de la riqueza.

Respecto a la efectividad de las acciones afirmativas, el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Justicia de Bolivia consideraron que la norma a fin de establecer cuotas para contratar a personas con discapacidad no señala los tipos de empleos y por ello éstos son regularmente de bajo perfil.

Otros factores mencionados son la dificultad de construir indicadores oficiales que sirvan para medir efectivamente el fenómeno de la discriminación, así como la inexistencia de programas integrales contra toda forma de discriminación o educativos que procuren contrarrestar la discriminación, como lo señaló la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.

En este mismo aspecto, Colombia necesita mayores incentivos para que la academia y las entidades del Estado realicen investigaciones sobre la discriminación, de tal manera que puedan diseñarse e implementarse políticas que realmente impacten esta problemática.

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

Pero sin duda, el factor que evidencia las limitaciones de los países para combatir todas las formas de discriminación es el relativo al lugar que ocupa el fenómeno discriminatorio según el presupuesto asignado. Así, en los diversos países se encontró una situación compartida de presupuestos inexistentes o de partidas muy reducidas para atender las necesidades derivadas de su combate. Ello puede complicar aún más la situación, si persiste la ausencia de leyes reglamentarias correspondientes y/o de organismos encargados de la lucha antidiscriminatoria, así como la falta de un plan o programa rector para orientar, monitorear y evaluar las acciones emprendidas.

Cuando se cuentan con este tipo de organismos –como se vio en los casos de Argentina, México o Guatemala–, el presupuesto destinado representa un porcentaje muy menor en relación con el producto interior bruto (pib) nacional, lo que resulta insuficiente con miras a cubrir las necesidades de la lucha antidiscriminatoria. Otros países no cuentan con presupuestos especiales para combatir todas las formas de discriminación.

Ecuador señaló que no existe una partida destinada a programas y acciones que se aboquen al combate de la discriminación, sino que las responsabilidades financieras recaen en los ministerios que participan o atienden ámbitos de tipo social.

En el Salvador, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos reconoció que en su país no hay presupuestos suficientes para combatir la discriminación ni trasversalizar políticas públicas afines.

En el caso de Paraguay, como aún no se ha conseguido la aprobación de ninguna ley reglamentaria que aborde específicamente el tema de la discriminación, no ha sido asignado presupuesto alguno para la atención de la problemática en cuestión, pero en cada uno de los proyectos de ley se contemplan propuestas de financiamiento.

Campañas de medios y relación con organizaciones de la sociedad civil

En este rubro, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica señaló no saber de la existencia de alguna política gubernamental de difusión e información a través de los medios de comunicación que aborde las causas y consecuencias del fenómeno de la discriminación. Del mismo modo, y al igual que Bolivia, el país no cuenta con ningún observatorio gubernamental contra la discriminación.

Respecto a la relación con las osc y el papel que éstas desempeñan en la lucha contra las prácticas discriminatorias, Argentina y Bolivia detectaron problemas, como los derivados de conflictos ideológicos entre grupos exponentes de la diversidad religiosa y otros grupos vulnerados, por ejemplo, las mujeres y los que forman parte de la sociedad civil, algo que manifestó el Inadi. Bolivia, por su parte, dio cuenta de las

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

divisiones internas en de los movimientos sociales que retrasan los avances impulsados desde la sociedad civil organizada.

Comentarios finales

El Informe sobre la discriminación en Iberoamérica 2008 intentó ser un instrumento privilegiado de conocimiento de las experiencias de los países y organizaciones sociales iberoamericanos en cuanto a la prevención, el combate y la erradicación de las prácticas y los actos discriminatorios. A pesar de los esfuerzos y tareas llevadas a cabo por los Estados de la región en los últimos años, sus capacidades para enfrentar y solucionar la problemática de discriminación que día a día padecen miles de personas son sumamente limitadas.

Ante situaciones tan apremiantes como la pobreza y la desigualdad socioeconómica, la marginación y la aparición de nuevas formas de exclusión social, así como la indiferencia y violencia basadas en prejuicio y menosprecio hacia amplios grupos de personas, el combate a la discriminación es una tarea impostergable para la convivencia democrática y tolerante de los países de la región. Este *Informe* identificó los problemas más graves que comparten los países iberoamericanos y ubicó los retos que deben ser superados a fin de alcanzar una plena igualdad para todas las personas, garantizando el acceso y el libre ejercicio del derecho a la no discriminación. Por supuesto, quedan muchas tareas pendientes para conocer de manera más integral el fenómeno de la discriminación en la región, como la cuantificación del avance sobre la implementación de legislaciones antidiscriminatorias, la adquisición de derechos de las personas y grupos vulnerables y el análisis del entorno legal e institucional de los órganos de combate a la discriminación o del impacto de las políticas públicas instrumentadas en el mejoramiento de las condiciones.

Frente a todo ello, el *Informe sobre la discriminación en Iberoamérica 2008* ha identificado los siguientes retos:

1. Universalización del derecho a la no discriminación con el propósito de abarcar al mayor número de personas sujetas a condiciones de discriminación y de vulnerabilidad.
2. Realización de reformas constitucionales por parte de los países de la riood a fin de incluir cláusulas antidiscriminatorias, crear y actualizar leyes reglamentarias.
3. Firma, ratificación y aplicación de tratados o convenios internacionales, como el *Convenio 169 de la oit sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la*

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

4. Instrumentación de políticas integrales específicas al combate de la discriminación y trasversalización del enfoque antidiscriminatorio en los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo y el acceso a la justicia, entre otros.
5. Asignación de mayores recursos presupuestales a la lucha contra la discriminación y la pobreza.
6. Elaboración y fortalecimiento de programas educativos que incluyan contenidos plurales y valores como la tolerancia y el reconocimiento a la diversidad, la inclusión social y el respeto a los derechos humanos.
7. Desarrollo de campañas de difusión en los medios masivos de comunicación a fin de informar, educar y sensibilizar a todos los actores sobre los efectos nocivos de todos los tipos de discriminación.
8. Elaboración de indicadores sobre discriminación a nivel regional y medición de los resultados de las políticas públicas orientadas a prevenirla y erradicarla.
9. Fortalecimiento de la participación social en el combate a la discriminación, ya sea en el proceso legislativo, la instrumentación y monitoreo de leyes y políticas públicas o en la defensa del derecho a la no discriminación a nivel nacional, local, comunitario y regional.
10. Ampliación del ámbito de acción del derecho a la no discriminación a los niveles local y comunitario de gobierno en los países integrantes de la riood.

En este contexto, es posible plantear que si bien la lucha contra la discriminación en Iberoamérica tiene perspectivas múltiples y desarrollos heterogéneos, progresivamente ha tomado fuerza la convicción de que el intercambio de información y experiencias representa una premisa fundamental para enfrentar exitosamente los diversos tipos de actos discriminatorios que se observan en los países de la región.

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx