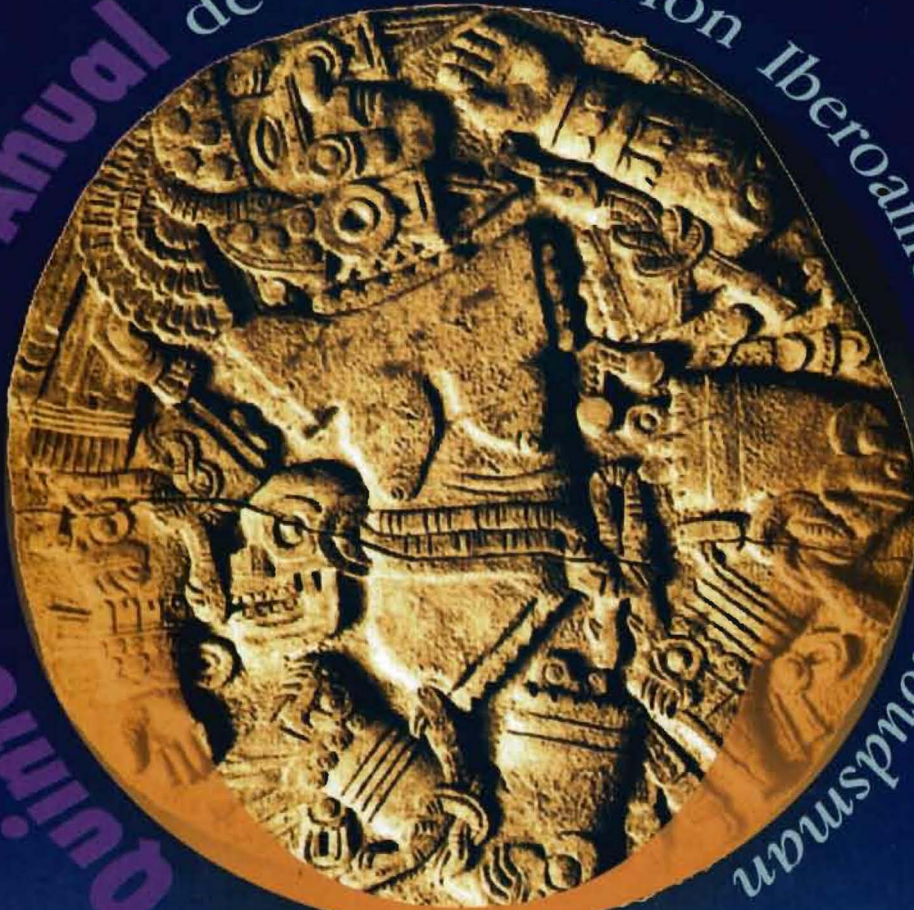


Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsmán



**RACISMO, DISCRIMINACIÓN, XENOFOBIA  
Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA**

21 al 24 de noviembre del 2000

México



**IIDH**  
INSTITUTO INTERAMERICANO  
DE DERECHOS HUMANOS



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS  
M É X I C O



## ◆ COYOLXAUHQI, UNA DE LAS GRANDES MANIFESTACIONES ESCULTÓRICAS DEL ARTE MEXICA

"Corría la madrugada del 21 de febrero de 1978. Un grupo de obreros de la Compañía de Luz excavaba en la esquina que forman las calles de Guatemala y Argentina para realizar obras de mantenimiento.

"Pegaron de repente con algo duro que les impedía avanzar; al quitar el lodo y la tierra se dieron cuenta de que se trataba de una piedra con grabados".

Ésta es la crónica del hallazgo de la monumental escultura de la diosa Coyolxauhqui, uno de los más importantes en la historia de la arqueología, porque marca el inicio de los trabajos de exploración del Templo Mayor. Esa anécdota fue narrada por el arqueólogo Eduardo Matos Moctezuma, Director del proyecto y del museo de sitio que fue abierto diez años después de dicho hallazgo.

### La muerte de la diosa de la luna\*

"La historia que recuperó Fray Bernardino de Sahagún narra que en la sierra de Coatepec vivía una mujer que se llamaba Coatlicue, madre de los 400 surianos y de Coyolxauhqui, que hacía penitencia barriendo.

"Un día cayó a su lado una pelotita de plumas. La mujer la recogió y la colocó en su seno; al terminar de barrer la buscó y no la encontró. En ese momento quedó encinta. Al darse cuenta de ello, los 400 surianos se enojaron, y su hermana Coyolxauhqui les dijo: 'Hermanos, matemos a nuestra madre porque nos infamó habiéndose a hurto empareñado'.

"Cuando Coatlicue se enteró de que sus hijos querían matarla se asustó, pero Huitzilopochtli, que estaba en su seno, le dijo que no temiera. Los 400 hijos se prepararon para la guerra incitados por Coyolxauhqui. Huitzilopochtli era ayudado por su tío Cuauhtlícac, que le informaba sobre los movimientos de sus enfurecidos hermanos.

"Cuando Cuauhtlícac informó que los 400 surianos estaban llegando a la cumbre, guiados por Coyolxauhqui, Huitzilopochtli nació, puso fuego a la serpiente hecha de teas llamada Xiuhcōatl e hirió con ella a Coyolxauhqui y le cortó la cabeza.

"El cuerpo de Coyolxauhqui fue rodando hacia abajo y se hizo pedazos. Huitzilopochtli persiguió y mató a los 400 surianos, 'les quitó sus atavíos, se los apropió [...] nadie pareció jamás como su padre y su culto fue tomado de allí de Coatepec, la montaña de la serpiente, como se practicaba desde los tiempos más antiguos...'

"Los poderes diurnos, representados por el dios Sol, Huitzilopochtli, luchan contra los nocturnos, que son Coyolxauhqui, la luna, y los Huitznahua, las estrellas. Es también la lucha de lo masculino y lo femenino: 'Simbólicamente el Templo Mayor es el cerro de Coatepec, en donde se lleva a cabo el combate de Coyolxauhqui con Huitzilopochtli, provocado por su madre Coatlicue, diosa de la Tierra'".

La escultura mide 3.5 metros de diámetro en promedio, pesa ocho toneladas y está hecha con piedra volcánica; se encuentra en el Museo del Templo Mayor, cuyo horario es de martes a domingo de 09:00 a 17:00 horas; el costo de la entrada es de \$30.00 (pesos mexicanos) por persona. El Museo del Templo Mayor pertenece al Instituto Nacional de Antropología e Historia y se encuentra ubicado en la calle de Seminario núm. 8, Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc, C. P. 06060, México, D. F.

\*Eduardo Matos Moctezuma y Felipe Ehrenberg, *Coyolxauhqui*. 2a. ed. México, Secretaría de Educación Pública, 1980.



■ Coyolxauhqui

**RACISMO, DISCRIMINACIÓN, XENOFOBIA  
Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA**

V CONGRESO ANUAL  
FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN

MÉXICO DF, 21 A 24 DE NOVIEMBRE 2000

**Documento de Trabajo**

**Racismo, Discriminación, Xenofobia y otras formas de Intolerancia**

(Secretaría Técnica de la FIO - IIDH)\*

**I. Introducción**

La convocatoria a la III Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y otras formas de intolerancia (Sudáfrica, septiembre 2001) ha concitado en la región una rápida movilización de las organizaciones representativas de las comunidades afro-descendientes, y de los pueblos indígenas; así como de colectivos de refugiados y desplazados en varios países. Por supuesto muchas organizaciones no gubernamentales que trabajan la temática de los derechos humanos están trabajando activamente sobre estos temas y tanto como las oficinas gubernamentales que han recibido el encargo de preparar las participaciones nacionales en el evento.

En todo el mundo y en América Latina se están llevando a cabo actividades preparatorias, entre las que destacan los foros con la participación de los mismos interesados, las reuniones o seminarios de expertos y los Comités Preparatorios (Prep-Com) de cada continente. Como un resultado de estas dinámicas las temáticas del racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia están siendo fuertemente discutidas en varios medios.

La amplia gama de percepciones y comprensiones sobre estos fenómenos presenta aun cierto grado de dispersión, destacando formas de abordar el fenómeno desde el punto de vista jurídico y sociológico, actitudes de los movimientos sociales frente a la temática y un sinnúmero de recomendaciones para resolver los problemas y modificar las situaciones que están siendo puestos en evidencia.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha recibido el encargo del Alto Comisionado de Derechos Humanos de apoyar la participación de la sociedad civil en la Comisión Preparatoria

---

\* Este documento ha sido preparado por el IIDH para el V Congreso Internacional de la FIO. Recoge resultados preliminares de un ejercicio interno sobre la temática en curso de preparación y datos de los informes remitidos por los miembros de la FIO con oportunidad del V Congreso. Algunas secciones y párrafos han sido reproducidos de las ponencias presentadas recientemente por el Director Ejecutivo, Roberto Cuéllar, y el Coordinador de Investigaciones, Diego Iturralde, en el Seminario de Expertos preparatorio de la Conferencia Mundial, realizado en Santiago, Chile, en octubre del 2000.

de América Latina y El Caribe (Santiago, diciembre 2000), ha fomentado y apoyado reuniones preparatorias de representantes de comunidades afro-descendientes y de pueblos indígenas, ha tomado a cargo la preparación de documentos conceptuales para la Prep-Com y ha participado en varios eventos técnicos preparatorios. Una posición institucional sobre el tema está en progreso y el presente documento es parte del mismo.

Si bien al primer examen el tema del racismo se asocia con las comunidades de afro-descendientes y el de la discriminación con los pueblos indígenas, el debate se ha ocupado progresivamente de los grupos de población migrante y/o desplazada en tanto colectividades identificadas por su comunidad de origen (nacional, regional) y caracterizadas por rasgos culturales comunes; la emergencia de este sector ha orientado la atención hacia las problemáticas de la xenofobia y la intolerancia. Con menos intensidad que los otros casos también se ha considerado la situación de algunas minorías étnicas, nacionales o religiosas de origen extra americano.

Con oportunidad de los debates que se han fomentado sobre estos temas también se ha asociado la cuestión de la discriminación de las mujeres, los niños y niñas, los adultos mayores, las personas con discapacidades y otros grupos vulnerables como los que sufren del síndrome VIH-SIDA.

La inclusión de esta temática en la agenda del V Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, como se verá más adelante, se corresponde con el interés que estas entidades han desarrollado por atender la situación de sectores sociales bajo condiciones de vulnerabilidad, particularmente de los pueblos indígenas, y de la atención prestada a las perspectivas de género, generación y situaciones de riesgo y discapacidad.

## **II. Racismo y discriminación**

Las dinámicas sociales del último cuarto de siglo han contribuido a modificar significativamente la comprensión de la diversidad social en la región, la misma que estuvo enraizada en una perspectiva racista hasta bastante avanzada la segunda mitad del siglo XX, y en una suerte de darwinismo social en las décadas posteriores, dominadas por el paradigma del desarrollo. Posiciones más recientes han empezado a comprender la diversidad étnica y cultural como un asunto de fronteras de identidad, y éstas como resultado de construcciones sociales contemporáneas, ajenas a cualquier consideración de raza o de evolución.

Efectivamente, ninguna postura intelectual sería hoy en día la existencia de diferencias genéticas o raciales entre las comunidades humanas y entre los pueblos, y los avances de la ciencia confirman cada vez más claramente la identidad genética de la especie humana. Por el contrario son cada día más claras las evidencias y más frecuentes las posturas favorables al reconocimiento de la diversidad social que se expresa como multietnicidad y multiculturalidad, como una característica de la humanidad y como un potencial de nuestras sociedades.

La afirmación anterior debe ser matizada en tanto se refiere a las comunidades y a las personas de ascendencia africana. En la mayor parte de las sociedades de la región perviven prejuicios sobre estas poblaciones, con un alto contenido racista, reforzados por la cercanía de las prácticas

segregacionistas, apenas abolidas legalmente en el último cuarto del siglo pasado; los mismos movimientos sociales emergentes, protagonizados por líderes de comunidades afro-latinoamericanas, han utilizado el concepto de raza como un medio para marcar su identidad. Por el contrario, un amplio conjunto de factores históricos y contemporáneos, entre otros la percepción de sus propias identidades y la valoración de sus lenguas y culturas favoreció una actitud diferente por parte de los indígenas, quienes han combatido activamente el uso de concepto para identificarlos.

A pesar del avance de las tendencias antes descritas, existen y en muchos casos han recrudecido las actitudes y las prácticas discriminatorias contra las comunidades afro-descendientes, los pueblos indígenas y otras sociedades diferentes; actitudes y prácticas que operan mediante prejuicios de carácter racial y estereotipos que minorizan (estigmatizan) a los diferentes. En la práctica la frontera de la identidad (principalmente de la identidad étnica) es reiteradamente dibujada como frontera racial, o por lo menos como un escalón inferior (anterior) de la evolución social.

La coexistencia de una comprensión formal (científica, legal e institucional) progresivamente favorable al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, con la persistencia de actitudes racistas y prácticas discriminatorias en la vida cotidiana, pone en evidencia algunas características de este fenómeno:

a) El racismo y la discriminación son fenómenos progresivamente independientes de las comprensiones racionales y de las expresiones formales de la vida social, tal como éstas se exhiben en el discurso público, en la legislación y en los medios de comunicación. Se trata de actitudes y prácticas enraizadas socialmente que pueden permanecer (y de hecho permanecen) ocultas y son sistemáticamente negadas, lo cual hace que sean cada vez más difíciles de combatir.

b) Las actitudes racistas y las prácticas discriminatorias son progresivamente funcionales al mantenimiento de la desigualdad económica y la inequidad política y contribuyen a profundizar la exclusión y a justificarla. Esta función se hace más evidente en el contexto de la globalización y de las transformaciones que la constituyen, sobre manera ante la importancia de los procesos mediáticos; en esa medida racismo y discriminación pueden llegar a reinstalarse como políticas tendientes a forzar la homogeneización de la sociedad y de los mercados.

c) Estas actitudes y prácticas en contra de los indígenas y los afro-descendientes se exacerban en una coyuntura de fortalecimiento de los pueblos y de reemergencia (y reconstrucción) de sus identidades; precisamente cuando los movimientos sociales indígenas están presionando por un mayor reconocimiento de sus derechos y una participación más profunda en la democracia y después de un período -breve pero significativo- en el que habían conseguido legitimarse socialmente; así como ante el surgimiento reciente de movimientos afro- latinoamericanos.

d) Bajo las condiciones actuales la discriminación racial y étnica hace parte de una nueva trama económica y política, diferente a la que las hizo necesarias en anteriores momentos de la historia. Hoy en día opera como un mecanismo para negar la diversidad étnica y cultural y conculcar los derechos que de ella se desprenden. Entre otros es negación del derecho a participar del proyecto nacional (su construcción y sus beneficios) desde las particularidades de cada pueblo, ejerciendo

un grado razonable de autonomía y reteniendo el control de los recursos y de los procesos sociales y culturales enraizados en sus territorios.

### **III. Xenofobia e intolerancia**

La xenofobia puede ser entendida de una manera semejante al racismo, en tanto entraña una actitud adversa a las colectividades y personas de un origen nacional distinto al del país de residencia.

La diferencia entre nacionales y extranjeros, es fundamentalmente de orden legal, pero se manifiesta en rasgos culturales a veces tan sutiles como el estilo de vida o el acento del habla y en algunos casos puede estar asociada a determinadas identidades étnicas, da pie en determinadas circunstancias al desarrollo de prejuicios que atribuyen a los extranjeros características de un estereotipo que los desvaloriza o que los presenta como una amenaza potencial a la sociedad nacional.

En la base de este tipo de actitud se encuentran sentimientos como el nacionalismo y la necesidad de desarrollar y fortalecer (por contraste) una identidad nacional; inciden también hechos muy variados, muchos de ellos de carácter histórico, a veces asociados a conflictos de fronteras. En el fondo - sobretodo ahora que el mercado, la cultura y las comunicaciones se están globalizando rápidamente - operan mecanismos de defensa de recursos económicos, como las tierras y el empleo o de espacios culturales y simbólicos como las tradiciones y la religión.

Los extranjeros en general (y en algunos casos sus descendientes) son legalmente excluidos del ejercicio de algunos derechos ciudadanos (principalmente políticos) y del acceso a ciertos servicios públicos, y son regularmente sometidos a procedimientos de autorización para ingresar, permanecer, adquirir bienes o trabajar en el país de acogida. Dentro de ciertos límites razonables estas medidas no son consideradas discriminatorias; sin embargo crean condiciones (más administrativas que legales) bajo las cuales la discriminación puede aflorar (y de hecho aflora) muy fácilmente.

La xenofobia se corresponde además y muy directamente con la intolerancia, práctica que estigmatiza a los diferentes, los hace víctima de escarnio y exclusión y, en sus manifestaciones extremas, conduce al ejercicio de la violencia en contra de aquellos que son diferentes. En este sentido la intolerancia no pretende solamente limitar el acceso de los diferentes a determinados bienes y servicios (como en la discriminación), sino que busca desarraigarlos o extirparlos materialmente de la sociedad.

La intolerancia se ejerce de muy diversas maneras, algunas muy sutiles. Es notable y grave cuando se dirige a colectividades enteras, en situación de vulnerabilidad (debido a su fragilidad económica, a su precariedad legal y a su indefensión) las cuales a su vez son proclives a desarrollar medios de autodefensa y/o de contestación, que potencian las tensiones y escalan los conflictos.

Lo brevemente señalado para las colectividades de extranjeros también ocurre - y cada vez con mayor frecuencia - respecto de grupos que exhiben preferencias sexuales diferentes o adolecen de síndromes como el VIH-SIDA.

Por lo expuesto, cabe señalar que el combate al racismo y la xenofobia como actitudes sociales - particularmente cuando están instaladas entre quienes ejercen autoridad y toman decisiones - y la superación de la discriminación y la intolerancia como las prácticas correspondientes, deben asumirse desde la necesidad de proteger y fortalecer la diversidad social y cultural, en el más amplio sentido de esta expresión; en el entendido de que tal diversidad y sus portadores son el bien actualmente amenazado por la exclusión. Su erradicación requiere, entre las medidas más importantes e inmediatas, del desarrollo de una Política de Estado que a la misma vez combata la discriminación y la intolerancia y promueva la diversidad como una condición del desarrollo con equidad y de la plena vigencia de los derechos humanos.

#### **IV. Los grupos más vulnerables**

Si ponemos atención en las víctimas de la discriminación en la región, encontramos que en su mayoría se trata de colectividades (y miembros de colectividades) portadoras de identidades particulares, que variablemente se desarrollan a partir de un eje como la etnicidad, la cultura, la nacionalidad, la lengua, el territorio, pero que tienen en común el hecho de presentarse y ser percibidos como diferentes respecto de otra identidad dominante, entendida como nacional.

Quienes persisten en ser diferentes y reclaman ser tratados como tales, son estigmatizados de muy diversas maneras, entre las cuales la atribución de una raza o de una nacionalidad como estereotipo y de un conjunto de prejuicios que la desvalorizan es un recurso todavía presente. En esta condición, la discriminación y la intolerancia se basan en la negación del derecho a la diferencia y por tanto del carácter diverso (multiétnico, multicultural, supranacional) del conjunto de la sociedad humana y de la igual dignidad de los pueblos y las colectividades particulares.

##### **1. Las comunidades afro- latinoamericanas**

Según se puede apreciar en los informes remitidos por algunos miembros de la FIO, en las contribuciones técnicas y en las opiniones de los participantes en los eventos preparatorios para la Conferencia Mundial, el tema de la discriminación racial en la región, esta principalmente asociado a las comunidades afro-descendientes.

Los primeros cálculos demográficos sobre población afro-descendiente, tomando en cuenta únicamente la cifras establecidas en aquellos censos que incluyen algún indicador sobre origen racial (africano) y tomando en cuenta un amplio abanico de mestizaje, arrojan para América Latina y El Caribe un cifra cercana a los 150 millones de personas. Debe entenderse que esta cifra refleja muchas variaciones en cuanto a las formas de expresar la identidad y, para Brasil y los países de El Caribe, hace referencia a categorías históricamente establecidas.

En el cuadro 1, tomado de un documento preliminar de CEPAL\*, algunos países aparecen sin cifras de población *negra+mestiza*. Este hecho fue contestado por los participantes en el Seminario de Expertos que tuvo lugar en Santiago, en octubre del 2000; representantes de movimientos afro-latinoamericanos subrayaron que la manera correcta de ser nombrados es por su ascendencia africana y no por el color de su piel, rechazaron el uso del concepto de mestizaje,



indicaron que existen importantes poblaciones en dichos países y denunciaron las prácticas censales como un medio para invisibilizarlos.

En años recientes algunas organizaciones nacionales han realizado esfuerzos para establecer con mayor precisión la dimensión de estas comunidades, sus características y situación, así como para formular propuestas para su propio desarrollo. Estas iniciativas son parte de un proceso de emergencia de movimientos sociales representativos de la población afro-descendiente, que está contribuyendo a su visibilización, a la definición de una plataforma de reivindicaciones, a la reasunción de las identidades y a la formación de una corriente regional.

**Cuadro 1**  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
ESTIMACIONES DE POBLACIÓN NEGRA Y MESTIZA SEGÚN EL PAÍS. 1998

País	Años Del %	Negros (%)	Mestizos (%)	Población 1998	Población negra + mestiza
1. Antigua y Barbuda	1970	81.4	8.6	67 000	60 300
2. Antillas Neerlandesas				213 000	
3. Argentina				36 125 000	*
4. Bahamas				300 000	
5. Barbados	1980	91.9	2.6	268 000	253 260
6. Belice	1991	6.6	43.7	230 000	115 690
7. Bolivia				7 957 000	*
8. Brasil	1995	4.9	40.1	166 296 000	74 833 200
9. Chile				14 822 000	*
10. Colombia	1991	5.0	71.0	40 804 000	31 011 040
11. Costa Rica				3 840 000	*
12. Cuba	1981	12.0	21.8	11 116 000	3 757 208
13. Dominica	1981	91.2	6.0	71 000	69 012
14. Ecuador				12 175 000	*
15. El Salvador				6 031 000	*
16. Granada	1980	82.2	13.3	93 000	88 815
17. Guadalupe				443 000	
18. Guatemala				10 802 000	*
19. Guyana	1980	30.5	11.0	856 000	355 240
20. Haití	1999	95.0		8 056 000	7 653 200
21. Honduras				6 148 000	*
22. Jamaica	1970	90.9	5.8	2 539 000	2 455 213
23. México				95 830 000	*
24. Nicaragua				4 807 000	*
25. Panamá				2 767 000	*
26. Paraguay				5 223 000	*
27. Perú				24 801 000	*
28. Rep. Dominicana	1991	110	73.0	8 232 000	6 914 880

29. St. Kitts y Nevis	1980	94.3	3.3	41 000	40 016
30. Santa Lucía	1980	86.8	9.3	148 000	142 228
31. S.Vicente/Granadinas	1980	82.0	13.9	115 000	110 285
32. Suriname		**15.0		416 000	62 400
33. Trinidad y Tobago	1980	40.8	16.3	1 284 000	733 164
34. Uruguay				3 289 000	*
35. Venezuela	1991	10.0	65.0	23 242 000	17 431 500
<b>TOTAL</b>				<b>499 447 000</b>	<b>146 840 651</b>

Fuentes: Para los porcentajes de población negra y mestiza: U.S. Bureau of the Census, International. Data base (www.census.gov) excepto Brasil (www.ibge.gov), Haití (www.odci.gov), Colombia, República Dominicana y Venezuela (Larousse Moderno, 1991); Para la población: Anuario Estadístico (CEPAL, 1998)

\*El Censo no pregunta sobre origen racial (africana). \*\*Price, 1995.

Reproducido de Bello, A. y M. Rangel "Etnicidad, Raza y Equidad en América Latina y El Caribe; CEPAL, (Doc. LC/R.196/Rev1), Santiago, agosto 2000.

Al leer el cuadro anterior no hay que perder de vista que no obstante compartir un origen remoto común, se trata de una constelación muy amplia de comunidades, que no tienen la misma trayectoria histórica, ni una situación política, económica y social semejantes. Estas condiciones están estrechamente vinculadas al desarrollo particular de cada país y a la proporción que tales comunidades significan respecto del conjunto de cada sociedad.

Es preciso reconocer que, más allá de la diversidad indicada, para el tema que nos ocupa, las comunidades afro-descendientes (y los individuos que pertenecen a ellas) son los sujetos más proclives a sufrir la discriminación y a ser estigmatizados en razón de su origen racial.

Ninguno de los siete informes de las Defensorías de Derechos Humanos que fueron examinados, da cuenta de la existencia de instituciones gubernamentales especializadas para atender a estas poblaciones. Los informes de Costa Rica y Perú muestran preocupaciones específicas al respecto. De otras fuentes se conoce la existencia de políticas o programas sobre población afro-descendiente, en curso de desarrollo, en Brasil, Colombia, Ecuador y Honduras.

## 2. Los Pueblos Indígenas

Se estima que en las Américas y El Caribe se identifican actualmente 409 pueblos originarios, que hablan sus propias lenguas, mantienen formas de organización social y vida cultural particular y ocupan territorios definidos. Por lo menos cinco pueblos son tan pequeños (unas pocas personas o familias) que pueden ser considerados extintos; el 45% (186 pueblos) tienen menos de 1.000 habitantes, el 26% (107 pueblos) menos de 5.000 y el 11% (46 pueblos) menos de 15.000. Cincuenta y nueve pueblos están entre los 15.000 y el medio millón de habitantes, y seis superan esta cifra: dos entre medio millón y un millón, 3 entre 1 y 2 millones y uno sobre los 2 millones (cifras para 1988, citados por Iturralde y Nahmad, sobre datos de CADAL, 1991), (Revista del IIDH, 15: 1992).

Las concentraciones más altas de esta población se encuentran en Mesoamérica (18.73 millones, el 47.15% de los indígenas) y en Los Andes (17.32 millones, el 43.60%). La mayor dispersión territorial y el mayor número de pueblos están en la Amazonía (2.15 millones, el 5.42%), y algunos pueblos en el Cono Sur y en El Caribe (1.51 millones, el 3.83%).

Un alto porcentaje de esta población está formada por campesinos agricultores y criadores de ganado en los altiplanos y por horticultores-cazadores en las selvas tropicales; los primeros tienen una larga tradición de contacto con las sociedades nacionales y de incursión en las economías de mercado; los segundos han permanecido relativamente aislados hasta mediados del siglo pasado y están actualmente sujetos a intensas presiones por la ocupación creciente y agresiva de los territorios en que viven. Un porcentaje importante se ha incorporado al sector terciario y vive en centros urbanos y varios pueblos muestran tendencias migratorias muy agudas.

Todavía resulta muy difícil establecer con claridad cifras más detalladas y precisas sobre la población indígena. Son pocos los censos (alrededor de 1990) que incluyeron indicadores sobre lengua hablada y algunos de los que se están realizando en esta década han incluido preguntas sobre autoidentificación y otros datos relevantes. Hay una falta de precisión en las definiciones y de claridad en los criterios y medios de medición censal. La autoadscripción a la categoría étnica o la declaración de pertenencia a aumentado notablemente en la última década y los datos que exhiben las organizaciones indígenas son siempre más altos que los reconocidos por las entidades gubernamentales.

El cuadro siguiente, preparado recientemente por CEPAL, ilustra las proporciones que significan las poblaciones indígenas, con relación a la población tal de cada país.

**Cuadro 2**

**AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN INDÍGENA CENSADA Y ESTIMACIONES  
POR PAÍSES, DÉCADA DE 1990**

<b>País</b>	<b>Censos y Estimaciones</b>	<b>Año</b>	<b>Población</b>	<b>%</b>
Bolivia	Censo	1992	3 058 208 (a)	59.0
	Estim.	1992	5 600 000	81.2
Brasil	Estim.	1992	1 500 000	1.0
Colombia	Censo	1993	744 048	2.2
Chile	Censo	1992	998 385 (b)	10.3
Ecuador	Estim.	1992	3 800 000	35.3
Guatemala	Censo	1994	3 476 684	42.8
	Estim.	1992	4 600 000	49.9
Honduras	Censo	1988	48 789 (c)	1.3
México	Censo	1990	5 282 347(c) **	7.4
	Estim.	1992	10 900 000	12.6
Nicaragua	Censo	1995	67 010(c)	1.8
Panamá	Censo	1990	194 269	8.3
Paraguay	Censo	1992	29 482	0.7
Perú	Estim.	1992	9 000 000	40.2

Venezuela	Censo	1992	314 772(d)	0.9
-----------	-------	------	------------	-----

Fuente: Adaptado de Peyser y Chackiel (1999), Peyser, Alexia y Chackiel, Juan (1999), La identificación de poblaciones indígenas en los censos de , en: *aspectos conceptuales de los censos del 2000*, CEPAL/ CELADE, Santiago de Chile. p.361. a) Población de 6 años y más. (b) Población de 14 años y más. (c) Población de 5 años y más. (d) Censo Indígena. \*\* El Censo de 2000 arroja una cifra preliminar 2,5 millones más alta.

Reproducido de Bello, A. y M. Rangel: "Etnicidad, Raza y Equidad en América Latina y El Caribe; CEPAL, (Doc. LC/R.196/Rev1), Santiago, agosto 2000.

En el último cuarto del siglo ha ocurrido una importante reemergencia de las identidades indígenas de la región, el fortalecimiento de los pueblos en tanto sujetos sociales y la rápida conversión de sus organizaciones en actores políticos dentro de las sociedades nacionales y en el escenario internacional.

Esta reemergencia se funda y se expresa en un serie de dinámicas que pueden ser sintetizadas en los siguientes aspectos: (i) una creciente presencia territorial de los pueblos que resulta de su expansión geográfica y demográfica, que tiene que ver con el desarrollo nacional (comunicaciones, urbanización, dotación de servicios), con la ruptura de viejos encapsulamientos locales y regionales, y con la dinamización del mercado interno; (ii) una dinámica organizativa de base territorial y étnica, que logra tejer una amplia red de solidaridades y de acción concertada, sin eliminar las formas comunales de base, ni establecer una pirámide jerarquizada, pero que es eficiente para procesar sus reclamos, organizar su participación y formar un amplio frente pan-étnico con plataformas compartidas; (iii) el desarrollo de una plataforma cada vez más sintética de demandas, que lleva los reclamos específicos a su expresión más alta en el orden jurídico y político: la reforma constitucional del Estado; (iv) la inserción creciente de las economías indígenas en el mercado interno bajo modalidades que tienden a conservar, reproducir y fortalecer maneras culturales particulares que les permiten construir estrategias de sobrevivencia en las cuales el ejercicio de la identidad resulta fundamental; y, (v) la creciente transformación e intensificación de las relaciones entre los pueblos y comunidades indígenas y los estados; por la cual éstas se tornan más complejas y directas, se politizan y llegan a desbordar la normatividad e institucionalidad que las contenía, al mismo tiempo que se amplían hacia otros sectores sociales y se diversifican.

Las dinámicas antes señaladas encuentran su correlato en las reformas constitucionales y legales y en las modificaciones de la institucionalidad de los estados, que se han producido en los últimos veinte años y que, en general tienden en diferentes grados a reconocer la diversidad étnica y cultural, a proclamar la obligación del Estado de protegerla y promoverla, y a establecer derechos específicos de los pueblos indígenas. También se corresponden con cambios en las políticas y las estrategias de cooperación internacionales.

En los mismos años que ocurren las transformaciones antes indicadas, surgen las entidades de procuración de los derechos humanos (v.g. Defensorías, Comisiones, Procuradurías). De conformidad con los informes remitidos con oportunidad del V Congreso de la FIO, se puede apreciar que la mayoría de estas entidades desarrollan tempranamente dependencias, programas y proyectos destinados a ocuparse de los derechos de los pueblos indígenas. Variablemente estas dependencias atienden reclamos, ofrecen asistencia legal, promueven acciones de capacitación y divulgación de los derechos de los pueblos indígenas y en algunos casos ha jugado roles muy importantes en la preparación y promoción de reformas legales.

La vigilancia que los *ombudsman* ejercen sobre el respeto de los derechos específicos reconocidos a los indígenas y de los derechos de los indígenas en tanto ciudadanos en situación de vulnerabilidad viene adquiriendo relevancia progresivamente, tanto para el desarrollo de los movimientos indígenas, como para la instalación de políticas públicas en las entidades gubernamentales.

En los informes analizados se aprecian, de una parte una avanzada comprensión de la problemática de los pueblos indígenas y de su desarrollo; y de otra, una actitud crítica y propositiva respecto del bajo cumplimiento de los compromisos (internos e internacionales) por parte de los gobiernos. La carencia de legislación que desarrolle los derechos constitucionalmente establecidos y los compromisos adquiridos por la adhesión a instrumentos internacionales limita las posibilidades del *ombudsman* en este campo; y en varios países la debilidad de las instituciones a cargo de los asuntos indígenas y/o de los programas sectoriales dirigidos hacia estas poblaciones, disminuye la efectividad de sus recomendaciones.

Toda vez que se trata de derechos programáticos, cuyo cumplimiento difícilmente puede ser reclamado ante la justicia, y que los pueblos indígenas por diversas razones no pueden gozar de una personería jurídica suficiente (en este sentido son tenidos por grupos de intereses difusos), el *ombudsman*, junto con los tribunales de justicia constitucional, tienden a ser la jurisdicción privilegiada para perseguir el cumplimiento de estos derechos. Existen ya interesantes muestras de jurisprudencia constitucional en este sentido, especialmente en Colombia, Costa Rica y Guatemala; sería deseable conocer y coleccionar la experiencia de los *ombudsman* al respecto.

Finalmente, sobre el tema de la discriminación racial y étnica, debe anotarse que si bien 19 países de la región han ratificado la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y la mayoría de los mismos han incorporado normas equivalentes en la constitución, en general no existen normas que la tipifiquen como delito, ni procedimientos para reclamarla. Lo mismo ocurre con el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (N° 169) de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por diez países de la región y que contiene normas muy pertinentes al derecho a la participación de los pueblos en la gestión de su propio desarrollo y en el desarrollo nacional.

Este campo de los derechos de los pueblos indígenas y en particular de la vigilancia sobre las prácticas discriminatorias constituye un reto y una oportunidad para los *ombudsman*; la mayoría de los cuales cuenta con experiencias iniciales y con la institucionalidad adecuada, según se indica en el cuadro 6.

### **3. Migrantes, desplazados y otros grupos**

En otro documento preparado por la Secretaría Técnica de la FIO (IIDH), se analiza la problemática de los migrantes y desplazados a la luz de informaciones provistas por los miembros de la Federación.

En lo que se refiere a la discriminación y la intolerancia vale la pena subrayar que estas problemáticas adquieren características especialmente graves en relación con los regímenes regulatorios de las migraciones (proclives a generar situaciones de ilegalidad), con el desplazamiento forzoso (interno e internacional) causado por situaciones de violencia política y

militar y, lo que es un fenómeno creciente en el continente, por la violencia económica.

Las situaciones anteriores afectan particularmente a los sectores más pobres de la población, quienes en la práctica sufren una doble exclusión: en el origen y en el destino migratorio; y se agudizan en la medida que, como lo señalan varios informes, coinciden además con población indígena y afrodescendiente.

Las experiencias de los *ombudsman* de Colombia y Perú son particularmente importantes en lo que se refiere al desplazamiento causado por la violencia y a las medidas para atenderlo. Las de Costa Rica, El Salvador y México respecto de la migración laboral internacional y su tratamiento. Los casos de migración de trabajadores bolivianos a los países fronterizos, particularmente a Argentina, de los ecuatorianos a varios destinos en la región y fuera de ella y en general las migraciones desde la región hacia Estados Unidos, ameritan una atención especial. El tráfico masivo de migrantes es un fenómeno creciente cuyo tratamiento jurídico es incipiente y que, como en otros casos, encontrará en el *ombudsman* una "jurisdicción" alternativa.

La Federación es el espacio adecuado para fomentar el intercambio de experiencias en este campo.

## V Indicadores de una Política de Estado que combata la discriminación

En América Latina el racismo es un factor oculto y la discriminación (racial, étnica y cultural) es principalmente una actitud de instituciones y personas, que se expresa en prácticas cotidianas - más que en la legislación o en las políticas públicas- y tiene efectos en la exclusión social. Sobre la xenofobia como una actitud y la intolerancia respecto de los extranjeros (y otros) como una práctica se puede decir lo mismo. Por esto, la discriminación y la intolerancia se torna difícil de medir y fácil de negar. Para combatirlos sería necesario establecer claramente en qué grado, dónde y en qué formas la discriminación está presente.

Ahora bien, ya que la discriminación es negación de la diversidad y estigmatización de las diferencias, cabe también de manera complementaria medir el grado en el cual las políticas públicas reconocen la diversidad y respetan las diferencias y por esta vía establecer cuáles son los principales déficit e identificar las medidas que los gobiernos deberían tomar.

Utilizando como punto de partida una sugerencia de A. Bello y M. Rangel en el texto preparado para CEPAL con oportunidad de la Conferencia sobre Racismo (*Etnicidad Raza y Equidad en América Latina y El Caribe*; CEPAL, Santiago, marzo 2000) proponemos construir un sistema de indicadores que permitan medir el progreso y monitorear periódicamente los avances de las políticas públicas en orden a promover la diversidad y combatir la discriminación.

El sistema podría incluir los campos y elementos que, a manera de un ejemplo, se indican en el cuadro siguiente:

### Cuadro 3

#### CAMPOS Y ELEMENTOS PARA UN SISTEMA DE INDICADORES DE PROGRESO Y

MONITOREO DE POLÍTICAS PUBLICAS QUE COMBATAN LA DISCRIMINACION Y  
LA INTOLERANCIA

Campos	Elementos para construir sistemas de indicadores
Declaraciones oficiales	Informes al Comité de Prevención de la Discriminación de NNUU, a la OIT y a otros organismos internacionales; adhesión a declaraciones multilaterales; discurso gubernamental, propaganda pública.
Normas internacionales	Adhesión a Tratados, Convenios y Protocolos pertinentes, ratificación de los mismos; participación en órganos de monitoreo y control, cumplimiento de compromisos y recomendaciones. Aceptación de la jurisdicción internacional e interamericana en materia de Derechos Humanos, trabajo, educación, patrimonio cultural, medio ambiente, salud, etc.
Normas constitucionales	Inclusión de normas que condenan la discriminación y el racismo; reconocimiento constitucional de la diversidad étnica, cultural y lingüística y del carácter plural del Estado; regímenes especiales de derechos de los pueblos indígenas y afro-americanos; normas sobre migrantes, desplazados y otros grupos vulnerables.
Legislación	Desarrollo de legislación a partir de normas constitucionales e internacionales en los campos pertinentes, como tierras y territorios, educación, salud, ciudadanía, participación política, autoridades locales, acceso a la justicia, derechos laborales, etc.
Jurisprudencia	Sentencias que evidencien utilización de las normas internacionales, constitucionales y legales para prevenir y sancionar la discriminación y las violaciones a los Derechos Humanos.
Instituciones	Existencia de instituciones de promoción y procuración de derechos humanos (Comisiones, Defensorías, Procuradurías, Ombudsman) y dentro de éstas, de oficinas especializadas para atender a grupos potencialmente discriminados o vulnerables. Establecimiento de sistemas de control de las actividades de la fuerza pública.
Medidas administrativas y de gobierno	Planes de gobierno, programas de desarrollo, atención a la salud, educación, bienestar de sectores indígenas,

	afro-americanos y otros; convenios y acuerdos de coparticipación. Campañas de información sobre la multiculturalidad; uso y promoción de las lenguas indígenas.
Acciones afirmativas	Condiciones de excepción para favorecer a sectores discriminados y vulnerables; intensificación de la inversión pública; equidad en medidas de reparación y compensación, subsidios, etc.

## V Reconociendo algunos progresos y pendientes

A pesar de la persistencia de muchos problemas en la región y de que la inequidad parece profundizarse con la internacionalización de la economía, la unipolaridad y la globalización de las comunicaciones, es conveniente reconocer algunos progresos en el campo de los derechos humanos, que alientan la esperanza de que será posible modificar las políticas públicas en el sentido de reconocer y promover la multiculturalidad, perfeccionar la democracia, mejorar la distribución y consolidar el Estado de Derecho, condiciones que permitirán derrotar el racismo y las múltiples formas de discriminación y exclusión.

En contraste con décadas anteriores, no podemos negar la superioridad de un momento en el cual podemos elegir a quién nos gobernará; las violaciones masivas y sistemáticas ya no son la característica más saliente y más trágica de nuestra realidad; los conflictos armados han sido reemplazados, en la mayoría de los países, por procesos de paz, inciertos e insatisfactorios, pero apreciables y el contexto internacional es más favorable a la promoción de la democracia y a su profundización.

Lo anterior ha resultado también en una mayor y mejor aceptación del derecho internacional de los derechos humanos en nuestros países, no sólo en el plano formal sino también en la legitimidad de su aplicación cotidiana, en la ampliación de las libertades fundamentales, la implantación del tema de los derechos humanos en las agendas políticas de los gobiernos y los partidos, y en las plataformas de los movimientos sociales, así como el involucramiento progresivo de la sociedad civil en este campo.

### Cuadro 4

#### PAÍSES DE AMÉRICA LATINA QUE HAN FIRMADO LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

País	Ratificación, adhesión (a), sucesión (d)
Argentina	13 jul 1967, 2 oct 1968
Bolivia	7 jun 1966, 22 sep 1970
Brasil	7 mar 1966, 27 mar 1968
Chile	3 oct 1966, 20 oct 1971



Colombia	23 mar 1967, 2 sep 1981
Costa Rica	14 mar 1966, jan 1967
Cuba	7 jun 1966, 15 feb 1972
República Dominicana	25 may 1983 (a)
Ecuador	22 sep 1966 (a)
El Salvador	30 nov 1979 (a)
Guatemala	8 sep 1967, 18 ene 1983
Guyana	11 dic 1968, 15 feb 1977
Haití	30 oct 1972, 19 dic 1972
México	1 nov 1966, 20 feb 1975
Nicaragua	15 feb 1978 (a)
Panamá	8 dic 1966, 16 ago 1967
Perú	22 jul 1966, 29 sep 1971
Uruguay	21 feb 1967, 30 ago 1968
Venezuela	21 abr 1967, 10 oct 1967

**Fuente:** Adaptado de: <http://www.oun.org/depts/treaty/>.

Reproducido de Bello, A. y M. Rangel: "Etnicidad, Raza y Equidad en América Latina y El Caribe; CEPAL, ( Doc. LC/R.196/Rev1), Santiago, agosto 2000.

Asistimos también a la madurez de los movimientos de los pueblos indígenas y de las mujeres, a la emergencia de movimientos afro-americanos y a una cada vez más clara intervención de la ciudadanía en la auditoría de la democracia.

La adhesión y ratificación por parte de los países de la región de instrumentos internacionales de derechos humanos y en especial de aquellos que previenen la discriminación y el racismo, es amplia sin ser satisfactoria. Hay algunos estados que permanecen sin reconocer la jurisdicción de la Corte Interamericana. La adopción del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (N° 169) de la OIT, marca un hito muy importante para la promoción de la multiculturalidad, lamentablemente el proceso de ratificación es aun muy lento. La creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y su funcionamiento son muy alentadoras, aunque el cumplimiento del compromiso de los Estados miembros para capitalizarlo se cumple con mucho rezago.

#### Cuadro 5

#### PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE QUE HAN RATIFICADO EL CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, DE LA OIT (AGOSTO 1999)

País	Ratificaciones registradas en la OIT
Argentina	Depositada en 2000
Bolivia	11.12.91 (Ley aprobada por el Congreso en 1992)
Colombia	07.08.91

Costa Rica	02.04.93
Ecuador	15.05.98 (Aprobado por el Congreso el 14.04.98)
Guatemala	05.06.96
Honduras	28.03.95 (Ley aprobada por el Congreso, 12.05.94)
México	05.09.90
Paraguay	10.08.91
Perú	02.02.94 (Resolución Legislativa No. 26253, 05.12.93).

Fuente: OIT en <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/lista169.htm>

Catorce países introdujeron en los últimos doce años normas constitucionales que reconocen la diversidad étnica y cultural y prometen protegerla y promoverla; son menos los que establecen derechos específicos de los pueblos indígenas y afro-americanos y muy pocos los que han aceptado el carácter multicultural del Estado. El desarrollo de legislación de aplicación de esta nueva normatividad esta muy rezagado, sin embargo ya existen algunas experiencias de reforma penal y de procedimientos judiciales que están marcando pautas favorables.

La educación intercultural y bilingüe es un hecho que se abre camino en algunos países. En otros se han despenalizado las prácticas médicas tradicionales y en algunos la descentralización favorece explícitamente el *empoderamiento* de las comunidades locales. La participación directa de los interesados en la definición y ejecución de proyectos de desarrollo y la consulta - sobre medidas de gobierno y otras - a las comunidades que pudieran ser afectadas ha empezado a practicarse en algunas partes. Donde esto se está dando, las condiciones de gobernabilidad mejoran, los esfuerzos y las inversiones resultan más eficaces y los mismos estados se fortalecen.

La creación de Comisiones, Defensorías y Procuradurías de Derechos Humanos viene aumentado en los últimos años. En algunas de ellas se han establecido oficinas o programas especializados para atender a mujeres, menores, indígenas y migrantes.

El cuadro siguiente es un primer intento por sintetizar estos avances institucionales, que deberá ser completado con la información en mayor detalle que pudieran proveer los miembros de la FIO a la Secretaría Técnica.

**Cuadro 6**

**AMÉRICA LATINA: PAÍSES EN LOS CUALES SE HA ESTABLECIDO LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN (O EQUIVALENTE) Y DEPENDENCIAS ESPECIALIZADAS**

País	Entidad Nacional	Entidades Estatales o Provinciales	Dependencias o Programas Especializados relativos a grupos vulnerables a la discriminación
Argentina	Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina	23 entidades Provinciales y Municipales	
Bolivia	Defensoría del Pueblo de Bolivia		Defensora de las Mujeres

Brasil		Ouvido Gneral do Estado Governo de Parana	
Colombia	Defensor del Pueblo de la República de Colombia	Personerías municipales o distritales con funciones en la protección de los DD.HH.	Defensoría Delegada para los Derechos de los Pueblos Indígenas y Minorías Etnicas; Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud, la Mujer y los Ancianos
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica		Proyecto de Protección y Defensa de los Pueblos Indígenas; Defensoría de la Mujer
Ecuador	Defensoría del pueblo de la República del Ecuador		Defensora Adjunta de la Mujer y la Niñez.
El Salvador	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos		Procuradora Adjunta para la defensa de los derechos de la Mujer; de la Niñez; de la Tercera Edad;
España	Defensoría del Pueblo de España	8 entidades de las Autonomías Regionales	
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala		De la Mujer; De las Personas con Retos Especiales y Adulto Mayor; Del Debido Proceso y del Recluso; De los Desarraigados y Migrantes; Defensoría Indígena; Defensoría de la Niñez Defensorías Móviles
Honduras	Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos		Procuradora de la Mujer
México	Comisión Nacional de Derechos Humanos	32 entidades estatales y del distrito Federal	Varias visitadurias Programas: de Asuntos Indígenas. Permanente en Los Altos de Chiapas y Selva Lacandona, Migrantes, Personas con Discapacidad, Enfermos de VIH/SIDA y de la Tercera Edad. de la Mujer, la Niñez y la Familia
Nicaragua	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos		De la Niñez y la Adolescencia Procuraduría Especial de la Mujer; Procuraduría Especial de Pueblos Indígenas.
Panamá	Defensoría del Pueblo		Dirección de Quejas incluye familia y mujer; Dirección de Asuntos Ecológicos; de Asuntos Penitenciarios
Paraguay		Defensora Vecinal de la Ciudad de Asunción	

Perú	Defensor del Pueblo de Perú		Programa Especial de Comunidades Nativas; Defensoría Especializada en Derechos de la Mujer; Programa de Protección a las Poblaciones Afectadas por la Violencia Política; Adjuntía Discapacitados
Portugal	Proveedor de Justicia		
Puerto Rico	Defensor del Pueblo		
Venezuela	Defensoría del Pueblo		Oficina Especializada para Asuntos Indígenas
Principado de Andorra	Raondor del Ciutada		

Fuentes: Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Informes para el V Congreso de la FIO

Finalmente, un Acuerdo de Paz con verificación internacional incluyó explícitamente el tema de la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas y son cada vez más frecuentes las mesas de negociación y diálogo como mecanismos de atención de las demandas de los sectores más vulnerables, tradicionalmente discriminados de la vida pública.

Este rápido recuento de progresos no quiere ocultar los déficit, sino ponerlos en evidencia. Pero quiere también mostrar que las soluciones son posibles y que hay condiciones para impulsarlas.

## VI Algunas medidas para combatir la discriminación y la intolerancia

En veinte años de operaciones el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha consolidado una estrategia de promoción activa de los derechos humanos basada en la priorización de tres ejes temáticos y tres enfoques transversales. Los tres ejes temáticos son: educación en derechos humanos, acceso a la justicia, y participación política. Los tres enfoques transversales: la perspectiva de género, el reconocimiento de la diversidad étnica y la necesidad de la participación de la sociedad civil.

El énfasis de la estrategia respecto de los derechos a la educación en derechos humanos, el acceso a la justicia y la participación política está basado en la necesidad de subsanar las insuficiencias de la democracia en la región, sin abandonar la concepción sobre la integralidad de los derechos fundamentales y la necesidad de trabajar con un enfoque multidisciplinario.

La aplicación de los tres enfoques transversales significa el reconocimiento de la realidad regional y la oficialización de una postura que desde hace varios años permea las diferentes iniciativas surgidas en el seno del IIDH, a partir del principio rector de fortalecer la universalidad desde la especificidad y promover la igualdad desde la diversidad.

A partir de la estrategia indicada el IIDH está desarrollando un sistema de medición de progresos en los tres campos temáticos y desde las tres perspectivas antes señaladas. De los primeros hallazgos podemos anticipar algunas medidas que podrían tomar los gobiernos para promover el reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica y cultural, como un modo positivo de prevenir y combatir la discriminación. No pretendemos que los tres campos aludidos sean los más

importantes, ni que las medidas sugeridas sean las únicas que se pueden tomar. Sin embargo, el monitoreo sistemático de la problemática de los derechos humanos en la región, nos hacen pensar que se trata de campos críticos y de medidas posibles.

Estas recomendaciones deben entenderse en el contexto de un esfuerzo sistemático en favor del desarrollo con equidad y del perfeccionamiento de la democracia, dos factores claves para corregir la desigualdad.

## **1. Educar en los Derechos Humanos y para la tolerancia**

La persistencia de la discriminación como una actitud y una práctica arraigadas en las sociedades - independiente del estatuto legal de la cuestión y del nivel de desarrollo democrático del país- plantea la necesidad de priorizar la educación como una herramienta clave para erradicar los prejuicios y estereotipos que constituyen la base de la discriminación y la intolerancia.

La educación, a pesar de sus debilidades y deficiencias, continúa siendo el campo más general de intervención en la vida social y, aun frente a las tendencias emergentes a favor de la descentralización y privatización de la prestación de servicios, seguirá siendo un medio de realización de las políticas públicas en los países de la región. Este amplio alcance de la educación por supuesto es el mismo que ha servido, a lo largo del tiempo, para construir los estereotipos y alimentar los prejuicios, se trata ahora de usarlo para desmontarlos.

Ahora bien, una política educativa útil para combatir la discriminación debe fundarse en la transmisión de valores positivos capaces de reemplazar los prejuicios que la constituyen. Creemos que tales valores son fundamentalmente la equidad y la tolerancia ante las diferencias (étnicas, culturales, económicas, de género, sexuales, etc.); y que una educación que promueva la equidad y la tolerancia en nuestras sociedades debe incluir el desarrollo de dos ejes fundamentales, poco atendidos hasta ahora en la educación formal: los derechos humanos y la multiculturalidad.

Se proponen a continuación un conjunto de medidas prácticas que los gobiernos pueden poner en marcha de inmediato, aprovechando los programas de modernización y mejoramiento de la educación que se están ejecutando ahora mismo. El diseño e implantación de estas medidas deberá contar, por supuesto, con el concurso de las organizaciones de la sociedad civil, los educandos y sus familias y, sobretudo con los mismos maestros.

(a) En cuanto al sistema educativo formal en su conjunto:

Se investigue en qué medida el sistema educativo formal brinda igualdad de cobertura y de calidad en la educación sistemática a las poblaciones racial o étnicamente diversas del país -en América Latina, por ejemplo, a las poblaciones indígenas y afro-caribeñas. Esto supone analizar las condiciones reales de equidad en el acceso de estas poblaciones a la escuela pública, su permanencia en el sistema, y su egreso exitoso.

Si el anterior no fuera el caso, se introduzcan los correctivos necesarios para avanzar hacia la democratización y equidad del sistema educativo en relación con tales poblaciones.

(b) En cuanto al currículo explícito de la educación formal:

Se incorporen o refuercen contenidos concretos que presenten y valoricen el rasgo de multiculturalidad propio de las sociedades contemporáneas, y desnuden las prácticas de discriminación y sus nefastas consecuencias para la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Tal incorporación debería hacerse con un enfoque multifacético y multidisciplinario, incluyendo:

- *Visión filosófica:* El concepto de diversidad en la especie humana: visión dialéctica que integre la igualdad y las diferencias. Riqueza que aporta a la especie la interacción entre lo homogéneo (la dignidad y derechos comunes a todos los seres humanos por ser tales) y lo diverso (las múltiples diferencias entre los seres humanos). Concepto de “persona”.
- *Visión histórica-cultural:* Descripción y análisis de las manifestaciones concretas de diversidad en la historia y realidad actual del continente y del país: de distintos grupos étnicos / raciales, religiosos, de origen nacional –migrantes e inmigrantes-, etc.; su historia, sus aportes (económicos, socio-políticos, científicos, lingüísticos, culturales, etc.), su lengua, sus figuras y tradiciones más representativas, etc.
- *Visión de las prácticas sociales:* Explicitación y análisis de la discriminación, sus manifestaciones concretas y sus consecuencias. Análisis del prejuicio, los estereotipos, las fobias, los usos discriminatorios y peyorativos del lenguaje. Identificación y desmontaje de estas manifestaciones en la historia universal, continental y nacional. Estudio de ejemplos más dramáticos, por ejemplo: nazismo, apartheid, limpieza étnica, etc.

Se impartan orientaciones y lineamientos explícitos para el desarrollo metodológico de estos contenidos curriculares en las aulas escolares, en todos los grados del sistema.

(c) En cuanto al currículo oculto de la educación formal:

Se investiguen y monitoreen los valores, actitudes y conductas de interrelación cotidiana que se ponen en práctica en la vida diaria de las instituciones educativas.

Se impartan orientaciones claras a docentes, directores, estudiantes y personal de servicio de las instituciones escolares para prevenir o corregir manifestaciones discriminatorias en la vida diaria de la escuela (en aulas, en actividades extracurriculares, en los espacios de recreación, etc.).

(d) En cuanto a la formación de educadores

Se incorpore esta temática (en sus aspectos de contenidos y también de formación en valores y actitudes) en la capacitación regular para los educadores en servicio y directores de instituciones escolares que imparten o promueven los Ministerios de Educación.

Se promueva activamente que esta temática se incorpore en los programas de formación de educadores. Es decir, en los programas académicos universitarios o para-universitarios que forman maestros y profesores de cualquier nivel (primarios, medios o secundarios).

Se entre en diálogo con las asociaciones gremiales de educadores para que, en y desde su accionar sindical, promuevan el reconocimiento y valorización de la multiculturalidad y la prevención de prácticas educativas racistas o discriminatorias.

Se promueva la creación de especializaciones universitarias en educación multicultural.

(e) En cuanto a los materiales educativos:

Se examinen y monitoreen constantemente los contenidos de los textos escolares y otros materiales didácticos para detectar elementos explícita o sutilmente racistas o discriminatorios hacia algunos grupos raciales, étnicos o nacionales del país o continente —contemplando, por ejemplo, tanto lo dicho como lo no dicho; el lenguaje y las ilustraciones; los ejemplos y la proporcionalidad de la información que se brinda sobre cada grupo poblacional.

Si se detectan los elementos antes citados, se corrijan inmediatamente cuando los textos y materiales sean de responsabilidad oficial, y se denuncien públicamente cuando sean de responsabilidad privada.

Si hay ausencia o limitaciones de la visión multicultural en los textos escolares y otros materiales didácticos, se encare con prontitud la elaboración de nuevos textos o materiales complementarios oficiales que incorporen la temática no tratada o insuficientemente desarrollada.

(f) En cuanto a diversificar los programas educativos para atender poblaciones étnica y culturalmente diferentes:

Se encare o se fortalezca la educación bilingüe y bicultural (o multilingüe y multicultural, si es el caso) en el país o las regiones del país donde se habla más de una lengua, cualquiera sea el “estatus o prestigio social” que se le reconoce a la fecha.

Se promueva la formación de educadores bilingües y biculturales para esas regiones, favoreciendo especialmente la formación de educadores originarios de las propias razas o etnias que habitan esas regiones (por ejemplo afro-caribeños e indígenas en el caso de América Latina).

Se lleve adelante una política explícita de contratación y estímulos laborales para los educadores bilingües y biculturales, con énfasis en quienes provienen de las poblaciones destinatarias (afro-caribeños e indígenas).

Se promueva la edición de textos bilingües (o multilingües, si es el caso) para el país o las regiones bilingües / multilingües. Entre estos textos, incluir no solamente materiales didácticos sino también obras literarias de las poblaciones en cuestión.

## **2. Asegurar el acceso a la justicia para todos**

Lo mismo que la educación, la administración de justicia ha sido un instrumento reproductor de la discriminación, consagratorio de prejuicios y estereotipos. También es una función del Estado que, pese a su profunda crisis (del Estado y de la Justicia) permanecerá por mucho tiempo y constituye otro escenario privilegiado para el establecimiento de políticas públicas que contribuyan a combatir la discriminación y promover los derechos humanos.

Una política que contribuya a combatir la discriminación en esta materia y promover los derechos humanos será la que garantice el acceso a la justicia para todos sin distinción, y que contribuya con la autoridad de la jurisprudencia a depurar y enriquecer la legislación y con la severidad de la pena a reparar el daño y restablecer el equilibrio social.

Desde nuestro punto de vista el acceso a la justicia es un derecho humano fundamental, que al mismo tiempo vincula un conjunto de derechos específicos (como el debido proceso, la defensa, la presunción de inocencia) y asegura la custodia y la reclamabilidad de los demás derechos, así como la reparación de las violaciones. En el marco de la universalidad de los derechos humanos

y teniendo en cuenta la conveniencia de establecer estándares generales y principios procesales básicos, es preciso reconocer que el carácter diverso de nuestras sociedades y nuestras culturas requiere de sistemas permeables a las necesidades y modos de vida de importantes segmentos de población, que son tradicionalmente excluidos del acceso a la justicia y sobre quienes recaen las consecuencias de sus limitaciones y defectos.

Una investigación reciente sobre acceso a la justicia conducida por el IIDH en varios países de la región, (J. Thompson Coordinador: *Acceso a la Justicia y Equidad* ; IIDH y BID, San José, julio del 2000) ha puesto en evidencia la variedad y complejidad de los factores que conspiran contra el acceso equitativo a la justicia. Uno de estos factores es la persistencia de patrones discriminatorios en el funcionamiento de los sistemas de administración de justicia, que terminan marginando determinados segmentos de población (o a sus miembros) en razón de diferencias étnicas y culturales, el nivel económico, el género, la posición ocupacional, la nacionalidad y otras razones semejantes. Esta discriminación se traduce en una multitud de obstáculos e inequidades para el ejercicio del derecho a la justicia, al punto que representantes de estos pueblos y sectores de población han señalado que el sistema mismo - tal como está organizado - es discriminatorio y que esto agrava las debilidades y deficiencias más estructurales que afectan a esta función fundamental de la sociedad y del Estado.

Si bien las debilidades y deficiencias estructurales de la administración de justicia son muchas y muy graves y el sistema en su conjunto requiere modificaciones muy profundas, hay algunas medidas encaminadas a combatir la discriminación que afecta a los pueblos indígenas y afro-americanos, a otros sectores culturalmente diferentes y a aquellos en situaciones vulnerables como los migrantes y los desplazados. Estas medidas podrían tomarse al mismo tiempo que se impulsan programas de modernización y mejoramiento de la justicia en general y modificaciones de la legislación orgánica y procesal.

(a) En relación con la justiciabilidad de la discriminación misma

Se adopten las medidas legales y los procedimientos que penalicen claramente la discriminación y hagan efectivamente reclamables las transgresiones, tanto respecto de las personas o entidades directa o mayormente responsables, como respecto de aquellas con mejor capacidad para efectuar los cambios requeridos - los gobiernos, por ejemplo (International Human Rights Law Group: *La Consulta de Bellagio*, enero de 2000).

Se provea la infraestructura adecuada para manejar casos de discriminación, incluidos tribunales apropiados, servicios legales suficientes y bien capacitados, mecanismos para recopilar pruebas admisibles y otras medidas (Ibid).

Se promueva el uso de la justicia interamericana e internacional para ejercer derechos asegurados por instrumentos internacionales.

(b) En cuanto a los sistemas de administración de justicia

Se incorpore efectivamente el uso de las lenguas de los pueblos indígenas en los procedimientos judiciales en aquellas regiones donde éstas son habladas por una mayoría de la población y se asegure el concurso de traductores especializados cuando alguna de las partes lo requiera para una participación en condiciones de equidad. Esta medida debe acompañarse de una adecuada capacitación de los jueces y otros agentes que intervienen en los procesos, incluyendo los



servicios de defensa y procuración.

Se establezca y facilite la participación de las autoridades comunitarias y/o de especialistas como peritos cuando las causas envuelvan personas y prácticas culturales particulares que deben ser tomadas en cuenta. Esto se debe tomar en cuenta también para la aplicación de las penas.

Se creen y fortalezcan instancias locales de administración de justicia que puedan actuar con un mejor conocimiento de las tradiciones y costumbres de las comunidades étnica y culturalmente diferenciadas, incluyendo la capacidad de tales instancias para resolver conflictos por mediación y establecer sanciones y reparaciones de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos de que se trate.

(c) En cuanto a las prácticas procesales

Se privilegien formas procedimentales, como el juicio oral y la presencia de jurados, que respondan de mejor manera a las prácticas sociales y culturales prevalecientes en sociedades multiculturales.

Se promueva la recuperación y puesta en práctica de sistemas tradicionales de resolución de conflictos, y se adopten procedimientos que faciliten la incorporación de normas consuetudinarias tanto sustantivas como procesales.

(d) En cuanto a la procuración de justicia y los servicios legales

Se creen donde aun no existen y se fortalezcan las Defensorías, Procuradurías y Comisiones de Derechos Humanos y se establezcan a su interior oficinas especializadas para atender a poblaciones particularmente vulnerables y monitorear y prevenir la discriminación en el acceso a la justicia.

Se promueva el establecimiento de servicios de asistencia legal especializados para estos sectores.

Se promueva la formación de jueces, abogados y otros agentes capacitados para comprender la multiculturalidad.

Se debe considerar la incorporación de profesionales originarios de los pueblos indígenas y afro-americanos, de otras minorías, así como de un mayor número de mujeres, a la administración de justicia y los servicios legales en general.

### **3. Promover una democracia intercultural**

El mapa de la discriminación en América Latina y El Caribe es también el mapa de la desigualdad económica y la inequidad política; porque la discriminación es una cuestión ligada a la distribución de la riqueza y el ejercicio del poder, cuya práctica contribuye al mantenimiento de la exclusión social y la justifica.

Con algunas excepciones históricas y actuales en las que la discriminación racial y étnica opera como un instrumento en las competencias por el control económico y político, en la mayoría de los casos y singularmente en los países de la región, opera como un mecanismo de exclusión y subordinación de los sectores más pobres, lo cual a su vez la fortalece y la enraiza en intereses particulares y de grupo. Desde esta perspectiva podemos afirmar que la superación de la

discriminación es una función de la conquista de la equidad, en el sentido de que mientras mejores sean los índices de equidistribución (económica y política) menor será la incidencia de la discriminación.

Lo anterior implica una afirmación que es importante explicitar: la discriminación no es un signo de falta de desarrollo, es un signo de falta de equidad; dicho de otro modo, un desarrollo inequitativo no contribuye a erradicar la discriminación, sino que la agrava en la misma medida en que hace más profundas las brechas de la desigualdad.

Tal como lo ha propuesto recientemente la CEPAL al formular la estrategia de Transformación Productiva con Equidad (TPE), el desarrollo es un asunto ligado al crecimiento, pero también a la distribución y a "la integración social del sistema a través de una "ciudadanía moderna" y activa, que de cuenta, por un lado, de la diversidad y la multiculturalidad, y por otro, del pleno disfrute del derecho a desarrollar sus identidades propias a los distintos grupos sociales que componen el tejido social de la región" (A. Bello y M Rangel, op. cit). Tal "ciudadanía moderna" implica "... la existencia de actores sociales con posibilidades de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas, y el pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos. Sin ello resulta vano hablar de construcción de consenso, de sociedad integrada o de sistemas democráticos estables"(Ottone citado por Bello y Rangel; Ibid.).

Como lo señala el IIDH en una reflexión institucional (*Visión sobre los Derechos Humanos y la Democracia y sobre su Misión*; IIDH, San José, 1998), en las pasadas dos décadas las sociedades de la región han dado pasos muy importantes para derrotar el autoritarismo y recuperar el Estado de Derecho. Los logros más importantes son evidentemente el establecimiento de mecanismos electorales técnicamente adecuados y la emergencia de una cultura que condena el golpismo y la corrupción. Sin embargo estamos frente a una democracia que todavía es insuficiente porque, entre otras razones, es poco inclusiva de la diversidad social y cultural y no consigue evitar que se agrave cada día más la exclusión y la marginación social.

En nuestras sociedades signadas por la diversidad étnica y cultural, con una movilidad territorial (interna e internacional) crecientes y con graves fenómenos de desplazamiento en algunos países y regiones, hace falta una democracia más inclusiva, que garantice el derecho a la participación de los diferentes y por tanto combata la discriminación y contribuya a reducir la desigualdad; una democracia que se enriquezca con las perspectivas de la diversidad cultural.

Se trata entonces de desarrollar un modelo de democracia que efectivamente proteja los Derechos Humanos y promueva la participación de la sociedad como una poliarquía, esto es un sistema en el cual el poder esté distribuido y tal distribución tiene significado para todos los ciudadanos y ciudadanas, en tanto les permita ejercer los derechos a tomar parte en las decisiones que afectan a la colectividad, exigir la debida atención de sus demandas, participar en el control de la legalidad y del ejercicio de la autoridad (la rendición de cuentas), y organizarse y actuar autónomamente en tanto sociedad civil (Ibid.). Una democracia intercultural, basada en una política de Estado que contemple la perspectiva de género, de los pueblos indígenas y otras identidades culturales particulares, de los niños y de otros sectores vulnerables o relegados; más aun, dada la acumulación histórica de esta marginación una política democrática debería contener acciones afirmativas para contrarrestarla.

Se proponen seguidamente algunas medidas que se pueden tomar progresivamente para mejorar la democracia en sociedades multiculturales:

(a) En el campo de los regímenes electorales

Se perfeccionen los mecanismos de sufragio para asegurar que un mayor número de ciudadanos y ciudadanas puedan ejercitar el derecho al voto, con especial atención a los sectores que por razones culturales, lingüísticas, geográficas, experimentan mayores dificultades para hacerlo. Esto debe incluir soluciones adecuadas para los procesos de empadronamiento y credencialización.

Se establezcan y promuevan mecanismos electorales transparentes y medidas de control por parte de la sociedad civil, incluyendo la participación de los ciudadanos y los grupos locales y las organizaciones sociales representativas en actividades de control y seguimiento, así como una mayor presencia de representantes indígenas, afro-americanos y mujeres en los organismos electorales nacionales y locales, y en las casillas electorales.

Se rediseñen las circunscripciones electorales con miras a responder de mejor manera a la realidad étnica y cultural, medida que facilitará además la realización de acciones especializadas de promoción del voto y capacitación ciudadana, como por ejemplo mediante el uso de las lenguas indígenas de cada región.

Se estudie la pertinencia de habilitar sistemas de elección de autoridades locales según sus usos y costumbres.

(b) En los partidos y movimientos políticos

Se promueva una mayor participación de indígenas, afro-americanos, mujeres y otros sectores tradicionalmente marginados, en los partidos políticos; y se incluyan sus perspectivas políticas y culturales y sus iniciativas sectoriales en las plataformas de los institutos políticos.

Se estudie la pertinencia de establecer mínimos de participación de los sectores antes indicados en las candidaturas a puestos de elección popular auspiciadas por los partidos.

Se fomente y se respalde legalmente el desarrollo y participación de expresiones políticas locales y regionales, así como de organizaciones y movimientos sociales.

(c) En los programas y políticas de descentralización, gobernabilidad y desarrollo

Se identifiquen modelos de descentralización y autonomía que contribuyan a establecer unidades de gestión coincidentes con los territorios de los pueblos indígenas, las áreas de concentración de población afro americana y las expresiones locales de culturas y tradiciones particulares.

Se fortalezcan los gobiernos locales y se promueva una democracia más directa y participativa.

Se establezcan mecanismos institucionales de consulta de las medidas (legales, administrativas, de política) que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas y afro-americanos, a los territorios que estos ocupan y a los recursos naturales que les conciernen.

Se asegure que los programas y proyectos que involucren a pueblos o sectores étnica y culturalmente diferenciados sean formulados, ejecutados y evaluados con el concurso de sus organizaciones.

