Informe sobre la Discriminación en Iberoamérica 2008

Alejandro Becerra Gelover
Jorge Alfonso Torres Romero
Coordinadores

Septiembre 2008

Índice

7 **Mensaje del presidente de la RIOOD**

11 **La apuesta por la integración iberoamericana contra la discriminación**

13 **Presentación**

19 **Panorama general de la discriminación en Iberoamérica**

25 **El marco legal-institucional para el combate a la discriminación**

- Inclusión de cláusulas antidiscriminación
  - Las cláusulas semiabarcantes
  - Las cláusulas omniabarcantes
- Adopción de leyes reglamentarias
- Diseño institucional de los órganos de combate a la discriminación
  - El modelo del ombudsman
  - El modelo integral
  - El modelo sectorizado

89 **La instrumentación de políticas públicas de la no discriminación**

- El diagnóstico de la discriminación
- Planes o programas nacionales
- Medidas compensatorias
- El presupuesto del combate a la discriminación
- Programas educativos para la inclusión social y la no discriminación

123 El papel de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil en la lucha antidiscriminatoria

- Campañas de comunicación y observatorios de medios
- El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra la discriminación
- Marco y acciones de colaboración con organizaciones de la sociedad civil

135 Informe sobre organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil participantes en el Encuentro Iberoamericano contra la Discriminación

- Fondo Indígena
  - Diagnóstico sobre la situación de los pueblos indígenas
  - Combate a la discriminación a nivel regional. Propuestas y programas
- Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgéneros
  - Diagnóstico sobre la situación de la homofobia
  - Combate a la discriminación a nivel regional. Programas y vinculación con el sector gubernamental
- Foro Intereclesiástico Mexicano
- Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias

147 Avances y retos en Iberoamérica para prevenir y erradicar la discriminación

- Problemas y retos para combatir la discriminación en Iberoamérica
  - Marco legal
    - Cláusulas constitucionales
    - Leyes reglamentarias
  - Marco institucional
  - Políticas públicas

Campañas de medios y relación con organizaciones de la sociedad civil

Comentarios finales

155 Serie de datos sobre el avance legal e institucional en el combate a la discriminación en Iberoamérica

157 Anexos

183 Glosario de siglas

187 Índice de cuadros y recuadros

189 Referencias bibliográficas

Mensaje del presidente de la RIOOD

La Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD), creada en la ciudad de México en septiembre de 2007 en el marco del Encuentro Iberoamericano Desarrollo Social, Democracia y no Discriminación, constituye el primer esfuerzo internacional por impulsar y coordinar la atención institucional de todas las formas de discriminación entre nuestras sociedades desde una perspectiva regional.

El objetivo de la RIOOD se orienta a la construcción de vínculos de cooperación, comunicación y coordinación interinstitucional entre organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil de Iberoamérica que se encargan de prevenir la discriminación o de atender las consecuencias de este tipo de prácticas. En tal sentido, la relación virtuosa entre organismos públicos y organizaciones sociales complementa y enriquece la atención institucional hacia la discriminación con acciones conjuntas en toda la región. Sobre la base de esta relación, la Red busca contribuir a impulsar la creación de mejores condiciones en todos los ámbitos de la vida en sociedad, a fin de atender mejor esta problemática que desafortunadamente se encuentra profundamente arraigada en nuestras sociedades.

Una de las pretensiones centrales de la RIOOD es darle una mayor visibilidad al tema de la discriminación y a la urgente necesidad de hacer efectiva su atención institucional en toda la región como un elemento indispensable del progreso social y de la construcción democrática. En tal sentido, si queremos dimensionar el fenómeno que nos proponemos atender de manera regional debemos empezar por realizar diagnósticos lo más precisos posibles de la forma en que nuestros países están preparados en términos legales e institucionales para atender las distintas vertientes relacionadas con el tema de la discriminación. Si bien es cierto que la existencia de normas e instituciones no garantiza de manera inmediata ni en forma automática la eliminación de las distintas expresiones de la discriminación, también lo es que no podemos aspirar a combatir este flagelo si no contamos con los instrumentos institucionales adecuados para ello.

Con este telón de fondo, esta segunda versión del *Informe sobre la discriminación en Iberoamérica 2008* intenta acercarnos de manera más precisa al conocimiento

sobre la forma en que nuestros países están equipados institucionalmente para atender los problemas relacionados con la discriminación. El *Informe* es una coautoría de las instituciones públicas participantes de los distintos países de la región junto con los aportes efectuados por diversas organizaciones de la sociedad civil, por lo que da cuenta de los distintos enfoques que nuestros países han elegido para luchar contra la discriminación. En algunos casos se ha privilegiado el establecimiento de instituciones que atienden la discriminación en sus múltiples formas de expresión; en otros, las instituciones que atienden un solo tipo de discriminación. Asimismo, con el *Informe* se ponen de manifiesto aspectos importantes como la dependencia o independencia que nuestras instituciones guardan respecto al gobierno, lo que también permite ubicar su grado de independencia en cuanto a su actuación.

En suma, en el texto se encontrará una riqueza de experiencias, opiniones y formas de observar el problema de la discriminación, así como una gran variedad de medidas destinadas a prevenir o atender los efectos de este lastre que tiene presencia en todos los países de nuestra región. Sin embargo, el aporte más importante del *Informe* es su intento de ofrecernos una radiografía más acabada de la dimensión institucional existente en nuestros países y para atender, prevenir o combatir la discriminación. De ello se derivan las necesidades institucionales que debemos subsanar con miras a ser más eficientes en este gran reto de dimensiones globales.

Los miembros de la RIOOD sabemos que la coordinación institucional constituye un paso importante a fin de impulsar y aspirar a modificar la realidad que hoy enfrentamos en la región, marcada por condiciones estructurales y culturales de discriminación y exclusión. En una perspectiva de mediano plazo, deseamos contribuir con nuestro trabajo a posicionar el tema de la atención institucional de la discriminación por lo menos entre las 10 primeras prioridades de las agendas nacionales y de los organismos internacionales. El *Informe sobre la discriminación en Iberoamérica 2008* constituye tan sólo un granito de arena que esperamos coadyuve con este propósito.

En este esfuerzo, la Presidencia y la Secretaría Técnica de la RIOOD quieren hacer un amplio reconocimiento al trabajo realizado por Angie Rueda Castillo y Bibiana Gómez Muñoz en la sistematización de esta segunda versión del *Informe sobre la discriminación en Iberoamérica 2008*. Su experiencia académica y sus aportaciones fueron de gran valía para que el texto adquiriera la fisonomía y los contenidos que hoy se presentan.

Finalmente, la presentación de este volumen en la primera reunión ordinaria que los miembros de la riood celebramos en Buenos Aires, Argentina, se concibe como un modesto tributo de la Red en el marco de la conmemoración del 60 aniversario tanto de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* como de la *Declaración*

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como del 2008, que fue declarado como el Año Iberoamericano contra Todas las Formas de Discriminación por los jefes y jefas de Estado y de gobierno de Iberoamérica en la cumbre que celebraron durante el mes de noviembre de 2007 en Santiago de Chile.

Gilberto Rincón Gallardo y Meltis
Presidente de la Red Iberoamericana de Organismos
y Organizaciones contra la Discriminación

Buenos Aires, 2008

La apuesta por la integración iberoamericana contra la discriminación

En enero de 2007 tomó cuerpo la idea de consolidar un espacio de coordinación, cooperación y comunicación regional que diese respuesta a la notable ausencia de información sobre los quehaceres institucionales que en torno a la lucha contra el fenómeno de la discriminación se han venido generando en Latinoamérica y en la Península Ibérica. De ahí surgió la propuesta de reunir en México a instituciones que atendieran de manera cotidiana el tema en sus distintas vertientes y alcances, con el objetivo de intercambiar experiencias y crear sinergias a fin de contribuir a eliminar gradualmente la discriminación.

Un primer problema al cual nos enfrentamos fue el de reunir datos sobre este tipo de instituciones en la región, lo que dejaba clara la nula existencia de información básica al respecto, pero también mostraba la inequidad en la importancia dada al tema en las agendas políticas iberoamericanas. Una vez resuelto el asunto del directorio de instituciones, nos dimos a la tarea de crear el programa para un seminario que reuniera a las y los representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil, a fin de discutir las vicisitudes que se enfrentan a diario en nuestras naciones y buscar mecanismos compartidos de solución.

Un segundo problema a resolver fue el de conjuntar los temas que se presentaran como comunes a todas las instituciones convocadas, y ello con miras a alcanzar un espacio de discusión metódica. Las propuestas versaron sobre distintos temas, desde la ubicación de la discriminación como un delito en las constituciones y leyes locales hasta la atención en presupuestos en las distintas naciones. Finalmente, elaboramos un cuestionario básico con la intención de recuperar las experiencias institucionales de atención al fenómeno. Las respuestas que recibimos sirvieron de base para elaborar la primera versión del texto que el lector tiene en sus manos, mismo que fue presentado el 24 de septiembre de 2007 en la reunión de funcionarios de organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil iberoamericanas. Como un compromiso de la naciente Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD), las instituciones participantes acordaron enrique-

cer, en el transcurso del siguiente año, sus insumos nacionales, por lo que se obtuvo un documento con mayores elementos para el estudio del fenómeno discriminatorio.

El presente volumen es resultado del esfuerzo de muchas personas, las cuales ayudaron con sus conocimientos a generar información local sobre la discriminación en nuestra región. Este texto no hubiera sido posible sin las aportaciones de Wilfredo Chávez, Kathy América Gil, Augusto Prado, Yudy Torres Pérez, Carlos Parra, Álvaro Paniagua, Antonio Aguilar Martínez, María José Lubertino, María Rachid, Frank La Rue Lewy, Marco Antonio Curuchich, Gilberto Rincón Gallardo, José Luis Gutiérrez Espíndola, Rigoberto Mata, Rodolfo Prudente, Manuel de Jesús Campos Labrador, Natasha Velotti, Aníbal Miranda, Silvia Quinteros, Luis Pascoal, Palmira Rios, Gloria Careaga, Mercedes Vaca Toscano, Mateo Martínez, Regina Atalla, Matilde Ribeiro, Sergio Augusto, Karen Jiménez, María Elena Martínez Salgueiro y Manuel María Páez Monges.

Para la preparación de las dos versiones del *Informe sobre la discriminación en Iberoamérica* ha resultado de vital importancia el apoyo incondicional del personal de la Dirección General Adjunta de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación del Conapred de México, encabezado por José Luis Gutiérrez Espíndola, un decidido impulsor de la cultura de la no discriminación y cuya guía en el desarrollo de estos temas ha sido fundamental.

Asimismo, no podemos dejar de mencionar el trabajo profesional y minucioso de Angie Rueda Castillo y de Bibiana Gómez Muñoz, cuyo talento y conocimiento fueron definitivos en el buen logro de este documento.

Este documento es una prueba más de la suma de voluntades que buscan contribuir notablemente a resolver uno de los problemas más arraigados en nuestras sociedades: la discriminación.

Jorge Alfonso Torres Romero
Miembro de la Secretaría Técnica de la riood
y subdirector de Asuntos Internacionales del Conapred

Presentación

El *Informe sobre la discriminación en Iberoamérica 2008* tiene como propósito dar a conocer las experiencias que en los últimos 15 años han tenido los países de la región en la lucha contra la discriminación. Este *Informe* aborda la problemática de la discriminación desde una perspectiva legal e institucional, pues se centra en el papel de los órganos más representativos de la región en la prevención y erradicación de la discriminación, pero también habla de la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como promotoras y defensoras de los derechos humanos. De tal modo, el documento está concebido como un reflejo privilegiado sobre la situación de la discriminación a nivel regional.

Cabe resaltar que el *Informe* es producto de los esfuerzos de cooperación entre las naciones de Iberoamérica, pues surgió con el fin de constituirse como un instrumento de colaboración interinstitucional que permitiese proporcionar insumos informativos y conducir la definición, aplicación, monitoreo y evaluación de medidas orientadas a la lucha contra la discriminación.

Tal iniciativa de cooperación regional en la materia se ha venido observando desde 2004 con la realización de foros y encuentros internacionales. En septiembre de ese año tuvo lugar, en la ciudad de México, el *Foro Internacional sobre la no Discriminación. Los desafíos fiscales y judiciales de la implementación de leyes antidiscriminación en Latinoamérica y el Caribe,* organizado conjuntamente por el mexicano Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En dicha ocasión, una gama plural de expertos de 10 países discutieron los desafíos fiscales, económicos y judiciales que acompañan a la instrumentación de medidas legales a favor de la no discriminación. Dos años más tarde, en octubre de 2006, se organizó de nueva cuenta el Encuentro Internacional contra la Discriminación, al cual asistieron representantes de 13 países a fin de analizar el estado de la lucha contra la discriminación a partir del intercambio de experiencias exitosas relacionadas con la aplicación de legislaciones antidiscriminatorias, políticas públicas a favor de grupos en situación de vulnerabilidad e iniciativas institucionales encaminadas a eliminar las diversas formas de discriminación en el mundo.

Derivado de esta última reunión –y acorde con el seguimiento a los compromisos contraídos en la declaración del encuentro de 2006–, el Conapred convocó a organismos y organizaciones de Iberoamérica comprometidos con la lucha contra la discriminación a participar en el Encuentro Iberoamericano: Desarrollo Social, Democracia y no Discriminación*:* el Combate a la Discriminación en las Políticas de Desarrollo Humano y Social, que se realizó del 24 al 26 de septiembre de 2007 en la ciudad de México y tuvo como objetivo analizar el impacto negativo del fenómeno discriminatorio en el desarrollo y el alcance regional de los objetivos del milenio, planteados por la Organización de las Naciones Unidas (onu).

La importancia que tuvo este Encuentro de 2007 radica en sus propósitos. En primer lugar, se buscó intercambiar visiones y experiencias de prácticas institucionales en Iberoamérica sobre los avances y propuestas, así como las limitaciones que enfrenta la lucha contra la discriminación para cristalizar la igualdad de oportunidades y el disfrute y ejercicio pleno de los derechos de las personas. En segundo lugar, sirvió de plataforma para la conformación de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (riood), que integra tanto a organismos públicos de 16 países como a osc. Así, la riood se erige como una instancia fundamental en la cooperación para la lucha contra la discriminación en Iberoamérica, tal como lo establecieron los Estados integrantes en su conformación: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico y Uruguay, así como la Comunidad Andina, el Fondo Indígena, la Red Latinoamericana no Gubernamental de Asociaciones de Personas con Discapacidad, la Red de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans del Mercosur, la Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero, México Negro y el Foro Intereclesiástico Mexicano ac (véase recuadro 1).

Experiencias como ésta, tan novedosas como recientes, dan cuenta del camino que deberá seguir la cooperación internacional en la lucha contra la discriminación, pues pese a que existe una mayor conciencia sobre los impactos adversos propiciados ella, siguen siendo limitados los esfuerzos emprendidos por diferentes países para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias. En otras ocasiones, la falta de coordinación institucional e incluso de comunicación interinstitucional provoca que los esfuerzos que se vienen realizando en nuestros países para atender el fenómeno de la discriminación pasen desapercibidos o simplemente parezcan desarticulados. Desafortunadamente, y sin olvidar los avances observados, las políticas antidiscriminatorias no constituyen una política prioritaria para los países de Iberoamérica, lo que se refleja, por ejemplo, en la debilidad legal e institucional de los organismos encargados de su combate, particularmente en lo referente a los presupuestos insuficientes a fin

Recuadro 1

Miembros de la RIOOD	
País	Organismo público autónomo o unidad administrativa de gobierno
Argentina	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi)
Bolivia	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos Viceministerio de Trabajo, Desarrollo Laboral y Cooperativas del Ministerio de Justicia del Poder Ejecutivo
Brasil	Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR)
Chile	Departamento de Diversidad y no Discriminación del Ministerio Secretaría General de Gobierno
Colombia	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer Programa Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes de Costa Rica
El Salvador	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Ecuador	Consejo Nacional de Discapacidades (Conadis)
Guatemala	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos
México	Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED)
Panamá	Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (Senadis)
Paraguay	Defensoría del Pueblo
Perú	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes)
Portugal	Alto Comisionado para la Migración y el Diálogo Intercultural (ACIDI, IP)
Puerto Rico	Comisión de Derechos Civiles
Uruguay	Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Forma de Discriminación
Organismos internacionales	
Comunidad Andina, Foro Indígena	
OSC nacionales e internacionales	
Red Iberoamericana no Gubernamental de Asociaciones de Personas con Discapacidad (Riadis, Brasil) Red de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans del Mercosur Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero México Negro Foro Intereclesiástico Mexicano, AC	

de instrumentar acciones de antidiscriminación o al carácter fragmentado de las políticas públicas.

Es en este marco, precisamente, donde se inscribe la elaboración del *Informe sobre la discriminación en Iberoamérica*, pues sus objetivos están orientados a servir como documento base para la RIOOD, a fin de fortalecer la colaboración regional que permita avanzar conjuntamente en las tareas de la inclusión social y el desarrollo integral de las personas, así como para constituirse en un medio de conocimiento en la búsqueda de la construcción de un marco de colaboración interinstitucional y con organizaciones de la sociedad civil.

El *Informe* es un primer paso con vistas a profundizar en el conocimiento sobre la discriminación en las naciones de Iberoamérica, además de que aborda tanto los sustentos como las vías para combatirla. No se trata de un diagnóstico sociológico del fenómeno discriminatorio en sí mismo en nuestros países ni de sus diferentes modalidades ni manifestaciones o impactos socioeconómicos, culturales y políticos, aunque mucho contribuirá a este necesario propósito. Es, más bien, un acercamiento a la situación legal e institucional que prevalece en la región para atender este fenómeno.

Con base en la información proporcionada por los organismos públicos encargados del combate institucional a la discriminación, la perspectiva legal-institucional que respalda el *Informe* abarca aspectos relacionados con la inclusión constitucional y legal de cláusulas o disposiciones antidiscriminatorias, la implementación de políticas públicas, los presupuestos asignados al combate de la discriminación, la ejecución de programas educativos y campañas de comunicación, así como la relación que se guarda con las OSC.

A fin de lograr su objetivo, el *Informe* fue elaborado sobre la base de las respuestas proporcionadas en un cuestionario de 17 preguntas (véase anexo 1), enviado por el Conapred a las diversas instituciones responsables del combate a la discriminación en Iberoamérica, fueran éstas órganos autónomos o unidades administrativas de gobierno. Del mismo modo, se recoge la información proporcionada por las OSC participantes. El conjunto de las preguntas planteadas agrupa siete temas:

1. Diagnóstico
2. Estatus legal de la discriminación
3. Asignación de presupuesto nacional
4. Políticas públicas para el combate de la discriminación
5. La lucha contra la discriminación desde las OSC
6. Obstáculos para eliminar la desigualdad y la discriminación
7. La lucha institucional contra la discriminación a nivel regional

Dicha información fue recopilada y se organizó en tres ejes o niveles de análisis:

1) el marco legal-institucional,
2) la instrumentación de políticas públicas, y
3) el papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil, los cuales se consideran necesarios para la instrumentación de cualquier iniciativa o política contra la discriminación. Así pues, esta información se halla concentrada en 10 rubros sustantivos:

1. Marco legal-institucional	i. Cláusulas constitucionales ii. Leyes reglamentarias iii. Organismos
2. Instrumentación de políticas públicas	iv. Investigaciones y/o estudios de opinión (diagnóstico de la discriminación) v. Planes o programas nacionales vi. Acciones afirmativas y medidas compensatorias vii. Presupuesto viii. Programas educativos
3. Papel de los medios de comunicación y de las osc	ix. Campañas a través de medios x. Relación y participación de las osc

El *Informe sobre la discriminación en Iberoamérica 2008* analiza la situación general de la discriminación en la región, los rasgos institucionales de las políticas de combate a la misma, los avances observados y los retos que enfrentan las naciones iberoamericanas en condiciones de exclusión social sumamente marcadas. En su primer capítulo, aborda el panorama general de la discriminación en diversos países de América Latina y Portugal. Partiendo de un diagnóstico preliminar sobre la situación imperante en la región, el segundo capítulo analiza el marco legal-institucional existente en los países de la riood, a fin de identificar el diseño institucional que sustenta las acciones gubernamentales contra la discriminación. En su tercer apartado, el *Informe* se ocupa de un tema sustantivo para conocer el avance de la lucha antidiscriminatoria: la instrumentación de las políticas públicas encaminadas a dicho propósito. El papel de los medios de comunicación y de las osc como promotores y defensores de una cultura no discriminatoria –y, por lo tanto, generadora de nuevas concepciones favorables a la exigibilidad del derecho a la no discriminación– es abordado en el capítulo cuarto. Asimismo, por la importancia que tienen las osc y los organismos inter-

nacionales en el combate a las prácticas discriminatorias, en este capítulo está inserto el informe relativo a la visión, actuación y propuestas de los organismos internacionales y las osc que participaron en el Encuentro de 2007 que dio origen a la riood.

Todo ello, sin duda, servirá de base para analizar, en el último capítulo, los avances y las limitaciones que ha experimentado el combate a la discriminación en las naciones iberoamericanas. En él se abordan los retos que han identificado los propios países integrantes de la riood para ampliar las propuestas e iniciativas que mejoren las acciones de prevención y eliminación del fenómeno discriminatorio.

Desde una perspectiva regional, la revisión que presenta el *Informe* sobre las experiencias nacionales será sumamente provechosa a fin de identificar los patrones de institucionalización en la lucha antidiscriminatoria que permitan intensificar los esfuerzos encaminados al avance del desarrollo humano y la inclusión social en los países de Iberoamérica.

Panorama general de la discriminación en Iberoamérica

La discriminación es un fenómeno que genera múltiples consecuencias en la vida cotidiana de las personas, pues no sólo afecta a su interacción y/o participación en la sociedad, sino que puede impedir el acceso y el ejercicio plenos de sus derechos fundamentales. En 1948, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de la ONU consagró la igualdad de las personas sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Desde entonces, y respetando el espíritu de la propia *Declaración* acerca de promover y asegurar medidas progresivas de carácter nacional e internacional a favor de los derechos humanos y su aplicación, hemos observado significativos avances legales que procuran el cumplimiento del derecho a la no discriminación. No obstante, siguen existiendo manifestaciones muy extendidas de trato desigual entre las personas basadas en su género, pertenencia étnica, estado de salud, orientación sexual o edad, tan sólo por citar algunos ejemplos, que reflejan la discriminación y la exclusión social que prevalece en nuestros días alrededor del mundo.

Este trato discriminatorio surge como producto de actitudes de desprecio por un prejuicio o un estigma social cuyo efecto limita, coarta o suspende derechos y libertades de quienes la padecen. En tal contexto, a la discriminación hay que entenderla como una conducta –culturalmente fundada y sistemática y socialmente extendida– de desprecio social contra una persona o grupo de personas fundada en un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades, esto es, violar o menoscabar derechos y libertades fundamentales (Rodríguez Zepeda, 2004).

En Iberoamérica, de acuerdo con datos de algunas encuestas nacionales, se da una percepción generalizada en torno a la existencia de prácticas discriminatorias de trato diferenciado perjudicial o menos favorable hacia las personas por la preexistencia de estereotipos sociales o raciales, así como de muchos otros que provocan una subvaloración y subrepresentación de los individuos en actividades sociales, económicas, políticas y culturales. Como sucede en todo el mundo, la discriminación se

manifiesta en múltiples canales y limita el acceso a derechos básicos como la educación, la salud, el empleo, la igualdad o a vivir sin violencia.

Para la RIOOD –tal como lo estableció desde su creación en octubre de 2006–, deben condenarse las prácticas discriminatorias sustentadas en el racismo y/o prejuicios culturales por motivos de origen étnico o nacional, género, embarazo, edad, discapacidad, condición social, económica o de salud, aspecto físico, lengua, religión, creencia, opiniones políticas, orientaciones sexuales, identidad o expresión de sexo/género y/o estado civil como causas fundamentales de la fragmentación y exclusión social.

En esta concepción del fenómeno discriminatorio y de su combate han sido identificados grupos en situación de vulnerabilidad que necesitan una protección específica. Como muestra el recuadro 2, la discriminación puede afectar a diversos sectores de la sociedad que dan cuenta de lo extendido de las prácticas discriminatorias en la región, pues viejas prácticas se han combinado con formas nuevas afectando a un considerable número de la población, dada la existencia de determinados patrones de exclusión social que se conjugan con situaciones de precariedad económica.

Recuadro 2

Grupos vulnerables

1) mujeres;

2) niñas, niños y jóvenes;

3) migrantes;

4) refugiados y personas en situación de desplazamiento;

5) adultos y adultas mayores;

6) personas que viven con VIH-sida;

7) diversidad sexual (lesbianas, gay, bisexuales, transexuales y transgénero-LGBTT);

8) pueblos indígenas;

9) afrodescendientes;

10) grupos étnicos discriminados;

11) diversidad religiosa y de creencias;

12) personas con discapacidad, y

13) personas es situación de encierro y liberadas.

Es por ello que la lucha contra la discriminación debe comenzar por el reconocimiento del derecho a la no discriminación como un derecho humano, pues éste no sólo neutraliza los efectos perniciosos que las prácticas discriminatorias tienen sobre el goce y el ejercicio de los derechos humanos al codificar la adquisición de los mismos, sino que también establece las bases para la protección de grupos vulnerables que histórica, estructural o potencialmente pueden ser discriminados.

En las últimas dos décadas Iberoamérica ha vivido transformaciones significativas. En el orden político, las reglas de la democracia de acceso y distribución del poder han encontrado terreno fértil en la región. Sin embargo, la convivencia y la cohesión sociales suelen verse dañadas por los graves índices de desigualdad económica y social que imperan en nuestras sociedades.

Si bien el propósito de este *Informe* no consiste en presentar un diagnóstico detallado de indicadores de discriminación en Iberoamérica, puede decirse que existe una apreciación muy difundida de que la discriminación y la denegación de derechos por tal motivo es una realidad que vulnera la convivencia y la sobrevivencia de las personas. De acuerdo con cifras recientes de encuestas nacionales, el 84% de la población encuestada en Argentina, por ejemplo, considera que en su sociedad existen prácticas discriminatorias y quienes más las padecen son los migrantes, la gente sin recursos económicos, los gays, lesbianas y travestis, y las personas con sobrepeso (Inadi, 2006). Asimismo, en Guatemala, el 94.3% de la ciudadanía considera que existe racismo en la sociedad y que quienes más lo sufren son los indígenas (Prensa Libre, 2005).

Un 80% de mexicanos cree que las personas con discapacidad, los enfermos de VIH-sida, los indígenas, los ancianos, los homosexuales y las madres solteras tienen razón al sentirse discriminados (Sedesol, 2005). Por su parte, en Perú existe un amplio consenso en que los indígenas, los pobres, los homosexuales, las lesbianas y las personas con discapacidad ven fuertemente limitados sus derechos, mientras que los afroperuanos, las mujeres y mestizos ven limitado el ejercicio de sus derechos (Demus, 2005).

Del modo similar, en Portugal, más de dos tercios de los encuestados creen que se discrimina más por el origen étnico de las personas –el 77% considera una desventaja social ser gitano– o por ser discapacitado u homosexual (Comisión Europea, 2007). En Ecuador, el 62% de la población admite que existe racismo y discriminación hacia afroecuatorianos e indígenas (INEC, 2005), y en Brasil, el 17% declaró haberse sentido discriminado alguna vez por su color de piel, raza o etnia (Cieplan, 2007).

Los datos que arrojan estas encuestas nos hablan, efectivamente, de una percepción muy extendida de conductas discriminatorias en la región y de los efectos que pueden tener las prácticas de discriminación directa cuando una persona es tratada

de manera menos favorable que otra debido a su origen étnico o racial, su discapacidad, género, edad o preferencia sexual.

Un componente que frecuentemente acompaña estas prácticas y que agrava el efecto discriminatorio es la desigualdad socioeconómica y los elevados índices de pobreza que afectan a numerosos sectores sociales. Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) refieren que en el año 2006, el 36.5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza, mientras que la extrema pobreza o indigencia alcanzaba a un 13.4%, lo que suma 194 millones de pobres, de los cuales 71 millones eran indigentes (CEPAL, 2007).

La pobreza se ha convertido en un factor directo de discriminación. En Brasil, por ejemplo, el 25% de los entrevistados señaló sentirse rechazado por su condición económica de pobreza, al igual que el 14% en Guatemala, el 13% en Chile y en Colombia (Cieplan, 2007), y el 45% en Perú (Demus, 2005). Asimismo, el 19.4% de los mexicanos considera que no se respetan sus derechos por no tener dinero (Sedesol, 2005), mientras que en Argentina, el 88.4% estima que los sectores populares son fuertemente discriminados (Inadi, 2006).

No obstante, es en el espacio laboral donde parece ejercerse una discriminación mayor que en otras esferas de la vida social. En México, el 69.8% cree que no se respetan sus derechos laborales debido a su edad, el 57.7% lo piensa por su preferencia sexual, el 49.6% por su discapacidad y el 43.8% por su género. En Argentina, después de los boliches bailables (79.7%), es en las empresas donde se observa más discriminación, de acuerdo con el 74.9% de los encuestados.

Como puede observarse, la discriminación es capaz de afectar de muy diversas maneras a las personas. En nuestra región existe una discriminación que históricamente ha dañado a grupos indígenas, afrodescendientes, a las mujeres y a las personas discapacitadas. Y ha sido precisamente esta condición de vulnerabilidad la que ha impulsado la suscripción de numerosos acuerdos internacionales y regionales en busca del mejoramiento de las condiciones de acceso a los derechos humanos de estos grupos vulnerables (como se verá en el capítulo siguiente).

A pesar del avance jurídico internacional y la transformación de leyes y políticas al interior de los países a favor de dichos sectores sigue persistiendo un trato discriminatorio para estos grupos que, en la actualidad, se conjuga con la reproducción de prácticas de aislamiento y denegación de derechos a grupos que, ya sea por razones de movilidad social en condiciones económicas asimétricas, como aquellos que se ven obligados a migrar hacia otros países, o bien, de aquellos que ejercen su identidad sexual, como los LGBTT, por ejemplo, los coloca en situaciones de vulnerabilidad y en ocasiones de extrema vulnerabilidad, al tiempo que socava las bases de la convivencia

social de toda sociedad democrática y plural. Ciertamente, fenómenos como el aumento de la pobreza y de la brecha de la desigualdad social, la migración internacional o el deseo de asumir una identidad sexual no convencional van acompañados de nuevas formas de discriminación, intolerancia, racismo y xenofobia.

Paralelamente a esta valoración generalizada sobre los patrones y las prácticas de la discriminación en Iberoamérica existe un amplio sector de la población que cree que deben instaurarse medidas que resuelvan las disparidades en el trato social de los grupos vulnerables, así como programas de protección específica y de combate a la discriminación a fin de garantizar condiciones de igualdad y de respeto para todas las personas. En los casos de Argentina y México –que son con los que se cuenta con mayor información–, 71.3% de los argentinos considera que la discriminación se debe a la falta de educación de la gente y 47.3% sabe que consiste en la violación de los derechos humanos (Inadi, 2006). Por su parte, 80.4% de los encuestados en México cree que disminuir la discriminación es tan importante como reducir la pobreza. En el mismo sentido, la sociedad mexicana considera que deben mejorarse las condiciones de acceso al trabajo de las personas con discapacidad, de las mujeres, de los adultos mayores y de los indígenas, además de asegurar la igualdad de trato entre hombres y mujeres y el respeto por la preferencia sexual o las culturas de los pueblos indígenas (Sedesol, 2005).

Lo anterior, por supuesto, es una muestra de la creciente concientización sobre el fenómeno discriminatorio y sus efectos en la vida cotidiana de las personas, pero aún falta mucho para crear una verdadera cultura del derecho a la no discriminación con objeto de garantizar la plena inclusión de las personas en la sociedad.

En Iberoamérica, las dos últimas décadas han atestiguado profundos cambios en la vida política y la calidad de la convivencia democrática de nuestras sociedades. En el mismo periodo, también se ha observado una importante inclusión de instrumentos legales e institucionales en nuestros países destinados a combatir la discriminación, pero se trata en realidad de una tarea reciente que necesita ser promovida, fortalecida y consolidada.

Frente a tal reto, se vuelve necesaria una mayor sistematización legal del derecho a la no discriminación en los marcos jurídicos, la instrumentación eficaz de políticas públicas en favor de la igualdad y la protección de grupos vulnerables, la transformación de los valores y la educación para una convivencia plural y democrática, la concurrencia de los medios de comunicación en el combate de estereotipos discriminatorios, la participación de las osc en la promoción y el combate de la discriminación, y la cooperación institucional de los países integrantes de la riood para la eliminación de toda práctica discriminatoria en Iberoamérica.

El marco legal-institucional para el combate a la discriminación

El combate a la discriminación requiere que los gobiernos y la sociedad en su conjunto reconozcan la dimensión del fenómeno discriminatorio y las secuelas negativas que genera en la vida diaria de los individuos. Este reconocimiento sobre las causas y los efectos del fenómeno constituye sin duda el primer paso para la introducción de medidas legales y de políticas encaminadas a asegurar el ejercicio pleno de los derechos de miles de personas afectadas por prácticas discriminatorias.

En las sociedades de Iberoamérica, la percepción sobre la discriminación se halla muy extendida. El carácter estructural del fenómeno discriminatorio, conjugado con altos índices de pobreza y desigualdad social, refleja una realidad que necesita una intervención eficaz y constante por parte del Estado a fin de revertir las desventajas y aumentar las posibilidades de desarrollo de las personas o grupos de personas que, tanto históricamente como en la actualidad, han sido y son objeto de actos discriminatorios.

Desde hace dos décadas, pero particularmente en el último decenio, los países de la región han reconocido la discriminación como un problema grave que afecta a la cohesión social y vulnera la adquisición de derechos básicos. Todos los países integrantes de la riood cuentan con cláusulas constitucionales o leyes contra la discriminación que reconocen la igualdad de derechos de todas las personas, la protección a grupos vulnerables, la adopción de medidas para grupos discriminados y/o la prohibición y sanción de actos discriminatorios. Del mismo modo, la mayoría de ellos han firmado y ratificado tratados internacionales de derechos humanos que incluyen cláusulas antidiscriminatorias y han adoptado (para su derecho interno) el derecho internacional de los derechos humanos (véase cuadro 1). Cabe señalar que en este proceso de transformación jurídica a favor de la igualdad de oportunidades y de trato resulta primordial la correspondencia con el derecho internacional de los derechos humanos, pues éste tiene la capacidad intrínseca de regir no sólo las relaciones entre los Estados sino las que se observan dentro de ellos (Henderson, 2004).

Cuadro 1

Ratificación de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos que contienen cláusulas antidiscriminatorias

	Sistema de Naciones Unidas										Sistema interamericano	
País	CERD	CCPR	CCPR-OP[1]	CESCR	CEDAW	CEDAW-OP	CRC	C169	ICRMW[1]	CRPD[2]	CIPSEVM	CIEDPD
Argentina	4-06-69	8-11-86	8-11-86	8-11-86	14-08-85	28-02-00	3-01-91	2000	23-02-07	----------	9-04-96	28-09-00
Bolivia	22-10-70	12-11-82	12-11-82	12-11-82	8-07-90	22-12-00	25-07-90	1991	16-10-00	----------	26-10-94	27-02-03
Brasil	4-06-69	24-04-92	---------	24-04-92	2-03-84	28-09-02	24-10-90	2002	----------	----------	16-11-95	17-07-01
Chile	19-11-71	23-03-76	28-08-92	3-01-76	6-01-90	10-12-99	12-09-90	------	21-03-05	----------	24-10-96	4-12-01
Colombia	2-10-81	23-03-76	23-03-76	3-01-76	18-02-82	10-12-99	27-02-91	1991	24-05-95	----------	3-10-96	4-12-03
Costa Rica	4-01-69	23-03-76	23-03-76	3-01-76	4-05-86	20-12-01	20-09-90	1993	----------	----------	5-07-95	8-12-99
Ecuador	4-01-69	23-03-76	23-03-76	3-01-76	9-12-81	5-05-02	2-09-90	1998	5-02-02	3-04-08	30-06-95	1-03-04
El Salvador	30-12-79	29-02-80	6-09-95	29-02-80	18-09-81	4-04-01	2-09-90	------	14-03-03	14-12-07	13-11-95	15-01-02
Guatemala	17-02-83	5-08-92	28-02-01	19-08-88	11-09-82	9-08-02	2-09-90	1996	14-03-03	----------	4-01-95	8-08-02
México	22-03-75	23-06-81	15-06-02	23-06-81	3-09-81	15-06-02	21-10-90	1990	8-03-99	17-12-07	19-06-98	6-12-00
Panamá	4-06-69	8-06-77	8-06-77	8-06-77	28-11-81	9-08-01	11-01-91	------	----------	7-08-07	26-04-95	24-01-01
Paraguay	17-09-03	10-09-92	10-04-95	10-09-92	6-05-87	14-08-01	25-10-90	1993	13-09-00	----------	29-09-95	28-06-02
Perú	29-10-71	28-07-78	3-01-81	28-07-78	13-10-82	9-071	4-10-90	1994	14-09-05	30-01-08	2-04-96	10-07-01
Portugal	23-09-82	15-09-78	3-08-83	31-10-78	3-09-81	26-07-02	21-10-90	------	----------	----------		
Uruguay	4-01-69	23-03-76	23-03-76	3-01-76	8-11-81	26-10-01	20-12-90	------	15-02-01	----------	4-01-96	24-05-01

[1] Adhesión.

[2] En la misma fecha, los países ratificaron el Protocolo de la Convención.

Sistema de Naciones Unidas

CERD: Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

CCPR: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

CCPR-OP1: Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

CESCR: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

CEDAW: Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

CEDAW-OP: Protocolo Facultativo de la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

CRC: Convención sobre los Derechos del Niño.

C169: Convenio de la Organización Internacional del Trabajo 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

ICRMW: Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

CRPD: Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Sistema Interamericano

CIPSEVM: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

CIEDPD: Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Inclusión de cláusulas antidiscriminación en el ordenamiento jurídico nacional

La introducción del derecho a la no discriminación como un derecho humano tanto en instrumentos jurídicos internacionales como en textos constitucionales nacionales representa un avance muy significativo en el combate y la prevención de la discriminación, pues tal sistematización jurídico-legal sienta las bases para que los Estados reconozcan y garanticen los derechos fundamentales y amplíen las oportunidades de vida de las personas. Del mismo modo, el carácter progresivo de este derecho estimula la protección especial a individuos y grupos de personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y que son objeto (o pueden serlo) de prácticas y actos discriminatorios, así como de violación de sus derechos básicos por su pertenencia a un grupo específico.

En todas las constituciones de los países participantes en la riood existe un reconocimiento tácito del principio a la igualdad a partir de la inclusión de cláusulas de igualdad formal que garantizan a todas las personas la igualdad *ante la ley o en la ley,*[1] y es reconocida la ampliación de derechos a fin de alcanzar la igualdad de oportunidades. Del mismo modo, son incluidas algunas disposiciones de igualdad material mediante las cuales los Estados se comprometen a promover y desplegar políticas públicas encaminadas a combatir la discriminación, compensando, así, las situaciones de desventaja que reducen o cancelan las oportunidades de participación de las personas y los grupos vulnerables.

De manera taxativa, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal y Puerto Rico incluyen disposiciones y/o cláusulas antidiscriminación en sus ordenamientos constitucionales, ya sea desde una perspectiva *semiabarcante* o desde otra *omniabarcante.* Esta categorización se refiere, básicamente, al listado de discriminaciones prohibidas o se combatidas constitucionalmente.

Una cláusula de tipo semiabarcante establece la igualdad entre los individuos ante la ley y medidas de equiparación de derechos. Aunque en estas cláusulas no es tan amplio el listado de rasgos sobre el mandato de la no discriminación, la amplitud que puede acompañar al establecimiento de igualdad formal es susceptible de generar

[1] La igualdad *ante la ley* se relaciona con la aplicación igual de las normas a todas las personas, donde no hay ventajas ni desventajas, ya que tienen las mismas oportunidades frente a las normas. Por su parte, la igualdad *en la ley* implica la obligación del legislador de incluir el principio de igualdad constitucionalmente establecido en el contenido de la norma (Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, CCED, 2001: 193-194).

una actividad hermenéutica muy generosa en cuanto a la tutela contra la discriminación, particularmente si los encargados de aplicar la ley siguen principios como el *pro homine* (Carbonell, 2004: 9-28). Por su parte, una cláusula omniabarcante enumera un catálogo amplio de personas o grupos de personas protegidos constitucionalmente, y explícitamente amplía, reconoce y protege derechos a un número mayor de personas por su especificidad de pertenencia a un grupo vulnerable.

En algunos casos, es reconocido de manera expresa el derecho a la no discriminación como un derecho humano constitucionalizado. Así sucede en los ordenamientos de México, Ecuador, Panamá o Colombia, por ejemplo. Si no existe alguna cláusula manifiesta que prohíba la discriminación, se cuenta con un articulado que busca asegurar la participación de las personas en condiciones de igualdad de oportunidades a través de una cláusula de igualdad formal, como sucede en Chile y Uruguay. Muchas veces, cuando las constituciones no hacen referencias expresas a la no discriminación, son la doctrina y la jurisprudencia nacional las que la entiende y aceptan (Henderson, 2004: 40).

Las cláusulas semiabarcantes

En el caso de Argentina, la *Constitución* de 1994 contiene diversas disposiciones que establecen la igualdad entre las y los habitantes de ese país, incluyendo a los extranjeros que allí residen (artículos 16 y 20). En cuanto a estipulaciones antidiscriminatorias, están incluidas desde la perspectiva semiabarcante y son establecidas en materia de derecho de amparo contra cualquier forma de discriminación (artículo 43); derechos políticos y acceso igualitario entre hombres y mujeres a cargos electivos mediante el reconocimiento de acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral (artículo 37); sanción de leyes de educación para promover valores democráticos y la igualdad de oportunidades sin discriminación alguna (artículo 75, inciso 19); y legislación y promoción de medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, así como el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes, particularmente, respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad (artículo 75, inciso 23).

Además, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ido delineando a través de los años ciertas pautas aplicables a casos de discriminación que consideran lo siguiente: a) la igualdad implica tratar del mismo modo a quienes se encuentran en iguales condiciones; b) de esto resulta la prohibición de aplicar excepciones o privilegios a algunas personas, excluyendo a otras que se encuentran en

iguales situaciones; c) la regla de igualdad no es absoluta, ni obliga a no tener en cuenta la diversidad, sino que la prohibición está dirigida a evitar distinciones arbitrarias u hostiles, y d) en consecuencia, el parámetro para determinar la presencia de igualdad es la razonabilidad.

Por su parte, el artículo 3 de la *Constitución de El Salvador* establece la igualdad de todas las personas ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones basadas en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión. Tampoco se reconocen empleos ni privilegios hereditarios. Queda determinada la prohibición de la discriminación en el ámbito laboral cuando en una misma empresa o establecimiento y en idénticas circunstancias, a trabajo igual debe corresponder igual remuneración al trabajador, cualquiera que sea su sexo, raza, credo o nacionalidad (artículo 38). Asimismo, en su artículo 58 se lee: "Ningún establecimiento de educación podrá negarse a admitir alumnos por motivos de la naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores, ni por diferencias sociales, religiosas, raciales o políticas".

El Salvador también posee un sistema jurídico que adopta la legislación internacional en su ordenamiento interno. De tal modo, los tratados internacionales celebrados constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de la *Constitución.* En esta tendencia legal, queda establecido que la ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente. En caso de conflicto entre el tratado y la ley prevalecerá el primero (artículo 144).

En el caso de Chile, la *Constitución* no contiene una cláusula explícita contra la discriminación, pero reconoce que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, así como el deber del Estado a asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (artículo 1). Por otro lado, el inciso 2 del artículo 19 declara la igualdad de las personas ante la ley (también entre el hombre y la mujer). Además, la *Constitución* establece el respeto y la promoción de los derechos contenidos en los tratados internacionales vigentes ratificados por Chile.

De la misma manera, el texto constitucional de Uruguay no contiene una cláusula explícita de no discriminación, aunque reconoce en su artículo 8 la igualdad de las personas ante la ley, sin distinción entre ellas más que la de los talentos y las virtudes. Pero como se verá en el siguiente apartado, cuenta con una extensa ley reglamentaria sobre el derecho a la no discriminación.

Las cláusulas omniabarcantes

La *Constitución de Bolivia* de 2004 no prohíbe de manera expresa la discriminación, pero reconoce, en su artículo 6, derechos y garantías a las personas sin distinción de

raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social u otra cualquiera. Al respecto, vale la pena señalar que el texto constitucional de 2007, que deberá ser sometido a referéndum en el segundo semestre de 2008, cuenta con una cláusula antidiscriminación omniabarcante que sanciona y prohíbe las prácticas discriminatorias por sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de educación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo u otras que menoscaben los derechos de las personas. Asimismo, incluye amplias disposiciones de combate a la discriminación sobre los derechos de la niñez, la adolescencia y la juventud, de las mujeres, de las personas adultas mayores, de las personas con discapacidad y de las personas privadas de libertad, así como de los pueblos indígenas.

Por su parte, la *Constitución de Brasil* reconoce en su artículo 5 el principio de igualdad ante la ley sin distinción de ninguna naturaleza, y garantiza a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad de los derechos a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad. En este sentido, el ordenamiento jurídico de Brasil castiga cualquier discriminación que atente contra los derechos y libertades fundamentales, así como también considera un crimen imprescriptible y sin derecho a fianza y con pena de reclusión la práctica del racismo. El artículo 3, por otro lado, establece entre sus objetivos fundamentales la promoción del bienestar de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, edad o cualquier otra forma de discriminación.

Por su parte, el texto constitucional ecuatoriano contiene considerables disposiciones contra prácticas y actos discriminatorios. Sus artículos 3 y 16 señalan como deber del Estado asegurar la vigencia y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En el mismo sentido, los artículos 17 y 18 garantizan a todos los habitantes de Ecuador, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos humanos establecidos en la *Constitución* y en los instrumentos internacionales vigentes, señalando la adopción de programa y planes para que estos derechos se hagan efectivos, así como la aplicabilidad de los tratados internacionales en los tribunales nacionales.

Existe en el artículo 23 una cláusula omniabarcante antidiscriminatoria que garantiza la igualdad ante la ley y el trato igualitario de todas las personas en sus derechos, libertades y oportunidades sin discriminación alguna en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad o diferencia de cualquier otra índole. Al mismo tiempo, quedan prohibidos la esclavitud, la servidumbre y el tráfico de seres humanos.

La *Constitución* también establece medidas de protección especial y de no discriminación hacia sectores vulnerables, como las mujeres, los niños y adolescentes, las personas con discapacidad, las personas que adolecen de enfermedades catastróficas y los adultos de la tercera edad (artículos 36, 47, 50). Asimismo, reconoce y garantiza los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos (artículos 84 y 85).

En Costa Rica, la discriminación está prohibida por mandato constitucional. En su artículo 33, la *Constitución* establece la igualdad ante la ley de todas las personas y se prohíbe la práctica de discriminación alguna contraria a la dignidad humana. Existen otras disposiciones encaminadas a erradicar las prácticas discriminatorias, como las estipuladas en el artículo 51 sobre la protección especial por parte del Estado a la familia, particularmente a la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido, y la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos sin discriminación de género, señalada en el artículo 95, inciso 8.

En México, en agosto de 2001 se realizó una reforma constitucional que incorporó el derecho a la no discriminación como un derecho fundamental, a través de la adición de un tercer párrafo al artículo 1 de la *Constitución*. Con ello se incorporó una cláusula de igualdad formal que establece la prohibición expresa de cualquier forma de discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas. Asimismo, está prohibida la esclavitud. Los primeros veintinueve artículos del cuerpo constitucional hablan de las garantías individuales que gozan todos los mexicanos y que aseguran que la igualdad jurídica deba traducirse a igualdad de oportunidades. Con esta reforma, adicionalmente fueron modificados otros artículos relativos al reconocimiento de derechos, como los de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como los de la niñez.

Por su parte, Colombia presenta una amplia constitucionalización del derecho a la no discriminación. En el artículo 13 se establece la prohibición de la discriminación, al señalar que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, que recibirán la misma protección y trato de las autoridades y que gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. En el mismo sentido, incorpora las obligaciones del Estado a fin de garantizar el derecho a la igualdad, que son: promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva; adoptar las medidas en favor de grupos discriminados o marginados y proteger espe-

cialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta; y sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. El artículo 16 establece el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues todos los seres humanos tienen derecho al libre desarrollo de aquélla sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y, el orden jurídico. Es importante señalar que la *Constitución,* en diferentes artículos, incorpora disposiciones específicas en beneficio de algunos individuos y grupos poblacionales históricamente discriminados como son los grupos indígenas, los afrocolombianos y raizales, los niños y adolescentes, los adultos mayores, las mujeres y las personas con discapacidad.

Recuadro 3

Atención especial y protección a grupos vulnerables en Colombia	
Grupos	
Indígenas	En 18 de sus artículos, la *Constitución* consagra en forma directa los derechos en favor de estos pueblos, los cuales se relacionan con: 1) la protección a la diversidad étnica y cultural (artículo 7); 2) las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son lenguas oficiales en sus territorios, ya que la enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe (artículo 10); 3) las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63); 4) el derecho a la formación de los grupos étnicos que respete y desarrolle su identidad cultural (artículo 68); 5) la participación de los indígenas en la vida política de la Nación (artículo 171); 6) las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la *Constitución* y leyes de la República (artículo 246); 7) son entidades territoriales los departamentos [...] y los territorios indígenas; participación de los resguardos indígenas, considerados por la ley como municipios, en los ingresos corrientes de la Nación (artículo 287) [...] Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable (artículo 329) y [...] los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: 1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. 4. Percibir y distribuir sus recursos. 5. Velar por la preservación de los recursos naturales. 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional. 8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y 9. Las que les señalen la *Constitución* y la ley (artículo 330).
Afrocolombianos y raizales (población residente de San Andrés y Providencia)	El artículo 310 determina la posibilidad de establecer un régimen especial, entre otros con el propósito de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago. Sobre el grupo poblacional afrocolombiano, la *Cons-titución* en su artículo transitorio 55, ordena la expedición de una ley para reconocer a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva y la protección de su identidad cultural y el fomento a su desarrollo económico y social.

Grupos	
Niños y adolescentes	La *Constitución* reconoce en su artículo 44 la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás. Además hace explícitos derechos como son la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño. En el artículo 45, el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.
Adultos mayores	El artículo 46 señala que el Estado garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario a las personas en situación de indigencia, con especial atención a las personas de la tercera edad.
Mujeres	Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas (artículo 17). Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública (artículo 40). Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes (artículo 42). La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado (artículo 43). Se impone un enfoque de género en el *Estatuto del Trabajo* (artículo 53).
Personas con discapacidad	El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran (artículo 47). El Estado debe [...] garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud (artículo 54). La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado (artículo 67).

Asimismo, la jurisprudencia nacional ejercida por la Corte Constitucional colombiana ha definido al acto discriminatorio como:

> La conducta, actitud o trato que pretende -consciente o inconscientemente- anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trae como resultado la violación de sus derechos fundamentales. Constituye un acto discriminatorio, el trato desigual e injustificado que, por lo común, se presenta en el lenguaje de las normas o en las prácticas institucionales o sociales, de forma generalizada, hasta confundirse con la institucionalidad misma, o con el modo de vida de la comunidad, siendo contrario a los valores constitucionales de la dignidad humana y la igualdad, por imponer una carga, no exigible jurídica ni moralmente, a la persona (Corte Constitucional, Sentencia T-098-1994. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz).

Recuadro 4

Casos de jurispruidencia sobre discriminación en Colombia

La Corte Constitucional ha reconocido el derecho al trato preferente a sujetos y grupos poblacionales en situación especial de indefensión, como por ejemplo, la población internamente desplazada por el conflicto armado interno (sentencia T-025-2004), las personas privadas de la libertad (sentencia T-273-1993) y la población que enfrenta situación de riesgo extraordinario contra sus derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad personales (sentencia T-719-2003) o a grupos de población tradicionalmente discriminados como las personas con distinta orientación sexual (sentencia T-268-2000).

En la sentencia C-345 de 1996 se dispone que los elementos del derecho de igualdad son los siguientes: a) un principio general según el cual, todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades; b) la prohibición de establecer discriminaciones; c) el deber del Estado de promover condiciones para lograr que la igualdad sea real y efectiva para todas las personas; d) la posibilidad de conceder ventajas o prerrogativas en favor de grupos disminuidos o marginados; e) una especial protección en favor de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y f) la sanción de abusos y maltratos que se cometan contra personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Sobre la población indígena, la Corte ha establecido que el derecho a la propiedad colectiva sobre la tierra habitada por la comunidad tiene carácter de derecho fundamental de los pueblos indígenas. El texto constitucional ha concretado este derecho en

cuatro preceptos diferentes: derecho a que cada comunidad tenga su propio territorio, derecho a la división de los resguardos, derecho a la unificación de los resguardos y derecho de exclusión del territorio indígena, lo que ha quedado asentado en las sentencias T-567-1992, T-188-1993, T-652-1998, T-257-1993, SU-510-1998, T-652-1998, T-405-1993 y SU-039-1997. El derecho a la igualdad material de las comunidades indígenas, esto es, al acceso a las prestaciones del Estado cuando se encuentren como comunidad en situaciones de debilidad manifiesta. (FRASE SIN SENTIDO POR SÍ SOLA) Entre estas prestaciones se incluye la educación, derecho protegido en las sentencias T-007-1995 y T-717-1996 y el derecho a la protección de la salud a comunidades en situación de debilidad manifiesta, protegido en las sentencias T-342-1994, T-007-1995 y T- 652-1998.

La Corte Constitucional también ha reconocido la necesidad de brindar protección legal a las parejas del mismo sexo. En la sentencia C-075-2007 se señaló:

> La jurisprudencia constitucional en Colombia, tanto en decisiones de tutela como de constitucionalidad, ha señalado que los homosexuales han sido un grupo tradicionalmente discriminado, pero que a la luz del ordenamiento superior toda diferencia de trato fundada en la orientación sexual de una persona se presume inconstitucional y se encuentra sometida a un control constitucional estricto. En ese contexto se ha señalado que dentro del ámbito de la autonomía personal, la diversidad sexual está claramente protegida por la Constitución, precisamente porque la Carta, sin duda alguna, aspira a ser un marco jurídico en el cual puedan `coexistir las más diversas formas de vida humana.

Asimismo, ha reconocido el derecho al acceso de las parejas del mismo sexo al régimen de protección en salud (sentencia C-811-2007) y como beneficiarias de la pensión de sobrevivientes (sentencia C-336-2008).

Guatemala cuenta con un sistema jurídico en el cual los ordenamientos interno e internacional están interconectados, incorporándose de manera automática los tratados internacionales de derechos humanos al orden interno. Así, uno de los principios de la *Constitución de Guatemala* consiste en impulsar la plena vigencia de los derechos humanos. El artículo 46 establece el principio general de la preeminencia del derecho internacional sobre el derecho interno, debido a que después de una determinación de la Corte de Constitucionalidad, los tratados y convenciones sobre derechos humanos aprobados y ratificados por Guatemala tienen rango constitucional a menos que contradigan principios establecidos en la *Constitución,* en cuyo caso prevalece esta última. Por consiguiente, todos los tratados y convenciones relacionados con discriminación y racismo aprobados por Guatemala tienen rango constitucional.

Del mismo modo, en el artículo 4 son reconocidos todos los seres humanos como libres e iguales en dignidad y derechos. Adicionalmente, el hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen idénticas oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. La discriminación es punible en la igualdad de los hijos (artículo 50) y se garantizan sin discriminación alguna los derechos de educación (artículo 71), enseñanza religiosa (artículo 73), salud (artículo 93) y sindicalización (artículo 102).

Al igual que otros países, la *Constitución* guatemalteca contiene diversas disposiciones de protección a grupos vulnerables, como los discapacitados (artículo 53), las mujeres embarazadas (artículo 52) y los grupos indígenas (artículos 58 y 66). A estos últimos se les reconoce el derecho de identidad cultural.

En el caso de Panamá, queda prohibido constitucionalmente cualquier establecimiento de fueros especiales o privilegios para un determinado grupo, así como cualquier discriminación por motivo de raza, nacimiento, clase social, sexo, discapacidad, religión o ideas políticas, como lo establece el artículo 19. El derecho a la no discriminación puede hacerse valer ante la instancia de justicia cuando se considere que se está violando uno de los preceptos de la *Constitución*, siendo la vía adecuada un amparo de garantías constitucionales, el cual se presenta en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Del mismo modo, a lo largo del cuerpo de la Constitución se contemplan medidas antidiscriminatorias en materia de educación, trabajo y salud, así como en lo referente a la protección de las mujeres embarazadas y las personas con discapacidad.

Por su parte, Paraguay establece en el artículo 46 de la *Constitución* el derecho a la no discriminación, señalando que todos los habitantes de ese país son iguales en dignidad y derechos, al tiempo que prohíbe la discriminación. Reconoce, también, que el Estado deberá remover los obstáculos e impedir los factores que mantengan o propicien la discriminación. Del mismo modo, establece medidas positivas al señalar que las protecciones sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

Los artículos 47 y 48 estipulan garantías de igualdad en los siguientes casos: ante las leyes, acceso a justicia y a funciones públicas no electivas, de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y la cultura, y además propugnan por una igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres en el goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional. Asimismo, el artículo 88 no admite discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, sexuales, de edad, religiosos y de condición social y preferencias políticas y sindicales,

al tiempo que establece que el trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas y mentales será especialmente amparado.

El ordenamiento constitucional de Paraguay también protege a grupos vulnerables como los niños, los jóvenes, los adultos de la tercera edad, y las personas discapacitadas (personas "excepcionales"), así como también reconoce la identidad cultural de los pueblos indígenas.

En Perú, la *Constitución* establece que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y contiene, en su artículo 2, una cláusula que prohíbe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier índole. En el mismo sentido, reconoce los derechos laborales en igualdad de oportunidades y sin discriminación (artículo 26). En cuanto al otorgamiento de derechos económicos y sociales, el artículo 4 establece la protección especial de niños, adolescentes, madres y ancianos en situación de abandono.

Por su parte, la *Constitución de Portugal* reconoce el principio a la igualdad en su artículo 13, al señalar que todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la ley. Establece, del mismo modo, que nadie puede ser privilegiado, beneficiado, perjudicado, privado de cualquier derecho ni eximido de cualquier deber por razón de su ascendencia, sexo, raza, lengua, lugar de origen, religión, convicciones políticas o ideológicas, nivel de instrucción, situación económica, condición económica u orientación sexual.

El texto constitucional, por otro lado, instituye como obligaciones del Estado la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 9), la no discriminación por sexo en el acceso a cargos políticos (artículo 109), la protección legal contra cualquier forma de discriminación (artículo 26), la libertad sindical sin discriminación (artículo 55), la protección de los niños, los jóvenes, las personas discapacitadas y de la tercera edad (artículos 69-72), así como también prohíbe la discriminación hacia los hijos nacidos fuera del matrimonio (artículo 36) y los niños (artículo 69).

Cabe señalar que Portugal cuenta con un sistema jurídico que integra a su derecho interno los principios generales del derecho internacional y las disposiciones emanadas de la Unión Europea (UE) y sus órganos. En tal sentido, son aplicables al orden nacional todas las disposiciones de los tratados que rigen a la ue, así como las normas surgidas de las instituciones en el ejercicio de sus respectivas competencias, en los términos definidos por el derecho de la Unión, con respeto de los principios fundamentales del Estado de derecho democrático (artículo 8).

Puerto Rico reconoce en su *Constitución* la prohibición de la discriminación por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ideas políticas o religiosas. Del mismo modo, en su artículo 2 se habla de la inviolabilidad de la digni-

dad del ser humano y de la igualdad de todos los hombres ante la ley. De manera específica, se señala que estos principios deberán ser aplicados en las leyes y en el sistema de instrucción pública.

Adopción de leyes reglamentarias

Casi todos los mencionados cuentan con legislaciones contra la discriminación. En el caso de Bolivia, se han presentado dos propuestas en materia de igualdad de derechos y no discriminación, las cuales deben ser debatidas en el marco de la Asamblea Constituyente para la reforma de la *Constitución Política*. En Chile, actualmente existe en su Congreso Nacional un proyecto de ley que tiene por objeto sancionar conductas discriminatorias y establecer una regulación a este fenómeno.

Tal como vimos en el apartado anterior, la existencia de cláusulas que reconozcan constitucionalmente el derecho a la no discriminación es de suma importancia, pues ofrecen garantías para la protección de las personas, pero no son suficientes para producir la transformación social y cultural que se requiere para combatir la discriminación en países con relaciones de dominación y desigualdad fuertemente arraigadas (cced, 2001: 189-219).

El derecho a la igualdad reconocido en las constituciones de los países de la riood debe acompañarse de medidas legales y políticas orientadas a compensar y revertir las relaciones de desventaja que han afectado y continúan afectando a personas y grupos vulnerables en toda la región. Lo que puede observarse al respecto en Iberoamérica es indicativo del compromiso establecido por los Estados a fin de asegurar mejores condiciones de inclusión social a partir de la instrumentación de leyes, programas y medidas específicas para prevenir, combatir y erradicar la discriminación. Sin embargo, a pesar del avance legal observado y el hecho de contar con instrumentos jurídicos específicos contra la discriminación, puede hablarse de la persistencia de patrones políticos en la región que evidencian un relativo desfase entre el mandato constitucional y la práctica real de la política antidiscriminatoria, pues como se verá en el siguiente capítulo el papel de las políticas antidiscriminatorias no ocupa un lugar prioritario en las agendas nacionales ni se cuenta con el presupuesto suficiente para combatir las distintas fases del fenómeno discriminatorio. Asimismo, la persistencia de fuerzas conservadoras o autoritarias puede limitar el alcance y el avance del discurso antidiscriminatorio.

En todo caso, los Estados están obligados, por disposición constitucional, a proporcionar a los ciudadanos los instrumentos adecuados para acabar con la desigualdad y las prácticas discriminatorias, de ahí la importancia de las leyes reglamentarias.

Un punto inicial a destacar al respecto, es que a través de una ley reglamentaria, la constitucionalización del derecho a la no discriminación exige a los Estados garantizar y actualizar las medidas necesarias para que todas las personas tengan acceso a un mejor desarrollo. A través de las leyes reglamentarias es posible definir con mayor precisión el acto discriminatorio y extender el catálogo de medidas de compensación.

Argentina, México, Uruguay y Guatemala, por ejemplo, han afinado la conceptualización legal sobre los efectos de los actos discriminatorios, ampliando el universo de las personas protegidas. En Argentina queda prohibida la discriminación por motivos de raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos, mientras que en México la ley agrega al listado de medidas compensatorias todos aquellos actos de discriminación por motivo de embarazo, lengua o preferencia sexual.

Por su parte, en la *Constitución de Uruguay* no existe una cláusula antidiscriminatoria, sin embargo, el artículo 2 de la *Ley 17,817* de 2004 denominada *Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación,* contiene un catálogo muy extenso de actos discriminatorios que amplían los derechos a personas o grupos de personas en condiciones desventajosas o de potencial vulnerabilidad para su participación plena en todas las esferas de la vida en sociedad.

Guatemala explicita y extiende su listado de actos discriminatorios, entendiéndolos como cualquier exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de género, raza, etnia, idioma, edad, religión, situación económica, enfermedad, discapacidad, estado civil o en cualquier otro motivo, razón o circunstancia que impida o dificulte a una persona o grupo de personas o asociaciones el ejercicio de un derecho legalmente establecido, incluyendo el derecho consuetudinario o costumbre, de conformidad con la *Constitución* y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Asociados a esta actualización legal de prácticas discriminatorias existen otros factores que aparecen en varias leyes reglamentarias que nos hablan de un elemento central para su combate: su carácter coercitivo. Leyes como las de Brasil, Perú, El Salvador, Argentina, Guatemala, Portugal o Uruguay contemplan disposiciones que sancionan penalmente la discriminación, mientras que marcos legales como el mexicano apelan en mayor medida al convencimiento y la voluntad de las personas para respetar las normas a través de la conciliación. En el caso específico de México, por ejemplo, después de casi un lustro de operación de la ley se ha visto la necesidad de incluir medidas coercitivas que estimulen su cumplimiento.

El desarrollo de medidas compensatorias es otro de los dispositivos encontrados en las legislaciones iberoamericanas. Por medio del establecimiento de un catálogo

básico o exhaustivo de medidas contra la discriminación se atiende a grupos particularmente vulnerables, como las mujeres, niños y niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y población indígena, principalmente. Colombia, México y Costa Rica contemplan legalmente un importante número de acciones de compensación al respecto.

Del mismo modo, la concordancia con el derecho internacional de los derechos humanos es uno de los dispositivos legales de los cuales hacen uso los Estados iberoamericanos a fin de fortalecer la lucha antidiscriminatoria. Por ejemplo, Panamá ha adoptado como leyes nacionales diversos instrumentos internacionales en materia de no discriminación. Adicionalmente, legislaciones como la mexicana o la portuguesa tratan de combatir la discriminación, que no sólo es ejercida por autoridades públicas sino también por actores particulares.

Como veremos detalladamente a continuación, las leyes reglamentarias de los países de la riood contienen numerosas disposiciones y medidas que en algún aspecto combaten la discriminación y que ponen al alcance de los individuos mecanismos legales y judiciales para garantizar el pleno ejercicio y goce de los derechos de las personas.

Argentina contempla el combate legal contra la discriminación básicamente en dos instrumentos: la *Ley 23,592 sobre Actos Discriminatorios,* sancionada el 3 de agosto de 1988 y promulgada el 23 del mismo mes, y la *Ley 24,515* de 1995 que creó el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi).

La *Ley sobre Actos Discriminatorios* establece los motivos de discriminación contra los que ampara –mismos que ya han sido ya mencionados– y obliga, a petición del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o a cesar en su realización, así como a reparar los daños morales y materiales ocasionados. La persecución u odio a una raza, religión o nacionalidad con objeto de destruir a un grupo nacional, étnico, racial o religioso están penalizados, así como también son castigados con prisión de un mes a tres años todos aquellos sujetos que participen o realicen propaganda basada en ideas o teorías de superioridad de una raza o un grupo de personas de determinada religión, origen étnico o color, que tengan por objeto la justificación o promoción de la discriminación racial o religiosa en cualquier forma, o bien aquellos que alienten o inicien la persecución o el odio contra personas por su raza, religión, nacionalidad o ideas políticas. Igualmente, esta Ley obliga a la exhibición de carteles en locales públicos sobre las garantías constitucionales de la no discriminación, imponiendo multas pecuniarias a quien no lo realice.

Por su parte, Bolivia se encuentra en proceso de reforma de su *Constitución Política,* de ahí que el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de

Justicia del Poder Ejecutivo haya presentado a la Asamblea Constituyente dos propuestas en materia de igualdad de derechos y no discriminación: 1) la contemplación taxativa de la igualdad real de derechos, garantías y oportunidades, libertad y dignidad de las personas, y 2) la formulación de una reforma penal que sancione a personas e instituciones que mediante acciones u omisiones discriminen a una persona o grupo de personas por cualquier razón, la cual se encuentra incluida dentro de su propuesta *Plan Nacional de Acción: por la Construcción Colectiva e Incluyente de los Derechos Humanos 2008-2012.*

La legislación vigente contempla los siguientes ordenamientos legales de protección: la *Ley 1,674* contra la violencia en la familia doméstica y los códigos de *Familia,* y del *Niño, Niña y Adolescente,* este último con amplias disposiciones a favor de la no discriminación de la niñez y la adolescencia. Asimismo, las personas con discapacidad cuentan con la *Ley de la Persona con Discapacidad,* de diciembre de 1995, cuyo objeto es regular los derechos, deberes, garantías y procesos de habilitación, rehabilitación, prevención y equiparación de oportunidades para este grupo de personas. En mayo de 2006, en el marco del *Plan Nacional para Personas con Discapacidad,* fue emitido un decreto supremo para hacer efectiva esta *Ley.* Por otro lado, está también el *Decreto Supremo 28,631,* del 9 de marzo de 2006, relativo a la creación de una Oficina de Orientación y Asistencia al Migrante.

Como anteriormente señalamos, Brasil posee disposiciones de derecho penal contra la práctica de discriminación y de prejuicio por raza, etnia, color, religión o procedencia nacional, y constituye un delito previsto en la *Ley 7,716* de 1989, modificada por la *Ley 9,459* de 1997. Estas leyes fueron promulgadas como consecuencia del precepto constitucional que determina que la práctica del racismo constituye un crimen imprescriptible y sin derecho a fianza, sujeto a pena de reclusión. Las conductas discriminatorias están prohibidas bajo pena de quedar sujeto a proceso penal a cargo del Ministerio Público. El bien jurídico protegido por la *Ley* es el derecho al tratamiento igualitario. Esta *Ley,* además de castigar con penas de reclusión hasta por cinco años y multas a los crímenes resultantes de actos de discriminación o prejuicio por raza, color, etnia, religión o procedencia nacional, introdujo en el párrafo tercero del artículo 140 del *Código Penal* la tipificación de la injuria con utilización de elementos relacionados con raza, color, etnia, religión u origen, con penas de reclusión de tres años, además de multas.

Asimismo, en Brasil están prohibidas por disposición constitucional las prácticas que violen los derechos individuales con base en la religión o las creencias, así como aquéllas que no permitan ejercer libremente el culto, estando prevista la protección de los locales para tal fin.

Por su parte, los decretos del 13 de Julio de 2006 y el 6040 de 2007 instituyeron, respectivamente, la Comisión Nacional de Desarrollo Sustentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales y la Política Nacional de Desarrollo Sustentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales, las cuales reforzaron el campo jurídico protector contra la discriminación basada en la religión. Desde el punto de vista penal, el artículo 208 del *Código Penal Brasileño* sanciona con pena de detención de un mes a un año o multa a quien "se burle de alguien públicamente debido a su creencia o función religiosa" o "insulte públicamente un acto u objeto de culto religioso".

En el ámbito laboral, las disposiciones de la *Constitución* brasileña y, accesoriamente, las de la legislación infraconstitucional, prohíben las prácticas discriminatorias en el campo laboral. La *Ley 5,473* de 1968, por ejemplo, determina la nulidad de toda disposición o medida que constituya una discriminación entre brasileños de ambos sexos respecto a la oferta de puestos sujetos a selección en las empresas privadas o en el servicio público federal, estatal o municipal, incluidas las entidades autónomas, sociedades de economía mixta y empresas concesionarias del servicio público. Por su parte, la *Ley 9,029* de 1995 prohíbe la adopción de cualquier práctica discriminatoria y limitativa que repercuta en el acceso a la relación laboral o su mantenimiento por motivo de sexo, origen, raza, color, estado civil, situación familiar o edad. Asimismo, la *Consolidación de las Leyes del Trabajo* (CLT), en su artículo 373-a, prohíbe que se niegue la contratación, el ascenso e incluso el despido por motivos de sexo, edad, color, situación familiar o estado de gravidez "lo mismo que la práctica que considere el sexo, color o situación familiar como variante que determine la remuneración, formación profesional y oportunidades de ascenso profesional".

Recuadro 5

La sanción penal de la discriminación en Brasil	
Acto discriminatorio	**Pena**
Impedir u obstaculizar el acceso de alguien, debidamente capacitado a cualquier cargo de la administración, directa o indirectamente, lo mismo en cuanto a los concesionarios de los servicios públicos (artículo 3).	Reclusión de dos a cinco años
Negar u obstaculizar el empleo en empresas privadas (artículo 4).	Reclusión de dos a cinco años
Negar o impedir el acceso a un establecimiento comercial, negándose a servir, atender o recibir al cliente o comprador (artículo 5).	Reclusión de uno a tres años
Rechazar, negar o impedir la inscripción o ingreso de un alumno a un establecimiento público de enseñanza a cualquier grado (artículo 6). Párrafo único. Si el crimen fuese cometido contra un menor de 18 años, la pena será agravada con 1/3 más.	Reclusión de tres a cinco años

Acto discriminatorio	Pena
Impedir el acceso o negar hospedaje en hotel, pensión, hospedería o cualquier establecimiento similar (artículo 7).	Reclusión de tres a cinco años
Impedir el acceso o negar el servicio en restaurantes, bares, dulcerías o locales semejantes, abiertos al público (artículo 8).	Reclusión de uno a tres años
Impedir el acceso o negar el servicio en establecimientos deportivos, centros de diversión o clubes sociales abiertos al público (artículo 9).	Reclusión de uno a tres años
Impedir el acceso o negar el servicio en peluquerías o estéticas, bares, baños públicos, casas de masajes o establecimientos con las mismas finalidades (artículo 10).	Reclusión de uno a tres años
Impedir el acceso a las entradas al público en edificios públicos o residenciales, así como a los elevadores o escaleras de acceso a los mismos (artículo 11).	Reclusión de uno a tres años
Impedir el acceso al uso del transporte público, tal como aviones, navíos, barcas, omnibuses, trenes, metro o cualquier otro medio de transporte concesionado (artículo 12).	Reclusión de uno a tres años
Impedir u obstaculizar el acceso de cualquier persona al servicio en cualquier ramo de las Fuerzas Armadas (artículo 13).	Reclusión de dos a cuatro años
Impedir u obstaculizar, por cualquier medio o de cualquier forma, el matrimonio o convivencia familiar o social (artículo 14).	Reclusión de dos a cuatro años
Constituye efecto de la condena la pérdida del cargo o función pública para el servidor público, y la clausura del establecimiento particular por un plazo no superior a tres meses (artículo 16).	
Practicar, inducir o incitar a la discriminación o al prejuicio por raza, color, etnia, religión o procedencia nacional (artículo 20). 1. Fabricar, comercializar, distribuir o propagar símbolos, emblemas, ornamentos, distintivos o propaganda que utilicen la esvástica o cruz gamada con propósitos de divulgación del nazismo. 2. Si se trata de los crímenes previstos en el cuerpo [de estos ordenamientos] es cometido a través de los medios de comunicación o publicación de cualquier naturaleza. 3. En el caso previsto en el párrafo anterior, el juez podrá determinar que sea atendido el Ministerio Público o que, a solicitud de éste, aun antes de la averiguación previa, so pena de desacato:	Reclusión de uno a tres años y multa Reclusión de dos a cinco años y multa Reclusión de dos a cinco años y multa
i. La confiscación inmediata o la búsqueda y confiscación de los ejemplares que contengan el material respectivo; ii. La suspensión de las respectivas transmisiones radiofónicas o televisivas. 4. En la hipótesis del numeral 2, constituye efecto de la condena, tras haber sido resguardado en el juzgado correspondiente, la destrucción del material aprehendido.	

En Chile, por su parte, el ordenamiento jurídico cuenta con algunas leyes especiales cuyo objeto es proteger y ayudar a sectores de la población vulnerables a la discriminación, como las personas discapacitadas y la población indígena. Actualmente, en el Congreso Nacional existe un proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación, mismo que está siendo discutido en el Senado. Este debate introduce una conceptualización legal muy amplia de la discriminación, pues incluye un extenso catálogo de conductas discriminatorias relacionadas con la raza, la xenofobia, la religión o creencia, el origen nacional, cultural o socioeconómico, la verdadera o supuesta pertenencia a una etnia o raza determinada, la enfermedad o discapacidad, la apariencia, lugar de residencia, sexo, género u orientación sexual, descendencia, edad, opinión política o cualquier otra condición social o individual. Al mismo tiempo, la propuesta reconoce castigos contra agentes del Estado o particulares que cometan actos discriminatorios. Del mismo modo, el debate ha hecho referencia a la concordancia con las garantías reconocidas por la *Constitución* de Chile y los tratados internacionales ratificados en materia de derechos humanos.

En Colombia se encuentra en estudio la promulgación por parte del Congreso de la *Ley Estatutaria sobre Igualdad,* en la cual se explicitan las obligaciones del Estado con vistas a garantizar este derecho y se proponen mecanismos para la sanción de prácticas discriminatorias y de reparación a las víctimas.

Asimismo, las leyes colombianas protegen los derechos de grupos tradicionalmente discriminados. Respecto a la población indígena, la *Ley General de Educación* (*Ley 115* de 1994), en su título iii, capítulo iii, establece los principios que debe tener la educación para los grupos étnicos: a) integralidad; b) diversidad lingüística; c) autonomía; d) participación comunitaria; e) interculturalidad; f) flexibilidad; g) progresividad, y h) solidaridad. Asimismo, el gobierno colombiano, a través de la *Ley 21* de 1991, aprueba las disposiciones del *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Para la población raizal, se han dictado leyes que contribuyen a su fortalecimiento en el departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Por su parte, la *Ley 70* de 1993 tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades afrocolombianas como grupo étnico, así como el fomento de su desarrollo económico y social, bajo los siguientes principios: 1) el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana; 2) el respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras; 3) la participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de

toda la nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley; 4) la protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza. Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales "Tierras de las Comunidades Negras".

Otros grupos que cuentan con instrumentos legales de protección son los de la niñez y la adolescencia, a través de la *Ley General de Educación* y el *Plan Decenal de Educación* (*Ley 115* de 1993), que definen las normas para la prestación del servicio educativo de forma gratuita e integral.

Las mujeres están amparadas por las leyes que adoptan instrumentos internacionales de no discriminación, como la *Ley 51* de 1981, que aprueba la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,* la *Ley 248* de 1995, que sanciona la *Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer,* suscrita en la ciudad de Belém do Pará (Brasil) el 9 de junio de 1994, o la Ley 984 de 2005, por medio de la cual se aprueba el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.* Asimismo, a través de la *Ley 82* de 1993 son expedidas normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, mientras que la *Ley 509* de 1999 dispone beneficios en favor de las madres comunitarias en materia de Seguridad Social, a la vez que se les otorga una pensión. Asimismo, la *Ley 581* de 2000 reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, con lo que se busca, como señala su artículo 4, hacer efectiva esa participación aplicando por parte de las autoridades nominadoras la regla de que un mínimo del 30% de los cargos de máximo nivel decisorio serán desempeñados por féminas.

Recientemente han sido adoptadas leyes que tienen por objeto mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, dando prioridad a las de bajos recursos y consagrando medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural (*Ley 731* de 2002). En el mismo sentido, la *Ley 823* de 2003 dicta normas sobre la igualdad de oportunidades para las mujeres, mientras que las *Leyes 1009 y 1010* de 2006 crean de manera permanente el Observatorio de Asuntos de Género y establecen medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.

Por su parte, las personas con discapacidad cuentan con las siguientes disposiciones legales para su inclusión en la sociedad: 1) *Ley 119* de 1994, que obliga al Sistema Nacional de Aprendizaje (Sena) a organizar programas de readaptación profesional para personas discapacitadas (artículo 3, numeral 9); 2) *Ley 324* de 1996, que aprue-

ba la lengua de señas como la lengua oficial de la comunidad sorda; 3) *Ley 335* de 1996, mediante la cual se creó la televisión privada y ordena que "los programas de televisión deben incluir el sistema de subtitulación o lengua manual para garantizar el acceso de este servicio a las personas con problemas auditivos o sordas"; 4) *Ley 181* de 1995, que promueve el acceso de las personas con discapacidad a la cultura y los deportes; 5) *Ley 582* de 2000, que se centra específicamente en el deporte y crea el Sistema Deportivo Nacional para las personas con discapacidad y el Comité Paralímpico Colombiano, además de que organiza por modalidad de discapacidad cada una de las federaciones deportivas.

Respecto a la sanción de actos discriminatorio, el código penal colombiano, en su artículo 58, reconoce como una de las circunstancias de mayor punibilidad "que la ejecución de la conducta punible esté inspirada en móviles de intolerancia y discriminación referidos a la raza, la etnia, la ideología, la religión, o las creencias, sexo u orientación sexual, o alguna enfermedad o minusvalía de la víctima".

En el caso de Costa Rica, el mandato constitucional se ha venido plasmando progresivamente en varias leyes especiales, tanto dirigidas a prohibir la discriminación como a garantizar la igualdad de oportunidades y la protección especial de los sectores poblacionales expuestos a situaciones de riesgo social. Entre tales leyes pueden citarse las siguientes:

- *Ley para la Prohibición de Toda Clase de Discriminación en Materia Laboral* (*Ley 2694* de 1960): prohíbe las distinciones, exclusiones o preferencias, fundadas en consideraciones sobre raza, color, sexo, edad, religión, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación o situación económica, que limiten la igualdad de oportunidades o de trato en materia de empleo u ocupación (artículo 1), excepto aquellas distinciones, exclusiones o preferencias procedentes de las calificaciones necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones o tareas propias del género de cargo o empleo, exclusivamente conforme a la naturaleza de éstas y a las condiciones del trabajador (artículo 2). Complementariamente, en el año 2001 se adicionó un nuevo capítulo al Código de Trabajo para prohibir la discriminación por razones de edad, etnia, género o religión (*Ley 8107*).
- *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer* (*Ley 7142* de 1990): establece que los poderes y las instituciones del Estado "están obligados a velar porque la mujer no sufra discriminación alguna por razón de su género y que goce de iguales derechos que los hombres, cualquiera que sea su estado civil, en toda esfera política, económica, social y cultural" (artículo 2). Por su parte, la *Ley*

contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia (*Ley 7476* de 1995) se basa en los principios constitucionales del respeto por la libertad y la vida humana, el derecho al trabajo y el principio de igualdad ante la ley, los cuales obligan al Estado a condenar la discriminación por razón del sexo y a establecer políticas a fin de eliminar la discriminación contra la mujer.

- *Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* (*Ley 7600* de 1996): tiene por objetivos la eliminación de cualquier tipo de discriminación hacia las personas con discapacidad y el desarrollo de las bases jurídicas y materiales que le permitan a la sociedad costarricense adoptar las medidas necesarias para la equiparación de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad.
- *Ley para la Eliminación de la Discriminación Racial en la Educación y en los Medios de Comunicación* (*Ley 7711* de 1997): prohíbe difundir conceptos y mensajes publicitarios o educativos cuyos contenidos involucren discriminación basada en la raza, el color, la religión, las creencias, la descendencia o el origen étnico. La prohibición abarca la publicidad y las publicaciones de toda clase, tanto en los medios de comunicación colectiva, radiofónica, televisiva o periodística, como en anuncios publicitarios, medios de difusión audiovisual y escrituras en general (artículo 4). Además, establece que la Defensoría de los Habitantes es la institución encargada de atender los casos de discriminación étnica o cultural en el sector público.
- *Código de la Niñez y la Adolescencia* (*Ley 7739* de 1998): establece, en lo que se refiere al derecho a la salud de las personas menores de edad, el goce de atención médica directa y gratuita por parte del Estado, así como que los centros o servicios públicos de prevención y atención de la salud "quedarán obligados a prestar, en forma inmediata, el servicio que esa población requiera sin discriminación de raza, género, condición social ni nacionalidad" (artículo 41). Asimismo, para garantizar el derecho a la educación, se prohíbe practicar o promover, en los centros educativos, todo tipo de discriminación por género, edad, raza u origen étnico o nacional, condición socioeconómica o cualquier otra que viole la dignidad humana (artículo 69).
- *Ley General sobre el VIH-sida* (*Ley 7771* de 1998): prohíbe toda discriminación contraria a la dignidad humana y cualquier acto estigmatizador o segregador en perjuicio de los portadores del vih-sida, así como de sus parientes y allegados (artículo 4), haciendo énfasis particular en la discriminación laboral (artículo 10).
- *Ley Integral para la Persona Adulta Mayor* (*Ley 7935* de 1999): garantiza a las personas adultas mayores igualdad de oportunidades y vida digna en todos los

ámbitos, y además establece que la Defensoría de los Habitantes es la encargada de velar por la no discriminación y la exigencia de trato preferencial para las personas adultas mayores en las instituciones del Estado y en la prestación de los servicios públicos, así como de cualquier otra situación o queja relativa a este sector de la población (artículo 69).

- *Ley de Migración y Extranjería* (*Ley 8487* de 2006): establece entre las funciones del Consejo Nacional de Migración y Extranjería "promover la difusión de información sobre materia migratoria que permita impulsar programas y proyectos favorables para la integración social de las personas extranjeras que permanezcan legalmente en el país, en concordancia con el desarrollo nacional y que eviten la discriminación" (artículo 11, inciso c).

Resulta importante mencionar que el principio de no discriminación figura en varios ordenamientos locales, por ejemplo, los reglamentos municipales de organización y servicio, los de los comités cantonales de deportes y los de las comisiones municipales de la condición de la mujer,[2] así como en varias reglamentaciones institucionales específicas.[3]

Adicionalmente, el ordenamiento jurídico costarricense contempla sanciones contra los actos de discriminación a nivel judicial y administrativo, como se observa en el recuadro siguiente:

[2] Entre tales reglamentaciones están las de las municipalidades de Poás, Los Chiles, Moravia, Naranjo, y Orotina.

[3] Por ejemplo, la de regulación del funcionamiento de templos o locales de culto; la de las casas de la cultura; la de los comités consultivos del Instituto Nacional de Aprendizaje; el de trabajo del Banco Crédito Agrícola de Cartago; en el manual de normas y procedimientos para la atención integral de la mujer para la prevención y manejo del cáncer de cuello del útero; en el de atención a las mujeres en condiciones de pobreza; y el del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Familiar.

Recuadro 6

La sanción de la discriminación en Costa Rica

El Código Penal sanciona la discriminación racial con pena de multa aplicable al gerente o director de una institución oficial o privada, administrador de un establecimiento industrial o comercial, que aplicare cualquier medida discriminatoria perjudicial, fundada en consideraciones raciales, de sexo, edad, religión, estado civil, opinión pública, origen social o situación económica. Al reincidente, el juez puede imponerle, accesoriamente, la suspensión de cargos u oficios públicos (artículo 373).

El *Código de Trabajo* establece que las discriminaciones por razones de edad, étnica, género o religión pueden ser denunciadas ante los tribunales de trabajo (artículo 623). La *Ley para la Prohibición de Toda Clase de Discriminación en Materia Laboral* contempla sanciones de suspensión del cargo y de despido en caso de reincidencia para los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones públicas relativas al reclutamiento, la selección, el nombramiento, la remoción o los movimientos de personal, o en cualquier otra forma, incurra en discriminación (artículo 4), así como la anulación del acto a solicitud de la persona discriminada (artículo 3). A los patronos particulares se les aplica lo dispuesto en el artículo 612 del *Código de Trabajo* (artículo 5).

La *Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* establece obligaciones para el Estado y los patronos, y sanciona con multa a las personas físicas o jurídicas que cometan cualquier tipo de discriminación determinada por distinción, exclusión o preferencias, por una discapacidad, que limite la igualdad de oportunidades, en cuanto a la accesibilidad o el trato en materia de trabajo, educación, salud, transporte u otros campos (artículo 62).

El *Código de la Niñez y la Adolescencia* dispone sanciones específicas para los servidores públicos que cometan infracciones (considerándolas faltas graves), y para las infracciones cometidas por particulares. Además de las impuestas por el juez, dispone de multas según la reincidencia (artículos 188 y 190).

La *Ley General sobre el VIH-sida* establece pena de multa a quien aplique, disponga o practique medidas discriminatorias por raza, nacionalidad, género, edad, opción política, religiosa o sexual, posición social, situación económica, estado civil o por algún padecimiento de salud o enfermedad y, adicionalmente, pena de inhabilitación según lo disponga el juez (artículo 48)

La *Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres* (*Ley 8589* de 2007) sanciona todas las formas de violencia física, psicológica, sexual y patrimonial contra las mujeres mayores de edad, por constituir prácticas discriminatorias por razón de género, específicamente en una relación de matrimonio o en unión de hecho declarada o no.

En Ecuador, la información proporcionada se circunscribe al caso específico de la discriminación por razón de discapacidad. Sobre ella se dice que en el caso de las personas con discapacidad, la *Ley de Discapacidades* y su *Reglamento* sancionan la violación de derechos y la discriminación. Además, este país ha suscrito y ratificado algunos instrumentos internacionales, como por ejemplo, los convenios y las resolu-

ciones de la oit respecto a la formación ocupacional de las personas con discapacidad, así como también la *Convención para la no Discriminación de las Personas por Razones de Discapacidad* de la Organización de Estados Americanos (oea) y el más reciente, la *Convención Internacional de los Derechos Humanos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad* de las Naciones Unidas.

Por su parte, El Salvador no cuenta en específico con una ley reglamentaria antidiscriminatoria, pero regula el reconocimiento a la igualdad de las personas a través de códigos y diversos ordenamientos secundarios. Así, el *Código de Familia*, de 1993, reconoce el principio de igualdad en sus artículos 4, 27, 36, 50, 202, 203, 204, 205 y 356. Respecto al ámbito laboral, el *Código de Trabajo* también reconoce y se rige por el principio de igualdad en los artículos 12, 123, 149 y 415, referidos a oportunidades y trato en el empleo; ocupación y formación profesional; remuneración por labor igual "cualquiera que sea el sexo, edad, raza, color, nacionalidad, opinión política o creencia religiosa" de las personas; así como la representatividad en organismos tripartitos y en condiciones contractuales.

Igual que sucede en el *Código de Familia*, existe un articulado que regula las condiciones laborales de manera que no resulten discriminatorias para ninguna persona por razones específicas, aunque de modo explícito no lo establezca en esos términos. Por ejemplo, en el artículo 30 del *Código de Trabajo*, entre las prohibiciones señaladas a los patrones, se mencionan las de "exigir pruebas de embarazo a las mujeres como requisito para su contratación (ordinal 13, introducido mediante reformas en el año 2004); pruebas de vih a las personas que solicitan empleo y durante la vigencia del contrato de trabajo (ordinal 14, introducido mediante reformas en 2005); realizar por medios directos o indirectos cualquier distinción, exclusión y/o restricción entre los trabajadores (sic), por su condición de vih-sida, así como divulgar su diagnóstico" (ordinal 15, introducido mediante reformas también en 2005). Por otro lado, el *Código de Salud* vigente desde 1988 contempla dos disposiciones en las cuales se establece, por una parte, en el artículo 33, la obligación del personal en salud (profesionales, técnicos y técnicas, auxiliares, higienistas y asistentes) de "atender en la mejor forma a toda persona que solicitare sus servicios profesionales, ateniéndose siempre a su condición humana, sin distingos de nacionalidad, religión, raza, credo político ni clase social, entre otras". Asimismo, en el artículo 47 se dispone que toda dependencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social debe "promover el bienestar social de la comunidad sin distinción de ideologías o creencias".

Existen otros instrumentos legales que aunque no declarar manifiestamente tener por objeto la prohibición y/o el combate de la discriminación, sí contemplan expresamente medidas en su contra en sus disposiciones. Tal es el caso de la *Ley de Aten-*

ción Integral para la Persona Adulta Mayor de 2002, cuyos artículos 5 (ordinal 1) y 16, establecen, respectivamente, que entre los "derechos fundamentales de las personas adultas mayores están el de no ser discriminado en razón de su edad, sexo o cualquier otra condición, así como que toda persona adulta mayor tiene derecho a un ingreso, mediante el acceso sin discriminación al trabajo, de acuerdo a sus facultades físicas y mentales, así como a una pensión decorosa que le permita un nivel adecuado y la satisfacción de sus necesidades como ser humano".

Por su parte, la *Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad,* decretada en 2000, establece en sus considerandos "que por diversas circunstancias, adquiridas o congénitas, la persona humana es susceptible a la disminución de sus capacidades físicas, mentales, psicológicas y sensoriales, lo que crea una condición de desventaja con sus semejantes que dificulta su integración plena a la vida social, por lo cual se hace necesario tomar medidas que permitan a las personas con discapacidad, incorporarse a la sociedad sin ninguna clase de discriminación". En razón de ello, se hace explícita la prohibición a la discriminación en el artículo 2 de la referida *Ley,* cuando se enumeran los derechos de las personas con discapacidad, figurando como el primero de ellos la protección contra toda discriminación, explotación, trato denigrante o abusivo en razón de su discapacidad, así como el acceso a la educación y la generación de igualdad de oportunidades a través de la concientización social y el papel del Estado en la materia.

Por otro lado, la sanción de actos discriminatorios se encuentra contemplada en diversos ordenamientos. En el *Código Penal* salvadoreño vigente se tipifica como figura delictiva cualquier afectación al derecho de igualdad como parte del conjunto de delitos relativos a los derechos y garantías fundamentales de la persona. De manera explícita, la discriminación laboral también constituye una actividad delictiva, y si no se repara el daño puede llegar a ser castigada con prisión de seis meses a dos años.

En El Salvador aún hace falta incorporar plenamente a la legislación doméstica el derecho a la no discriminación, a fin de avanzar en el logro de la igualdad de *iure* como premisa indispensable para alcanzar la igualdad de *facto,* tal y como se ejemplifica con el avance legal respecto a la situación de la mujer o los pueblos indígenas. De tal manera, debería atenderse puntualmente la prohibición expresa del fenómeno de la discriminación en cualquiera de sus formas, modificando o eliminando conceptos que no se adecuen a las disposiciones no discriminatorias. Pero como muchos otros países de la región, El Salvador cuenta con legislaciones enfocadas a grupos vulnerables en específico que garantizan los derechos básicos de las personas, como se muestra en el recuadro siguiente, con las personas que viven con VIH-sida.

Recuadro 7

Disposiciones legales sobre los derechos de las personas con VIH-sida en El Salvador

En El Salvador, la *Ley de Prevención y Control de la Infección Provocada por el Virus de Inmunodeficiencia Humana* de 2001 expone la prevención, el control y la regulación de la atención de la pandemia, la definición de las obligaciones de las personas portadoras del virus y la garantía de sus derechos individuales y sociales. Entre los principios rectores incluye la no discriminación, la confidencialidad, la continuidad, la integridad, la calidad, la calidez, la equidad, la información y la corresponsabilidad. Asimismo, al introducir el goce de los derechos de las personas que viven con VIH-sida, así como de familiares o allegadas, se ha dispuesto –sobre la base del principio de igualdad– que "tienen derecho a ser trasladadas de manera digna, sin discriminación ni estigmatización, en razón de su enfermedad". Asimismo, "no se considerará discriminación el cumplimiento de las normas universales de bioseguridad". Al proceder a la enumeración de tales derechos, sobre la base de lo anterior, se aplica entonces el principio de igualdad en el enunciado de algunos de ellos. Por ejemplo, en el artículo 5, literal a, queda reflejado su derecho a "asistencia sanitaria, tratamiento médico, quirúrgico, psicológico y de consejería de manera oportuna y en igualdad de condiciones y a medidas preventivas que impidan la progresividad de la infección". Otras de sus disposiciones prohíben prácticas que podrían ocasionar discriminación, como ocurre con lo estipulado en su artículo 7: "No podrá solicitarse la prueba sexológica para el ingreso al país, para acceder a bienes o servicios o para formar parte de instituciones educativas".

Por su parte, en su respectivo *Reglamento,* emitido en 2004, la referencia a la no discriminación en lo relacionado con el VIH-sida resulta más explícita en cuanto a los derechos y obligaciones reconocidos. Así, respecto al derecho a la atención integral en salud, se reconoce a toda persona viviendo con el virus el derecho a recibir asistencia sanitaria, tratamiento médico, quirúrgico y de consejería y, en general, atención integral en salud sin discriminación alguna y con respeto y confidencialidad.

De manera más concreta, en el ámbito de los derechos de las personas con VIH-sida –y en lo concerniente a la no discriminación, la equidad y la igualdad–, se determina que en las políticas institucionales de salud, en su ejecución y en la prestación de los servicios de asistencia a cargo del Estado, de instituciones oficiales autónomas o de entidades privadas, no se observarán prácticas discriminatorias o estigmatizadoras ni se podrán establecer prioridades en razón de la edad, nacionalidad, raza, religión, sexo, orientación sexual, ocupación o condiciones socioeconómicas de las personas que viven con el virus, en lo concerniente a su tratamiento médico, quirúrgico, asistencia sanitaria,

consejería, calidad de la atención, suministro oportuno de medicamentos, medidas preventivas que impidan o retrasen la progresividad de la infección ni en la prestación de cualquier otro servicio de asistencia. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo lo dispuesto en las *Normas de Bioseguridad,* cuyo cumplimiento no se considerará como práctica discriminatoria o estigmatizante.

Asimismo, se garantizado el derecho a la educación mediante la prohibición de discriminar en las instituciones y centros educativos, públicos y privados a cualquier nivel. Además, éstos tienen la obligación de guardar confidencialidad sobre la condición serológica de los estudiantes, la de los padres, madres, hijos y demás familiares seropositivos, así como la de su pareja seropositiva.

En el ámbito laboral se reconoce a toda persona viviendo con VIH-sida el derecho de acceso en igualdad de oportunidades y condiciones a un puesto de trabajo que no conlleve contactos de riesgo. Del mismo modo, se les reconoce el derecho a la estabilidad laboral, salvo lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 29 de la *Ley.* En consecuencia, cualquier acción u omisión que se realice para impedir, limitar o menoscabar a las personas con VIH-sida los derechos de acceso al trabajo y de estabilidad laboral, o que tienda a desmejorar su remuneración, prestaciones o condiciones laborales en razón de la infección, constituirá una grave violación al derecho humano al trabajo y hará incurrir en responsabilidad administrativa.

En lo que respecta a Guatemala, la reglamentación del derecho a la no discriminación se encuentra en el *Código Penal.* Después de una adición al artículo 202 bis, vigente desde 2002, se tipifica el delito de discriminación y se sanciona de uno a tres años de prisión y multa pecuniaria a quien, por acción u omisión, incurra en conductas discriminatorias basadas en motivos de género, raza, etnia, idioma, edad, religión, situación económica, enfermedad, discapacidad, estado civil, o en cualesquiera otro motivo, razón o circunstancia. Además, se establece que la pena se agravará en una tercera parte: a) cuando la discriminación sea por razón idiomática, cultural o étnica; b) para quien de cualquier forma y por cualquier medio difunda, apoye o incite ideas discriminatorias; c) cuando el hecho sea cometido por un funcionario o empleado público en el ejercicio de su cargo, y d) cuando la acción sea cometida por un particular en la prestación de un servicio público.

Como parte de la protección a grupos vulnerables, se aprobó recientemente en el Congreso de Guatemala la *Ley Marco de los Acuerdos de Paz* –dentro de la cual se halla el *Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas*–, por lo que el cumplimiento de éstos es ahora obligación del Estado.

México cuenta con la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (LFPED), aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión y que entró en vigor el 12 de junio de 2003. Este instrumento legal establece disposiciones no solamente para prevenir y eliminar todas las formas de discriminación, sino también para promover la igualdad de oportunidades y de trato. Asimismo, enumera las conductas discriminatorias que quedan prohibidas y dispone las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de diversos grupos. Se trata de un ordenamiento que consta de 85 artículos y cinco transitorios, y sus disposiciones son de orden público y de interés social. La lfped contiene una definición amplia de "discriminación" en el artículo 4, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, así como también se considera discriminación la xenofobia y el antisemitismo. Por lo tanto, quedan prohibidas las modalidades de actos y prácticas discriminatorias (artículo 9), que aplican tanto para los agentes públicos como para los particulares que las realicen (véase recuadro 8).

Los artículos 2 y 3 de la LFPED señalan que corresponde al Estado promover las condiciones reales y efectivas de libertad e igualdad, mientras que el artículo 6 establece la pauta interpretativa respecto al contenido de la *Ley,* indicando que la actuación de las autoridades federales será congruente con los instrumentos internacionales en materia de discriminación de los que México sea parte. Se adopta también el principio de preferencia interpretativa, tomando partido por aquélla que favorezca un derecho fundamental (artículo 7).

Recuadro 8

Prohibición de prácticas discriminatorias en México

I. Impedir el acceso a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos para la permanencia en los centros educativos, en los términos de las disposiciones aplicables.
II. Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación.
III. Prohibir la libre elección de empleo o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo.
IV. Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales.
V. Limitar el acceso a los programas de capacitación y de formación profesional.
VI. Negar o limitar información sobre derechos reproductivos o impedir el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas.
VII. Negar o condicionar los servicios de atención médica, o impedir la participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades y medios.
VIII. Impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole.
IX. Negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables.
X. Impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes de cualquier otro tipo.
XI. Impedir el acceso a la procuración e impartición de justicia.
XII. Impedir que se les escuche en todo procedimiento judicial o administrativo en que se vean involucrados, incluyendo a las niñas y los niños en los casos que la ley así lo disponga, así como negar la asistencia de intérpretes en procedimientos administrativos o judiciales, de conformidad con las normas aplicables.
XIII. Aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la dignidad e integridad humana.
XIV. Impedir la libre elección de cónyuge o pareja.
XV. Ofender, ridiculizar o promover la violencia en los supuestos a que se refiere el artículo 4 de esta *Ley* a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación.
XVI. Limitar la libre expresión de las ideas, impedir la libertad de pensamiento, conciencia o religión, o de prácticas o costumbres religiosas, siempre que no atenten contra el orden público.
XVII. Negar asistencia religiosa a personas privadas de la libertad, que presten servicio en las fuerzas armadas o que estén internadas en instituciones de salud o asistencia.

xviii. Restringir el acceso a la información, salvo en aquellos supuestos que sean establecidos por las leyes nacionales e instrumentos jurídicos internacionales aplicables.
xix. Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo saludable, especialmente de las niñas y los niños.
xx. Impedir el acceso a la seguridad social y a sus beneficios o establecer limitaciones para la contratación de seguros médicos, salvo en los casos que la ley así lo disponga.
xxi. Limitar el derecho a la alimentación, la vivienda, el recreo y los servicios de atención médica adecuados, en los casos que la ley así lo prevea.
xxii. Impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos.
xxiii. Explotar o dar un trato abusivo o degradante.
xxiv. Restringir la participación en actividades deportivas, recreativas o culturales.
xxv. Restringir o limitar el uso de su lengua, usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables.
xxvi. Limitar o negar el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento, administración o usufructo de recursos naturales, una vez satisfechos los requisitos establecidos en la legislación aplicable.
xxvii. Incitar al odio, violencia, rechazo, burla, difamación, injuria, persecución o la exclusión.
xxviii. Realizar o promover el maltrato físico o psicológico por la apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente su preferencia sexual.
xxix. En general, cualquier otra conducta discriminatoria en términos del artículo 4 de la *Ley*.

En el ámbito local, las entidades federativas mexicanas que han legislado en la materia son Baja California Sur, el Estado de México, Nayarit, Zacatecas y el Distrito Federal. En el caso de la capital, el *Código Penal* vigente desde 2006 establece el delito de discriminación y lo castiga con penas de uno a tres años de prisión o bien con 25 a 100 días de trabajo comunitario y multa pecuniaria a las personas que discriminen al provocar o incitar al odio o a la violencia, negar un servicio o una prestación a los que se tenga derecho, vejar o excluir a alguna persona o grupo de personas o negar o restringir derechos laborales. Asimismo, establece la destitución e inhabilitación del servidor público que cometa el acto discriminatorio (artículo 206).

En el caso de Panamá, la Defensoría del Pueblo ha elevado una solicitud formal al presidente de la República para que gestione la reglamentación de la Ley 16 de 2002

contra la discriminación. El retardo en la aprobación de esta ley ha impedido que muchos de los mecanismos establecidos por la misma para combatir la discriminación sean desarrollados, dado que no están instituidos los procedimientos para ello.

Por otro lado, la información proporcionada se refiere fundamentalmente a la protección legal de los derechos de las personas con discapacidad. Sobre este tema se mencionan los instrumentos internacionales que Panamá ha suscrito, ratificado y adoptado, como la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad,* la *Convención de los Derechos del Niño,* el *Convenio sobre Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas* de la OIT, y la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* de la ONU.

En el ámbito doméstico, Panamá ha desarrollado una legislación progresiva en la materia desde 1951, con la creación del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), que hasta la actualidad brinda educación especial a la población con discapacidades sensoriales, motoras e intelectuales. Al mismo tiempo, la legislación panameña contiene amplias disposiciones de protección y equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad en ámbitos como la contratación de personas discapacitadas –2% del total de los empleados– (*Ley 1-1992*); el beneficio fiscal otorgado a empresas contratantes (*Decreto Ejecutivo 60-1993*); la protección de menores con discapacidad y el desarrollo de políticas públicas encaminadas a la prevención, protección y bienestar de las personas con discapacidad (*Código de la Familia* de 1994); la condena de la violencia intrafamiliar (*Ley 38-2001*); la equiparación de oportunidades en salud, educación, rehabilitación y accesibilidad (*Ley 42-1999*); el derecho de admisión a establecimientos públicos y la erradicación de discriminación (*Ley 16-2002*), y la prohibición de la discriminación laboral (*Leyes 11 y 59* de 2005).

De igual manera, se alude a la creación de los órganos abocados a la protección de las personas con discapacidad, como el antecedente del Mides, el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, en 1997, que incluía a la Dirección Nacional de Discapacidad como organismo responsable en la coordinación, planificación y ejecución de políticas sociales en materia de discapacidad; la Comisión Nacional contra la Discriminación (*Ley 16-2002*); la Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (Senadis) como unidad asesora del Órgano Ejecutivo en la materia (*Decreto Ejecutivo 103-2004*), y el Consejo Nacional Consultivo para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (Conadis), como ente de participación de todos los sectores, públicos y privados, así como de las organizaciones de personas con discapacidad y sus familias, con el objetivo de promover la ejecución de las políticas sociales para el logro de la integración social, económica y cultural de las personas con discapacidad y sus familias, mediante la formulación de

planes, programas y proyectos encaminados al ejercicio pleno de sus derechos y los de sus familias.

Adicionalmente, en junio de 2005, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia emitió un fallo que, con fundamento en la *Ley de Equiparación de Oportunidades* de 1999 se pronunció con un criterio favorable sobre los derechos laborales de las personas con discapacidad, como ley especial. Esta Ley prima sobre el orden jurídico general, ordenando la restitución de un funcionario de libre remoción, por el hecho de ser una persona con discapacidad, protegida por dicha excerta legal sin haber cometido ninguna falta o delito. Sin embargo, el orden jurídico panameño requiere de tres pronunciamientos sobre el tema para que sea considerada como jurisprudencia de la República.

Por su parte, en Paraguay, la prohibición constitucional de discriminación no cuenta con una legislación reglamentaria específica que disponga garantías de justiciabilidad y de sanción a su incumplimiento. Un examen de la legislación paraguaya muestra que la recepción de estas cláusulas antidiscriminatorias ha sido insuficiente, y deja importantes claros de indefensión en áreas sumamente sensibles a la discriminación. Sólo la prohibición de discriminar entre los electores en el acto eleccionario, como las discriminaciones en el ámbito del trabajo con 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 facultades precisas dispuestas por las leyes para que el Poder Judicial ordene la restitución en sus derechos de las víctimas.

En Perú, tanto el principio de igualdad ante la ley como el derecho a la no discriminación se encuentran regulados en distintos ordenamientos legales. Respecto a la igualdad entre el hombre y la mujer y la no discriminación de ésta, el Código Civil dispone en su artículo 4 que "el varón y la mujer tienen igual capacidad de goce y de ejercicio de los derechos civiles". Por su parte, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley 28983) tiene por objeto establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, a fin de garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación basada en el sexo en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad, en concordancia con lo establecido en la Constitución de Perú y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano.

Acerca de los niños y adolescentes, el artículo 3 de la *Ley 27337* que aprueba el *Código de los Niños y Adolescentes,* establece que "para la interpretación y aplicación del Código se deberá considerar la igualdad de oportunidades y la no discriminación

a que tiene derecho todo niño y adolescente sin distinción de sexo".

Asimismo, la Ley 28803 sobre los derechos de las personas adultas mayores tiene por objeto establecer un marco normativo que garantice los mecanismos legales para el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la *Constitución Política* y los tratados internacionales vigentes, de las personas adultas mayores (60 años de edad en adelante), a fin de mejorar su calidad de vida y con ello propiciar su integración plena al desarrollo social, económico, político y cultural, contribuyendo al respeto de su dignidad.

Por su parte, la *Ley General de las Personas con Discapacidad* (*Ley 27050*) tiene como finalidad instaurar el régimen legal de protección, atención de salud, trabajo, educación, rehabilitación, seguridad social y prevención, para que la persona con discapacidad alcance su desarrollo e integración social, económica y cultural.

La *Ley 27049* precisa el derecho de los ciudadanos a no ser discriminados en el consumo. Para ello, establece que todos los consumidores tienen el derecho a la protección de sus intereses económicos mediante el trato equitativo y justo en toda transacción comercial, y señala que no podrán ser discriminados por motivo de raza, sexo, nivel socioeconómico, idioma, discapacidad, preferencias políticas, creencias religiosas o de cualquier índole, en la adquisición de productos y prestación de servicios que se ofrecen en locales abiertos al público. Asimismo, prohíbe realizar selección de clientela, excluir a personas o realizar otras prácticas similares sin que medien causas de seguridad del establecimiento o tranquilidad de sus clientes u otras razones objetivas y justificadas. La carga de la prueba sobre la existencia de un trato desigual corresponde al consumidor afectado. Acreditar la existencia de una causa objetiva y justificada para la práctica discriminatoria le corresponde al proveedor del bien o servicio. Si el éste demuestra la existencia de una causa objetiva y justificada, le corresponde a quien alegue tal hecho probar que ésta es en realidad un pretexto o una simulación para incurrir en prácticas discriminatorias.

En cuanto a la tipificación de la discriminación como delito, el *Código Penal* de Perú, en su artículo 323, señala la pena privativa de libertad no menor a dos años ni mayor de tres, o con prestación de servicios a la comunidad a quien por sí solo o mediante terceros discrimine a una o más personas o grupos de personas o incite o promueva en forma pública actos discriminatorios por motivo racial, religioso, sexual, de factor genético, filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural, indumentaria, opinión política o de cualquier índole, o condición económica, con objeto de menoscabar o anular el reconocimiento de los derechos de la persona. Si el agente es funcionario o servidor público, la pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años; asimismo, será inhabilitado. La misma pena de privación de libertad se impondrá si el acto discriminatorio se materializa usando violencia física o mental.

Asimismo, el Decreto Legislativo 716, relativo a la protección al consumidor, contempla sanciones administrativas y medidas correctivas para el caso de proveedores que realizaren actos de discriminación, sin perjuicio de las acciones de carácter civil y la aplicación de las sanciones penales a que haya lugar.

En Portugal, la *Ley 134* de 1999 reglamenta la prevención y la prohibición de la discriminación en el ejercicio de los derechos por motivos basados en la raza, el color, el origen étnico o la nacionalidad de las personas. Asimismo, sanciona los actos discriminatorios llevados a cabo tanto por autoridades públicas como por agentes particulares, y establece como prácticas discriminatorias las siguientes:

a) La adopción de procedimiento por parte de la autoridad empleadora de medida o criterio que subordine a factores de naturaleza racial la oferta de empleo, la cesación del contrato de trabajo o el rechazo de la contratación.
b) La producción o difusión de anuncios de ofertas de empleo o de otras formas de publicidad, ligada a la preselección o reclutamiento, que contengan, directa o indirectamente, cualquier especificación o preferencia basada en razones de discriminación racial.
c) El rechazo del suministro o impedimento del usufructo de bienes o servicios por parte de cualquier persona o entidad.
d) El impedimento o limitación al acceso y ejercicio normal de una actividad económica por cualquier persona o entidad.
e) El rechazo o condicionamiento de venta, arrendamiento o subarrendamiento de inmuebles.
f) El impedimento de acceso a locales públicos o abiertos al público.
g) El impedimento o limitación de acceso a los cuidados de salud prestados en establecimientos de salud pública o privada.
h) La limitación de acceso a establecimientos de enseñanza pública o privada.
i) La constitución de grupos o la adopción de otras medidas de organización interna en establecimientos de enseñanza pública o privada conforme a criterios de discriminación racial, salvo si tales criterios fueran justificados por la vigencia y la aplicación de disposiciones de naturaleza legislativa, reglamentaria o administrativa que beneficiasen a ciertos grupos desfavorecidos con objeto de garantizar el ejercicio de derechos en condiciones de igualdad.
j) La adopción de prácticas o medidas por parte de cualquier órgano, funcionario o agente administrativo del Estado, las regiones autónomas o gobiernos locales, que condicione o limite la práctica del ejercicio de cualquier derecho.

k) La adopción por parte de la entidad empleadora de prácticas que en el ámbito de la relación laboral discriminen a un trabajador a su servicio.
l) La adopción del acto en que, públicamente o con intención de amplia divulgación, una persona o entidad emita una declaración o transmita una información en virtud de la cual un grupo de personas sea amenazado, insultado o degradado por motivos de discriminación racial.
m) Asimismo, queda prohibido despedir, aplicar sanciones o perjudicar por cualquier otro medio al trabajador por motivo del ejercicio del derecho o de acción judicial contra una práctica discriminatoria.

El régimen sancionatorio en la ley reglamentaria portuguesa establece tanto multas pecuniarias como la destitución de funcionarios públicos o la suspensión de licencias de servicios. Del mismo modo, el *Código Penal* señala penas de reclusión de uno a ocho años para quien incite a la discriminación o al odio racial o religioso, así como de seis meses a cinco años a quien provoque actos de violencia contra una persona o grupos de personas por su raza, color, origen étnico o nacional y religión, así como injuriarles o difamarles (artículo 240).

Por lo que hace a Uruguay, la regulación del combate a la discriminación está contenida en la *Ley 17,817* de 2004, que lucha contra la xenofobia, el racismo y la discriminación. Legalmente, en este país se contempla un amplio catálogo de prácticas discriminatorias que afectan a igual número de grupos en situación de vulnerabilidad. Uruguay conceptualiza como discriminación toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o ejercicio de violencia física y moral contra personas o grupos de personas por motivos de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género, orientación e identidad sexual, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra de la vida pública.

En esta definición llama la atención la referencia al "ejercicio de violencia física o moral" como conducta discriminatoria y la inclusión de la orientación y la identidad sexual como causa de discriminación, sobre todo de esta última, ya que hasta el momento, sería la única legislación de las que se tiene información que comprendería este motivo.

Asimismo, Uruguay es otro de los países que sanciona penalmente las prácticas discriminatorias. De acuerdo con su *Código Penal*, existen artículos, incluidos por la *Ley 16,048* del 6 de junio de 1989 y la *Ley 17,677* del 6 de agosto de 2003, que castigan con tres a dieciocho meses de prisión a quien públicamente o mediante cual-

quier otro medio apto para su difusión pública incite al odio, al desprecio o a cualquier forma de violencia moral o física contra una o más personas en razón del color de su piel, su raza, religión, origen nacional o étnico, orientación sexual o identidad sexual (artículo 149 bis). Del mismo modo, a quien cometa actos de violencia moral o física, de odio o de desprecio por las mismas razones, será castigado con seis a veinticuatro meses de reclusión (artículo 149 ter).

Diseño institucional de los órganos de combate a la discriminación

Al reconocimiento constitucional del derecho a la no discriminación, así como su reglamentación en leyes secundarias, es menester entenderlos como los primeros pasos del combate a la discriminación. Como manifiesta la experiencia iberoamericana, desde hace relativamente poco tiempo los gobiernos de la región han comenzado a reconocer la complejidad del fenómeno discriminatorio desde una perspectiva legal incluyente y garantista. En tal sentido, los Estados se han visto obligados a garantizar una serie de condiciones encaminadas a prevenir, corregir, compensar y erradicar los efectos nocivos de prácticas y actos de discriminación contra las personas que, estando en situaciones de vulnerabilidad o no, pueden ser víctimas de tales prácticas.

Como se ha visto, las leyes reglamentarias son uno de los instrumentos con los que cuentan los países a fin de regir políticas de atención y de igualación de condiciones para que las personas tengan acceso a las mismas oportunidades. La aplicación de estas leyes, si bien obliga a todas las autoridades a cumplir el contenido de las mismas, hace indispensable crear órganos especializados que se ocupen no sólo de vigilar su cumplimiento, sino también de emprender acciones que ayuden a acelerar el cambio de las condiciones de desventaja y desigualdad que histórica o continuamente han sido reproducidas socialmente (cced, 2001: 197).

Al respecto de la construcción de órganos de combate *ad hoc* a la discriminación, la experiencia internacional marca algunas características y dicta ciertas tareas:

- Fomento de una cultura que garantice la dignidad y el respeto a los grupos vulnerables.
- Formación y educación de la sociedad sobre sus derechos y obligaciones de acuerdo con los ordenamientos antidiscriminatorios.
- Conciliación y acuerdos entre las partes involucradas en casos de discriminación.
- Desarrollo de programas y de acciones afirmativas para prevenir, evitar y/o reparar el daño en casos de discriminación en el ámbito público y privado.

- Emisión de recomendaciones a las instituciones públicas y privadas sobre medidas antidiscriminatorias.
- Revisión del marco jurídico y, en su caso, elaboración de propuestas de modificación, reforma y adecuaciones necesarias para la protección de los derechos de las personas que son discriminadas.
- Realización de estudios periódicos sobre los resultados de las acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- Creación de un acervo de casos, encuestas, estudios y estadísticas relativas al tema de la discriminación (CCED, 2001: 204-205).

De cara al cumplimiento de leyes reglamentarias y siguiendo el espíritu del derecho a la no discriminación contenido en los mandatos constitucionales, los países integrantes de la RIOOD han encontrado diversas vías institucionales para darle operatividad a tales contenidos legales. La existencia de una variedad de modelos institucionales sobre el establecimiento y diseño de los órganos o entidades encargados del combate a la discriminación nos habla, por supuesto, de las necesidades y condiciones específicas de cada país que influyen en la construcción de estas instituciones.

Estas particularidades pueden ser mejor entendidas a partir de la consideración de tres elementos consustanciales al diseño institucional de los órganos de combate a la discriminación en la región. El primero de ellos tiene que ver con el sentido o dirección de la institucionalización que se le imprime a la lucha antidiscriminatoria, esto es, a los procedimientos organizacionales o procedimentales desde los cuales se le da operatividad, ya sea a través de un órgano especializado que atienda a un determinado sector vulnerabilizado o una temática discriminatoria en particular, así como mediante la instalación de un órgano de *amplio espectro* que cubra a múltiples grupos afectados por prácticas discriminatorias. Un segundo factor se refiere al alcance de los organismos o entidades, es decir, a qué sectores de la población o temas vinculados a la discriminación han sido integrados en las áreas de actividad de dichos organismos. El último factor se relaciona con la dinámica generada por estas instituciones, que refleja tanto las respuestas que dan a las demandas de los sectores afectados, como la inclusión y representación de los intereses de los grupos en las actividades relacionadas con la prevención y el combate de la discriminación.

Con base en estos criterios, el establecimiento de organismos en la región ha seguido un patrón dual de creación de órganos públicos que tutelan el ejercicio de las garantías individuales a partir de la actuación de la autoridad para restituir un derecho violado o para resarcir un daño causado a través de una acción *reparadora,* o bien, partiendo de la ejecución de una acción *promotora,* los que tienen a su cargo una

labor que favorezca y concrete el disfrute efectivo de los derechos fundamentales (CCED, 2001: 206-209). En la mayoría de los casos encontramos elementos de ambas tendencias en las entidades creadas en los países de la RIOOD para prevenir y erradicar la discriminación, aunque existen elementos distintivos que nos hablan de las diversas vías de institucionalización seguidas por los países a fin de cumplir con el objetivo de la lucha antidiscriminatoria.

En todos los casos de los cuales se tuvo información existe, cuando menos, un organismo o institución encargada de la defensa y promoción de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la no discriminación. Paraguay, Puerto Rico, Costa Rica y El Salvador, por ejemplo, cuentan con entidades en la figura del ombudsman que velan por el respeto y la tutela de los derechos humanos. Argentina, México, Uruguay y Perú han creado organismos *ex profeso* dedicados al combate de la discriminación en sus diferentes modalidades. En Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Panamá no existe una institución específica enfocada al combate de la discriminación, sino que esta lucha la llevan a cabo diferentes dependencias abocadas a la defensa y promoción de los derechos de determinados grupos vulnerables. Por su parte, Portugal desarrolla una política transversal de no discriminación racial y étnica, así como Guatemala cuenta con una comisión presidencial contra la discriminación hacia los pueblos indígenas.

El modelo del ombudsman

Paraguay, Costa Rica, El Salvador y Puerto Rico han seguido básicamente el modelo garantista de derechos humanos que ofrece la figura del ombudsman, adaptándola a las demandas antidiscriminatorias. En otras palabras, han combinado el principio de tutela de los derechos humanos con la atención gubernamental a grupos en situación de vulnerabilidad.

En Paraguay no existe una institución específica que combata el fenómeno de la discriminación en todas sus dimensiones, puesto que no ha sido promulgada una ley nacional que reglamente sus modalidades o sanciones, si bien se han presentado varios proyectos de ley que se encuentran en estudio. No obstante, es a través de la Defensoría del Pueblo, creada en 2001, que se ha implementado un departamento administrativo de acciones contra toda forma de discriminación (instalado en 2006), enfocado a realizar mediaciones ante los conflictos suscitados, así como a difundir la problemática discriminatoria para sensibilizar a la población. En cuanto al desarrollo de programas integrales, no existe uno que aborde el tema de la discriminación, pero sí constan proyectos y programas en ejecución que tratan el tema, ya sea a través de la aprobación de leyes relativas a necesidades de protección a grupos específicos,

como la *Ley 780* de 1979, que creó el Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (Inpro), o la *Ley 122* de 1990, que "establece derechos y privilegios para los impedidos", así como la *Ley 2479* de 2004, que obliga a las instituciones públicas a incorporar a las personas con discapacidad a puestos administrativos en un porcentaje no menor al 2% del total.

Las tareas de denuncia y atención hacia las personas que sufren alguna discriminación son desahogadas en Paraguay en distintas instancias, como la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público, las cuales no tienen carácter sancionador sino de mediación entre las partes, sin perjuicio de que alguna de ellas llegue a estrados judiciales. Del mismo modo, la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social del Senado, así como la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados, reciben denuncias en la materia.

Costa Rica aglutina prácticamente la lucha antidiscriminatoria en la Defensoría de los Habitantes. Este órgano fue creado en 1992 y está adscrito al Poder Legislativo, con plena independencia funcional, administrativa y de criterio. En su condición de órgano encargado de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes, puede intervenir de oficio o a petición de parte para investigar las amenazas y las violaciones derivadas de cualquier modalidad discriminatoria contraria a la dignidad humana; además, promociona y divulga los derechos de quienes habitan en el país.

En su carácter de ombudsman, la Defensoría tiene como ámbito de intervención los actos y omisiones cometidas por servidores públicos, con excepción de la actividad propiamente jurisdiccional, sobre la que ejerce un control de legalidad con vistas a garantizar el buen funcionamiento del Estado. En todo caso, la Defensoría es la encargada de velar por que el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la *Constitución,* las leyes y los convenios, tratados y pactos suscritos por el gobierno, así como a los principios generales del derecho.

Por otra parte, los actos discriminatorios cometidos por servidores públicos pueden ser denunciados en la institución donde la práctica fue cometida, abriéndose una investigación administrativa. No obstante, también es posible levantar una denuncia ante la Defensoría de los Habitantes o la Sala Constitucional. Si la conducta constituye un hecho punible o se trata de actos provocados por particulares, deben ser denunciados ante los tribunales de justicia.

Si bien no existe en el ámbito nacional una institución que se dedique exclusivamente a combatir la discriminación en general, por mandato constitucional las instituciones públicas encargadas de brindarle protección especial a los niños y niñas, a las mujeres, a las personas adultas mayores y a las personas con discapacidad están obligadas a impedir y denunciar los actos discriminatorios contra estas personas.

En El Salvador, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos actúa en razón del mandato constitucional y legal de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos, de promover y proponer las medidas necesarias para prevenir violaciones a los mismos, así como de supervisar la actuación de la Administración Pública frente a las personas y elaborar informes al respecto. Del mismo modo, al advertirse una práctica sistemática de violación a los derechos humanos y en situaciones de especial gravedad y trascendencia nacional, esta Procuraduría está facultada para realizar las investigaciones necesarias y elaborar el informe especial respectivo que resulte de ellas, emitiendo las conclusiones y recomendaciones correspondientes y estableciendo los mecanismos que permitan vigilar su consideración y cumplimiento.

En El Salvador no existe una institución cuya competencia explícita y exclusiva sea el combate al fenómeno de la discriminación, ni de manera general ni desde cualquiera de sus modalidades. No obstante, se cuenta con entidades gubernamentales que brindan atención a grupos poblacionales expuestos a diferentes formas de discriminación, como las mujeres, los jóvenes, las personas adultas mayores y las personas discapacitadas. Ninguna de estas entidades refiere la lucha contra la discriminación como su razón de ser, aunque el contexto de su misión y visión, así como de sus objetivos, puede expresar que su actuación persigue el alcance de condiciones de mayor igualdad, equiparación de oportunidades y participación en la sociedad. En esta lógica institucional se ubican los trabajos realizados por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (Isdemu), la Secretaría de la Juventud (Jovenes), la Secretaría Nacional de la Familia (SNF), y el Consejo Nacional de Atención Integral de las Personas con Discapacidad (Conaipd).

En cuanto a la atención de actos discriminatorios, no existe un único mecanismo de denuncia de casos de presunta discriminación, sino que han sido establecidas instancias y procedimientos que atienden o dan seguimiento a situaciones específicas, principalmente las que se verifican en materia laboral o de salud relacionadas con el VIH-sida. Los tribunales especializados en lo penal, lo familiar o lo laboral cuentan con competencia clara respecto a problemáticas de discriminación.

Por su parte, en Puerto Rico opera desde 1996 la Comisión de Derechos Civiles, como el órgano encargado de la educación sobre los derechos humanos y de gestionar la protección de los mismos. La Comisión está concebida como un órgano público autónomo, si bien adscrito a la Asamblea Legislativa sólo en términos presupuestarios. Entre sus funciones de ombudsman, la Comisión vela por el estricto cumplimiento de las leyes sobre derechos humanos, aunque no tiene capacidades adjudicativas ni puede representar a individuos en procedimientos judiciales más allá de sus comparecencias como amigo de la Corte (amicus curiae).

El modelo integral

En los últimos años, países como Argentina, México, Uruguay y Perú han desarrollado modelos institucionales más integrales enfocados a la prevención y la eliminación de la discriminación de la población en general. Esta tendencia de cambio institucional refleja la creación de nuevos organismos públicos especializados, regularmente pertenecientes al Poder Ejecutivo y dotados de relativa autonomía, que buscan promover la vigencia del derecho a la no discriminación de grupos de la sociedad que son susceptibles de prácticas y tratos discriminatorios, cometidos tanto por autoridades públicas como particulares.

La importancia de entidades cuyo origen radica en el combate a la discriminación en su más amplia dimensión consiste en que su labor puede verse unificada institucionalmente, esto es, en que es posible contar con una estrategia integral abocada a luchar contra el fenómeno discriminatorio con una perspectiva amplia e incluyente que abarque desde la promoción de una cultura y una política educativa antidiscriminatorias, el desarrollo de acciones afirmativas y medidas compensatorias, hasta la transformación legal para una convivencia más democrática, entre otras consideraciones.

Estos organismos encuentran su sustento de acción en una ley reglamentaria que establece no sólo su operación como entidades especializadas, sino las áreas de intervención para las cuales fueron creados. Estos órganos de atención a múltiples tipos de discriminación buscan promover un tratamiento igualitario para toda la población y realizan un trabajo dirigido a grupos vulnerables que requieren atención específica. Y es aquí, precisamente, donde aparece el debate frente a los órganos que en otros países atienden un específico tipo de discriminación, pues ha surgido la inquietud sobre cómo los organismos integrales pueden asegurar la misma atención a todas las formas de discriminación dando consideración a las especificidades.

Otro rasgo que distingue la integralidad de estos órganos es la inclusión de la sociedad en sus estructuras. En Argentina, México y Uruguay se incluye la participación de especialistas y personas involucradas en la lucha antidiscriminatoria en figuras colegiadas y de asesoramiento, lo que puede permitir no sólo la generación y la aplicación de nuevos enfoques antidiscriminatorios en políticas públicas –provocando así un cambio institucional–, sino que propicia la representación directa de los intereses de grupos vulnerabilizados. Este carácter plural se ha hecho presente en los tres países con buenos resultados. En México, por ejemplo, la Junta de Gobierno, que es el órgano ejecutivo de toma de decisiones, incluye la participación directa de la sociedad.

En Argentina, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi) comenzó a operar en 1997 y tiene como fundamento la Ley 24,515 de 1995. Adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, este órgano pione-

ro en la región atiende a diversos grupos vulnerables y se ocupa de temáticas discriminatorias: 1) adultos mayores, 2) afrodescendientes, 3) discapacidad, 4) diversidad ideológica, 5) diversidad sexual, 6) diversidades religiosas, 7) género, 8) juventudes, 9) migrantes y refugiados, 10) niños y niñas, 11) pueblos originales, 12) VIH-sida, y 13) situaciones particulares de ex combatientes en la Guerra de las Malvinas y personas en encierro y liberadas.

Asimismo, sus objetivos nos hablan del desarrollo de un enfoque sumamente amplio, pues se encarga de actividades como: la investigación y difusión de información sobre las formas de discriminación; la recepción de denuncias de actos discriminatorios, xenófobos o racistas –elaborando dictámenes y propmoviendo reuniones de conciliación–; el diseño y reproducción de campañas y proyectos educativos antidiscriminatorios; el patrocinio gratuito a personas o grupos de víctimas; y la cooperación con organismos nacionales o internacionales para actuar conjuntamente.

En México, por su parte, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) surgió hace apenas unos años, en 2003,[4] y se encuentra sectorizado en la Secretaría de Gobernación. Concebido como la institución rectora del gobierno mexicano para combatir la discriminación y promover la igualdad de oportunidades y trato, este organismo orienta sus esfuerzos a la creación de las condiciones jurídicas, institucionales y culturales que permitan garantizar a todas las personas el efectivo goce y ejercicio de sus derechos fundamentales y el acceso a oportunidades de desarrollo en todos los campos, independientemente de su origen, condición, ideas o preferencias.

Las actividades del CONAPRED se centran en la promoción del derecho a la no discriminación de todas las personas que se encuentren en situaciones de exclusión y vulnerabilidad, por lo que abarca un amplio abanico de temas y/o grupos, como los indígenas, las mujeres o la diversidad sexual. No obstante, y a pesar de tal amplitud temática, después de varios años de operación se ha llegado a la conclusión de que en un espacio institucional de combate a múltiples tipos de discriminación resulta necesario crear nuevas áreas de trabajo a fin de atender los casos de grupos específicos.

[4] El antecedente directo del CONAPRED es la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCED), creada el 27 de marzo de 2001 como un órgano democrático y plural. Integrada por 161 personas, en la Comisión participaron los líderes de los mayores partidos políticos nacionales, miembros del Ejecutivo Federal, legisladores federales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dirigentes e integrantes de las comisiones de derechos humamos autónomas, gubernamentales y civiles, activistas de organizaciones sociales, académicos y otros especialistas. La Comisión concluyó sus trabajos en noviembre de 2001 y presentó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a la opinión pública, un proyecto de *Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación* y un informe sobre el tema con el título de *La discriminación en México: por una nueva cultura de la equidad.*

Entre las atribuciones mostradas en el recuadro 9, la recepción y el encauzamiento de reclamaciones o quejas es central para hacer valer los derechos de las personas y legitimar la relación con la sociedad en términos incluyentes. Ello adquiere mayor importancia debido al carácter híbrido o mixto de estos órganos, pues por ejemplo, el Conapred puede atraer casos de discriminación, ya sean cometidos tanto por servidores públicos como por particulares.[5] Del mismo modo, la lfped dispone que las personas que presuntamente hayan sido discriminadas reciban asesoría del Consejo respecto de los derechos que les asisten y los medios para hacerlos valer ante las instancias correspondientes. En México, además del Conapred, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (cndh) y las comisiones estatales también reciben quejas sobre violaciones a derechos humanos, sólo que éstos, en su calidad de *ombudsman,* acogen las quejas de actos cometidos por agentes públicos.

Recuadro 9

Atribuciones del CONAPRED para prevenir la discriminación en México
i. Diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas para prevenir y eliminar la discriminación.
ii. Proponer y evaluar la ejecución del *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.*
iii. Verificar la adopción de medidas y programas para prevenir y eliminar la discriminación en las instituciones y organizaciones públicas y privadas, así como expedir los reconocimientos respectivos.
iv. Desarrollar, fomentar y difundir estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos político, económico, social y cultural.
v. Realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes en la materia y proponer las modificaciones que correspondan.
vi. Emitir opinión en relación con los proyectos de reformas en la materia que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, así como los proyectos de reglamentos que elaboren las instituciones públicas.
vii. Divulgar los compromisos asumidos por el Estado mexicano en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones en la materia, así como promover su cumplimiento en los diferentes ámbitos de Gobierno.

5 La Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones del Conapred ha atendido durante los años 2004, 2005, 2006 y hasta el 25 de abril de 2007, un total de 613 quejas y 769 reclamaciones, lo que suma un total de 1,382.

viii. Difundir y promover en los medios de comunicación contenidos para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias.
ix. Investigar presuntos actos y prácticas discriminatorias en su ámbito de competencia.
x. Tutelar los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación mediante asesoría y orientación.
xi. Promover la presentación de denuncias, conocer y resolver los procedimientos de queja y reclamación, y en su caso aplicar las medidas administrativas previstas por la ley.
xii. Conocer y resolver los procedimientos de queja y reclamación señalados en esta Ley.
xiii. Establecer relaciones de coordinación con instituciones públicas federales, locales y municipales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas. Asimismo, podrá coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás órganos públicos, con el propósito de que en los programas de gobierno, se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o grupo.
xiv. Solicitar a las instituciones públicas o a particulares, la información para verificar el cumplimiento de este ordenamiento, en el ámbito de su competencia, con las excepciones previstas por la legislación.
xv. Aplicar las medidas administrativas establecidas en esta Ley.
xvi. Asistir a las reuniones internacionales en materia de prevención y eliminación de la discriminación.
xvii. Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales o internacionales en el ámbito de su competencia.
xviii. Diseñar y aplicar el servicio de carrera como un sistema de administración de personal basado en el mérito y la igualdad de oportunidades que comprende los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, sistema de compensación, capacitación, evaluación del desempeño, promoción y separación de los servidores públicos, entre otras.

En el caso de Uruguay, la *Ley 17,817* de 2004 dio origen a la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Forma de Discriminación, misma que fue instalada en marzo de 2007 y que desarrolla sus actividades dentro del Ministerio de Educación y Cultura.

Al igual que sucede con Argentina y México, la Comisión comprende un catálogo exhaustivo de lucha contra la discriminación, que atiende, primordialmente, los efectos nocivos de ésta por motivos raciales, de género y de edad, incluyendo la niñez, la adolescencia y los adultos mayores. Asimismo, ha desarrollado un programa temático sobre los derechos humanos y el trabajo.

Como puede observarse en el recuadro 10, la Comisión posee amplias facultades relacionadas con la creación de normas jurídicas, el monitoreo del cumplimiento de la legislación nacional en la materia, la realización de campañas educativas antidiscriminatorias, y la formulación de denuncia judicial, si así correspondiera.

Cuadro 10

Competencias de la Comisión Honoraria de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Forma de Discriminación en Uruguay
La Comisión tiene por objeto proponer políticas nacionales y medidas concretas para prevenir y combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación, incluyendo normas de discriminación positiva. Para esos efectos, son competencias de la Comisión Honoraria: a) Analizar la realidad nacional en materia de discriminación, racismo y xenofobia, elaborar informes y propuestas con respecto a dichos temas, y plantear al Poder Ejecutivo la creación de normas jurídicas específicas o modificación de las ya existentes en su área de competencia. b) Difundir los principios contenidos en el literal J del artículo 6 del *Decreto-Ley 10,279* de 19 de noviembre de 1942 y en los artículos 149 bis y 149 ter del *Código Penal,* normas concordantes y complementarias, así como los resultados de los estudios y propuestas que formule y promueva. c) Monitorear el cumplimiento de la legislación nacional en la materia. d) Diseñar e impulsar campañas educativas tendientes a la preservación del pluralismo social, cultural o religioso, a la eliminación de actitudes racistas, xenofóbicas o discriminatorias y en el respeto a la diversidad. e) Elaborar una serie de estándares que permitan presumir alguna forma de discriminación, sin que ello implique un prejuzgamiento sobre los hechos resultantes en cada caso. f) Recopilar y mantener actualizada la información sobre el derecho internacional y extranjero en materia de racismo, xenofobia y toda otra forma de discriminación; estudiar esos materiales y elaborar informes comparativos de los mismos. g) Recibir y centralizar información sobre conductas racistas, xenofóbicas y discriminatorias, llevar un registro de las mismas y formular la correspondiente denuncia judicial si eventualmente correspondiere. h) Recopilar la documentación vinculada a sus diferentes objetivos. i) Brindar un servicio de asesoramiento integral y gratuito para personas o grupos que se consideren discriminados o víctimas de actitudes racistas, xenofóbicas y discriminatorias.

j) Proporcionar al Ministerio Público y a los tribunales judiciales el asesoramiento técnico especializado que fuere requerido en los asuntos referidos a la temática de su competencia.
k) Informar a la opinión pública sobre actitudes y conductas racistas, xenofóbicas y discriminatorias o que pudieren manifestarse en cualquier ámbito de la vida nacional, especialmente en las áreas de educación, salud, acción social y empleo, provengan de autoridades públicas o entidades o personas privadas.
l) Establecer vínculos de colaboración con organismos nacionales o extranjeros, públicos o privados, que tengan similares objetivos a los asignados al presente instituto; intercambiando especialmente la información relativa a las conexiones internacionales entre los distintos grupos.
m) Proponer al organismo competente la celebración de nuevos tratados sobre extradición.
n) Celebrar convenios con organismos y/o entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, para el más eficaz cumplimiento de los cometidos asignados.
o) Promover la realización de estudios, concursos e investigaciones relacionadas con sus competencias.
p) Discernir un premio anual a favor de la persona o institución que se haya destacado en la lucha contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación.

En Perú, a diferencia de lo que sucede en Argentina, México y Uruguay, existe un ministerio de gobierno encargado de atender el fenómeno discriminatorio y sus efectos en sectores de la sociedad que históricamente han estado sujetos a condiciones de severa vulnerabilidad. Se trata del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes), creado en julio de 2002 como la institución que combate la discriminación por género, edad, etnia y discapacidad. El Mimdes es el organismo rector de políticas, planes y programas sociales nacionales en el ámbito de la mujer y el desarrollo social, los cuales contribuyen a superar la inequidad, la exclusión y la pobreza, especialmente entre hombres y mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, niñez, familia y otros grupos vulnerables.

La perspectiva de la problemática antidiscriminatoria desarrollada por el Mimdes resulta interesante porque está ligada al enfoque del desarrollo social, o sea, vinculada al combate a la pobreza tanto que afecta a un considerable número de personas y que, en muchas ocasiones, acompaña el ejercicio de actos y prácticas discriminatorias. Como establecen sus competencias, resulta fundamental el respeto a los derechos fundamentales de los grupos poblacionales en condición de pobreza, pobreza extrema, discriminación o violencia familiar, social, política y en alto riesgo nutricional. Del mismo modo, el Mimdes busca el desarrollo de la mujer y el fortalecimiento de la familia; la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; la atención in-

tegral al niño y adolescente; la promoción, defensa y atención de los derechos de las personas adultas mayores, así como de las personas con discapacidad; la promoción, defensa y afirmación de derechos y desarrollo con identidad de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano, y la promoción y apoyo a la población en riesgo.

A fin de cumplir con lo anterior, el Mimdes desarrolla las siguientes funciones: a) formular, aprobar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar, evaluar, normar y ejercer rectoría en las materias de mujer y desarrollo social; b) fiscalizar y supervisar el cumplimiento del marco normativo relacionado con su ámbito de competencia; c) planificar, financiar y regular la provisión y prestación de servicios públicos sociales del sector, según las leyes de la materia; d) velar por el cumplimiento de los programas y plataformas de acción suscritos por Perú en las conferencias mundiales relativas al desarrollo; e) proponer la suscripción de convenios referidos a los derechos de la mujer y desarrollo social; f) promover, coordinar, dirigir, evaluar y ejecutar las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, además de las políticas de desarrollo social, las políticas y estrategias de superación de la pobreza, demográficas, de seguridad alimentaria, y de desarrollo territorial y rural en el ámbito de su competencia, así como establecer los mecanismos de coordinación y participación de las mismas con los gobiernos regionales y locales; g) concurrir trasversalmente con otros sectores del Poder Ejecutivo en la promoción, coordinación y evaluación de los planes nacionales, estrategias, programas y proyectos en el marco de la Política Nacional para la Superación de la Pobreza.

Respecto a la recepción de quejas y reclamaciones sobre tratos discriminatorios, en Perú es posible denunciar delitos de discriminación en las comisarías o en la Fiscalía, las cuales proceden a investigar y formalizar la denuncia ante un juez especializado, encargado del proceso y el establecimiento de la sanción penal aplicable.

El modelo sectorizado

En el debate sobre qué suerte de organización deben seguir las entidades de combate a la discriminación, la preferencia sobre este modelo sectorizado o especializado se decanta por la idea de que un cuerpo con estas características cuenta con mayores posibilidades de atender eficientemente una problemática discriminatoria y al grupo afectado. No obstante, en esta concepción –frente a la eficiencia del tratamiento de un cuerpo especializado a un grupo en particular–, puede dejarse de lado la atención de otras formas de discriminación que también afectan la convivencia social.

Un importante grupo de países en la región ha optado por esta modalidad de lucha gubernamental, ya sea a través de ministerios de Estado u oficinas pertenecien-

tes a las presidencias de los países. Guatemala y Portugal, por ejemplo, cuentan con organismos abocados, particularmente, a la erradicación de la discriminación racial, aunque también poseen estructuras destinadas a atender a otros sectores. En la misma tónica, Panamá y Ecuador centran sus esfuerzos institucionales en el mejoramiento de las condiciones para la inclusión social de las personas con discapacidad. Por su parte, Colombia, Bolivia y Brasil amplían su espectro gubernamental al atender a un mayor número de grupos vulnerables, mientras que Chile ha comenzado a desarrollar una nueva perspectiva de acercamiento a la problemática.

En Guatemala, debido a razones históricas, raciales y culturales, el énfasis en el combate a la discriminación se halla en la lucha contra el racismo. Ello explica la creación, por *Acuerdo Gubernativo 390-2002,* de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (Codisra), cuyos objetivos son: a) proponer, impulsar, incidir y dar seguimiento a los lineamientos políticos y las respectivas relaciones entre el Estado y las organizaciones indígenas, dentro de un marco de autonomía y respeto mutuo; b) incidir y verificar en todas las dependencias del gobierno y el Estado guatemaltecos la aplicación de las leyes y políticas públicas que promuevan actitudes y acciones de inclusión, respeto, convivencia pluricultural y de no discriminación racial.; c) integrar una red de organizaciones de apoyo a la campaña de no discriminación racial, verificación en la aplicación de leyes y prevención, y d) desarrollar y fortalecer la descentralización institucional.

Del mismo modo, las funciones de la Codisra son las siguientes:

a) Asesorar y acompañar a las distintas instituciones y funcionarios del Estado, así como a las instituciones privadas, a fin de desarrollar mecanismos efectivos en el combate a la discriminación y el racismo que se da contra los pueblos indígenas en Guatemala.
b) Formular políticas públicas que garanticen la no discriminación y combatan el racismo existente contra los indígenas, además de dar seguimiento a su ejecución.
c) Monitorear las políticas de las instituciones privadas y sugerir criterios a adoptar con vistas a afrontar positivamente el problema de la discriminación.
d) Actuar como enlace en materia de discriminación y racismo entre las organizaciones de los pueblos indígenas y el organismo ejecutivo.
e) Llevar el registro de denuncias de casos de racismo y discriminación, así como canalizarlos a las instituciones competentes.
f) Presentar al presidente de la República informes semestrales sobre el avance del respeto y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, los cuales serán públicos.

g) Elaborar informes que el Estado de Guatemala debe presentar en materia indígena ante organismos internacionales.
h) Impulsar campañas de sensibilización ciudadana contra los actos de discriminación.
i) Gestionar y administrar la cooperación nacional e internacional para el cumplimiento de sus funciones.
j) Coordinar acciones a nivel nacional con organizaciones de los pueblos indígenas interesadas en la temática de la Comisión, a fin de definir políticas y acciones del gobierno en el ámbito internacional en lo que se refiere a los derechos de los pueblos indígenas.

La política antidiscriminatoria en dicho país también contempla que la mujer guatemalteca esté libre de exclusión. En este rubro funciona la Secretaría Presidencial de la Mujer, encargada de proponer y desarrollar políticas relacionadas con el desarrollo integral de las mujeres y su no discriminación. Asimismo, y adscrita a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Copredeh), se encuentra la Defensoría de la Mujer Indígena.

Respecto a la existencia de mecanismos de denuncia o atención, el carácter punible de la legislación guatemalteca en materia de antidiscriminación cataloga a los actos discriminatorios como cualquier otro delito, por lo cual las denuncias son presentadas ante la Policía Nacional Civil o el Ministerio Público, este último encargado de la persecución final del delito. La Codisra, por su parte, cumple el papel de monitoreo y seguimiento de la denuncia, así como también canaliza la misma al Ministerio Público.

Por su parte, Portugal cuenta desde 1996 con el Alto Comisionado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural (ACIDI). Concebido como órgano público integrado a la administración gubernamental, el ACIDI está encargado de combatir todas las formas de discriminación por motivos de raza, color, nacionalidad, origen étnico o creencias religiosas, a través de acciones positivas de sensibilización, educación y formación. Bajo esta encomienda, la misión del Alto Comisionado consiste en colaborar en la concepción, ejecución y evaluación de las políticas públicas, trasversales y sectoriales, encaminadas a la integración de los inmigrantes y minorías étnicas. Asimismo, promueve el diálogo entre las diversas culturas, etnias y religiones.

Uno de los rasgos característicos del ACIDI –como entidad de combate a la discriminación– es la inclusión de los afectados por actos o prácticas discriminatorias en el proceso de toma de decisiones. El Alto Comisionado cuenta con dos órganos colegiados, el Consejo Consultivo para los Asuntos de la Inmigración y la Comisión para la

Igualdad y contra la Discriminación Racial, mismos que incluyen a asociaciones y organizaciones sociales de defensa de los derechos humanos y que luchan contra el racismo, así como a representantes de las comunidades de inmigrantes que residen en Portugal. Ello, por supuesto, tiene un impacto significativo en la planeación y ejecución de políticas públicas de integración de estos grupos a la sociedad.

Ecuador cuenta con organismos como el Consejo Nacional de las Mujeres, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y el Consejo Nacional de Discapacidades (Conadis), así como con varias instituciones que representan a las minorías o a grupos de personas excluidas. Estos consejos, creados por leyes o decretos, actúan como entidades gubernamentales y su objetivo es defender los derechos de sus respectivos colectivos, además de establecer disposiciones para sancionar la discriminación. En el caso de la discriminación por discapacidad, ha sido creada en el seno del Conadis la Procuraduría de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que vela por la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y exige la correcta aplicación de las disposiciones legales en su beneficio. De igual modo, la *Ley de Discapacidad* señala los mecanismos judiciales para la sanción a la discriminación de las personas que tienen alguna discapacidad, y el recurso de amparo es un mecanismo ágil sumamente utilizado, aunque también se puede acudir a la Defensoría del Pueblo, que cuenta con representaciones en todas las provincias del país.

En Panamá, la Defensoría del Pueblo (creada en 1997) es la instancia encargada de coordinar la Comisión Nacional contra la Discriminación. Instalada en 2002, la Comisión vela porque se dicten medidas encaminadas a evitar la discriminación, así como por la incorporación a la agenda del Estado del derecho a la no discriminación.

Existen otras autoridades administrativas que trabajan contra la discriminación racial, etárea, de género y de discapacidad. El Ministerio de Desarrollo Social (Mides) desarrolla y coordina las políticas sociales que promuevan la integración de los diferentes pueblos y grupos indígenas, así como la participación activa de las personas adultas mayores. Además, busca la igualdad de oportunidades para la mujer. En el mismo sentido, el Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá es el encargado de velar por la implementación de la perspectiva de género a nivel nacional con base en la igualdad de oportunidades.

En cuanto a las personas con discapacidad, son varios los organismos que promueven la no discriminación de este grupo, como el mismo Mides, que organiza y coordina políticas sociales al respecto. De igual manera, la Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad comenzó a operar en septiem-

bre de 2007 como una institución autónoma orientada a dirigir y ejecutar las políticas de inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias. La Senadis, por su parte, intenta servir de enlace entre las instituciones públicas y las organizaciones civiles en el tema de la discapacidad, además de promover la participación de las personas con discapacidad y sus familias en asuntos relacionados con el ejercicio de sus derechos para el mejoramiento de su calidad de vida. Asimismo, el Conadis tiene como objetivo promover la ejecución de políticas públicas orientadas a la inclusión social, económica y cultural de la población con discapacidad, a través de la formulación de planes, programas y proyectos encaminados al logro de este objetivo.

La defensa de los derechos de este sector puede llevarse a cabo por diferentes vías. En junio de 2004, la Defensoría del Pueblo creó la Oficina de la Delegada Especial de la Defensoría del Pueblo para la Protección y Promoción de los Derechos de las Personas con Alguna Discapacidad, entidad encargada de coordinar la defensa de los derechos humanos de este sector con otras instancias gubernamentales y la sociedad civil organizada. Asimismo, la Comisión Nacional contra la Discriminación está llamada a atender aquellas denuncias ciudadanas sobre discriminación por género, etnia o discapacidad. Vale la pena destacar que pese a la existencia de este último organismo, las personas que consideren que sus derechos han sido vulnerados mediante un evidente acto de discriminación, deberán acudir en primera instancia a las corregidurías, que son las entidades que por ley deben asumir el conocimiento previo de estos casos.[6]

En Colombia no existe una institución responsable de combatir la discriminación *ex profeso,* pero sí de garantizar derechos a las poblaciones más vulnerables, algunas de las cuales han sido tradicionalmente discriminadas, como ha sucedido con los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales y pueblo romaní). En este caso específico de discriminación racial o étnica, es responsabilidad del Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la Dirección de Etnias, el diseño y la ejecución de políticas.

En materia de discriminación etárea, son el programa presidencial Colombia Joven y el Ministerio de Protección Social las entidades encargadas de garantizar la no discriminación de este sector. Adicionalmente, se cuenta con una Política Nacional de Juventud, que es el conjunto de esfuerzos y acciones que se llevan a cabo desde

6 En el ámbito local, en el municipio de Panamá, provincia de Panamá, mediante el *Decreto Alcaldicio 641* del 30 de mayo de 2002 fue creada la Oficina Pro Igualdad de Oportunidades y Acción Ciudadana, la cual, al igual que las corregidurías, está facultada para atender las quejas de discriminación, aunque sólo con competencia en el Distrito Capital.

las diferentes instituciones sectoriales de la administración pública y cuyos destinatarios principales, directa o indirectamente, son los jóvenes.

Por su parte, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer) es la responsable de diseñar, promover, coordinar e implementar políticas para las mujeres adultas, jóvenes y niñas, que contribuyan al logro de relaciones de equidad y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, eleven la calidad de vida de las mujeres, el respeto de sus derechos humanos, su participación ciudadana, e impulsen el fortalecimiento de los procesos organizativos de las mujeres.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo es la entidad responsable de promocionar y defender los derechos humanos, y la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Mujer y el Anciano es una dependencia asesora del despacho del Defensor del Pueblo que tiene como competencia velar por la defensa y protección de los derechos de sus grupos poblacionales, así como promover y difundir los derechos humanos de la niñez, la juventud, las mujeres y los ancianos. De igual manera, la Procuraduría Delegada para el Menor y la Familia lleva a cabo acciones de prevención, así como de control y vigilancia a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que, según la *Resolución 049* de 2002, realizan seguimiento especial a programas de atención y protección de niños y niñas, adolescentes, mujeres cabeza de familia, adultos mayores, personas discapacitadas y familia en los siguientes temas: atención, protección y prevención del maltrato infantil, violencia intrafamiliar y abuso sexual, prevención y erradicación de la explotación sexual infantil, y tráfico de mujeres, niños y niñas, así como protección especial a esta población.

Asimismo, el Ministerio de Protección Social es la entidad responsable de diseñar e implementar la política social del país, dando prioridad a la población con mayor vulnerabilidad.

El Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario –que encabeza el vicepresidente de la República– tiene entre sus funciones: realizar estudios y análisis sobre la situación de derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario; coordinar, promover, impulsar, participar y dar seguimiento a las tareas que en materia de derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario realizan y deben realizar los distintos despachos gubernamentales de acuerdo con la política formulada por el gobierno en la materia; solicitar informes, cuando no se trate de documentos reservados, de las denuncias que se formulen ante cualquier organismo público o privado sobre violaciones a los derechos humanos y tomar las medidas y realizar las gestiones, dentro de su competencia, para combatir la impunidad en este tipo de casos; y recibir y dar traslado y seguimiento a las quejas y reclamos presentados por los ciudadanos y ciudadanas en

relación con el cumplimiento, protección, garantía y efectividad de los derechos humanos fundamentales por parte de los diferentes organismos de la administración pública.

Bolivia enfrenta la discriminación desde diferentes instancias estatales, según sea el sujeto vulnerado por la acción u omisión discriminatoria. Desde una perspectiva trasversal, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia, diseña y ejecuta las políticas nacionales de defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres, los niños y adolescentes, de las personas adultas, discapacitados y otros grupos vulnerables.

El Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos formula políticas judiciales y de defensa, protección y promoción de los derechos humanos, ejecuta acciones que coadyuven a su implementación, y se encarga de administrar la política nacional de defensa, protección y promoción de los derechos humanos y de velar por la aplicación de los tratados y convenios internacionales sobre la materia, razón por la cual desde esta instancia se formulan e implementan acciones contra la discriminación de cualquier índole, atendiendo a los principios mismos de los derechos humanos.

Por su parte, y como puede apreciarse en el recuadro 11, el Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales desarrollas amplias políticas y medidas antidiscriminatorias.

Cuadro 11

La política antidiscriminatoria en Bolivia
Entre las competencias del Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales para erradicar la discriminación figuran: a) Formular, ejecutar, dirigir, concertar y vigilar políticas, normas y planes que promuevan la equidad de género y generacional, con igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, personas con discapacidad, tanto en lo económico, productivo social, político y cultural. b) Evaluar la ejecución y cumplimiento de planes y programas relativos a la equidad, género generacional, personas con discapacidad y sectores vulnerables. c) Trasversalizar el enfoque de género y generacional y la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad en las políticas sectoriales y de gestión pública, articulando acciones con los poderes del Estado y la sociedad civil. d) Formular y ejecutar la política nacional de defensa, protección y promoción de los derechos de las mujeres, niños, niñas adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y sectores vulnerables. e) Formular reglamentos e instructivos para fortalecer los mecanismos de protección en el marco de la prevención, atención, recuperación y sanción de la violencia contra las mujeres, violencia intrafamiliar y sexual.

f) Formular políticas, reglamentos e instructivos para fortalecer los mecanismos de protección, prevención y sanción del maltrato institucional a las mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores y sectores vulnerables.
g) Vigilar el cumplimiento de la legislación y convenios internacionales en asuntos de género, generacionales y personas con discapacidad.
h) Vigilar y articular con los gobiernos prefecturales y municipales la ejecución de políticas y programas de género y generacionales, para la protección de personas vulnerables en lo económico, productivo, social, sexual, político y cultural.
i) Coordinar con las instancias respectivas la asignación de recursos económicos que permitan la ejecución de políticas, planes y programas con enfoque de género, generacionales y personas con discapacidad.

Asimismo, es importante señalar que el *Plan Nacional de Desarrollo, Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2010,* plantea como política base del Ministerio de Justicia la reducción de las brechas sociales, económicas, políticas y culturales por razón de género, condición generacional y personas con discapacidad, a fin de poder restituir los derechos de la población más vulnerable y desterrar toda forma de discriminación, exclusión y violencia que afecta tanto a mujeres, jóvenes, adolescentes, adultos mayores niños, niñas, personas con discapacidad o identidad étnica.

En el marco de sus atribuciones, el Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales está capacitado para recibir denuncias acerca de la discriminación por razón de género, condición etárea y discapacidad. Por su parte, el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos atiende casos y quejas sobre la vulneración de cualquier derecho humano con base en cualquier tipo de discriminación, y el Viceministerio de Trabajo, Desarrollo Laboral y Cooperativas oye denuncias concernientes a la discriminación por motivos laborales. Pese a ello, estas instancias no cuentan con una reglamentación procedimental específica para atender y resolver dichas denuncias. Por su parte, el Defensor del Pueblo recibe denuncias de discriminación de aquellas personas que se han visto vulneradas en sus derechos humanos.

En Brasil, el Poder Ejecutivo Federal cuenta con varias instituciones competentes para erradicar la discriminación en la población. Vinculadas a la Presidencia de la República, sus titulares tienen nivel de ministro de Estado. La Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR) fue creada el 21 de marzo de 2003 y es la encargada de luchar contra la discriminación racial y de promover la igualdad y la protección de los derechos de los individuos y grupos raciales y étnicos afectados por la discriminación y otras formas de intolerancia –enfatizando en la

población negra. Este tipo de órgano especializado en una temática altamente sensible para la sociedad brasileña se conjuga con otras dos secretarías, las cuales abarcan a vastos grupos expuestos a condiciones de discriminación. En la misma tónica de entidad promotora, a la Secretaría Especial para las Mujeres (SPM) le compete asesorar al presidente de la República en la formulación, coordinación y articulación de las políticas relacionadas con la mujer, dar seguimiento a la implementación de la legislación de acción afirmativa, y proponer la definición de los actos públicos referentes al cumplimiento de los acuerdos, convenios y planes de acción suscritos por Brasil en materia de igualdad entre mujeres y hombres y de combate contra la discriminación.

Desde una perspectiva más integral, la Secretaría Especial de los Derechos Humanos (SEDH) asesora directa e inmediatamente al presidente de la República en la formulación de las políticas y directrices dedicadas a la promoción de los derechos de la ciudadanía, los niños, los adolescentes, los ancianos y las minorías, así como aquellas enfocadas a la defensa de los derechos de las personas que sufren de discapacidades y a la promoción de su integración a la vida comunitaria. En su ámbito de acción se encuentran la Coordinación Nacional para la Integración de las Personas Discapacitadas (Corde), la Subsecretaría de Promoción de los Derechos del Niño y del Adolescente, y la Coordinación del *Plan Brasil sin Homofobia y del Plan Nacional de Combate a la Violencia y los Maltratos contra los Adultos Mayores.*

Es menester resaltar que estos organismos favorecen el pluralismo y la participación social, pues a través de la instalación de estructuras como el Consejo Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial, el Consejo Nacional por el Combate a la Discriminación, el Consejo Nacional por los Derechos de la Mujer, el Consejo Nacional por los Derechos de los Ancianos, y el Consejo para la Defensa de los Derechos de la Persona Humana, se desarrollan tareas de recepción y trámite de notificaciones en casos de racismo y otras formas de discriminación. Todos estos órganos están compuestos, en proporciones variables, por representantes de sectores del Estado y de la sociedad civil involucrados directamente en los temas abordados. Aunque no se trata de instancias específicamente establecidas como tales, sus miembros se encuentran en condiciones de recibir las denuncias y encaminarlas hacia los órganos encargados de adoptar las medidas pertinentes y acompañar el curso de esas denuncias.

Adicionalmente, en este tema de denuncia, los mecanismos existentes son tanto de naturaleza judicial como administrativa. Los primeros están representados por las delegaciones especiales de la policía, el Ministerio Público Federal y los ministerios estatales, mientras que los segundos pueden ser tramitados por la SEPPIR, la SPM y la SEDH.

Recuadro 12

Ejemplos de buenas prácticas en los ministerios públicos de Brasil
• Institución de un Grupo de Trabajo de Lucha contra el Racismo Institucional del Ministerio Público de Pernambuco. • Promotoría de Lucha contra el Racismo del Ministerio Público de Bahía. • Iniciativa de establecer una acción integrada entre el Ministerio Público de Rio Grande do Sul, el Ministerio Público Federal, la Superintendencia Regional de la Policía Federal de Rio Grande do Sul y la Asociación Riograndense de Acceso, Servicios e Información de Red Internet, a fin de establecer y firmar el *Convenio de Compromiso para la Integración Operativa,* que tiene por objeto unir esfuerzos con objeto de combatir la práctica del racismo y otras formas de discriminación instrumentalizada vía internet.

En Chile, a la par de la discusión de una ley reglamentaria contra la discriminación, se encuentra en etapa de elaboración el Plan contra el Racismo y la Discriminación. En la actualidad existe una oficina dentro del Ministerio Secretaría General de Gobierno, el Departamento de Diversidad y no Discriminación, cuyo objetivo es sensibilizar a la comunidad y al aparato estatal sobre el fenómeno y las prácticas discriminatorias. Asimismo, este Departamento busca desarrollar y promover iniciativas que persigan la eliminación progresiva de las distintas formas de discriminación e intolerancia, y ello en conjunto con el gobierno, el Poder Legislativo, la sociedad y los organismos internacionales, a fin de ayudar a la construcción de una sociedad más democrática e inclusiva, intercultural y respetuosa de la diversidad.

Cuadro 2

Los ámbitos de acción de los organismos de combate a la discriminación			
País	**Organismo**	**Ámbitos de acción**	**Contacto**
Argentina	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi)	Adultos mayores, afrodescendientes, discapacidad, diversidad ideológica, diversidad sexual, diversidad religiosa, género, juventudes, migrantes y refugiados, niñas, niños y adolescentes, pueblos originarios, personas en situación de encierro y liberadas, ex soldados combatientes en las Malvinas, VIH-sida, personas en situación de pobreza, medio ambiente	www.inadi.gov.ar/
Bolivia	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales	Género, etárea, discapacidad, grupos vulnerables	www.justicia.gov.bo/principal.php
	Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos	Derechos humanos	
	Viceministerio de Trabajo, Desarrollo Laboral y Cooperativas del Ministerio de Justicia del Poder Ejecutivo	Discriminación laboral	
Brasil	Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR)	Racial	www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir//

País	Organismo	Ámbitos de acción	Contacto
Brasil	Secretaría Especial de los Derechos Humanos (SEDH)	Derechos humanos	www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/
	Secretaría Especial para las Mujeres (SPM)	Mujer	www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/
Chile	Departamento de Diversidad y no Discriminación del Ministerio Secretaría General de Gobierno	Derechos humanos	www.msgg.gov.cl/
Colombia	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Mujer	http://equidad.presidencia.gov.co/
	Programa Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Derechos humanos	www.derechoshumanos.gov.co/
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes de Costa Rica	Derechos humanos	www.dhr.go.cr/
El Salvador	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Derechos humanos.	www.pddh.gob.sv/

País	Organismo	Ámbitos de acción	Contacto
Ecuador	Consejo Nacional de Discapacidades (Conadis)	Discapacidad	www.conadis.gov.ec/
Guatemala	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos	Racial, pueblos indígenas, mujer indígena	www.guate.net/copredeh/
México	Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Conapred)	Género, discapacidad, pueblos indígenas, niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adultos mayores, afromexicanos, diversidad sexual, diversidad religiosa, personas con vih-sida	www.conapred.org.mx/
Panamá	Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (Senadis)	Discapacidad	www.presidencia.gob.pa/senadis/
Paraguay	Defensoría del Pueblo	Derechos humanos	www.defensoriadelpueblo.gov.py/home.asp
Perú	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes)	Mujer, personas con discapacidad, adultos mayores, niñez, adolescentes, pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos vulnerables	www.mimdes.gob.pe/
Portugal	Alto Comisionado para la Migración y el Diálogo Intercultural (acidi)	Racial y origen étnico	www.acime.gov.pt/

País	Organismo	Ámbitos de acción	Contacto
Puerto Rico	Comisión de Derechos Civiles	Derechos humanos	www.gobierno.pr/CDC
Uruguay	Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda forma de Discriminación	Racial, género, etárea (niñez, adolescencia y adultos mayores)	www.mec.gub.uy/ddhh/discriminacion.html

La instrumentación de políticas públicas de la no discriminación

Dadas las condiciones sociales, económicas y culturales relacionadas con la discriminación en Iberoamérica, parece no ser suficiente el avance normativo y la modernización del marco institucional del derecho a la no discriminación que se ha experimentado en muchos países. Ciertamente, la exigibilidad de este derecho requiere del desarrollo y la práctica de políticas que ayuden a prevenir y eliminar tanto las vulnerabilidades como las prácticas de discriminación que las personas enfrentan día a día.

El combate a la discriminación demanda, efectivamente, políticas públicas que reviertan las condiciones generales de este fenómeno, como aquellas que en lo particular afectan a un grupo vulnerable y que requieren protección específica. En esta tarea –que debe ser emprendida primordialmente por ámbito del Estado pero también del conjunto de la sociedad–, factores de cambio como la educación, los medios de comunicación, los recursos presupuestales y la consecución de acciones afirmativas y/o medidas compensatorias juegan un papel de primer orden para prestarle la atención debida al fenómeno discriminatorio.

Como se ha observado, la conciencia adquirida por las sociedades iberoamericanas sobre los efectos y costos sociales de las prácticas discriminatorias es relativamente reciente. Desde hace algunos años, los gobiernos de la región han comenzado a tratar de revertir las causas y secuelas de tales prácticas. Como muestra de ello, algunos se han dado a la tarea de construir indicadores o al menos realizar investigaciones y/o estudios que reflejen los diferentes rostros de la discriminación. De acuerdo con la información presentada por los países integrantes de la RIOOD, han sido elaborados algunos diagnósticos que arrojan datos sobre la discriminación de grupos vulnerables, como las mujeres, las personas con discapacidad, los adolescentes y jóvenes, primordialmente, y se ha analizado el impacto y costo social del racismo y la relación entre discriminación y acceso al trabajo, como se verá en el siguiente apartado.

El diagnóstico de la discriminación

Países como Bolivia, Brasil, Portugal, Ecuador y Panamá han llevado a cabo investigaciones sobre la discriminación basada en género, condición etárea, racismo y discapacidad.

En Bolivia, diferentes instancias del Estado han realizado estudios de opinión y encuestas sobre manifestaciones discriminatorias. En relación con la discriminación de género, el antes llamado Viceministerio de la Mujer, ahora Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, llevó a cabo un estudio denominado *Análisis de equidad de género en Bolivia 1992-2002*. Posteriormente, la misma instancia, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística (INE), elaboró un documento publicado en 2005 y denominado *Mujeres y hombres en cifras, brechas de género*, el cual basado en una serie de encuestas devela el problema de la discriminación por motivos de género que experimenta el país. Otra iniciativa reciente fue la confección del *Diagnóstico nacional sobre la situación económica y laboral de adolescentes y jóvenes,* publicado en 2006. Este estudio fue realizado por el Ministerio de Justicia y la agencia de cooperación alemana GTZ, y se centró en la discriminación por razones etáreas. Asimismo, el Defensor del Pueblo cuenta con diferentes estudios y encuestas de opinión donde se toca el tema de la discriminación; una de sus publicaciones fue *Coloquio Discriminación y Derechos Humanos,* de 2003, donde se hace referencia a la discriminación desde diferentes puntos de vista.

De la misma manera, en Brasil se han promovido investigaciones socioeconómicas mediante las cuales se ha comprobado estadísticamente la gravedad del problema de la discriminación que afecta a grandes sectores de la población nacional, en particular a los afrodescendientes, los indígenas y las mujeres. La problemática del sector racial ha sido ampliamente desarrollada en los estudios del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA, por sus siglas en portugués), institución gubernamental encargada de la realización de estudios e investigaciones sobre la realidad económica del país. Recientemente, en 2005, en asociación con el Fondo para el Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), este organismo elaboró un estudio denominado *Retrato de las Desigualdades – Género y Raza,* que revela el impacto del racismo y del machismo en el país, actitudes que se manifiestan en forma mucho más acentuada cuando se refieren a la mujer negra. Por otra parte, vinculado al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) –responsable de la realización periódica de los censos demográficos y demás estudios sobre la dinámica poblacional del país–, también ha incorporado paulatinamente el desglose de los datos para determinar la naturaleza étnico-racial y de género en los índices de desarrollo humano.[7]

La misma perspectiva racial se ha tomado en Portugal. El ACIDI cuenta con un Observatorio de Migración y con numerosas investigaciones sobre los distintos rostros del fenómeno migratorio, como la participación cívica y política de la mujer africana en Portugal, la migración de personas adultas mayores, el acceso a la salud de los inmigrantes, la diversidad lingüística y la biculturalidad, migración, etnicidad y diversidad religiosa, entre otros.

En el caso de Ecuador, una encuesta aplicada en diciembre de 2004 por el Consejo Nacional de Discapacidades y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en 20,000 hogares a nivel nacional, entrevistando a un total de 83,043 personas y en la que se preguntó sobre la discriminación por discapacidad arrojó los siguientes resultados. El 41% de los encuestados mencionó que existe discriminación hacia este sector, siendo más notoria esta situación en la ciudad y más cuando se trata de mujeres con discapacidad. Un 30% refirió que fue discriminado en las elecciones de 2004, mientras que el 20% de la población con limitación grave declaró sentirse marginado socialmente, en el trabajo y el transporte, así como excluido de espacios y lugares; asimismo, considera que no recibe el mismo trato que el resto de la población. Finalmente, un 6% señaló que es objeto de discriminación familiar y un 89% dijo que las personas con discapacidad no tienen las mismas oportunidades. Asimismo, existen encuestas sobre discriminación realizadas por otros organismos, como el INEC, los Consejos de Mujeres y de Niños, y las ONG.

En la misma tónica, Panamá llevó a cabo en 2006 la *I Encuesta Nacional de Discapacidad* (Pendis), con el objetivo de determinar el porcentaje real de la población con algún tipo de discapacidad. Con anterioridad, en el *Censo de Población y Vivienda de 2000* se estimó que este porcentaje era del 1.8%. Sin embargo, la Encuesta citada arrojó un resultado diferente, toda vez que comprobó que alrededor de 370,053 personas presentaban algún tipo de discapacidad, es decir, un 11.3% de la población. Este estudio resultó de gran importancia porque permitió detectar que en el caso de las personas con discapacidad, la discriminación no se refleja de manera directa, a través de la negación del ejercicio de un derecho ampliamente reconocido, sino porque no pueden acceder a los servicios básicos ni al disfrute de las políticas sociales, al no darse las condiciones para que participen de sus beneficios.

Desde una perspectiva más exhaustiva, Colombia, Costa Rica, Perú, Argentina y México han analizado un mayor abanico de discriminaciones y de indicadores sociales.

---

[7] El IBGE considera, a fin de establecer la composición racial de la población brasileña, las siguientes categorías: "blanco", "negro", "mulato", "amarillo" e "indígena".

En Colombia se han realizado algunos informes sobre la discriminación por razones de género, etnia, discapacidad y preferencia sexual. No obstante, falta mayor información que permita evaluar el verdadero impacto de la discriminación en los individuos y/o grupos poblacionales tradicionalmente discriminados, la afectación en la sociedad y la manera como opera en los diferentes ámbitos, principalmente en los que se produce y reproduce la discriminación, como son el educativo, familiar, el acceso a la justicia y el medio laboral. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), como entidad que tiene bajo su responsabilidad la regulación de la información estadística, viene desarrollando una estrategia dirigida a entregar información precisa, actualizada y permanente sobre discapacidad. Este registro de localización y caracterización de la población con algún tipo de discapacidad se realiza por municipios y departamentos, a fin de que el gobierno nacional pueda adoptar las medidas necesarias para la prevención, atención y rehabilitación de esta población. De igual manera, el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), titulado *Las Mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, señala que la discriminación y la violencia contra las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano y las circunstancias que históricamente han expuesto a aquéllas a ser discriminadas, sujetas de estereotipos sociales y a recibir un trato inferior, así como las consecuencias civiles, políticas, económicas y sociales de esta situación de desventaja, han sido explotadas y manipuladas por los actores del conflicto armado. Además, el Observatorio de Asuntos de Género de la Consejería Presidencial de Equidad de la Mujer ha publicado ocho boletines que contienen artículos de investigación sobre temas específicos de discriminación a este grupo, como la trata de personas, el empleo y la participación política femenina, con base en los cuales se han hecho recomendaciones de política pública. En este tema, Colombia ha desarrollado indicadores de discriminación por género, tal y como se observa en el recuadro 13.

En Costa Rica, el Instituto de Estudios Sociales en Población (Idespo) de la Universidad Nacional realiza semestralmente encuestas sobre la perspectiva ciudadana de la democracia, la legitimidad institucional, la situación socioeconómica y política, la participación ciudadana, la pobreza, la desigualdad, la educación y la migración. Entre los proyectos y programas que está ejecutando ese Instituto en la actualidad, se hallan los de salud sexual y reproductiva; horizontes ambientales; integración de los inmigrantes en la sociedad costarricense; y calidad de vida de la población adulta mayor. Particularmente en el tema de la integración de la población inmigrante ha realizado varias encuestas de percepción.[8]

[8] Los resultados pueden verse en www.una.ac.cr/idespo/

Recuadro 13

Observatorio de la discriminación contra la mujer en Colombia

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) cuenta con el Observatorio de Asuntos de Género (OAG), que es un mecanismo de seguimiento a indicadores sociales, cumplimiento de normas, cualificación de las intervenciones e impacto de los programas dirigidos a reducir la brecha provocada por la inequidad de género en la calidad de vida de las mujeres. Tiene los siguientes objetivos: a) generar información actualizada y de calidad sobre la situación de las mujeres y sobre las actividades de las instituciones gubernamentales en relación con la equidad de género; b) promover el conocimiento de las normas existentes a favor de las mujeres y propiciar el avance legislativo en los aspectos que se requieran tanto como su cumplimiento; c) medir los resultados y el impacto de proyectos institucionales con respecto a la equidad de género; d) ofrecer a la población el conocimiento de los avances y resultados de las actividades del Observatorio.

En la propuesta de diseño y puesta en marcha de la *Estrategia de Información del Observatorio de Asuntos de Género* se plantea dar seguimiento a la situación de equidad entre mujeres y hombres a la luz de cinco ejes temáticos definidos en la política Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo: 1) empleo y desarrollo empresarial, 2) educación y cultura, 3) salud sexual y reproductiva, 4) participación política, y 5) violencia contra la mujer. Además, se definieron y seleccionaron indicadores apropiados para el seguimiento de cada uno de los núcleos problemáticos dentro de los ejes temáticos sensibles al género definidos por el Observatorio. La estrategia de información para el OAG incluyó la formulación inicial de 112 indicadores organizados en tres tipos: poblacionales, de seguimiento a las acciones del Estado colombiano (herramientas de equidad) y de seguimiento a las acciones de la CPEM. No obstante, una vez puesta en marcha la estrategia, a partir de enero de 2005 encontró obstáculos importantes para la recopilación de información, que tenían que ver principalmente con que la información no estaba desagregada por sexo, lo que impedía que el OAG pudiera darle seguimiento. Por tanto, se redujo a 80 el número de indicadores a los cuales el OAG hace seguimiento periódicamente.

Por su parte, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica no reporta indicadores para medir el fenómeno de la discriminación en general. Sin embargo, consigna algunos estudios en los cuales se ha medido la discriminación en ese país con base en indicadores específicos para sectores particulares de la población. En este sentido, en septiembre pasado, la oficina de enlace del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), conjuntamente con la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, presentó el estudio titulado *El nivel de integración local de refugiados en Costa Rica, 2001-2002*, en el que se utilizan indicadores tales como el acceso al empleo, a la vivienda, la educación y los cuidados médicos. También se

analizó en este estudio el grado de aceptación que tienen los refugiados, la discriminación y la xenofobia en Costa Rica.[9] Por su parte, el *Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible,* en su decimosegundo informe, correspondiente a 2006, determinó que solamente dos de 18 indicadores sobre las brechas de género –la esperanza de vida y la tasa neta de participación en el empleo– habían disminuido a favor de la mujer, mientras que la pobreza, la educación regular y el empleo se mantenían o habían aumentado.

Perú informa acerca de que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) realizó en 2007 dos informes trimestrales estadísticos sobre género, los cuales detallaron la situación de la discriminación de la mujer. Se cuenta con un *Compendio Estadístico Nacional* (Sistema Nacional de Estadística e Informática), con estimaciones y proyecciones de la población a nivel nacional –área urbana y rural–, por departamentos, sexo y edades, para el periodo 2005-2020, que refleja las brechas de género existentes en población, salud, educación, trabajo y producción, entre otros rubros. Por su parte, la *Encuesta Nacional de Hogares* (Enaho) tiene como objetivo la generación de indicadores relacionados al empleo e ingreso, el conocimiento de la evolución de la pobreza en el país y el bienestar de los hogares, la medición del alcance de los programas sociales en las mejoras de las condiciones de vida de la población. La *Encuesta Permanente de Empleo* (EPE) busca generar indicadores sobre empleo e ingreso, a fin de dar seguimiento y analizar el mercado laboral. Hasta 2006, esta Encuesta se ejecutó únicamente en el área de Lima Metropolitana. A partir de agosto de 2006, el cuestionario se insertó en la *Encuesta Nacional Continua* (Enco), lo que ha permitido recabar información de empleo a nivel departamental y suministrar información demográfica, social y económica de manera continua y oportuna a niveles administrativos menores, necesarios para la toma de decisiones. Asimismo, suministra información sobre el comportamiento del mercado laboral. En estas encuestas son visibles las brechas existentes en el país, en el ámbito poblacional, de salud, educación, empleo, ingresos y mercado laboral.

Respecto a la creación de indicadores, el *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010* del Mimdes, determina los avances anuales previstos hasta 2010. Asimismo, se está elaborando el Sistema de Seguimiento y Monitoreo de dicho *Plan,* que contará con metas, acciones estratégicas e indicadores de género.

[9] Los resultados pueden consultarse en www.acnur.org/biblioteca/pdf/3512.pdf y en www.estadonacion.or.cr/Info2006/Ponencias/equidad/Goldenberg_2006.pdf

Iniciativas más elaboradas de investigación sobre la discriminación y sus efectos sociales las encontramos en Argentina y México, pues en ambos países se han desarrollado análisis sobre las prácticas discriminatorias a través de encuestas nacionales y han sido elaborados estudios sobre problemáticas específicas.

En Argentina, por ejemplo, el Inadi ha realizado un estudio para construir el mapa de la discriminación como una herramienta dirigida a la definición de políticas públicas, de focalización de campañas y de elaboración de instrumentos para el diálogo con las autoridades de las provincias y ciudades del país. Hasta el momento, se ha concluido la tarea en la ciudad y en la provincia de Buenos Aires, mismos que han arrojado datos alarmantes sobre la percepción de las prácticas discriminatorias en Argentina, pues casi el 40% de la población entrevistada reportó haber padecido algún acto discriminatorio, mientras que más de la mitad lo presenció en alguna ocasión.

En México, al igual que en Argentina, se efectuó el mapeo de la discriminación a través de la *I Encuesta sobre Discriminación*, en 2005, a cargo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Con la misma intención de realizar un diagnóstico que sirva de instrumento para el desarrollo ulterior de políticas públicas, en 2006 fue publicado el *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, que aborda la particularidad discriminatoria de los grupos vulnerables en ese país.

En 2004, con el inicio de las actividades del Conapred, comenzó un proceso de reflexión sobre las líneas de desarrollo de investigaciones y estudios a elaborar en el corto, mediano y largo plazos, presentándose un amplio abanico de posibilidades, producto de una baja visibilidad del tema y de la poca importancia que en México habían recibido el análisis, el debate y el conocimiento de los mecanismos que producen y perpetúan la discriminación.[10]

En tal sentido, han sido elaborados diversos estudios que hablan de las dimensiones involucradas en el fenómeno discriminatorio, como la elaboración de información estadística; tendencias nacionales y globales sobre discriminación y exclusión;

[10] En un contexto limitado de recursos, el primer año de vida del Conapred apoyó el desarrollo de dos estudios desde la perspectiva del derecho internacional: el primero sobre la Unión Europea (*Estudio comparativo de las nuevas legislaciones nacionales y regionales en materia de lucha contra la discriminación, casos de la Unión Europea*), que resultó relevante porque este espacio regional ofrece un campo privilegiado de investigación para el análisis de medidas de protección de derechos humanos y lucha antidiscriminación. El segundo permitió contar con elementos sobre las orientaciones de la onu en el tema de la discriminación y la posición mexicana respecto de las mismas (*Análisis de la orientación de la política de la ONU en materia de lucha contra la discriminación y de la posición de los Estados Unidos Mexicanos*).

discriminación en los ámbitos laboral, educativo, militar, religioso y de salud; discriminación y diversidad sexual; discriminación racial y étnica; discriminación y discapacidad; discriminación y estigmatización relacionadas con el VIH-sida. Del mismo modo, ha sido tema recurrente de conocimiento el estudio de las políticas públicas de atención a personas con discapacidad o adultos mayores, así como la discriminación ejercida por parte de las empresas aseguradoras en México hacia las personas con discapacidad, adultos mayores o con VIH-sida.

En cuanto a la vulnerabilidad por género, existen estudios sobre la mujer indígena migrante y una estrategia de prevención y sanción a la discriminación de género. La lamentable problemática de los niños y niñas en situación de calle y el limitado acceso a la educación, la salud y la justicia han sido también objeto de estas investigaciones. Al mismo tiempo, se han identificado los rezagos en materia legal y de política pública en relación con los inmigrantes en México.

Por otro lado, un tema de relevancia para el combate a las prácticas discriminatorias tiene que ver con el análisis de la normativa local en la materia, la operación del servicio profesional y las normas antidiscriminación, la identificación de herramientas de planeación con criterios de no discriminación en el sector público, así como la participación de grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de acciones afirmativas y el diseño de políticas públicas.

Uno de los saldos pendientes del *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2006* es la creación de una batería de indicadores de gestión, de resultados y de impacto que permitan conocer la forma en que las líneas de acción de dicho documento se concretan en la realidad. El ejercicio de evaluación de los resultados del *Programa* permitirá afinar sus contenidos con vistas a elaborar el documento rector de la política de Estado en materia de no discriminación para el periodo 2007-2012. Sin embargo, el ejercicio enfrenta una doble dificultad. Por una parte, a diferencia del género y el desarrollo humano, no existe un indicador internacional de medición que permita obtener una evaluación generalizada y cuantitativa del grado de cumplimiento del derecho a la no discriminación México, a fin de compararlo con otras realidades nacionales; en este sentido, incluso en el ámbito internacional la construcción de indicadores para medir la no discriminación es un tema que todavía está formulándose de manera teórica. Por otra parte, se ha presentado la necesidad de construir indicadores que se empaten, o al menos sean mensurables, con los empleados por las dependencias de la Administración Pública Federal mexicana para medir sus resultados, pues el Conapred está planteado como un sujeto coordinador de acciones contra la discriminación más que como un ejecutor de las mismas. Al entender la dificultad de construir indicadores adecuados y generalizables, el Consejo

decidió iniciar, a principios de 2007, pláticas con el Sistema de Naciones Unidas en México para solicitar asesoría técnica y la experiencia de éste en la medición del desarrollo humano y la calidad de vida en distintas áreas temáticas relacionadas con los derechos fundamentales. Hasta el momento, el Conapred ha asistido a las reuniones preparatorias del I Marco de Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (undaf), que se elabora para el caso mexicano.

De manera general, Chile, Uruguay, Guatemala, El Salvador y Paraguay han desarrollado encuestas a fin de medir la percepción de la población sobre el fenómeno discriminatorio.

Así, en Chile destaca la encuesta telefónica *Tolerancia y Discriminación*, elaborada en noviembre de 2005 en la capital del país por la anterior área Tolerancia y no Discriminación, perteneciente a la División de Organizaciones Sociales del Ministerio de la Secretaría General.

Por su parte, y aunque Uruguay no ha realizado encuestas específicas sobre la discriminación, existen estudios generales acerca del tema. En este país la discriminación es muy sutil, pues sus habitantes declaran no discriminar, pero en los hechos, amparándose en supuestas deficiencias de formación o en conductas antisociales, discriminan en sus conductas.

Guatemala realizó en agosto de 2005, por primera vez en su historia, una encuesta a través de uno de los diarios de mayor circulación, *Prensa Libre*. Los resultados mostraron que el 94.3% de la población consideraba que en el país existía discriminación, especialmente hacia los grupos indígenas.

En El Salvador no se conoce iniciativa estatal –o proveniente oficialmente de alguno de los órganos del Estado– encaminada a la realización de estudios de opinión o encuestas dirigidas al conocimiento o visibilización del fenómeno de la discriminación en cualquiera de sus modalidades. Sin embargo, y pese a que no existe documentación de la naturaleza referida, pueden mencionarse algunos estudios divulgados bajo responsabilidad de alguna cartera de Estado o, especialmente, llevados a cabo por universidades e incluso por entidades pertenecientes a la sociedad civil o a programas vinculados a agencias de cooperación internacional.

Además de la escasez de estudios, la mayoría de aquellos con los que se cuenta no ha tenido como objetivo específico el abordaje del fenómeno de la discriminación como tal, sino que se alude a alguna de sus causas o consecuencias a fin de de presentar el estado situacional sobre diversas temáticas o grupos poblacionales concretos.

En Paraguay, según informaciones proporcionadas por la Secretaría Técnica de Planificación, organismo gubernamental encargado de los estudios nacionales de encuestas y censos, no se evidencian trabajos realizados en el área de discriminación

en ninguna de sus modalidades. Es importante destacar, por el contrario, que las asociaciones civiles presionan para el levantamiento de datos, algo que sucede, por ejemplo, con la problemática de los afrodescendientes. De esta manera, la Defensoría del Pueblo, junto con la Asociación Afroparaguaya Kamba Cuá, ha solicitado que se inserte en el censo nacional la captación de datos relativos a la afrodescendencia.

Planes o programas nacionales

Si bien la construcción de una política antidiscriminatoria debe sustentarse en un marco legal que garantice justicia e igualdad para todas las personas, también es menester que se apoye en criterios y directrices que definan claramente los objetivos para prevenir y eliminar las prácticas nocivas de la discriminación. Este es el papel que juegan los programas o planes nacionales, específicamente los que desde una perspectiva de trasversalización del enfoque antidiscriminatorio tratan de orientar prácticas y acciones institucionales en la materia. De hecho, el fundamento político de este tipo de acuerdos programáticos radica, precisamente, en el deber legal que tienen los Estados con sus sociedades de generar mejores reglas de convivencia y de adquisición de derechos.

En la región, puede hablarse de dos modelos de orientación programática para la sustentación de políticas públicas que ayuden a aminorar las asimetrías sociales que fundamentan, en muchas ocasiones, los actos discriminatorios. En el primero de ellos ubicamos a países como Argentina, México o Guatemala, que han elaborado planes nacionales contra la discriminación, así como a Chile, que se halla en el proceso de elaboración de uno. La importancia de estos planes radica en la integración de una directriz de antidiscriminación a nivel nacional, donde se identifican los ámbitos de discriminación y los ejes de ejecución de políticas.

Por su parte, el segundo modelo desarrolla planes que introducen enfoques trasversales en políticas dirigidas a grupos vulnerables que necesitan atención específica. En este grupo de países destacan Bolivia, Brasil, Perú y Colombia, como naciones que abarcan un abanico amplio de grupos, mientras que Ecuador, Costa Rica, Panamá y El Salvador cuentan con programas encaminados a un específico tipo de discriminación. Uruguay, Paraguay, Portugal y Puerto Rico no reportaron información al respecto.

Así pues, Argentina cuenta con un *Plan Nacional contra la Discriminación*. Como producto de los compromisos adquiridos en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia, realizada en Durban, Sudáfrica en 2001, Argentina aprobó por decreto, en 2005, un plan nacional que contiene diagnósticos sobre distintos grupos discriminados, al

igual que propuestas políticas y legislativas para revertir tal situación. Del mismo modo, se encuentra desarrollando un proyecto a fin de construir indicadores que permitan el monitoreo de ciudades libres de discriminación. Cabe señalar que el plan abarca un número considerable de grupos vulnerables y condiciones susceptibles de discriminación que a continuación se enuncian:

1) Discriminación etárea: niños y adolescentes, adultos mayores.
2) Discriminación por origen étnico o nacional: pueblos originarios, afrodescendientes, antisemitismo, arabofobia e islamofobia, comunidades gitanas y pueblos romanís, colectividades latinoamericanas y asiáticas.
3) Discriminación por género.
4) Discriminación por identidad sexual.
5) Discriminación hacia los migrantes y refugiados.
6) Discriminación por ideas políticas.
7) Discriminación religiosa: religión y espiritualidad indígenas, antisemitismo, arabofobia e islamofobia, protestantismo, y testigos de Jehová.
8) Discriminación por situaciones particulares: personas privadas de libertad, liberadas, veteranos de la guerra de las Malvinas y vecinos de poblaciones aisladas.

Derivado de este diagnóstico, el *Plan* contiene diversos ámbitos de acción como administración de justicia, legislación, administración pública, educación, fuerzas de seguridad, medios de comunicación y salud.

En México, por su parte, desde 2006 existe el *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (PNPED), y al igual que sucedió con Argentina, es resultado de los compromisos internacionales adquiridos en la Conferencia de Durban. El PNPED da cuenta de la estrategia que ha diseñado el CONAPRED a fin de coordinar, orientar y evaluar los resultados de la política del Estado mexicano en materia de no discriminación. El objetivo central de este *Programa* es la construcción estratégica trasversal de políticas públicas diseñadas e implementadas con el propósito de defender la no discriminación. Asimismo, el PNPED ofrece la orientación necesaria para la construcción de una política de Estado en materia de no discriminación y propone constituirse en promotor del Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, como espacio de convergencia y encuentro de instituciones públicas y organizaciones sociales y civiles, a efecto de que se hagan cargo, de manera compartida, de las obligaciones legales y de las políticas públicas en materia de no discriminación formuladas en el *Programa*.

El PNPED está integrado por siete secciones sustantivas: la primera se refiere al marco normativo; la segunda describe el proceso de planeación del programa y ofre-

ce una explicación del papel del Conapred como institución coordinadora de la política antidiscriminatoria en México; la tercera ofrece un diagnóstico acerca de la situación que viven los principales grupos sujetos a discriminación en México, y se expone un amplísimo catálogo de políticas públicas en materia de salud, trabajo y acceso a la justicia para todos los grupos vulnerabilizados; la cuarta muestra la visión y misión de este *Programa*; la quinta, la manera como los propósitos del pnped habrán de aplicarse, particularmente en los ámbitos estructurales de la vida social, como son el trabajo, la salud, la educación y la justicia; la sexta tiene que ver con el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y la séptima habla sobre la evaluación y el seguimiento de las actividades y tareas programadas.

En Guatemala, con la aprobación presidencial en 2006 de la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, se reconoció públicamente la existencia del racismo y la discriminación en ese país. A fin de apoyar la implementación de las diferentes acciones contenidas en tal política, se ha involucrado a la mayoría de las instituciones gubernamentales. La Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Copredeh) ha trabajado en un programa permanente sobre pluriculturalidad que ha culminado en el desarrollo y la creación de una oficina administrativa conocida como Unidad de Pluriculturalidad.

Respecto a Chile, en la actualidad se halla en elaboración el *Plan contra el Racismo y la Discriminación.* Existen, además, programas y proyectos que tienden a la inclusión social y a la prevención de diversas formas de discriminación. En términos generales, la mayoría de los servicios públicos cuentan con programas cuyo objetivo es combatir esta plaga. Entre los antecedentes programáticos del combate a la discriminación pueden citarse los siguientes: a) *Programa de Gobierno para Gobernar con la Gente 2006-2010,* en especial los capítulos Chile somos todos y Nuevo trato ciudadano; b) *Instructivo Presidencial de Buenas Prácticas Laborales para el Sector Público,* que promueve la igualdad de oportunidades y trato en el empleo entre mujeres y hombres; c) Proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación; d) *Ley 19,880* de procedimiento administrativo y derechos de las personas; e) *Plan por la Igualdad y no Discriminación 2004-2006*; f) *Proyecto de Asociatividad para Disminuir la Discriminación a las Personas que Viven con* vih*-sida en los Ámbitos escolar y Laboral*; g) Comisión Nacional e Intersectorial del Maltrato Infantil; h) *Plan Conjunto del Adulto Mayor,* e i) *Programa de Mejoramiento de la Gestión con Enfoque de Género.*

En la perspectiva de trasversalización sectorial, Bolivia desarrolla una política antidiscriminatoria basada en planes enfocados a la igualación de oportunidades para determinados grupos vulnerables. Los programas nacionales en temas de educación,

salud, justicia y empleo, en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo Bolivia, Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2010*, toman en cuenta la equidad como uno de sus ejes trasversales, lo cual de cierta manera ha generado que los planes y proyectos emanados hasta la fecha involucren trasversalmente políticas de tipo integral a fin de erradicar cualquier forma de discriminación. Uno de los ejes primarios de este mismo Plan señala a Bolivia como "digna", buscando erradicar la pobreza, la exclusión, la marginación y la explotación.

Asimismo, en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo* se ha generado un plan de salud intercultural que permite generar espacios de atención a personas de diferentes culturas. Por su parte, el Ministerio de Justicia ha elaborado una propuesta de ley de justicia comunitaria que posibilita incluir el acceso a este tipo de justicia. El Comité Nacional de la Persona con Discapacidad, por su parte, cuyo objetivo principal es el sensibilizar a la sociedad sobre los derechos de las personas con discapacidad promoviendo medidas a favor de la igualdad de oportunidades, estableció como una de sus líneas de acción el logro de la equiparación de oportunidades para gente con discapacidad. Además, han sido creados nueve Comités Departamentales de las Personas con Discapacidad (Codepedis), como entidades operativas y circunscritas a su ámbito territorial. Esta política de carácter integral ha contando, adicionalmente, con un *Plan Nacional de Igualdad y Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*, que junto con el Defensor del Pueblo logró el establecimiento de la política integral más completa, la cual previene la posible discriminación de personas con discapacidad. Tomando en cuenta que la discriminación es atendida por diferentes instancias estatales, las acciones y proyectos que se realizan dependen de las diferentes ramas de donde emanen.

En el mismo sentido, Brasil ha adoptado una serie de medidas y planes cuyo propósito es enfrentar, en forma consistente y coordinada, las diversas formas de discriminación. En diversas áreas se han elaborado planes nacionales en pro de la equidad. En años recientes se ha avanzado extraordinariamente en el proceso de planeación y articulación de estas acciones, en particular por medio de la adopción de planes específicos, entre los cuales merecen mención el *Plan Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial* (PNPIR), el *Plan Nacional de Políticas para las Mujeres* (PNPM), el *Plan Brasil sin Homofobia*, el *Plan Nacional para la Lucha contra la Violencia y el Maltrato a los Adultos Mayores*, así como la *Política Nacional para la Integración de las Personas Minusválidas*.

Estos planes, programas y políticas se derivan de un amplio proceso de diálogo entre los órganos de gobierno y los representantes de la sociedad civil, tratando de incorporar las demandas de los grupos sociales directamente afectados por la discri-

minación. Así, por ejemplo, el *Plan Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial,* incorpora políticas propuestas y demandas presentadas durante la I Conferencia Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial (I-CONAPIR), celebrada en 2005. De modo semejante, el PNPM contó para su elaboración con una importante participación de la sociedad civil organizada por medio de la Conferencia Nacional sobre Políticas para las Mujeres, celebrada también en 2005. La implementación de este *Plan* fue respaldado recientemente por medio de la II Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres, celebrada del 18 al 20 de agosto de 2007, cuya sistematización estará en breve a disposición de la sociedad. El *Programa Brasil sin Homofobia,* por su parte, fue lanzado en 2004 después de una serie de discusiones entre el gobierno federal y la sociedad civil, con el propósito de promover la ciudadanía de gays, lesbianas, travestis, transgéneros y bisexuales a partir de la equiparación de derechos y del combate a la violencia y la discriminación homofóbicas. Asimismo, el *Plan Nacional de Combate a la Violencia y el Maltrato contra Adultos Mayores* emana de la I Conferencia Nacional de los Derechos del Adulto Mayor, celebrada del 23 al 26 de mayo de 2006. Por último, la *Política Nacional de Integración de la Persona con Deficiencias* también fue debatida, avalada y validada con la realización de la I Conferencia Nacional por los Derechos de la Persona con Deficiencias, que tuvo lugar del 12 al 15 de mayo de 2006. Esta Conferencia rescató el compromiso y la justicia social con nuevos principios democráticos, así como su impacto en la gestión social. Todos estos planes han repercutido tanto en la adopción de medidas específicas como en la inclusión de una perspectiva transversal en los diversos órganos del gobierno federal.

En Colombia, el Estado aborda la lucha contra la discriminación a partir de la identificación de grupos vulnerables y la instrumentación de políticas enfocadas a superar la desigualdad. Respecto a la política de género, dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado Comunitario, Desarrollo para Todos,* se busca la equidad de género a través del impulso de acciones que compensen o moderen las discriminaciones que afectan a las mujeres. En tal sentido, el Plan ha considerado necesario introducir de manera trasversal el enfoque de género como categoría de análisis social y método de identificación y corrección de desigualdades en las políticas públicas de equidad en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la Administración Pública. Asimismo, se hace necesario establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del poder público a fin de desarrollar una agenda de país en materia de equidad de género, acorde con los mandatos constitucionales, legales y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano. Tomando en cuenta el *Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres,* que expresa el compromiso de las entidades del gobierno nacio-

nal, la rama judicial, y el Poder Legislativo, de incorporar la dimensión de género en sus programas, proyectos y presupuestos, el gobierno se ha comprometido a:

1) A través del Observatorio de Asuntos de Género (OAG), adscrito a la Consejería para la Equidad de la Mujer (CPEM), dar seguimiento a las acciones que se lleven a cabo en el desarrollo de la política de género y formular recomendaciones para adoptar medidas correctivas.
2) Adelantar la política afirmativa "Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo", mediante el desarrollo de planes estratégicos y programas específicos a favor de las mujeres, a fin de contribuir a la superación de las inequidades que afectan a este grupo de población, particularmente a las mujeres cabeza de familia, emprendedoras, maltratadas y en situación de pobreza o vulnerabilidad social y económica.
3) Impulsar estrategias que conduzcan a incorporar el enfoque de género de manera trasversal en las políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y demás iniciativas que desarrollen las entidades del sector público. Las políticas para lograr la equidad de género están estrechamente relacionadas con el desarrollo de la política social en general.

Por otra parte, el Ministerio de Educación Nacional cuenta con el *Programa de Etnoeducación*, cuyo objetivo fundamental es defender la condición humana y el respeto por la diversidad multicultural, étnica, de género y opción personal de vida como recreación de la identidad nacional.

Este Ministerio, en colaboración con la Comisión Pedagógica Nacional de las Comunidades Negras y el Ministerio del Interior, han adoptado medidas destinadas a respetar la autonomía e identidad cultural dentro de la política de etnoeducación. Asimismo, en el marco de la conmemoración de los 150 años de la abolición legal de la esclavitud en Colombia, se expidieron los lineamientos curriculares de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.

En el ámbito de los niños y los adolescentes, la Procuraduría General de la Nación (organismo de control del Estado), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (primera autoridad en infancia del país) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), vienen impulsando la "Estrategia municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia, hechos y derechos", que busca mejorar las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia en Colombia, así como llevar los derechos de este grupo poblacional a la práctica.

Por su parte, el *Plan Nacional de intervención en discapacidad. Plan de Acción 2005-2007*, del cual el organismo asesor es el Comité Consultivo Nacional de las Personas

con Limitación, tiene como componentes estratégicos la promoción, rehabilitación, equiparación de oportunidades y habilitación y rehabilitación integral.

En cuanto al rubro de los derechos humanos, de conformidad con los lineamientos establecidos en el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* y atendiendo al compromiso asumido por el Estado colombiano al suscribir la *Declaración* y el *Plan de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos* celebrada en Viena en 1993, el gobierno ha venido impulsando la elaboración del *Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos* y *Derecho Internacional Humanitario,* que debe cumplir cuatro puntos: 1) carácter estatal, 2) integralidad de los derechos humanos, 3) enfoque de género, y 4) amplia concertación con la sociedad civil.

En el *Plan* se establecerán áreas prioritarias de atención que orienten las acciones del Estado en derechos humanos y derecho internacional humanitario en el corto, mediano y largo plazos. La propuesta para la concertación del *Plan* contempla el abordaje de los siguientes ejes temáticos: cultura y ciudadanía en derechos humanos; derechos a la vida y a la integridad personal; lucha contra la discriminación y la promoción del respeto a la identidad de grupos poblacionales –indígenas, afrocolombianos, raizales y romanís–; niñez y adolescencia, jóvenes, adultos mayores; mujeres; LGBT; y personas con discapacidad. Al mismo tiempo, se centra en la promoción del enfoque de derechos en las políticas públicas en materia de educación, salud, vivienda y trabajo, acceso a la justicia y lucha contra la impunidad. El *Plan Nacional de Acción* que se está concertando es un instrumento indicativo, estratégico y operativo de planeación y gestión del Estado colombiano, que tiene como fin promover y proteger los derechos humanos y mejorar las condiciones para su ejercicio, así como propugnar por la aplicación del derecho internacional humanitario.

Por su parte, Perú cuenta con varios planes nacionales que buscan la equiparación de oportunidades e introducen criterios antidiscriminatorios. Por ejemplo, en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres existe el *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010,* integrado a los sectores e instituciones del Estado a través de la Comisión Multisectorial de Seguimiento de dicho *Plan*. El documento posee cinco enfoques: 1) de derechos humanos, 2) de equidad de género, 3) de interculturalidad, 4) intergeneracional y, 5) de territorialidad. Asimismo, consta de cinco lineamientos de políticas a fin de garantizar los derechos económicos, sociales y políticos de las mujeres e institucionalizar la equidad de género en las políticas, programas y proyectos de Estado: a) institucionalizar y trasversalizar la perspectiva de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado; b) promover en la sociedad la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre

mujeres y varones para garantizar el derecho a la no discriminación hacia las mujeres; c) garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres; d) garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres, y e) garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones.

Del mismo modo, el Estado peruano cuenta con otros planes que abordan la superación de las diversas formas de discriminación, como el *Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010,* que contiene lineamientos estratégicos para institucionalizar las políticas públicas y los enfoques de los derechos humanos y su difusión en las instituciones públicas y privadas. Con este *Plan* se busca asegurar la vigencia de los derechos humanos e implementar políticas afirmativas a favor de los ciudadanos más vulnerables, en condiciones de igualdad de trato y de no discriminación. A fin de combatir la discriminación contra mujeres, indígenas y campesinos, las autoridades deben revisar periódicamente sus leyes para garantizar que no favorecen la discriminación por motivo de raza, orientación sexual y etnia, así como para mejorar su eficacia en la eliminación de dicha discriminación. El *Plan* también establece que deben tomarse medidas con vistas a promover y garantizar el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho al más alto nivel de salud, al trabajo libremente escogido o aceptado, a la educación y a tener un nivel de vida adecuado en términos de alimentación, vestido y vivienda. Por su parte, el Mimdes asumió el encargo de formular el *Plan Nacional de Población 2003-2010,* entre cuyos objetivos figuran: establecer una relación adecuada entre la población y el desarrollo del país; garantizar la decisión libre y consciente sobre el número de hijos; disminuir la morbimortalidad materno infantil y elevar la calidad de vida; mejorar la distribución espacial de la población en el territorio, en función al desarrollo regional y a la seguridad nacional. Al igual que los planes antes mencionados, está directamente vinculado a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

En otro terreno, el *Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011* (PNAF), aprobado por *Decreto Supremo 011-2004-Mimdes,* contiene componentes de no discriminación en materia de: a) atención prioritaria en los programas sociales a favor de familias con madres gestantes, niños menores de cinco años, personas con discapacidad y adultos mayores (acción estratégica 05 de la meta del lineamiento de política 01); b) promoción de la paternidad y maternidad responsables (acción estratégica 7 del lineamiento de política 01); c) conciliación entre la vida familiar y las actividades laborales, tanto en el ámbito público como privado (lineamiento 3 del PNAF); d) reconocimiento y difusión del valor de la relación entre abuelos y nietos (acción estraté-

gica 6 del lineamiento; y, e) destacar el protagonismo y responsabilidad compartida de los padres en la conducción de la familia (lineamiento 9 del PNAF).

El Estado peruano cuenta, además, con planes dirigidos por direcciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, enfocados a la atención de la eliminación de un determinado tipo de discriminación, los cuales contribuyen al bienestar de esta población vulnerable. Por ejemplo, la Dirección General de la Mujer del Mimdes se encarga de la implementación del *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010,* que ha promovido la Ley 28,983 (*Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*), y que viene luchando por la aprobación de la *Ley de Alternancia en las Elecciones*. También se encuentra implementando los *Observatorios de la Mujer en Ayacucho, Apurímac y Puno,* así como el proyecto de documentación de las mujeres indocumentadas, en su mayoría residentes en zonas altoandinas y amazónicas. La Dirección General de Familia y Comunidad del Mimdes cuenta con la Dirección de Personas Adultas Mayores, órgano encargado de promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en el campo de las personas adultas mayores, en especial en aquellas poblaciones que sufren discriminación y exclusión social y se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. Esta Dirección se encarga de la ejecución del *Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2006-2010.*

Por su parte, la Dirección General de la Persona con Discapacidad, que ejecutó el *Plan Nacional para las Personas con Discapacidad 2003-2007,* es un órgano del Despacho Viceministerial de la Mujer, responsable de formular, proponer, coordinar, supervisar y evaluar las políticas nacionales, normas, planes, programas, estrategias y proyectos para el desarrollo e integración social, económica y cultural de la persona con discapacidad en un marco de igualdad de oportunidades, sin distinción de edad, sexo, raza, religión o nivel socioeconómico, garantizando el ejercicio pleno de sus derechos y promoviendo la participación ciudadana.

En cuanto a afrodescendientes y pueblos originarios, la Dirección General de Pueblos Originarios y Afroperuanos es el órgano responsable de formular, proponer, articular, supervisar y evaluar las políticas, normas, planes, estrategias y programas nacionales para la promoción, defensa, investigación, afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano.

Cambiando de nación, en Costa Rica, al igual que en los países portadores del modelo de la trasversalización sectorial, la Defensoría de los Habitantes señala no constarle la existencia de un programa integral contra toda forma de discriminación. Sin embargo, para el caso de la discriminación contra adolescentes, apunta que el gobierno costarricense está ejecutando un programa denominado *Avancemos,* el cual

tiene como objetivo general: "promover el mantenimiento y aprovechamiento de adolescentes en condición de pobreza en el sistema educativo, para que tengan oportunidad de superar a futuro la situación en que viven, es decir, propiciar la ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza". El programa es interinstitucional y de "carácter selectivo, consistente en una transferencia monetaria que se entrega –de manera condicionada– a familias en situación de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, con el fin de promover que sus adolescentes se mantengan y concluyan la educación secundaria". Los componentes del *Avancemos* son tres: a) transferencia monetaria condicionada, b) mejoramiento de la oferta educativa para los adolescentes en condición de pobreza y c) estímulo al ahorro en el caso de los estudiantes más avanzados. En los años 2006 y 2007 se ejecutó el componente de transferencia monetaria; los restantes componentes se encuentran en etapa de diseño y su implementación iniciará a partir de 2008. El gobierno de la República también lleva a cabo un *Programa de Erradicación de Precarios* mediante el cual ha brindado soluciones individuales, mientras que la erradicación de algunos asentamientos en precario se encuentra en proceso.

En Ecuador aún no existe un programa integral de lucha contra la discriminación, pero en varias áreas ya se están reformulando programas para hacerlos más inclusivos, como el *Plan Nacional de Educación Inclusiva*, el *Plan Nacional de Discapacidades* y el *Plan Nacional de Empleo.* En el mismo sentido, ya se dictó una *Política de Estado en Materia de Discapacidades*.

En Panamá, como resultado del trabajo consensuado del Conadis y con el apoyo de organismos internacionales como la OIT y la OMS, se elaboró el *Plan Estratégico Nacional 2005-2009* (PEN) para el tema de las discapacidades, el cual contiene cuatro lineamientos estratégicos: 1) concienciación y sensibilización, 2) adecuación y aplicación de la normativa jurídica, 3) equiparación de oportunidades, y 4) promoción de la investigación. Su ejecución operativa considera los principios de integralidad del concepto de discapacidad, la sinergia y la trasversalidad, a fin de evitar acciones sectoriales aisladas. El PEN es revisado y actualizado por todos los miembros del Conadis y con la asistencia técnica de la Senadis, en forma regular una vez al año, con la debida anterioridad al ejercicio presupuestal del gobierno. Esto permitirá una adecuada vinculación entre necesidades de recursos de las dependencias y requerimientos que imponga la ejecución del pen, para lo cual se han reestructurado o creado oficinas de enlaces en las distintas dependencias del Estado, incluyendo algunas que históricamente no consideraban como propia la atención del tema.

Por su parte, El Salvador no ha implementado programa integral alguno de lucha contra la discriminación, aunque pueden citarse algunos casos en los cuales se han

observado esfuerzos por atender algunas problemáticas específicas. Respecto de las personas que viven con VIH-sida, se han dado algunos pasos por denunciar el estigma social que padecen. De igual modo, la ley que obliga a las instituciones públicas y privadas a contratar a una persona con alguna discapacidad por cada 25 empleadas. Sin embargo, no se ha dado ningún seguimiento a su aplicación.

Medidas compensatorias

Una vez propuestas las líneas de acción en los programas nacionales contra la discriminación, algunos países han seguido la política de promover medidas especiales orientadas a la equiparación de oportunidades, dadas las asimetrías sociales observables entre distintos grupos sociales.

Las medidas positivas y compensatorias están basadas en el concepto de acción afirmativa, el cual se aplica generalmente como sinónimo de estrategia, con el propósito de promover y en último término lograr la igualdad de oportunidades y el pleno disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales para las personas que se encuentran en situaciones de desventaja social. Estas medidas se aplican primordialmente en las esferas social, económica y cultural para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos sociales.

En Iberoamérica, los sectores históricamente marginados son los que han recibido mayor atención por parte de los gobiernos. Así, las mujeres, las personas discapacitadas, los pueblos indígenas y los afrodescendientes son los grupos a los cuales se dirigen tales medidas de compensación, predominantemente en el ámbito laboral.

En Argentina, las acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad están contenidas en el artículo 8 de la *Ley Nacional 22,431* sobre protección integral a las personas con discapacidad, donde se establece que las entidades que integran el Estado nacional –entre ellas las empresas privadas concesionarias de servicios públicos– "están obligadas a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al 4% de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas".

Respecto a la igualdad de las mujeres, la *Ley Nacional 24,012* sobre cupo femenino asienta que el registro de candidaturas a puestos de elección popular por parte de los partidos políticos deberán cumplir con el requisito de que "las listas que presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. Asimismo, "no será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos."

En Bolivia, el *Decreto Supremo 27,477*, del 6 de mayo de 2004, promueve, reglamenta y protege la incorporación, el ascenso y la estabilidad de personas con discapacidad en el mercado laboral, estableciendo que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de contratar un promedio mínimo de un 4% de personas discapacitadas y señalando que las instituciones privadas deberán realizar contrataciones similares de carácter preferencial.

Por su parte, Brasil aplica programas de acción afirmativa orientados particularmente hacia las mujeres, afrodescendientes y afectados de necesidades especiales. Los programas de acción afirmativa se dedican a la eliminación de obstáculos para el acceso a los servicios públicos de salud, trabajo/empleo, seguridad, alimentación/nutrición y posesión de tierras. Muy particularmente para el caso de quienes tienen necesidades especiales, además de las garantías constitucionales destinadas a los minusválidos, la *Ley 8,213* de 1991 –que trata de los planes de beneficios de la asistencia social– establece (artículos 89 a 93) que desde el momento en que la persona inicia el proceso de habilitación y rehabilitación profesional se aplica un sistema de cuotas relativo a la contratación obligatoria de: 1) los trabajadores a quienes se les hubiera cancelado su contrato con motivo de la eventual incapacidad laboral, y 2) las personas discapacitadas pero habilitadas para el cumplimiento satisfactorio de las exigencias del contrato de trabajo, aunque hasta ese momento hubieran sido ajenas al empleador. El sentido del artículo 93 determina que una empresa con 100 o más empleados está obligada a reservar del 2 al 5% de sus puestos para beneficiarios (asegurados) rehabilitados o personas discapacitadas de acuerdo con la siguiente proporción:

De 100 a 200 empleados	2%
De 201 a 500 empleados	3%
De 501 a 1,000 empleados	4%
De 1,001 empleados en adelante	5%

Por su parte, el inciso 1 del artículo 93 prevé que el despido de dichos empleados sólo podrá llevarse a cabo después de haber sido contratado un sustituto en condiciones similares. Lo mismo estipula el inciso 1 del artículo 36 del *Decreto 3,298* de 1999, que reglamente la Ley 7,853, referente a la política nacional para la integración de personas con discapacidad.

Colombia orienta sus medidas compensatorias hacia las mujeres y los afrodescendientes. La Consejería de Equidad para la Mujer impulsa acciones para compensar o

moderar las discriminaciones que afectan a las primeras. A esos efectos, coadyuva tratando de introducir en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la Administración Pública el enfoque de género como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades. Asimismo, considera necesario establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del poder público a fin de desarrollar una agenda nacional en materia de equidad de género. Por tal motivo, viene adelantando la política afirmativa *Mujeres constructoras de paz y desarrollo,* mediante la ejecución de planes estratégicos y programas específicos. Esta política pone énfasis en el respeto por las diferencias de género en programas como la *Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema*, los programas de empleo y desarrollo empresarial, de salud sexual y reproductiva, de violencia intrafamiliar, y de participación política. Adicionalmente, el Estado colombiano cuenta con legislación que busca garantizar la igualdad de género, como la *Ley 581* de 2000 (*Ley de Cuotas*), por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.

También existen medidas de acción afirmativa a favor de la población de afrocolombianos, como la reglamentada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (*Conpes 3,310*) en 2004, cuyo objetivo radica en identificar, incrementar y focalizar el acceso de la población negra o afrocolombiana a los programas sociales del Estado, de tal manera que se generen mayores oportunidades a fin de alcanzar los beneficios del desarrollo y mejorar las condiciones de vida de esta población a través de la implementación de acciones afirmativas. Las estrategias previstas son: 1) promover la equidad a través de las siete herramientas del *Plan de Reactivación Social*; 2) implementar acciones afirmativas a corto plazo; 3) dotarse de un sistema de información que permita la identificación, caracterización, cuantificación y registro; 4) formular el plan integral de largo plazo y hacer seguimiento a las políticas y estrategias enmarcadas en el *Plan Nacional de Desarrollo.*

En Ecuador, por su parte, en 2006 fue reformado el *Código Laboral,* que incorporó la obligatoriedad de contratar a personas con discapacidad con un tope del 4% del total de los trabajadores hasta 2010, siendo ése el porcentaje fijo que se aplicará en los años sucesivos, tanto en el sector público como en el privado. El empleador que incumpla con lo dispuesto será sancionado con una multa mensual equivalente a diez remuneraciones básicas mínimas unificadas del trabajador en general (1,700 dólares estadounidenses). En el caso de las empresas y entidades del Estado, la respectiva autoridad nominadora será sancionada administrativa y pecuniariamente con un sueldo básico, multa y sanción.

En el mismo sentido, Panamá cuenta con la *Ley 42*, del 27 de agosto de 1999, que en su artículo 36 contempla incentivos fiscales para las empresas que promuevan la igualdad de oportunidades en cuanto a la adaptación y/o importación de vehículos nuevos para posibilitar el uso del transporte público, colectivo y selectivo, con objeto de ser utilizado por las personas con discapacidad y así facilitar su desplazamiento y seguridad. Por su parte, el artículo 14 de la *Ley 1*, del 28 de agosto de 1992, protege a las personas con discapacidades auditivas y manifiesta que "el órgano ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, reconocerá al empleador que contrate discapacitados, el doble del salario devengado por el discapacitado, hasta por un máximo de seis meses en cada periodo fiscal, como gasto deducible para la determinación de la renta gravable". Mediante estos incentivos fiscales, Panamá busca que el sector privado brinde ofertas de empleo a fin de garantizar a las personas con discapacidad un soporte económico para su independencia.

En México, entre las atribuciones del Conapred se encuentra la de coordinarse con instituciones públicas federales, locales y municipales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas a fin de promover que en los programas de gobierno se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o grupo. El esfuerzo antidiscriminatorio no debe apuntar a tratar a todas las personas de la misma manera, sino a todas las personas como iguales en dignidad, derechos y acceso a las oportunidades. De ahí que la ley en la materia establezca medidas que deben ser adoptadas por las autoridades para generar una efectiva igualdad de oportunidades en diversos ámbitos de la vida social, tales como la educación, el empleo, la salud, la cultura, etcétera, medidas que tienen por objeto compensar a los grupos en situación de vulnerabilidad por la falta de oportunidades de que disponen para el ejercicio pleno de sus derechos. La *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* enumera en su capítulo III, en los artículos 10 a 14, algunas de las medidas positivas y compensatorias que deben adoptarse a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres, los niños y las niñas, los adultos mayores, las personas con discapacidad y los indígenas.

Paraguay, siguiendo esta línea, establece en el artículo 46 de su *Constitución Nacional* que "las protecciones sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios", lo que conlleva la sustentación a nivel constitucional de las acciones afirmativas que realice el Estado en su combate contra la discriminación.

En El Salvador no existen incentivos o estímulos legales a favor de las empresas e instituciones que promuevan medidas antidiscriminatorias. Sin embargo, en los últimos años se ha abierto alguna discusión referente a la necesidad de impulsar no so-

lamente los mecanismos sancionatorios contra acciones que vulneran la igualdad y la no discriminación, sino también de promover ciertos incentivos para empresas, instituciones y personas que se destaquen en la lucha por la igualdad, la no discriminación y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, dicha discusión todavía no ha desembocado en las reformas legales respectivas. Además, algunas instituciones, públicas o privadas, establecen premios o distinciones para aquellas actividades que se realicen a favor de sectores vulnerables de la sociedad.

El presupuesto del combate a la discriminación

A pesar de la importancia legal e institucional otorgada a la lucha contra la discriminación en la región, la política antidiscriminatoria no representa una prioridad política para los países de Iberoamérica, una muestra de lo cual es el insuficiente o prácticamente inexistente presupuesto asignado a los programas sociales y compensatorios dedicados a superar las desventajas de los grupos más vulnerables y vulnerabilizados. Así, de acuerdo con la información reportada, sólo Argentina, México y Guatemala cuentan con un presupuesto dedicado específicamente al fenómeno discriminatorio. Por su parte, Perú, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay, Ecuador y El Salvador han desarrollado un enfoque sectorial y/o de trasversalización del criterio antidiscriminatorio que asigna presupuesto de manera individual a distintas instancias involucradas en la materia. Respecto del combate a la discriminación asociado con la reducción de la pobreza, sólo Brasil y Colombia contemplan presupuestos contra la pobreza que contengan una perspectiva antidiscriminatoria.

En el caso de Argentina, para 2007, la partida presupuestaria del Inadi ascendió a 4,800,000 pesos argentinos, un aproximado de 1,500,000 dólares. En Guatemala, el presupuesto asignado a la Codisra para el mismo año fue de 10 millones de quetzales, lo que equivalió 0.08% del presupuesto nacional. En México, el Conapred también contó con una asignación bajo. En su primer año de vida (2004) el presupuesto determinado fue de 60 millones de pesos, para 2005 se duplicó a 129 millones, en 2006 fue de 104, mientras que para 2007 y 2008 resultó de 99 millones y 118 millones de pesos, respectivamente. Lo anterior, por supuesto, tiene consecuencias directas en el trabajo de estas instituciones, pues dificulta abarcar a un amplio sector de la sociedad o instrumentar políticas y programas de mayor alcance.

Para combatir esta problemática, Perú cuenta con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a través de sus diferentes direcciones y programas. En 2007, este Ministerio contó con un presupuesto inicial de 985,329,288 de nuevos soles, lo que representó, aproximadamente, el 1.60% del presupuesto nacional.

Asimismo, en el presupuesto de Brasil están previstos recursos para el financiamiento de los programas sociales de los ministerios y secretarías de la Presidencia que, en conjunto o individualmente, costean las políticas públicas destinadas a la promoción de la igualdad racial en el país. Es conveniente señalar que el presupuesto destinado a enfrentar el racismo y otras formas de discriminación no debe ser confundido con el presupuesto de algún otro órgano específico, puesto que las acciones en este sentido han sido trasversalizadas.

A este respecto, destacan los progresos obtenidos por el *Programa Brasil Quilombola*[11], que formó parte del *Plan Plurianual 2004-2007* (PPA), cuya Coordinación General, encargada de supervisar su ejercicio, comanda la SEPPIR, si bien de forma colegiada con el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), el Instituto Nacional de la Reforma Agrario (INCRA), el Ministerio de la Cultura (MinC), la Fundación Cultural Palmares (FCP), el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y la Casa Civil de la Presidencia de la República. En lo que corresponde específicamente al *Programa Brasil Quilombola*, el presupuesto previsto constante del PPA para el periodo 2005-2007 fue de 130,026,977 reales. Estos recursos fueron distribuidos entre la SEPPIR (18,566,136 reales) y los órganos que participan en este programa: Ministerio de la Salud (943,000 reales), Ministerio de Educación (6,936,781 reales), Ministerio de Desarrollo Agrario, (6,261,818 reales) e INCRA (7,319,242 reales). Además de los presupuestos del ppa, varias empresas públicas y privadas destinan parte de sus recursos a proyectos especiales dirigidos a comunidades quilombolas; entre ellas destacan Petrobrás, Electrobrás, Fundación Banco de Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística (IBGE) e Instituto Multiplicar, cuyo monto es difícil de determinar, toda vez que muchos proyectos son negociados aisladamente y la cantidad suele ser variable.

Asimismo, en cuanto a la temática específica de género, la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres dispuso en 2006 de un monto de 19,589,564 de reales, aplicados prioritariamente a la prevención y el combate a la violencia contra la mujer.

Respecto a la perspectiva antidiscriminatoria de presupuestos que combaten la pobreza, los datos de 2005 indican que la población total del país era de aproximadamente 180 millones, 38% de la cual gana hasta dos salarios mínimos, es decir, más o menos 400 dólares. Hacia ese sector de la población están orientadas las políticas públicas en materia social y de combate a la pobreza, es decir, alrededor de

[11] Los quilombolas son los descendientes de los esclavos negros cuyos antepasados, durante el periodo de la esclavitud, huyeron de los ingenios de caña de azúcar para formar agrupamientos de refugiados y de resistencia llamados "quilombos".

70 millones de personas. Con el gobierno actual, a partir de 2003 –particularmente con la creación de la SEPPIR– las autoridades de Brasil comenzaron a privilegiar la implementación de programas del área social donde los sectores de raza y género son especialmente incorporados de manera más sistemática y explícita.

Bolivia no cuenta con una asignación presupuestaria específica, ya que como el tema de la discriminación es considerado un problema trasversal que es atendido por diferentes instancias públicas, el presupuesto utilizado se limita a las asignaciones con las que cuenta cada instancia, como las otorgadas al Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, al Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, al Viceministerio de Trabajo, Desarrollo Laboral y Cooperativas, y a la Defensoría del Pueblo.

De la misma manera, en Colombia no existe una asignación presupuestal orientada *ex profeso* a la lucha contra la discriminación, pero al abordar el tema de los diferentes grupos poblacionales históricamente discriminados, los recursos son destinados para desarrollar planes, proyectos y programas que son atendidos por las diferentes entidades públicas, como el Ministerio del Interior y su Dirección de Etnias, el Ministerio de Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, entre otras.

Por otro lado, uno de los principales compromisos del gobierno de Colombia en el ámbito social es reducir significativamente los niveles de pobreza y pobreza extrema, además de mejorar las condiciones de vida de todos los colombianos, dando especial importancia a la población más vulnerable. Por este motivo, las entidades responsables de educación, salud, justicia y empleo desarrollan acciones para dar prioridad a la población más vulnerable y garantizar igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute de los derechos. Es importante señalar que en el *Plan de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario*: *Desarrollo para Todos,* el 57% de los recursos del *Plan Plurianual de Inversión* (PPI) se distribuye a la estrategia de Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad, y el 30.4% a la de Crecimiento alto y sostenido. Por su parte, los sectores que concentran el 77.4% de los recursos del ppi son educación, protección social, minas y energía, transporte, ambiente, vivienda y desarrollo territorial, y defensa y seguridad. En los últimos años, según el *Informe del Presidente al Congreso 2007,* se redujo el coeficiente de Gini de 0,58 en 2002 a 0,54 en 2006, y se aumentó el ingreso promedio de los hogares un 18,8% en términos reales entre 2002 y 2006; además, se amplió la aplicación del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) en el 100% de los municipios, como instrumento de focalización de los programas sociales. Asimismo, en el *Informe* se señala que Colombia avanza en el cumplimiento de los objetivos del milenio para el 2015 y, en algunos casos, de manera anticipada a 2010. Tomando algunos

indicadores representativos de cada objetivo, sólo uno se encontrará en dicho año en un nivel de cumplimiento menor al 50%, en tanto que la mayor parte estará en un nivel de cumplimiento entre 50% y 80%, mientras que dos de ellos (pobreza extrema y cobertura bruta en educación básica) alcanzarán la meta en 2010. Los pobres crónicos representan el 16.6% de los hogares en Colombia, y los pobres transitorios –con un ingreso esperado mayor que la línea de pobreza–, el 31.3%. Para reducir los niveles de pobreza y mejorar la calidad de vida de la población colombiana, el gobierno ha puesto en marcha una agenda integral que busca fortalecer la seguridad social, garantizar el crecimiento sostenido y promocionar el bienestar. A tal fin, ha desarrollado programas que focalizan a la población en condiciones de mayor vulnerabilidad, como por ejemplo el *Programa Familias en Acción*. Asimismo, la *Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* persigue la construcción de lineamientos que garanticen la igualdad de oportunidades y el cambio de las prácticas discriminatorias.

En cuanto a Chile, para el combate específico a la discriminación sólo se da presupuesto al Departamento de Diversidad y no Discriminación, dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, y ello en una cantidad menor en relación con el presupuesto nacional. Dado que la mayoría de los servicios públicos cuenta con programas para combatir la discriminación, éstos otorgan en cada caso parte de su presupuesto a esta tarea. Ejemplo de ello es la Oficina de Diversidad del Ministerio de Educación.

En Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes es la institución sobre la cual recae, mayormente, la defensa de los derechos de las personas discriminadas, por lo que el presupuesto que recibe forma parte del presupuesto general de la República. Los programas de educación, salud, justicia y empleo son ejecutados por los Ministerios de Educación, Salud, Justicia y Trabajo, respectivamente. Cada uno cuenta con su propio presupuesto, aunque si bien esas instituciones son las responsables de ejecutarlo, la Contraloría General de la República vela por su correcta ejecución. De conformidad con las leyes que protegen particularmente la niñez y la adolescencia, las mujeres, las personas con discapacidad y los adultos mayores, cada una de esas instituciones debe desarrollar programas específicos, asignarles el presupuesto requerido y definir los responsables de la ejecución, a fin de garantizar la protección especial de esos grupos poblacionales.

Por lo que hace a Panamá, no existe de manera directa una asignación de presupuesto para combatir el tema de la discriminación a nivel nacional. No obstante, dentro de los programas de las diferentes instancias gubernamentales que manejan temas de discapacidad, género, etnia y población adulta mayor, existe un rubro dedicado al combate a la discriminación. En el tema de la discapacidad, figuran la Secre-

taría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad, el Consejo Nacional Consultivo y para la Integración Social de las Personas con Discapacidad, y la Dirección Nacional de Personas con Discapacidad del Ministerio de Desarrollo Social. En otros ámbitos de la discriminación se encuentran la Oficina de Pueblos Indígenas, la Dirección Nacional de Adultos Mayores y la Dirección Nacional de la Mujer, las tres dentro del Ministerio de Desarrollo Social. La Comisión de Discriminación de la Defensoría del Pueblo y todas las instancias de gobierno que manejan las políticas sociales contemplan dentro de sus programas a aquéllos que pretenden la inclusión social de los grupos de atención vulnerable: mujer, niñez, adultos mayores, personas con discapacidad y pueblos indígenas, entre otros.

Uruguay, que cuenta con una institución *ad hoc* para el combate a la discriminación, no cuenta aún con presupuesto propio por ser muy reciente su instalación. Los gastos que insuma el trabajo de dicha institución deberán ser cubiertos por el Ministerio de Educación y Cultura. Por otro lado, existen comisiones específicas en los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social orientadas a la equidad en el empleo, mientras que el Instituto de las Mujeres del Uruguay maneja recursos para las mujeres en general y las afrodescendientes en particular. La Junta Nacional de Empleo cuenta con presupuesto autónomo y con programas dirigidos a adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad y jóvenes en primer empleo.

En el caso de Ecuador, que prioriza la discriminación por discapacidad, la responsabilidad recae en el Consejo Nacional de Discapacidades. En los demás casos de discriminación, en los consejos nacionales enfocados a mujeres, niños, adolescentes y pueblos indígenas, los presupuestos son mínimos.

Por su parte, El Salvador no tiene contemplada ninguna asignación presupuestaria específica para atender el problema de la discriminación. No obstante, cada una de las instituciones que trabajan por la igualdad y la no discriminación de sectores específicos de la sociedad salvadoreña contemplan en su presupuesto fondos para su funcionamiento general, aunque dichos éstos son bastante exiguos en relación con el presupuesto general.

Programas educativos para la inclusión social y la no discriminación

La educación es una de las herramientas más útiles y necesarias con vistas a prevenir prácticas y conductas discriminatorias, pues es en el espacio de la enseñanza donde es posible desactivar muchos de los dispositivos que inhiben las capacidades de las personas, que se ven afectadas en sus derechos cuando son consideradas inferiores o diferentes por su pertenencia a un grupo en específico. Ciertamente, una educación

para la no discriminación contribuye a la construcción de sujetos de derecho, desarticula las bases socioculturales y simbólicas de la discriminación, promueve identidades libremente elegidas, abiertas, plurales y no confrontadas, y ayuda a construir nuevos referentes para la interacción social (Gutiérrez, 2007: 65-140).

En Iberoamérica, aun cuando varios países reportaron información sobre contenidos educativos, los programas aludidos tienen que ver, sobre todo, con la educación que se imparte a grupos y sectores en situación de vulnerabilidad a fin de equiparar las condiciones de acceso a la educación para estos grupos, como sucede con indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, mujeres y niñas. No obstante, existen programas específicos en materia de no discriminación que incluyen contenidos relacionados con valores como la tolerancia, la paz, el respeto a los derechos humanos y la inclusión social, y es posible observar la pronta inclusión de perspectivas antidiscriminatorias en los planes o programas educativos en muchos países.

En el caso de Bolivia, aunque no existe un contenido educativo explícito para contrarrestar la discriminación, se encuentra en elaboración una nueva currícula educativa, donde se plasmará como uno de los ejes centrales la no exclusión cultural y se promoverá la aceptación y no discriminación de los pueblos indígenas y originarios.

Del mismo modo, en Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes no reporta que en su país haya programas educativos que busquen contrarrestar la discriminación. Sin embargo, en la línea de la inclusión social, el gobierno ha elaborado un *Plan de Acción de Educación* para el periodo 2003-2015 que contempla la universalización y el mejoramiento de la educación preescolar, la incorporación de los grupos excluidos y un *Plan Nacional de Prevención* y *Atención de la Violencia* en y desde los centros educativos.

Por su parte, Ecuador también camina hacia un paradigma de atención que contempla cada vez en mayor medida la inclusión en los programas de educación, salud y trabajo. En la actualidad se está implementando el *Plan Decenal de la Educación*, aprobado en consulta popular, en el cual se propone una educación inclusiva, pluricultural y multiétnica. Cabe mencionar que en el ámbito de las discapacidades existen esfuerzos para disminuir la discriminación.

En Guatemala existen programas específicos sobre educación bilingüe desarrollados por el Ministerio de Educación y se han desarrollado campañas para la permanencia de las niñas en la escuela. Actualmente, bajo la tutela de la Copredeh y con la participación de la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem), la Defensoría de la Mujer Indígena (Demi), la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) y el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (Fodigua), se está llevando a cabo un programa de lucha contra las exclusiones que beneficia a mujeres

pobres rurales e indígenas y que fomenta la participación y la incidencia política, programa auspiciado por la Comunidad Europea.

Desde una perspectiva más focalizada de contenidos educativos a favor de la inclusión a través de la una ley, Brasil hizo obligatorio el estudio de la historia y la cultura afrobrasileña en la educación básica y media, a fin de eliminar prejuicios contra la población afrodescendiente y promover su autoestima. El contenido programático debe incluir el estudio de la historia de África y de los africanos, la lucha de los negros en Brasil, la cultura negra brasileña y del negro en la formación de la sociedad nacional, rescatando la contribución del pueblo de este color en las áreas social, económica y política a lo largo de la historia de Brasil. De la misma manera, fueron aprobadas directrices para los cursos de pedagogía, en las que se contempla la diversidad étnico-racial.

En Argentina se están realizando proyectos interinstitucionales que apuntan a la incorporación de alternativas para erradicar la discriminación. La política antidiscriminatoria desarrollada por el Inadi se dirige hacia ello y se encuentra en etapa de formulación, como resultado de las recomendaciones del *Plan Nacional contra la Discriminación*.

Por su parte, en Chile se organizan talleres dirigidos a menores de entre 12 y 17 años, orientados al respeto de la diversidad y la formación de ambientes de tolerancia. En el otoño de 2006 se llevó a cabo un programa piloto sobre temas de no discriminación e interculturalidad en el ámbito escolar, en el cual participaron niños de quinto a octavo grado de la Escuela Lo Vallerdor, perteneciente a la comuna de Pedro Aguirre Cerda.

Asimismo, Uruguay cuenta con programas parciales en la materia y se está incorporando al *Proyecto de Ley Nacional de Educación* a discutir en el Parlamento.

Colombia posee una legislación educativa que reconoce como uno de los fines de la educación "la formación en el respeto a la vida y demás derechos humanos [...] a los principios democráticos de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, y también al ejercicio de la tolerancia y la libertad". Estos lineamientos brindan un nuevo horizonte al proyecto educativo del país a partir del reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y social de las comunidades para construir sus propios proyectos educativos, de acuerdo con sus necesidades de desarrollo y con las potencialidades productivas, sociales, culturales y ambientales de cada región. De igual manera, la *Ley General de Educación* contempla la educación para grupos étnicos como un servicio público sustentado en un compromiso de elaboración colectiva, que se inscribe en los planes de ordenamiento territorial indígena o proyectos de vida de los diferentes pueblos. Además, el país cuenta con políticas y programas dirigidos

a poblaciones con necesidades educativas especiales y de atención escolar a la población desplazada y desvinculada. Dentro de la llamada "Revolución Educativa" del *Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006*, el Programa de Competencias Ciudadanas es el encargado del fortalecimiento de todas las habilidades que deben desarrollar los niños, niñas y jóvenes a fin de poder convivir pacíficamente en una democracia participativa, pluriétnica y multicultural.

Panamá, por su parte, ha modernizado el plan de estudios de la Escuela Normal Superior Juan Demóstenes Arosemena, encargada de la formación de docentes, a través de la trasversalización de contenidos de atención a la diversidad. En el caso específico de la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, la *Ley 42* de 1999 contempla el derecho a la educación, la formación profesional y ocupacional y a los servicios psicoeducativos en este sector. En la misma línea, se fomenta el respeto y los valores de los adultos mayores; la igualdad del hombre y la mujer a través de programas de género y de igualdad de oportunidades; la educación inclusiva para los niños y las niñas con necesidades educativas especiales –asociadas o no a la discapacidad–, entre quienes figuran los niños con problemas de aprendizaje (dislalia, discalculia, disgrafía, déficit de atención y lento aprendizaje), niños de extrema pobreza, niños indígenas, niños campesinos y niños con discapacidad.

Del mismo modo, Paraguay contempla en sus programas nacionales educativos, temas de educación en derechos humanos, derecho a la salud, etcétera. Complementariamente, se realizan conferencias o capacitaciones por parte de diversos sectores de la sociedad civil y de la misma Defensoría del Pueblo en instituciones educativas. De manera ilustrativa podemos citar al Pronasida, que depende del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el cual cuenta con un presupuesto especial para el desarrollo de sus funciones. En materia de atención educativa de las personas con discapacidad, la *Ley General de Educación* establece una normativa de integración.

En México, las principales políticas públicas para prevenir la discriminación y fomentar la igualdad de oportunidades desde el ámbito educativo cuentan con lineamientos que abarcan tanto la mejora de la oferta educacional para grupos sociales en desventaja como el desarrollo de contenidos antidiscriminatorios sobre género, edad, enfermedad o pertenencia étnica, tal y como se aprecia en el recuadro 14 sobre las directrices de la educación para la no discriminación.

Recuadro 14

Directrices para la educación de la no discriminación en México
I. Asegurar que el acceso, la permanencia, el trato y el egreso del sistema educativo se presten al margen de prejuicios, estereotipos o estigmas que den lugar a discriminaciones de cualquier tipo.
II. Procurar el progresivo incremento del financiamiento destinado a la educación básica y canalizar la inversión educativa en forma diferenciada, de tal modo que se favorezca a los individuos y grupos de población en situación de discriminación y desventaja social.
III. Alentar el desarrollo de programas y estrategias en las entidades federativas, orientados a ubicar a los niños y niñas en edad escolar que no reciben educación preescolar, primaria o secundaria; identificar la problemática por la cual no se encuentran en el sistema educativo, y diseñar programas focalizados para incorporarlos a estos servicios.
IV. Continuar y mejorar la oferta educativa orientada hacia los pueblos y comunidades indígenas, a partir de un modelo de educación intercultural y bilingüe, así como vigilar que los docentes hablen la lengua de la comunidad en la cual laboran.
V. Reforzar, en el contexto de los programas de formación cívica y ética, el respeto hacia la dignidad de la persona y el reconocimiento del derecho a la diferencia, al tiempo que favorezcan el desarrollo de competencias sociales, tales como el diálogo, la empatía y la tolerancia.
VI. Fortalecer los programas de becas para jóvenes indígenas que cursen la educación media y superior.
VII. Instrumentar programas orientados a abatir las desigualdades de género que se pudieran presentar en el acceso y permanencia de hombres y mujeres en la educación media, particularmente en los ámbitos rural e indígena.
VIII. Incorporar la equidad de género como un objetivo explícito de los programas del sistema de educación pública.
IX. Vigilar que la educación sexual sea desarrollada desde una perspectiva no sexista, y esté basada en el principio de igualdad en derechos, dignidad y oportunidades.
X. Evaluar los programas de educación de adultos, en los ámbitos federal y estatal, en lo que toca a su accesibilidad para las mujeres.
XI. Promover ante el Consejo de la Comunicación, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión y la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad, la incorporación de lineamientos y autorregulaciones que impulsen la eliminación de imágenes discriminatorias y reduccionistas de la mujer en la publicidad y, en general, en los diversos contenidos de los medios de comunicación masiva.

Recuadro 14 (continuación)

Directrices para la educación de la no discriminación en México	
xii.	Ampliar la cobertura de los servicios de educación especial a un mayor número de escuelas de educación inicial y básica, garantizando su mejor distribución entre regiones e incluyendo zonas urbano-marginales y rurales, así como entre los pueblos y comunidades indígenas.
xiii.	Generar un diagnóstico sobre la formación y las necesidades de actualización del personal docente que atiende a niñas y niños con necesidades educativas especiales.
xiv.	Establecer convenios interinstitucionales a fin de elaborar materiales de difusión dirigidos a familias, docentes y directivos de las diversas escuelas, así como a la población en general, para informar y sensibilizar sobre las necesidades específicas que pueden presentar las y los niños con discapacidad.
xv.	Desarrollar una estructura educativa adecuada a las características etáreas y étnicas de la población migrante, de refugiados y de desplazados internos.
xvi.	Desarrollar acciones pedagógicas especializadas para abatir el analfabetismo en las personas adultas mayores.
xvii.	Sensibilizar, informar y capacitar a docentes, directivos y, en general, al personal del sistema educativo en el tema de la no discriminación por motivos religiosos.
xviii.	Garantizar el acceso pleno a todos los servicios educativos, sin distinción alguna, a niñas y niños con vih-sida o afectados por la enfermedad.
xix.	Sensibilizar y capacitar al personal docente, directivo y administrativo, así como a las asociaciones de padres de familia, acerca de las formas de transmisión, el desarrollo de la enfermedad y el estigma asociado a la misma.
xx.	Promover la capacitación y actualización del personal docente y directivo en la educación en la sexualidad, basada en evidencias científicas y en el marco de los derechos y con perspectiva de género y de diversidad, a fin de eliminar los prejuicios y estigmas que rodean esta temática.

El papel de los medios de comunicación y de las organizaciones de la sociedad civil en la lucha antidiscriminatoria

Por su potencial como portadores y defensores de valores y acciones a favor de la igualdad de trato y de oportunidades, la participación de los medios de comunicación y de la sociedad civil resulta de vital importancia para la lucha contra la discriminación. En el caso del concurso de los medios de comunicación, sean éstos masivos o alternativos, la generación de campañas de información, de transmisión de valores o de formación de opinión pública y concientización representa un espacio privilegiado para la socialización responsable de una educación y cultura de la no discriminación. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil (osc) juegan un papel central en cuanto a la exigibilidad del derecho a la no discriminación, y ello debido a sus labores de promoción, educación, monitoreo y denuncia.

Campañas de comunicación y observatorios de medios

En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala y México, de alguna u otra manera se aprovechan los medios de comunicación masiva para realizar campañas institucionales a fin de prevenir y eliminar las distintas formas de discriminación. Se trata de campañas de sensibilización e información llevadas a cabo tanto por los gobiernos como por organizaciones sociales. El desarrollo de las tecnologías informáticas ha propiciado la creación de espacios o foros alternativos como los observatorios de medios, que fomentan la participación de la sociedad en las tareas de análisis y denuncia del fenómeno discriminatorio. En este frente, Argentina, Guatemala, Panamá, Colombia y Perú han iniciado una labor importante en el ofrecimiento de un espacio de información y de comunicación a la sociedad a través de sus observatorios informáticos en materia no discriminatoria.

En Argentina, por ejemplo, el Inadi realiza campañas de información a través de varios medios de comunicación, como su página web, el programa de televisión *Inadi con Vos,* el programa radiofónico *Informe de la Situación,* así como mediante otros medios gráficos y visuales impresos por el Instituto. Del mismo modo, cuenta con

observatorios contra la discriminación, la xenofobia y el racismo en internet, radio y televisión, donde participan diversas instituciones y organizaciones sociales que desarrollan diferentes proyectos, como el seguimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

El Defensor del Pueblo de Bolivia, buscando promover y difundir los derechos humanos de las personas, ha trasmitido mediante distintos medios de comunicación los principios de la no discriminación, la igualdad y universalidad en los derechos humanos.

Asimismo, en Brasil, el canal estatal de televisión trasmite regularmente una campaña para el combate al racismo y divulga acciones gubernamentales sobre la materia, así como otras del ámbito de los derechos humanos. El programa de radio estatal, que se emite a diario, también incluye noticias sobre las diversas iniciativas gubernamentales en curso, relativas a distintos temas relacionados con los derechos humanos, en general, incluyendo el tema de la discriminación en sus diferentes modalidades. Las emisiones televisivas tienen un ángulo más pedagógico, mientras que las radiofónicas son más informativas.

El gobierno de Chile, a través del Departamento de Diversidad y no Discriminación del Ministerio Secretaría General de Gobierno, efectúa campañas de difusión y colabora con las organizaciones de la sociedad civil que persiguen los mismos objetivos.

En el caso de Ecuador, han sido creadas varias organizaciones de la sociedad civil, así como observatorios y/o veedurías ciudadanas relacionadas con la discriminación. En materia de discapacidades se está desarrollando una propuesta de las Federaciones Nacionales de Personas con Discapacidad.

Por lo que hace a Guatemala, la Codisra, dentro de su programación, lleva a cabo campañas de sensibilización contra el racismo y la discriminación en los medios masivos de comunicación social. La Copredeh, por su parte, cuenta con un programa radiofónico semanal, *El Derecho a Saber tus Derechos,* donde frecuentemente se tocan los temas de discriminación y racismo. Sin embargo, no existe todavía un observatorio contra la discriminación, aunque la Codisra está tratando de establecer uno.

En cuanto a México, una de las atribuciones del Conapred es precisamente "difundir y promover en los medios de comunicación contenidos para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias", como lo ha hecho conjuntamente con el Centro Nacional para la Prevención y el Control del vih-sida (Censida) o mediante los anuncios contra la discriminación por orientación o preferencia sexual. Asimismo, el Conapred tiene contemplado implementar el Observatorio de la Discriminación.

Este instrumento plantea la construcción de índices de discriminación en México en los sectores público y privado, y comprende medidas agregadas en los cinco campos que se detallan a continuación: 1) opinión pública; 2) condiciones generales del contexto socioeconómico y demográfico; 3) políticas públicas; 4) sistema de legislación, y 5) medios de comunicación. En el caso de la empresa privada se construiría un Observatorio de la Responsabilidad Social de las Empresas, que tendrá como propósito llamar la atención de las autoridades y el público en general sobre la importancia del fenómeno y su combate en el país.

Por su parte, en Panamá no existen campañas en medios masivos de manera formal. Las instancias gubernamentales y la sociedad civil organizada que manejan las diferentes temáticas tienden a colocar la información en sus páginas web, pero no como una política de gobierno instituida, sino como acciones de divulgación contempladas en los programas o proyectos particulares. En el rubro de los observatorios, tampoco han sido establecidos como tales, aunque es posible encontrar espacios derivados del interés de ciertos grupos o sectores, entre los cuales puede mencionarse la Comisión de Discriminación de la Defensoría del Pueblo. El observatorio natural ad honorem por excelencia lo desarrolla la sociedad civil organizada, que permanentemente realiza funciones de auditoría social al Estado por el desempeño de sus políticas, en particular cuando las mismas pudieran ser excluyentes. Esta experiencia no se enfoca particularmente a los contenidos discriminatorios trasmitidos a través de los medios de comunicación masiva, sino al seguimiento de las políticas públicas del Estado panameño, en especial cuando las mismas pueden ocasionar efectos excluyentes.

En Colombia, la Universidad de los Andes creó el Observatorio de Discriminación Racial, "un espacio de investigación y discusión para documentar las prácticas de racismo y desarrollar acciones en contra de ellas", que principalmente busca: 1) documentar prácticas de racismo y analizar rigurosamente los patrones de discriminación racial en Colombia; 2) brindar espacios de diálogo y articulación entre organizaciones de base e instituciones académicas alrededor del tema de la discriminación racial; 3) reconstruir casos de discriminación racial contra la población afrocolombiana en diversas regiones del país; 4) elaborar, en colaboración con las organizaciones de base, documentos sobre racismo con un enfoque de derechos humanos, documentos que profundicen en las causas, manifestaciones y alternativas frente al racismo; 5) articular acciones contra la discriminación racial entre diferentes sectores de la sociedad civil y el Estado; 6) buscar alternativas jurídicas y políticas, en conjunto con las organizaciones afro, para garantizar el derecho a la igualdad de la población afrocolombiana y combatir la discriminación racial, y 7) capacitar grupos de investi-

gadores en palenques y comunidades alrededor del país para documentar y denunciar casos y patrones de discriminación racial.

Asimismo, Perú ha puesto en marcha tres Observatorios de la Mujer en las ciudades de Puno, Ayacucho y Apurímac –en coordinación con universidades, gobiernos regionales, instituciones de la sociedad civil y de cooperación como el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA)– como entidades al servicio de las instituciones públicas y privadas, a fin de elaborar y difundir información oficial para la definición, supervisión y ejecución de políticas públicas, programas, proyectos y planes vinculados con la equidad de género e igualdad de oportunidades.

En Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes dice no constarle la existencia de un observatorio gubernamental contra la discriminación. No obstante, da cuenta de un programa de investigación y formación denominado *Estado de la Nación,* que anualmente prepara un informe en el cual se abordan algunos temas relevantes de la realidad nacional. Por otra parte, el informe anual de actividades que presenta a la Asamblea de la República constituye un observatorio de derechos en el que se informa sobre la labor de defensa de derechos contra la discriminación.

De igual manera, en El Salvador las únicas campañas de difusión y divulgación a nivel de medios de comunicación se derivan de las acciones que desarrollan las instancias de protección específica a sectores vulnerables, por ejemplo, en el área de VIH-sida o de personas con discapacidad, pero no se efectúa un abordaje general y explícito en esos medios sobre las causas y consecuencias del fenómeno de la discriminación.

El papel de las OSC en la lucha contra la discriminación

A la par de la evolución institucional observada en la región en torno a la incorporación legal de mecanismos antidiscriminatorios y a la creación de organismos *ad hoc,* la sociedad civil, a través de sus organizaciones, ha fortalecido su actuación con el propósito de erradicar concepciones y prácticas discriminatorias. Ciertamente, las OSC juegan un papel central en la exigibilidad de los derechos humanos, incluido, por supuesto, el de la no discriminación.

Es bien sabido que desde hace ya más de tres décadas, las OSC han formado parte importante de la consolidación de prácticas democráticas a través de su participación como agentes de cambio social, formación educativa y defensa de derechos, ya sea a nivel local, regional o internacional. En los últimos años –y después de nuevas dinámicas de exclusión e inclusión sociales–, las OSC iberoamericanas han realizado diversas labores encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos y han sido fundamentales en la conceptualización de nuevos derechos antes no considerados en los referentes nacionales. En este proceso de exigibilidad, entendido como un proceso

social, político y legal de adquisición de derechos, la forma y medida en las que un Estado cumpla con sus obligaciones respecto de los mismos, no solamente es materia de escrutinio de los órganos de verificación del cumplimiento de las normas que los consagran y garantizan, sino que debe abarcar la participación activa de la sociedad civil en esta tarea, como una condición sustancial del ejercicio de la ciudadanía (Álvarez y Sánchez, 2005: 219-228).

De acuerdo con la información proporcionada por los países de la RIOOD y por las osc participantes en la propia Red, gradualmente se han ido abriendo canales para la participación social en los problemas y soluciones relacionados con la discriminación.

En prácticamente todos los países se registra información sobre colaboraciones entre las instituciones encargadas del combate a la discriminación o en favor de los derechos de un grupo en particular y las osc. Así ocurrió en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Perú. Las formas de colaboración asumen diferentes modalidades, pues incluyen la intervención conjunta de organismos públicos autónomos o unidades administrativas de gobierno y organizaciones de la sociedad civil ante situaciones o problemáticas concretas (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, El Salvador y México), el apoyo técnico a proyectos presentados por las osc enfocados a la lucha contra la discriminación (Argentina, Chile y Costa Rica), la promoción por parte de las organizaciones sociales de las políticas públicas contra la discriminación presentadas por los organismos públicos autónomos o las instituciones gubernamentales (Argentina, Colombia, Panamá y Perú), y/o la participación de las osc en la planeación, supervisión y evaluación de esas políticas públicas (Brasil, México, El Salvador, Argentina, Panamá y Perú). La vinculación también puede darse mediante la integración de miembros de las osc a los órganos de gobierno o dirección de las instituciones responsables de la prevención y la eliminación de la discriminación (Argentina, Brasil, Ecuador y México).

En el presente capítulo se detallará la relación que se está generando entre los gobiernos de la región y las osc, pero como se mencionó en las primeras páginas de este texto, se enfatizará en la participación de las osc integrantes de la riood en el combate a la discriminación, que será presentada en un apartado especial.

Marco y acciones de colaboración con osc

En Argentina, el Inadi promueve la participación de la sociedad civil a través de diferentes mecanismos. El primero se relaciona con la generación de un espacio de trabajo conjunto entre organizaciones de la sociedad civil que luchan contra alguno de

los temas o aspectos de la discriminación. Estas organizaciones integran los foros de participación de la sociedad civil, que se relacionan específicamente con las diferentes modalidades de la discriminación. Un segundo mecanismo tiene que ver con la realización de proyectos. Cada año, el Inadi asiste técnicamente a un conjunto de osc en el desarrollo de proyectos enfocados a la lucha por la no discriminación. Asimismo, existe un ordenamiento nacional respecto a la participación de la sociedad civil. Pues bien, en el Inadi, esta participación se canaliza a través de un mecanismo de resolución que especifica los compromisos entre las partes. En general, los grupos sociales operan como promotores de políticas públicas desde el Inadi o solicitan adhesión o apoyo para el desarrollo de proyectos específicos en todo el territorio argentino. Del mismo modo, el Inadi cuenta con un Consejo Asesor integrado por personas provenientes de la sociedad civil.

Por su parte, el Estado boliviano se coordina de manera estrecha con todos los sectores sociales que de forma directa realizan sus requerimientos y demandas. En este contexto, apuesta por el diálogo para la resolución de las demandas de aquéllos, para lo cual a través del *Decreto Supremo 28631* del reglamento a la *Ley de Organización del Poder Ejecutivo,* se creó el Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil, instancia cuyas atribuciones las siguientes: 1) coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con los movimientos sociales; 2) formular e implementar mecanismos para la recepción de las demandas de los movimientos sociales y la sociedad civil, canalizando su atención a los ministerios que correspondan, y 3) efectuar seguimiento al cumplimiento de los convenios suscritos entre el gobierno y las organizaciones sociales, así como a la atención de las demandas de éstas. De hecho, este Viceministerio es la institución gubernamental que colabora de manera directa y trasversal con todas las organizaciones y movimientos sociales en general, a efecto de promover políticas públicas en beneficio de grupos en situación de vulnerabilidad.

En Brasil han sido incorporados distintos mecanismos de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil organizada en materias pertinentes al combate a la violencia y a las discriminaciones perpetradas contra determinados grupos sociales. En este sentido, el modelo principal ha resultado la institución de consejos, órganos colegiados integrados por representantes del Estado y representantes de la sociedad civil. Estos consejos contribuyen a la supervisión de las políticas implementadas, así como a la recepción y encaminamiento de las demandas de los diversos sectores sociales. Por lo que se refiere a la cuestión racial, existe el Consejo Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial (cnpir), vinculado a la seppir. Con carácter consultivo, el cnpir integra a los representantes de la sociedad civil organizada y a tres personalidades

ampliamente reconocidas en el campo de las relaciones raciales (véase Decreto 4.885 de 2003). Así, se reúne cada dos meses con el fin de efectuar un balance de las políticas gubernamentales y desempeña un papel importante como foro de control social de las políticas implementadas.

Con diferencias y especificidades, los demás consejos tienen el mismo propósito de asegurar el control social y la participación democrática en las decisiones gubernamentales. El más antiguo y mejor estructurado es el Consejo Nacional para la Defensa de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH). Se trata de un órgano colegiado, integrado por representantes de sectores significativos relacionados con los derechos humanos, sin subordinación a ningún otro organismo pese a estar vinculado a la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, responsable de su secretaría ejecutiva.

Otros consejos dignos de mención son los siguientes: Consejo Nacional por los Derechos de la Mujer (CNDM), vinculado a la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres; Consejo Nacional para el Combate a la Discriminación (CNCD); Consejo Nacional de los Derechos del Adulto Mayor (CNDPI), y Consejo Nacional de los Derechos de las Personas con Deficiencias (Conade), todos ellos vinculados con la sedh. En los consejos y mediante las conferencias temáticas realizadas, los representantes de la sociedad civil son invitados a participar y colaborar con la planeación, supervisión y evaluación de las políticas públicas de naturaleza variada, en particular con aquellos temas relacionados con las diversas formas de discriminación. Esta política forma parte del esfuerzo sistemático del Estado brasileño por conferir mayor legitimidad a sus políticas sociales, reforzando los espacios de control social y la participación directa de la sociedad civil organizada en nuestros espacios de decisión política. Cabría observar, finalmente, que Brasil dispone de una importante red de organizaciones no gubernamentales que militan en el área de los derechos humanos y que han contribuido al perfeccionamiento de la tutela de los derechos humanos por parte del Estado brasileño.

En Chile, por su parte, existe una estrecha relación entre el gobierno y las osc, la cual no sólo se manifiesta en ayuda de material, sino mediante la participación de personal del Departamento de Diversidad y no Discriminación, dependiente de Ministerio Secretaría General de Gobierno. Así, también se colabora en la realización de eventos públicos y trabajo en conjunto con dichas instituciones. Del mismo modo, el gobierno ofrece apoyo institucional a organizaciones de grupos vulnerables a la discriminación.

En Colombia, como parte del proceso de concertación del *Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario,* se prevé la participación

de amplios sectores de la sociedad. Para el tema de la lucha contra la discriminación se buscará llegar a acuerdos con las organizaciones representantes de los diferentes grupos étnicos, mujeres, población lgbt, niñez y adolescencia, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad. Asimismo, a fin de construir e implementar la ruta metodológica de concertación del Plan Nacional, se creó una instancia de coordinación en la que participan representantes de las diferentes organizaciones de derechos humanos, 16 sectores sociales e instituciones del Estado.[12]

La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica mantiene relaciones de cooperación y asesoría con diversas osc que desarrollan proyectos orientados a hacer valer los derechos de la niñez y la adolescencia, las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, los migrantes y refugiados, los indígenas y afrodescendientes, las personas que viven con vih-sida o con problemas de farmacodependencia, en situación de indigencia o con orientación sexual diferente. Asimismo, coordina actividades como el asesoramiento en materia de defensa y promoción de derechos, mediante talleres y charlas de capacitación en derechos humanos. También, en su condición de persona jurídica, recibe quejas de parte de esas organizaciones, ya sea por motivos de discriminación hacia las personas o hacia las propias asociaciones. Entre las atribuciones de la Defensoría se halla la de incentivar la participación organizada de los habitantes a fin de que colaboren en la tutela de sus propios derechos e intereses. A tal efecto, promueve la formación de instancias interinstitucionales e intersectoriales para el abordaje integral de problemáticas complejas en las que, por sus competencias legales, se vean involucradas varias instituciones públicas, así como las osc que colaboran en la atención del asunto. Las iniciativas que en este sentido promueve la Defensoría van dirigidas a la protección de los derechos de las mujeres, los adultos mayores, la niñez y la adolescencia, las personas con discapacidad, en situación de

[12] Por parte del gobierno participarán los ministerios del Interior y de Justicia, Relaciones Exteriores, Defensa, Protección Social, el Alto Comisionado para la Paz, y el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Por los organismos de investigación y/o control se contará con la participación de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Defensor del Pueblo. Por las organizaciones integrantes, el Proceso Londres Cartagena, la Confederación Colombiana de ong, el Consejo Gremial Nacional, la Federación Colombiana de Municipios, el Consejo Nacional de Planeación, el Secretariado Nacional de Pastoral Social, la Fundación Restrepo Barco. En cuanto a ong internacionales, la Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia (podec) y un representante de Diálogo Interagencial en Colombia (dial). También se incluirán las plataformas de derechos humanos siguientes: Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos; Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Alianza de Organizaciones Sociales. Se contará con la representación de sectores sociales como mujeres, niños/niñas, campesinos, víctimas, comunidades negras, indígenas, sindicatos, ambientalistas, jóvenes, cooperativas, lgbt y comunales, en temas como salud, cultura, paz y educación.

riesgo y abandono social, de pobreza o de indigencia, con problemas de farmacodependencia, y migrantes, aunque actualmente se ocupa de estos últimos la Secretaría Técnica del Foro de Población Migrante, conformado por instituciones públicas y organizaciones de migrantes; en este Foro se coordinan soluciones para las situaciones que afectan los derechos de estas personas, se realizan actividades de capacitación y se conocen denuncias y propuestas.

El Conadis de Ecuador, que trabaja en el campo de las discapacidades, está estructurado paritariamente por miembros del sector público (cinco ministros de Estado) y representantes de las federaciones de/y para la discapacidad (cinco federaciones nacionales). Esto le permite mantener contacto con el sector de la sociedad civil y los programas de lucha contra la discriminación hacia las personas con discapacidad. También mantiene coordinación con los consejos de mujeres, niños, afrodescendientes y de pueblos indígenas.

En El Salvador, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha entablado una relación de trabajo con la sociedad civil, ha conformado mesas permanentes de carácter temático y se ha incorporado a redes interinstitucionales que luchan a favor de los sectores vulnerables. A manera de ejemplo, han organizado mesas de poblaciones indígenas, de población adulta mayor, de niñez y adolescencia, de la mujer, de personas con discapacidad, de migrantes, por el derecho humano a la salud, de medio ambiente y de VIH-sida, así como redes regionales y unidades juveniles de derechos humanos. Estos esfuerzos se constituyen en espacios de reflexión, de confluencia de ideas y de propuestas, los cuales también han jugado un papel muy importante en la lucha por la no discriminación en todas sus formas.

En ese marco, la misma Procuraduría mantiene una relación privilegiada con varias instancias de la sociedad civil organizada que luchan contra la discriminación en la sociedad salvadoreña. Así, las mesas de la niñez, de indígenas, salud, educación, medioambiente, personas adultas mayores, mujeres, migrantes, personas con discapacidad, etcétera, abordan las distintas facetas de la problemática que enfrentan estos colectivos, y sus miembros son representantes de las osc que intervienen en distintos ámbitos de la sociedad. Con ellos, a lo largo del año, se organizan toda una serie de actividades de sensibilización, formación ciudadana y de cabildeo ante las instancias públicas para modificar leyes o adoptar nuevas disposiciones con vistas a mejorar la situación de estos grupos. La misma ley que rige el funcionamiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos faculta a la institución para crear este tipo de contactos con las osc.

La Codisra de Guatemala, por mandato gubernativo, es el enlace encargado de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil en el tema de la discriminación y el

racismo. Dicha institución ha trabajado con mujeres, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores y grupos étnicos mayas, xincas y afrodescendientes.

En México, el Conapred integra en su Asamblea Consultiva a entre 10 y 20 personas con experiencia en la materia procedentes de los sectores privado, social y de la comunidad académica. Estos miembros son nombrados de manera honorífica y permanecen en su cargo tres años, pudiendo ser ratificados por un periodo igual. Esta Asamblea Consultiva es el órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolla el Consejo en materia de prevención y eliminación de la discriminación. Asimismo, designa a cinco de los integrantes de la Junta de Gobierno, la cual también está compuesta por representantes del Poder Ejecutivo Federal a nivel de subsecretaría y por representantes de otros órganos públicos, con derecho a voz pero sin voto.

En Panamá, la Senadis y el Conadis sirven de enlace entre las instituciones públicas y las osc a fin de fomentar la participación de las personas con discapacidad y sus familias en asuntos relacionados con el ejercicio de sus derechos para el mejoramiento de su calidad de vida. La Senadis, por ejemplo, es una entidad creada con miras a alcanzar la meta del gobierno de desarrollar eficientemente la política social de inclusión plena de las personas con discapacidad, sirviendo de enlace entre las instituciones públicas y las organizaciones civiles en el tema de discapacidad. Del mismo modo, asesora al órgano ejecutivo en la promoción de la integración social, autonomía y desarrollo personal de la población con discapacidad en el marco de los derechos humanos. En el Conadis, por su parte, intervienen los sectores público y privado, así como las organizaciones de personas con discapacidad y sus familias, buscando promover la ejecución de las políticas sociales para el logro de la integración social, económica y cultural de las personas con discapacidad y sus familias, mediante la formulación de planes, programas y proyectos diversos. Cabe mencionar que el movimiento asociativo con las organizaciones sociales en Panamá en materia de discapacidad ha sido desde sus inicios la piedra angular en el desarrollo de los derechos de las personas discapacitadas, pues este movimiento asociativo deja de lado el modelo asistencial, así como el centrado en la rehabilitación, y se redirecciona bajo el marco de los derechos humanos y la participación ciudadana.

Por su parte, en Paraguay existen numerosas organizaciones sociales. La Defensoría del Pueblo cuenta con departamentos específicos que atienden las áreas relativas a las mujeres, niños, adolescentes e indígenas, así como con un departamento de discriminación que se ocupa de los casos de diversidad sexual y personas con vih-sida. El mecanismo de vinculación se realiza a través de convenios bilaterales o multilaterales, según sea el caso.

Asimismo, en Perú se han instalado mesas de trabajo como mecanismos para la erradicación de toda forma de discriminación, por ejemplo, la Mesa de Trabajo con la Sociedad Civil para la Implementación del *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010,* enfocada a la mujer y su avance. Esta Mesa agrupa al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (Mesagen), que integra a diversos organismos internacionales, a 20 organizaciones compuestas por sindicatos, ong (Chirapaq, Calandria, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Movimiento Manuela Ramos, entre otros) y al Colegio Médico del Perú. Por su parte, la Dirección de Personas Adultas Mayores del Mimdes aplica una metodología participativa y articulada en la implementación de las políticas públicas dirigidas a las personas adultas mayores. En dicho marco, las osc que trabajan la temática del envejecimiento u otras organizaciones de personas adultas mayores tienen un espacio en el diseño y la formulación de la política social para este grupo. Además, participan como miembros invitados en la Comisión Multisectorial encargada de la implementación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores. En el caso de las ong que reciben financiamiento de la cooperación internacional para este efecto, deben contar con la conformidad del sector estatal correspondiente, que reconozca en sus proyectos acciones dirigidas a cumplir las políticas del Estado.

Informe sobre organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil participantes en el Encuentro Iberoamericano contra la Discriminación

Los organismos internacionales y las organizaciones sociales han contribuido de manera importante al proceso de tutela de los derechos humanos y a la lucha contra la discriminación que afecta a determinados grupos. La riood se inscribe en esta dinámica al contar entre sus miembros no sólo con gobiernos, sino con organizaciones que, ya sea desde el plano nacional, internacional o trasnacional, están comprometidas con el combate de todas las formas de discriminación. Ciertamente, esta práctica social ha contribuido al fortalecimiento de la cooperación institucional encaminada al respeto universal de los derechos humanos, a través de la promoción de actividades sustantivas para la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la no discriminación.

Entre estas actividades –en las que organismos internacionales y osc tienen un papel central– se hace necesario destacar las siguientes:

a) Propiciar procesos de acercamiento y cooperación institucional a fin de impulsar el combate efectivo a la discriminación en toda la región iberoamericana.
b) Reflexionar sobre los obstáculos estructurales y culturales existentes en la región a fin de erradicar gradualmente la exclusión social.
c) Trabajar coordinadamente en el desarrollo de programas que incidan en el combate a prácticas discriminatorias en los ámbitos de la salud, el trabajo, la educación, el acceso a la justicia, a la seguridad social y a la participación política de los distintos grupos que se encuentran en condiciones de desventaja.
d) Promover que los Estados sitúen la problemática de la discriminación como prioridad en sus agendas públicas.
e) Compartir las buenas prácticas que tienen los organismos y organizaciones de la región, así como el intercambio y la difusión de experiencias exitosas en torno al combate a la discriminación.

f) Promover una cultura de la inclusión social mediante la educación para la igualdad y la no discriminación.
g) Fortalecer e impulsar la participación ciudadana en la promoción, aplicación y seguimiento de los acuerdos internacionales, legislación nacional y las políticas públicas de las instancias nacionales de combate a la discriminación.
h) Consolidar la construcción de una cultura de respeto a la diversidad y la no discriminación.
i) Impulsar acciones de información, sensibilización, capacitación y divulgación encaminadas a favorecer la convivencia en la diversidad, el respeto y la igualdad como valores fundamentales de la vida democrática.

En Iberoamérica, el trabajo realizado por organismos internacionales, organizaciones y redes sociales enfocadas a la erradicación de la discriminación contribuye de manera muy significativa a la defensa de los derechos y la igualdad de trato de grupos sociales vulnerables, además de que coadyuva en acciones específicas como la discusión y visibilización públicas de las distintas formas de discriminación, la denuncia social, el apoyo a la población en desventaja a través de asesorías, programas y acciones que impacten positivamente la vida de las personas, y la elaboración de informes y estrategias orientadas a una efectiva justiciabilidad del derecho a la no discriminación.

Esta parte del *Informe sobre la discriminación en Iberoamérica 2008* presenta la información proporcionada por algunos de los organismos internacionales y las organizaciones sociales miembros de la riood relativa a su presentación institucional y ámbito de acción, el diagnóstico de las formas de discriminación a las cuales se abocan, los programas y estrategias de combate a que se instrumentan a nivel nacional o regional, las relaciones que guardan con actores gubernamentales que tienen alguna incidencia en la defensa de los derechos humanos, así como sus limitaciones, avances y propuestas en torno a una mayor exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la no discriminación.

Los organismos internacionales y las osc que contribuyeron a la elaboración de este *Informe* –tanto con sus respuestas al cuestionario enviado como con su participación en las sesiones de la Reunión de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación– son las siguientes:

Cuadro 3

Los ámbitos de acción de los organismos internacionales y las osc		
Nombre	Ámbito de acción	Tipo de organismo u organización
Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe/ Secretaría Técnica (Fondo Indígena)	Pueblos indígenas	Organismo internacional
International Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Association (ILGA)	LGBT	Sociedad civil internacional
Foro Intereclesiástico Mexicano (FIM)	Diversidad religiosa	Sociedad civil nacional (México)
Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias (Riadis)	Discapacidad	Sociedad civil nacional (Brasil)

Fondo Indígena

El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe/ Secretaría Técnica (Fondo Indígena) es un organismo internacional que actúa a favor de la defensa de los derechos humanos y el desarrollo de los pueblos indígenas. Fue creado en 1992, en la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. El *Convenio Constitutivo* –que fija el propósito del Fondo en el apoyo de los procesos de autodesarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe– ha sido suscrito por 23 países y ratificado por 22 de ellos: Argentina, Belice, Bélgica, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

Entre sus funciones más importantes destacan las que se mencionan a continuación:

a) Proveer una instancia de diálogo para alcanzar la concertación entre pueblos indígenas, gobiernos y la cooperación internacional en la formulación de políticas de desarrollo que involucren a los pueblos indígenas.
b) Generar capacidad de gestión, de formación de recursos humanos y de información de los pueblos indígenas a fin de asumir la gestión directa del desarrollo con identidad.
c) Hacer disponibles recursos para financiar programas considerados prioritarios por los pueblos indígenas.

El Fondo Indígena está constituido por varias entidades. El máximo órgano de gobierno es la Asamblea General, compuesta por un representante gubernamental y un delegado de los pueblos indígenas de cada Estado miembro, este último acreditado por la cancillería de su país y elegido con base en consultas nacionales llevadas a cabo para este efecto con las organizaciones indígenas nacionales de cada país. La Asamblea General se realiza cada dos años y entre una y otra la autoridad queda delegada al Consejo Directivo, compuesto paritariamente por seis representantes de los pueblos indígenas y seis del gobierno. La instancia ejecutiva es la Secretaría Técnica, cuya sede se encuentra en la ciudad de La Paz, Bolivia, y es la encargada de la ejecución del plan operativo aprobado por las instancias de gobierno mencionadas.

Diagnóstico sobre la situación de los pueblos indígenas en la región

El diagnóstico del Fondo Indígena sobre la situación de los pueblos indígenas en la región muestra la marginación y la discriminación que siguen padeciendo los pueblos indígenas en su vida cotidiana. Numerosas investigaciones de agencias de cooperación, gobiernos y los propios pueblos indígenas señalan la existencia de una correlación entre etnicidad y pobreza, producto concreto de procesos históricos de discriminación, exclusión y marginación en los cuales han operado fuerzas sociales específicas, articuladas con base en modelos de desarrollo impulsados por los propios Estados.

Según el reporte del Banco Mundial, *Pueblos indígenas, pobreza* y *desarrollo en América Latina: 1994-2004,* la pobreza no ha disminuido en diez años entre esta población. Como ejemplo de ello, los trabajadores de ese sector poblacional reciben menos ingresos que quienes no forman parte de él, aun cuando tengan el mismo nivel profesional; la tasa de analfabetismo entre indígenas es de 24.6%, mientras para los no indígenas es de 6.4%; la esperanza de vida es cuatro años menor en los indígenas que en el resto de la población, y el acceso a servicios sociales es de 65% cuando en el resto de la población alcanza el 86%.

Estos resultados demuestran la insuficiencia de las reformas legales realizadas en los últimos años para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ya que se trata de una legislación que no va al fondo del problema. Además, el hecho de que no se establezcan las reformas institucionales necesarias para operarlas contribuye a nulificar su efecto positivo. Por otra parte, numerosas políticas dirigidas a los pueblos indígenas han sido reducidas a la atención de necesidades básicas de servicios con programas diseñados desde las esferas gubernamentales y sin tomar en cuenta las especificidades culturales de los destinatarios.

La brecha entre la realidad social y las disposiciones normativas es enorme, de ahí la necesidad de transformar la relación que guarda el Estado con los pueblos indígenas, a fin de que efectivamente formen parte del mismo. Éste ha sido precisamente uno de los motivos por los cuales se ha impulsado el movimiento indígena (emergencia indígena) en numerosos escenarios locales, nacionales y regionales desde la década 1990. Según la visión del movimiento indígena, no se puede esperar mucho de los gobiernos, porque combatir la discriminación sería ir contra sus propias políticas excluyentes. Por eso la lucha contra la discriminación y por la igualdad de todos debe ser obra de los propios afectados, y su esfuerzo debe venir desde abajo, abriendo espacios de participación y creando poderes que les permitan impulsar sus demandas en las esferas locales, regionales y nacionales.

Combate a la discriminación a nivel regional. Programas y propuestas

Después de 15 años de existencia y experiencia, el Fondo Indígena ha generado estrategias y establecido condiciones favorables para la lucha contra la discriminación a nivel regional a partir de: a) el desarrollo de programas de sensibilización social que transformen actitudes y comportamientos discriminatorios contra los pueblos indígenas; b) la divulgación de los derechos de los pueblos indígenas por la vía de la educación y formación; c) la promoción de la defensa efectiva de los derechos de los pueblos indígenas; d) el apoyo a la creación de coordinadoras o comisiones de trabajo contra la discriminación a nivel nacional y regional; e) la facilitación de la implementación y el cumplimiento de las convenciones internacionales de derechos de los pueblos indígenas, y f) el apoyo a la derogación de leyes o disposiciones con implicaciones discriminatorias contra los pueblos indígenas.

A partir de estos puntos, las acciones institucionales contra la discriminación hacia los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe se enmarcan en su estrategia programática integral de los denominados "programas emblemáticos regionales". Junto con los pueblos indígenas, los Estados y las agencias de cooperación internacional –y en consonancia con los avances que se han producido en la región en cuanto a derechos a políticas–, el Fondo Indígena ha definido una estrategia institucional basada en un desarrollo escalonado de seis componentes programáticos en las siguientes áreas: a) información y comunicación, b) formación y capacitación, c) concertación, d) derechos, e) fortalecimiento organizacional, y f) desarrollo con identidad.

Todos estos programas pretenden contribuir al fortalecimiento de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y el Caribe como instan-

cias sólidas, capaces de administrar y negociar técnica, económica, política, cultural y socialmente procesos de desarrollo con identidad.

Uno de los componentes que ofrece la institución es el Programa de Concertación, eje central del accionar del Fondo Indígena por su particular composición paritaria (representación indígena y representación gubernamental) y su carácter especializado. El Fondo es el único organismo internacional capaz de convocar y establecer espacios de diálogo y concertación con los actores involucrados con el desarrollo indígena, como los propios pueblos indígenas, los gobiernos miembros y las iniciativas de cooperación internacional. Por ese motivo la institución promueve paralela y coordinadamente la concertación en el ámbito local, regional e internacional a través de instancias de concertación, reuniones intergubernamentales e interagenciales, como espacios de debate, profundización de propuestas, generación de políticas públicas, gobernabilidad, monitoreo del cumplimiento de las legislaciones en favor de los pueblos indígenas y la optimización de los recursos de inversión para el desarrollo.

Otro componente de importancia es el Programa de Formación y Capacitación, que como su nombre indica, capacita a cuadros dirigentes y técnicos indígenas de la región a través de dos grandes iniciativas regionales, el Proyecto de la Universidad Indígena Intercultural (UII) y la Escuela Intercultural de Gobierno y Políticas Públicas (EIGPP), que se ocupan de promover la formación y actualización de dirigentes, intercambiar experiencias en mejores prácticas y ser protagonistas del quehacer político, social y económico de la región.

Estos espacios de formación convocan a dirigentes, profesionales y sabios indígenas experimentados. En ellos, jóvenes y mujeres indígenas con alto potencial de liderazgo intercambian experiencias, aprenden, debaten propuestas y se forman gracias a cursos de acción comprometidos con proyectos de los pueblos indígenas y mediante la interacción de éstos con la sociedad en la que desenvuelven sus actividades.

Asimismo, el Sistema de Información de los Pueblos Indígenas (SIPI) es otro programa que contribuye al conocimiento de la situación social y económica de los pueblos indígenas de América Latina a través de la ejecución del sistema de indicadores sociales en varios ámbitos, como el de los derechos, el desarrollo, la sistematización y difusión de la información producida en los más recientes censos nacionales y encuestas específicas, la información geográfica, la comunicación y difusión de información sobre los pueblos indígenas, el aporte de tecnología, informática y redes virtuales de colaboración, y los estudios temáticos a profundidad que, en conjunto, permitan orientar hacia las poblaciones indígenas la inversión social, las políticas específicas de lucha contra la discriminación, la exclusión social y la pobreza. El cono-

cimiento de esta realidad por parte de las poblaciones indígenas y su efecto en la formulación de sus demandas es otro objetivo central del SIPI.

Por su parte, el Programa de Derechos Humanos tiene como objetivo promover la integración sistemática en las agendas nacionales, regionales e internacionales de instrumentos jurídicos que protejan, reconozcan y promuevan los derechos de los pueblos indígenas conforme a la legislación nacional de cada país.

Finalmente, el Programa de Fortalecimiento Organizacional busca robustecer procesos y mecanismos institucionales, políticos y técnicos de las organizaciones de los pueblos indígenas, a fin de afianzar su representatividad e impacto en la región.

Todos los programas institucionales impulsan innovaciones constantes de estrategias y modelos de gestión *ad hoc* a las exigencias del contexto social y económico. Es por ello que en el marco del Programa de Desarrollo con Identidad se propone alinear la acción programática institucional consolidando una estrategia de fortalecimiento de la incidencia e impacto de los procesos de desarrollo en los pueblos indígenas de la región. El desarrollo de estos instrumentos busca y permite la definición de políticas y estrategias que buscan un nuevo paradigma de desarrollo.

Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgéneros

La International Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Association (ILGA, por sus siglas en inglés) es una organización de la sociedad civil internacional dedicada a la defensa de los derechos humanos y las condiciones de vida de lesbianas, homosexuales, bisexuales y transgéneros. En sus principios se pronuncia contra todas las formas de discriminación y, además del trabajo que realiza directamente contra la homofobia, diseña políticas con miras combatir el sexismo y aplica la equidad de género en su estructura organizativa y en el proceso de toma de decisiones.

La ILGA –que además de dos secretarías generales ocupadas por una mujer y un hombre, respectivamente, cuenta con el Secretariado de Mujeres– instrumenta acciones para garantizar que dentro de la Asociación nadie sea discriminado, facilitando la participación de las personas con discapacidad y la de las mujeres, dando lugar a los jóvenes y adultos mayores, y sancionando cualquier discriminación por motivo racial o étnico.

Diagnóstico sobre la situación de la homofobia

La ILGA ha desarrollado un informe sobre la situación de la homofobia a nivel internacional. Se trata de un mapeo mundial acerca de las leyes que prohíben las relaciones sexo-afectivas consentidas entre adultos del mismo sexo. Esta investigación (ac-

tualizada en abril de 2007) fue realizada por Daniel Ottosson, de la Universidad Södertörn, de Estocolmo, Suecia.[13]

Combate a la discriminación a nivel regional. Programas y vinculación con el sector gubernamental

La directiva de la ilga es responsable de implementar acciones para tratar de garantizar la equidad al interior de la organización. Así, está desarrollando un proyecto de regionalización que busca un mayor equilibrio entre las regiones. Además, recientemente ha iniciado la conformación de una federación iberoamericana que reúna precisamente a las asociaciones miembros de esta región para el desarrollo de proyectos y acciones conjuntas.

El presupuesto con el que cuenta la organización está asignado a los distintos proyectos aprobados por la Asamblea y las representaciones regionales. Los secretariados y los grupos/países que desarrollan el proyecto son responsables de su aplicación. Miembros de la ILGA participan en acciones educativas y de reforma legal en sus países, con el apoyo de la directiva, para buscar que las políticas y los marcos legales de los distintos países reconozcan la discriminación por orientación sexual y tomen acciones para combatirla.

Asimismo, las acciones de la Asociación están orientadas al registro, sistematización y denuncia de la discriminación que enfrentan las personas por orientación sexual en distintos países, por lo que también se han establecido alianzas fuertes con otras organizaciones orientadas a la protección de los derechos humanos y se ha contribuido visibilizar la problemática a través de los medios y en foros internacionales.

Además de las acciones que los miembros desarrollan en el plano local y regional, el trabajo internacional de la ILGA ha favorecido un intercambio constante con los representantes gubernamentales. En adición a esto, cada vez se han logrado más alianzas con otros movimientos sociales.

Uno de los avances más significativos de la ilga en el ámbito internacional es su intervención en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, concretamente en la discusión sobre identidad sexual y de género. Asimismo, señala que el poco peso que se le reconoce al tema de la sexualidad entre los factores del desarrollo de las personas es una fuerte limitación.

[13] Al respecto pueden consultarse los siguientes enlaces electrónicos: www.ilga.org/ y www.ilga.org/statehomophobia/ y Homofobia_de_Estado_ILGA_07.pdf.

Foro Intereclesiástico Mexicano

El Foro Intereclesiástico Mexicano (FIM) es una osc a nivel nacional que promueve la defensa de la libertad religiosa. El Foro agrupa a 101 asociaciones religiosas en México y colabora estrechamente con las comisiones estatales de derechos humanos, y uno de sus objetivos es erradicar por todos los cauces legales e institucionales posibles la discriminación que por motivos religiosos se sigue presentando en el país. Asimismo, apoya con asesoría legal a las víctimas de delitos o violaciones de sus derechos humanos y mediante comités de asociaciones religiosas documenta todo tipo de discriminación y exclusión.

Frente a esta realidad, el FIM considera como limitaciones la generalización de la discriminación religiosa, la invisibilidad de ciertos movimientos sociales en pro de la tolerancia religiosa y el desprestigio a que se ha sometido a algunos de estos movimientos en los medios de comunicación. Por ello, el Foro efectúa las siguientes propuestas a fin de erradicar la discriminación religiosa. En el ámbito legal:

1. Tipificar en todos los códigos penales de México el delito de discriminación en todas sus formas, incluyendo la religiosa.
2. Cambiar el concepto de tolerancia por uno más integral, por ejemplo, "reconocimiento".
3. Establecer en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* una sanción legal por medio de la cual se inhabilite a todo servidor público o instancia gubernamental que practique la discriminación en todas sus modalidades desde el ejercicio de su función.
4. Cambiar en la cultura de los derechos humanos y los ordenamientos jurídicos vigentes el concepto de tolerancia por el de respeto absoluto.
5. Establecer sanciones más severas a instancias gubernamentales que, desde el ejercicio de gobierno, cometan actos de discriminación religiosa.
6. Establecer en las legislaciones estatales mecanismos legales necesarios para que se sancione ejemplarmente a las empresas que utilicen criterios religiosos discriminatorios a la hora de emplear a sus trabajadores.
7. Elevar a rango constitucional la laicidad del Estado.
8. Continuar, como hasta hoy, con el principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias.

En el ámbito de las políticas públicas:

1. Promover foros y mesas de discusión a nivel nacional en los cuales se aborde y fomente la eliminación de los prejuicios aún existentes hacia los grupos religiosos minoritarios y los llamados grupos vulnerables en general. De la misma manera, promover institucionalmente el respeto a la diversidad y pluralidad religiosas en México.
2. Elevar tanto por parte del Ejecutivo federal, como de los gobiernos estatales, sus partidas presupuestales para beneficio de las comisiones de derechos humanos e instancias afines, con el objetivo de que éstas puedan desarrollar, sin limitaciones, las tareas que corresponden a sus funciones y competencias.

En el ámbito de los programas educativos:

1. Mantener vigente la educación laica en las escuelas públicas, respetando de manera irrestricta el artículo 3 constitucional en su texto actual.
2. Introducir en el plan de estudios de educación básica la cultura del respeto al diferente y a los derechos humanos.

En el ámbito de los medios de comunicación:

1. Organizar foros de discusión sobre el tema de la libertad religiosa y darle difusión a sus resultados.
2. Difundir contenidos contra la discriminación religiosa en medios informáticos.

Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias[14]

En relación con la situación de las personas con discapacidad y sus familias, la Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias (Riadis) establece propuestas relativas a la instrumentación de

[14] Propuestas presentadas por la Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias (Riadis), de Brasil, durante las sesiones de la Reunión de Organismos Gubernamentales y Autónomos y Organizaciones de la Sociedad Civil, celebrada el 24 de septiembre de 2007 en el marco del Encuentro Iberoamericano: Desarrollo Social, Democracia y no Discriminación. El Combate a la Discriminación en las Políticas Públicas de Desarrollo Humano y Social.

políticas públicas, como la utilización de recursos tecnológicos de vanguardia que faciliten la comunicación para diseñar una campaña iberoamericana de sensibilización y educación sobre los derechos humanos y la no discriminación.

Del mismo modo, la Riadis propone fortalecer las relaciones con organizaciones de la sociedad civil a fin de preparar planes de acción que doten de sentido y vida a cualquier red social, pues el trabajo y la participación de las osc contribuye a discutir y hacer visibles las graves problemáticas que acompañan a la discapacidad. Por tanto, es recomendable que se establezcan programas de investigación en las universidades y los centros educativos sobre la mejor manera de medir la eficacia de las acciones públicas contra la discriminación.

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

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.

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-

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

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.

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

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*

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.

Serie de datos avance legal e institucional en el combate a la discriminación en Iberoamérica

	Marco legal-institucional									Políticas públicas							Medios de comunicación y osc	
País	Cláusula constitucional		Leyes reglamentarias		Adopción legislación internacional	Organismo combate discriminación		Sanción penal	Denuncia o queja	Planes o programas nacionales		Acción afirmativa	Presupuesto		Estudios	Programas educativos	Observatorio de medios	Campañas de medios	Participación osc
	SA	OA	TFD	TSD		OCI	OCS			PCI	PCS		PDD	PGEV					
Argentina	✓		✓		✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Bolivia		✓	p	✓	✓		✓	p	✓		✓	✓		✓	✓	p	✓	✓	✓
Brasil		✓		✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	✓15		p	✓	✓		✓	✓	nd	p	✓	nd		✓	✓	✓	nd	✓	✓
Colombia		✓	p	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	nd	✓
Costa Rica		✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		nd		✓	✓	✓	✓	nd	✓
El Salvador	✓			✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Ecuador		✓		✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	nd	✓	✓
Guatemala		✓		✓	✓		✓	✓	✓		✓	nd	✓		✓	✓	p	✓	✓
México		✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	p	✓	✓
Panamá		✓		✓	✓		✓	nd	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓16	✓	✓
Paraguay		✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓		nd	✓		✓	✓	✓	nd	✓
Perú		✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	nd		✓	✓	nd	✓	nd	✓
Portugal		✓		✓	✓		✓	✓	✓	nd		nd	nd		✓	nd	✓	✓	nd
Puerto Rico		✓	nd		–		✓	nd	✓	nd		nd	nd		nd	nd	nd	nd	nd
Uruguay	✓17		✓		✓	✓		✓	nd	nd		nd		✓	✓	✓	✓	nd	nd

otas

nd: no hay datos.
p: existencia de un proyecto.
sa: cláusula constitucional semiabarcante.
oa: cláusula constitucional omniabarcante.
tfd: ley reglamentaria contra todas las formas de discriminación.
tsd: ley reglamentarias contra tipos específicos de discriminación.
oci: organismo de combate a la discriminación integral.
ocs: organismo de combate a la discriminación sectorial.
pci: plan integral de combate a todas las formas de discriminación.
pcs: plan sectorial de combate a tipos específicos de discriminación.
pdd: presupuesto directo al combate de todas las formas de discriminación.
pgev: presupuesto para grupos específicos en situación de vulnerabilidad.

[15] No existe una referencia expresa de cláusula antidiscriminación, sin embargo, se reconoce la igualdad de derechos.

[16] Existen observatorios de medios por parte de organizaciones sociales.

[17] No existe una referencia expresa de cláusula antidiscriminación, sin embargo, se reconoce la igualdad

Anexos

Anexo 1

Cuestionario
1. Por favor, responda si su país ha realizado estudios de opinión o encuestas que le permitan conocer el fenómeno de la discriminación en cualquiera de sus modalidades: racial, étnica, de género, por condiciones de salud, discapacidad, preferencia sexual o la relacionada con las oportunidades de empleo. En caso afirmativo, agradeceremos que nos remitan los resultados de dichos estudios.
2. Por favor, responda si su nación cuenta con una institución que combata el fenómeno de la discriminación, de manera general o en cualquiera de sus modalidades: racial, étnica, de género, por condiciones de salud, discapacidad, preferencia sexual o la relacionada con las oportunidades de empleo. De ser el caso, le agradeceremos que describa sus objetivos, funciones, atribuciones, estatus jurídico y demás datos que puedan enriquecer este diagnóstico.
3. En el caso de que su país haya construido indicadores para medir el fenómeno de la discriminación bajo cualquiera de sus modalidades: racial, étnica, de género, por condiciones de salud, discapacidad, por preferencia sexual o la relacionada con las oportunidades de empleo, le agradeceremos que nos los haga llegar junto con las respuestas a este cuestionario.
4. Por favor, explique si en su nación se contempla la prohibición de la discriminación, de manera general o bajo cualquiera de sus modalidades: racial, etárea, de género, por condiciones de salud, discapacidad o por preferencia sexual, entre otras, dentro de los mandatos de su carta magna o en alguna ley general u ordenamiento local.
5. Por favor, responda si su nación tiene previsto algún tipo de sanción o penalización para aquellas personas, empresas e instituciones del ámbito público o privado que realicen prácticas discriminatorias. De ser el caso, le agradeceremos que lo describa.
6. Por favor, comente si en su país existe algún mecanismo de denuncia y atención para los presuntos actos de discriminación. De ser el caso, describa cómo funciona dicho componente y que institución cumple con ese mandato.

7. Por favor, explique si su país prevé en el ordenamiento legal algún tipo de incentivo para aquellas empresas e instituciones públicas o privadas que eviten prácticas discriminatorias o promuevan la igualdad de oportunidades. De ser el caso, le agradeceremos que lo describa.
8. Por favor, comente si su país tiene contemplada la posibilidad de asignar de manera específica alguna partida de su presupuesto nacional para la atención a la problemática de la discriminación o, en su caso, a la institución encargada de combatirla. En caso afirmativo, le agradeceremos que nos señale el total de ese presupuesto y su proporción respecto del presupuesto nacional. Finalmente, le pedimos que nos indique en quién recae la responsabilidad en el tema.
9. Por favor, conteste si los programas nacionales de educación, salud, justicia, y empleo permiten atender de manera complementaria los problemas de estigma, exclusión social e igualdad de oportunidades. En caso afirmativo, le agradeceremos que nos comente si para dichas acciones existe un presupuesto y en quién recae la responsabilidad de administrarlo.
10. ¿A qué porcentaje de la población atienden las políticas públicas de corte social y de combate a la pobreza? ¿Dichas iniciativas tienen incorporado explícitamente algún componente de no discriminación?
11. Por favor, responda si su país ha implementado un programa integral contra toda forma de discriminación o, en su caso, programas, proyectos o políticas públicas específicas a favor de la no discriminación, la inclusión social y la igualdad de oportunidades. En caso afirmativo, le pedimos que nos explique algunas de las acciones derivadas de dichas iniciativas.
12. Por favor, explique si su nación contempla como parte fundamental de sus contenidos educativos, tanto en los programas nacionales como en los programas locales, la revisión y la búsqueda de alternativas para contrarrestar el problema de la discriminación, la inclusión social y la igualdad de oportunidades.
13. Por favor, comente si en su país existe alguna política gubernamental de difusión e información en los medios de comunicación electrónicos e impresos que aborde las causas y consecuencias del fenómeno de la discriminación.
14. Por favor, responda si su nación cuenta con un observatorio contra la discriminación. En caso afirmativo, le pedimos que nos comente algunas de las acciones derivadas de dicha iniciativa.

15. Por favor, explique la relación de colaboración que guarda su institución con las organizaciones y movimientos de corte civil que en su país atienden los problemas de discriminación en particular o con aquéllas que se ocupan de grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, grupos étnicos, afrodescendientes, personas con discapacidad, personas que viven con vih-sida, personas con preferencias sexuales distintas a la heterosexual, grupos religiosos, migrantes y refugiados. Además, apreciaremos que nos indique si existe un ordenamiento nacional que fomente la colaboración con dichas organizaciones civiles.
16. Por favor, comente si en su país existen impedimentos de tipo político, institucional, presupuestal, económico, cultural u otro que influyan en la realización óptima de las actividades y metas planeadas por aquellas instituciones que atienden los problemas de discriminación en cualquiera de sus formas.
17. Agradeceremos que responda desde su experiencia institucional: ¿qué tipo de mecanismos de lucha contra toda forma de discriminación pueden implementarse en Iberoamérica?

Anexo 2

Propuestas de los organismos y organizaciones de la RIOOD en materia de no discriminación (Encuentro iberoamericano contra la discriminación 2007)

País Institución u organización	Ámbito	Propuesta
Argentina Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo	Legal	1. Considerar el tema de la discriminación en las leyes locales de los estados federados. 2. Replantear las concepciones y términos legales, pasando de la mera tolerancia al reconocimiento y valoración de la diversidad. 3. Considerar no solamente los instrumentos internacionales sino también resoluciones del Poder Judicial de la nación o de otras para enriquecer el marco legal y normativo de cada país. 4. Incorporar multas pecuniarias a ser pagadas de inmediato por ofensas en materia de discriminación, por pequeñas que sean, a fin de evitar que queden impunes, sobre todo en el ámbito municipal, dado que los gobiernos locales tienen bajo su responsabilidad la procuración de justicia y los sistemas de salud, entre otros, donde frecuentemente se producen las actitudes y las prácticas discriminatorias.

País Institución u organización	Ámbito	Propuesta
	Políticas públicas	1. Crear indicadores que permitan medir el cambio cultural de las personas que discriminan y la medida en que los grupos discriminados se vuelven conscientes de sus derechos y los exigen frente a la autoridad competente. 2. Repensar la vía de combate institucional de la discriminación con miras a incorporar políticas públicas que hagan accesible la calidad de vida a los individuos históricamente estigmatizados por el prejuicio y lograr así que se aterrice el contenido de la normatividad internacional y nacional en materia de derechos humanos. 3. Concebir y difundir un programa de televisión con contenidos de no discriminación y derechos humanos de alcance iberoamericano, para impactar a públicos más amplios, inscribiendo este programa dentro de una estrategia educativa y de sensibilización y utilizando para su realización los recursos tecnológicos más avanzados. 4. Fortalecer la justicia comunitaria y establecer un mecanismo de coordinación entre dichas expresiones de justicia y el marco universal de derecho que es válido para el conjunto de la nación, de tal forma que no exista un conflicto entre la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas y la vigencia del Estado de derecho en los países. 5. Apoyar la formación y consolidación de organismos civiles de combate a la discriminación para vincularlos con el gobierno y las acciones transversales en la materia.
	Relaciones con la sociedad civil	Apoyar proyectos sociales mediante la convocatoria a concursos que permitan establecer reglas claras para destinar recursos y dar seguimiento al desarrollo de los proyectos.

País Institución u organización	Ámbito	Propuesta
Bolivia Ministerio de la Presidencia de Bolivia y Embajada de Bolivia en México	Legal	Homogeneizar el marco normativo de la región iberoamericana, que es muy diverso. Si se quieren acciones regionales conjuntas que sean efectivas en el combate contra la discriminación, los instrumentos de derecho internacional pueden suministrar la orientación normativa que permita acompasar las diversas legislaciones nacionales.
	Relaciones con la sociedad civil	Fomentar la edición y difusión de publicaciones sobre desarrollo comunitario.
Chile Subsecretaría General de Gobierno, Ministerio Secretaría General de Gobierno	Políticas públicas	Incluir a la sociedad civil en el diseño de reformas legislativas y en la traducción de éstas a políticas públicas eficientes para defender sus derechos y combatir la discriminación.
Colombia Programa de la Presidencia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Legal	1. Reformar los ordenamientos constitucionales para incluir la cláusula material de igualdad que efectivamente haga accesibles las oportunidades a todos los grupos históricamente discriminados, debido a que con las cláusulas actuales de no discriminación la igualdad ante la ley no se traduce en igualdad de oportunidades. 2. Poner atención no solamente a la existencia o inexistencia de una cláusula constitucional antidiscriminatoria, sino en las interpretaciones que de éstas hagan las leyes secundarias a fin de que posibiliten la igualdad real de oportunidades o que, por el contrario, su impacto no genere mayores brechas sociales, económicas y políticas.

País Institución u organización	Ámbito	Propuesta
		3. Respetar la forma en que las personas expresen su identidad, lo que implica incluir la recomendación formulada por la Corte Constitucional, en el sentido de garantizar derechos patrimoniales a los grupos de la diversidad sexual.
	Políticas públicas	1. Involucrar a la sociedad civil en el diseño, la operación y la evaluación de las políticas públicas con orientación antidiscriminatoria. 2. Reconsiderar la relación entre las políticas públicas de acción afirmativa y el combate a la discriminación, pues las consecuencias de las primeras no siempre se traducen en un acceso real a las oportunidades. 3. Poner más atención en los indicadores que miden la efectividad de las políticas públicas antidiscriminatorias, pues una evaluación deficiente de las mismas redundará en un tratamiento inadecuado y complaciente del fenómeno discriminatorio.
	Relaciones con la sociedad civil	1. Fortalecer a las organizaciones de base para que incluyan en su trabajo de promoción y defensa de los derechos humanos la lucha contra la discriminación y posicionen el tema en los espacios de interlocución con el Estado. 2. Promover y fortalecer el ejercicio activo de la ciudadanía y de participación en los espacios de discusión mixta entre gobierno y sociedad. 3. Revisar el reglamento de la RIOOD a fin de integrar a las OSC.

País Institución u organización	Ámbito	Propuesta
	Regional	1. Impulsar investigaciones académicas sobre la discriminación (cómo opera, su impacto, etcétera). 2. Fomentar la colaboración entre las naciones a fin de compartir experiencias exitosas en la lucha contra la discriminación y el apoyo para superar las dificultades. 3. Crear un Observatorio Americano de Lucha contra la Discriminación que les brinde a los Estados elementos de análisis y estrategias y que mida el avance en el continente. 4. Favorecer que organismos internacionales de derechos humanos promocionen el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. 5. Establecer espacios permanentes de reflexión sobre el tema, desarrollar campañas masivas que visibilicen la diversidad y la riqueza étnica y cultural de nuestro continente.
Costa Rica Defensoría de los Habitantes de Costa Rica	Legal	Actualizar la concepción teórica y expresión jurídica de la discriminación y de las nuevas realidades que comprende, ya que en la actualidad son muchos más los grupos que exigen su reconocimiento pleno y en diferentes ámbitos.
	Regional	1. A corto plazo, contar con un sitio virtual (web) específico en el que se pueda colocar y consultar información legislativa, jurisprudencia, investigaciones, noticias y otros documentos, con un diseño amigable y accesible para que pueda ser consultado por todas las personas sin discriminación alguna. Podría disponerse incluso de algunos blogs como espacios de reflexión, discusión e intercambio de ideas, opiniones, críticas y propuestas. 2 A mediando plazo, podría pensarse en la edición y publicación de una revista electrónica sobre temas de discriminación.

País Institución u organización	Ámbito	Propuesta
		3. A largo plazo, podrían ofrecerse cursos virtuales mediante un convenio de cooperación con alguna universidad especializada en derechos humanos.
Ecuador Consejo Nacional de las Discapacidades	Regional	La Conadis propone la conformación de una red iberoamericana que abogue por el desarrollo social inclusivo, que capacite, informe y utilice mecanismos judiciales y de incidencia, cuyo objetivo central sea que los responsables de la formulación de políticas públicas, leyes y planes nacionales de desarrollo consideren la existencia de grupos de personas excluidas y discriminadas del desarrollo social y económico a la hora de diseñar los planes de desarrollo y la lucha contra la pobreza en cada país.
El Salvador Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Políticas públicas	Hacer permanentes los foros iberoamericanos en materia de derechos humanos y no discriminación, de tal forma que los países que empiezan su trabajo en este ámbito aprendan de aquellos otros que ya han tenido experiencias exitosas.
Guatemala Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala	Políticas públicas	1. Promover que los juzgadores u operadores de justicia se familiaricen con la cosmogonía y las lenguas de los pueblos y las comunidades indígenas. 2. Ampliar el presupuesto destinado a sensibilizar y capacitar en derechos humanos y no discriminación a los funcionarios encargados de administrar la justicia.
México Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación	Políticas públicas	1. Asegurar jurídicamente la disposición de recursos y la voluntad política necesarios para llevar a cabo las políticas públicas derivadas de los programas nacionales de derechos humanos y de combate a la discriminación. 2. Garantizar la obligatoriedad de las políticas públicas para permitir su exigibilidad por parte de la sociedad civil.

País Institución u organización	Ámbito	Propuesta
	Regional	A partir de la experiencia de trabajo con el Sistema de Naciones Unidas es posible: 1. Integrar una red de instituciones latinoamericanas encargadas de vigilar el cumplimiento del derecho fundamental a la no discriminación. 2. Compartir experiencias exitosas en materia de reformas legislativas, políticas públicas, programas educativos y campañas de comunicación social. 3. Que todos los países trabajen conjuntamente en los casos de migrantes, refugiados y desplazados, a fin de generar una política multilateral de atención a estos grupos en los ámbitos fundamentales de la educación, la salud, el trabajo y el acceso a la justicia.
Panamá Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad	Legal	Crear instancias de lucha contra la discriminación con una visión más amplia y transversal del problema, de manera que se puedan incorporar constitucionalmente a otros grupos vulnerados.
	Regional	Realizar acciones de divulgación para que los países del área iberoamericana conozcan que existe una instancia a nivel regional a través de la cual se pueden hacer denuncias: la Comisión de Derechos Humanos de la OEA, que trabaja especialmente para fomentar el respeto de los derechos humanos en aquellos países donde éstos se violan y se cometen actos discriminatorios. Por otro lado, existe la Comisión para Eliminar Todo Tipo de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Ceddis), la cual emana de la *Convención de la* OEA, fue instalada formalmente en Panamá el 28 de febrero de 2007 y cuya presidencia ostenta el Estado panameño.

País Institución u organización	Ámbito	Propuesta
Paraguay Defensoría del Pueblo	Educativo	Con la participación de las asociaciones de padres y madres y de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, impulsar iniciativas para que las autoridades públicas pongan en marcha, en forma sistemática y sostenida, las propuestas contenidas en la *Ley General de Educación.*
Perú Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Personas con discapacidad	1. La incorporación expresa del factor edad en los textos de los tratados, convenios, acuerdos u otros instrumentos internacionales contra la discriminación. 2. La regulación de la atención preferente a los grupos vulnerables en lugares de atención al público. 3. Campañas de sensibilización masiva en medios de comunicación, con participación de personajes que sean referentes para la sociedad (comunicadores, deportistas, artistas) o líderes de opinión.
Puerto Rico Comisión de los Derechos Civiles	Relaciones con la sociedad civil	1. Incorporar cláusulas de no discriminación en los contratos colectivos de trabajo y promover esta iniciativa entre los sindicatos. 2. Convencer a los sindicatos para que se conviertan en capacitadores, a fin de generar un efecto multiplicador en la lucha contra la discriminación.

Organizaciones de la Sociedad Civil		
México Foro Intereclesiástico Mexicano	Legal	1. Tipificar en todos los códigos penales de México el delito de discriminación en todas sus formas, incluyendo la religiosa. 2. Cambiar el concepto de tolerancia por uno más integral, como "reconocimiento". 3. Establecer en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* una sanción legal por medio de la cual se inhabilite a todo servidor público o instancia gubernamental que, desde el ejercicio de su función, practique la discriminación en todas sus modalidades. 4. Modificar, en la cultura de los derechos humanos y los ordenamientos jurídicos vigentes, el concepto de "tolerancia" por el de "respeto absoluto". 5. Establecer sanciones más severas a instancias gubernamentales que, desde el ejercicio de gobierno, cometan actos de discriminación religiosa. 6 Establecer en las legislaciones estatales los mecanismos legales necesarios para que se sancione ejemplarmente a las empresas que utilicen criterios religiosos discriminatorios a la hora de emplear a sus trabajadores. 7. Elevar a rango constitucional la laicidad del Estado. 8. Continuar, como hasta hoy, con el principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias.
	Políticas públicas	1. Promover foros y mesas de discusión a nivel nacional donde se aborde y fomente la eliminación de los prejuicios aún existentes hacia los grupos religiosos minoritarios y los grupos vulnerables en general. De la misma manera, apoyar institucionalmente el respeto a la diversidad y la pluralidad religiosas en México. 2. Elevar tanto por parte del Ejecutivo federal como de los gobiernos estatales sus partidas presupuestales para beneficio de las comisiones de derechos humanos e instancias afines, con objeto de que éstas puedan desarrollar, sin limitantes, las tareas que corresponden a sus funciones y competencias.

Organizaciones de la Sociedad Civil		
	Programas educativos	1. Mantener vigente la educación laica en las escuelas públicas, respetando de manera irrestricta el artículo 3 constitucional en su texto actual. 2. Introducir en el plan de estudios de educación básica la cultura del respeto al diferente y a los derechos humanos.
	Medios de comunicación	1. Organizar foros de discusión sobre el tema de la libertad religiosa y darle difusión a los resultados. 2. Difundir contenidos contra la discriminación religiosa en medios informáticos.
Brasil Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias	Políticas públicas y relaciones con la sociedad civil	1. Instrumentar políticas públicas como la utilización de recursos tecnológicos de vanguardia que faciliten la comunicación para diseñar una campaña iberoamericana de sensibilización y educación sobre los derechos humanos y la no discriminación. 2. Fortalecer las relaciones con organizaciones de la sociedad civil con objeto de preparar planes de acción que doten de sentido y vida a cualquier red social, pues el trabajo y la participación de las OSC contribuye a discutir y hacer visibles las problemáticas de la discapacidad. 3. Establecer programas de investigación en las universidades y los centros educativos sobre la mejor manera de medir la eficacia de las acciones públicas contra la discriminación.

Anexo 3

Consideraciones por país (hechos relevantes)

Argentina
• Aunque en la *Constitución* diferentes artículos reafirman el principio de igualdad y rechazan las prácticas discriminatorias, no existe específicamente una cláusula antidiscriminatoria. • Se incorpora a la *Constitución* el reconocimiento a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios. • La *Constitución* argentina reconoce el derecho de amparo contra cualquier forma de discriminación. • Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos tienen jerarquía constitucional y son complementarios de los derechos y garantías reconocidos en la carta magna. • La Comisión de Actos Discriminatorios tiene en la legislación argentina una sanción penal. • La sanción penal contra actos de discriminación procede en caso de persecución u odio a una raza, religión o nacionalidad, o cuando se pretenda destruir en todo o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. • Cuenta con criterios de jurisprudencia en materia de no discriminación. • Son llevadas a cabo campañas de difusión contra la discriminación a través de la página web del Inadi, de un programa de televisión del propio Instituto, de una emisión radiofónica y de medios gráficos y visuales impresos por el mismo Inadi. También existe un Observatorio sobre la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, integrado por instituciones, asociaciones y otros organismos diversos, los cuales convocados por el Inadi participan de proyectos específicos. • Argentina cuenta con un ordenamiento nacional sobre la participación de la sociedad civil.

Bolivia

- En el tema de la defensa de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación, el Estado boliviano se vale de instancias del Poder Ejecutivo (en particular, el Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Viceministerio de Trabajo, Desarrollo Laboral y Cooperativas del Ministerio de Justicia) y de otras instituciones, como es el caso de la Defensoría del Pueblo (organismo público autónomo).
- Bolivia no cuenta con una institución especializada que se encargue de combatir la discriminación en su conjunto, sin embargo, el tema es atendido de manera trasversal por diferentes instancias estatales dependientes del Ministerio de Justicia del Poder Ejecutivo, resaltando la preocupación por las cuestiones de género, generacional, de las personas con discapacidad y de los adultos mayores.
- No han sido construidos indicadores oficiales y generales que sirvan para medir el fenómeno de la discriminación.
- Actualmente, en el marco de la Asamblea Constituyente, el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos ha presentado dos propuestas para ser debatidas: 1) la contemplación taxativa de la igualdad real de derechos, garantías y oportunidades, libertad y dignidad de las personas, y 2) la formulación de una reforma penal que sancione a personas e instituciones que mediante acciones u omisiones discriminen a una persona o grupo de personas por cualquier razón, contemplada en el *Plan Nacional de Acción. Por la Construcción Colectiva e Incluyente de los Derechos Humanos 2008-2012.* Estas dos propuestas dependerán del proceso de reforma a la *Constitución Política* del Estado, que se espera concluirá en 2008.
- Pese a sus atribuciones, los Viceministerios de Género y Asuntos Generacionales, de Justicia y Derechos Humanos y de Trabajo, Desarrollo Laboral y Cooperativas, no cuentan con una reglamentación procedimental específica para atender y resolver denuncias de las que puedan conocer.
- No se cuenta con datos oficiales sobre el porcentaje de la población a la que se llega con las políticas públicas.

Brasil
• En el derecho penal brasileño la práctica de discriminación y de prejuicio por raza, etnia, color, religión o procedencia nacional constituye un delito. • De igual manera, se introdujo en el artículo 140 del Código Penal la tipificación de la injuria con utilización de elementos relacionados con raza, color, etnia, religión u origen. • Varias empresas públicas y privadas destinan parte de sus recursos a proyectos especiales destinados a comunidades quilombolas: Petrobrás, Electrobrás, Fundación Banco de Brasil, ibge e Instituto Multiplicar. Es difícil determinar con exactitud la cantidad global de esta fuente de recursos alternativa, toda vez que muchos proyectos son negociados aisladamente y el monto suele ser variable. • En Brasil se han generado planes para atender las necesidades de diferentes grupos en situación de vulnerabilidad, derivados de conferencias temáticas con participación de osc e instituciones gubernamentales. • El gobierno brasileño, por medio de legislación específica, hizo obligatoria la inclusión de la temática "historia y cultura afrobrasileña" en el programa oficial de los establecimientos de educación básica y media de la red educativa de Brasil. • Para las relaciones entre osc e instituciones gubernamentales dedicadas a la lucha contra la discriminación se han establecido consejos como órganos colegiados integrados por representantes del Estado y de la sociedad civil. Estos consejos contribuyen a la supervisión de las políticas implementadas, así como a la recepción y encaminamiento de las demandas de los diversos sectores sociales. • En el ámbito federal, ya están funcionando programas de acción afirmativa orientados particularmente hacia las mujeres, afrodescendientes y afectados de necesidades especiales. Los programas de acción afirmativa se dedican a la eliminación de obstáculos para el acceso a los servicios públicos de salud, trabajo/empleo, seguridad, alimentación/nutrición y posesión de tierras. • El Estado brasileño ha venido actuando en pro de la promoción de la igualdad étnico-racial en el continente americano. En el ámbito del Mercosur, se ha instado y apoyado la creación del Grupo Técnico del Mercosur sobre Racismo y Discriminación Racial, como un esfuerzo conjunto para la adopción intergrupal de mecanismos, acciones e iniciativas concretas para enfrentar este fenómeno. En el terreno general de la lucha contra toda forma de discriminación, Brasil tuvo la iniciativa de proponer a la oea la elaboración del an-

Brasil
teproyecto de la Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Asimismo, presidió en sus dos primeros mandatos el grupo de trabajo encargado de la elaboración del anteproyecto con la intención de contribuir a la adopción de un mecanismo amplio y adecuado, capaz de atender las necesidades de protección de los diversos grupos sociales víctimas de la discriminación. • El Estado brasileño ha financiado igualmente, por medio de contribuciones voluntarias que actualmente suman 165,000 dólares estadounidenses, la creación y funcionamiento de la Relatoría Especial sobre Derechos de Afrodescendientes, que forma parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, perteneciente a la OEA.
Chile
• Actualmente, en el Congreso Nacional de Chile existe un proyecto de ley que tiene por objeto sancionar conductas discriminatorias y establecer una regulación para este fenómeno. • No se menciona la existencia de mecanismos destinados a recibir denuncias o quejas y darles atención. • No se prevé en el ordenamiento legal chileno algún tipo de incentivo para empresas e instituciones públicas o privadas que eviten prácticas discriminatorias o que promuevan la igualdad de oportunidades. • No se reporta información ni de acciones afirmativas ni del presupuesto para combatir la pobreza con perspectiva de no discriminación. • Se encuentra en etapa de elaboración el *Plan contra el Racismo y la Discriminación.* • El Departamento de Diversidad y no Discriminación del Ministerio de la Secretaría General de Gobierno y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Extranjería han trabajado conjuntamente en el *Anteproyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación Arbitraria.*

Colombia
• En la Constitución de Colombia se incorporan las obligaciones del Estado para garantizar el derecho a la igualdad y se hace referencia a las medidas a favor de grupos discriminados o marginados, así como a la protección de quienes por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad, esto es, se propugna por el derecho al trato preferente. • En la información proporcionada se menciona un Bloque de Constitucionalidad, en el cual se encuentran los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país. • En diferentes artículos constitucionales se incorporan disposiciones específicas en beneficio de individuos y grupos poblacionales históricamente discriminados, como en los casos de indígenas, afrocolombianos y raizales, niñez y adolescencia, adultos mayores, mujeres y personas con discapacidad. • Se establece a nivel constitucional la obligación para las autoridades de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública, así como la que corresponde al Estado a fin de que propicie la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantice a las personas con discapacidad el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud. • La Ley 335 de 1996, que crea la televisión privada, ordena que "los programas de televisión deben incluir el sistema de subtitulación o lengua manual para garantizar el acceso de este servicio a las personas con problemas auditivos o sordas". • En Colombia no existe una institución responsable de combatir la discriminación en su conjunto, sino diversas instancias gubernamentales cuyo objetivo es garantizar derechos a las poblaciones más vulnerables • Entre los informes elaborados en el país en materia de discriminación, se encuentra el de la CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia,* que expone las formas en que las mujeres colombianas han visto agravarse sus tradicionales problemas de exclusión como consecuencia del conflicto armado que ha afectado a esta nación. • En el combate contra la pobreza y la pobreza extrema, las entidades dedicadas a la educación, la salud, la justicia y el empleo desarrollan acciones que otorgan prioridad a la población más vulnerable y garantizan la igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute de los derechos. • El Observatorio de Asuntos de Género de la Comisión Presidencial para la Equidad de la Mujer ha establecido indicadores con miras a determinar las condiciones de vida de las mujeres.

Costa Rica

- La discriminación que atente contra la dignidad humana está prohibida por mandado constitucional.
- De acuerdo con la *Constitución*, las instituciones públicas encargadas de brindarle protección especial a los niños y las niñas, a las mujeres y a las personas adultas mayores y con discapacidad, están obligadas a impedir y denunciar los actos de discriminación contra estas personas.
- La *Ley para la Eliminación de la Discriminación Racial en la Educación y en los Medios de Comunicación de Costa Rica* prohíbe difundir conceptos y mensajes publicitarios o educativos cuyos contenidos involucren discriminación basada en la raza, el color, la religión, las creencias, la descendencia o el origen étnico. La prohibición abarca la publicidad y las publicaciones de toda clase, tanto en los medios de comunicación colectiva, radiofónica, televisiva o periodística, como en anuncios publicitarios, medios de difusión audiovisual y escrituras en general.
- El principio de no discriminación figura en varios ordenamientos locales, como los reglamentos municipales de organización y servicio, los de los comités cantones de deportes y los de las comisiones municipales de la condición de la mujer, así como en varias reglamentaciones institucionales específicas.
- Entre los obstáculos para terminar con la desigualdad y la discriminación se señalan los de orden político y legislativo. Algunas leyes urgentes –como es el caso de la reforma a la ley de migración o la aprobación de la ley indígena–han sufrido retrasos en la Asamblea Legislativa debido a la imposibilidad de alcanzar el consenso necesario para su discusión y aprobación. Por su parte, entre los obstáculos de tipo económico, resaltan los presupuestales, pues por lo general el recorte del gasto público se efectúa en las inversiones sociales, dejando sin prepuesto suficiente a las instituciones encargadas de velar por los sectores de la población más vulnerables o no dotando del presupuesto requerido a instituciones de control, como la Defensoría de los Habitantes. También existen obstáculos de tipo cultural, por ejemplo, cuando grupos de personas gays o lésbicas han procurado que se les reconozcan los mismos derechos que tiene la población heterosexual (matrimonio civil, reconocimiento de la unión de hecho, distribución de bienes gananciales o, incluso, la posibilidad de adopción). En el mismo sentido, este sector enfrenta que grupos religiosos conservadores, tanto católicos como protestantes, con base en prejuicios y dogmas religiosos, se opongan al reconocimiento de esos derechos.

Ecuador
• Se encuentra en estudio el *Proyecto de Incentivos Tributarios* para las empresas que cumplan con la oferta de trabajo a personas con discapacidad. • Los programas de lucha contra la pobreza aún son mínimos, no sobrepasan el 10% y no reflejan la lucha contra la discriminación. • A propósito de la elaboración de la nueva *Constitución*, en muchos medios de comunicación se difunden propuestas de lucha contra la discriminación en todas sus formas.
Guatemala
• La Constitución de Guatemala da preeminencia al derecho internacional en materia de derechos humanos sobre el derecho interno, por lo que en esta materia, los tratados y convenciones aceptadas y ratificadas por el Estado poseen rango constitucional a menos que contradigan principios establecidos en ella, en cuyo caso prevalece la Constitución. Por consiguiente, todos los tratados y convenciones relacionados con discriminación y racismo aprobados por este país tienen rango constitucional. • A pesar de este reconocimiento al derecho internacional de los derechos humanos dentro del orden constitucional guatemalteco, no existe propiamente una cláusula amplia contra la discriminación, sino un conjunto de disposiciones que se proponen proteger los derechos y condiciones de vida de grupos específicos en situación de vulnerabilidad, como en los casos de las personas a las cuales llama "minusválidos" y aquéllas que adolecen de limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales, o los grupos étnicos, de los cuales se contempla la defensa de su derecho a la identidad cultural, de acuerdo con sus valores, su lengua y sus costumbres. • La identificación del fenómeno discriminatorio en este país –al menos por lo que hace a sus preceptos legislativos, sustento de las instituciones que lo combaten y a los destinatarios de las políticas públicas antidiscriminatorias– parece circunscribirse a los temas y ámbitos de la discriminación racial y cultural, de las condiciones de vida de las mujeres y de las personas discapacitadas. Como contraparte, a la falta de mención de otras formas de discriminación, es menester señalar que se ha puesto especial atención en el reconocimiento de la pluriculturalidad.

Guatemala
• La Codisra lleva a cabo campañas de sensibilización contra el racismo y la discriminación en los medios masivos de comunicación social. La Copredeh, por su parte, cuenta con un programa semanal de radio en el cual frecuentemente se toca el tema de la discriminación y el racismo. No existe aún un observatorio contra la discriminación, pero la Codisra está tratando de establecer uno el próximo año.
México
• En 2005, el Conapred realizó la i Encuesta sobre Discriminación en México, y en 2006 publicó el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el cual contiene un diagnóstico de la situación que viven los principales grupos sujetos a discriminación en el país. • En el ámbito local, las entidades federativas que cuentan con una ley para combatir la discriminación son Baja California Sur, el Estado de México, Nayarit, Zacatecas y el Distrito Federal. • La penalización de actos discriminatorios se da a nivel local en algunas entidades federativas, como se contempla en el Código Penal del Distrito Federal. • La Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones del Conapred ha atendido durante los años 2004, 2005, 2006 y hasta el 25 de abril de 2007 613 quejas y 769 reclamaciones, un total de 1,382. • En México, el presupuesto asignado a la institución rectora de la prevención y la eliminación de la discriminación es reducido. En el primer año de vida del Consejo (2004), el presupuesto asignado fue de 60 millones; el segundo año (2005) fue de 129 millones, y el tercero (2006) de 104 millones. • El Conapred planea implementar el Observatorio de la Discriminación, el cual busca la construcción de indicadores de discriminación en los sectores público y privado.

Panamá

- En materia de jurisprudencia se incluye un fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de este país que, con fundamento en la *Ley 42* de 1999, de *Equiparación de Oportunidades,* se pronunció con un criterio favorable en cuanto a las personas con discapacidad en el tema laboral, como ley especial, la cual debe privar sobre el orden jurídico general. Se aclara, no obstante, que para sentar jurisprudencia son necesarias tres pronunciamientos sobre el tema.
- La Defensoría del Pueblo –ente autónomo e independiente con fuerza moral y cívica, no vinculante en sus acciones– es la encargada de proteger los derechos de los ciudadanos ante las violaciones de los derechos humanos en Panamá. Además, coordina la Comisión Nacional contra la Discriminación.
- El Estado panameño contempla legalmente incentivos fiscales para las empresas que promuevan la igualdad de oportunidades en cuanto a la adaptación y/o importación de vehículos nuevos a fin de posibilitar el uso del transporte público, colectivo y selectivo, para ser utilizado por las personas con discapacidad, con el objeto de facilitar su desplazamiento y seguridad. Por su parte, el artículo 14 de la Ley 1 del 28 de agosto de 1992, por la cual se protege a las personas con discapacidades auditivas, manifiesta que "el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, reconocerá al empleador que contrate discapacitados el doble del salario devengado por el discapacitado, hasta por un máximo de seis meses en cada periodo fiscal, como gasto deducible para la determinación de la renta gravable". Mediante estos incentivos fiscales, Panamá busca que el sector privado brinde ofertas de empleo con el objeto de garantizarles a las personas con discapacidad un soporte económico para su independencia.
- La información establece que todas las instancias de gobierno que manejan las políticas sociales tienen, dentro de sus programas, aquellos que pretenden la inclusión social de los grupos de atención vulnerable: mujeres, niñas y niños, adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas, entre otros.
- En la información se dice que el gobierno de Panamá decide por primera vez dejar de hablar de la pobreza para pasar a buscarle una puerta de salida a la pobreza, enfrentando con acciones concretas ese desafío largamente postergado. De forma especial, la pobreza más crítica, la pobreza extrema que afecta a más de medio millón de panameños, principalmente niños y niñas menores de cinco años y a los pueblos indígenas. Para el logro de este objetivo

Panamá
se ha establecido un Sistema de Protección Social que se nutre de las experiencias de otros países de la región y que se implementa con métodos de priorización y un enfoque territorial e intersectorial, constituyéndose en una opción innovadora y científicamente sustentada que facilita un uso más eficiente de los recursos disponibles a fin de implementar las políticas de combate a la pobreza. • En el marco del Sistema de Protección Social, el gobierno desarrolla una estrategia de combate a la pobreza extrema, la Red de Oportunidades, a través de los programas de bonos para alimentos y transferencias monetarias condicionadas a los servicios de salud, educación y el desarrollo de capacidades. La Red de Oportunidades se diseñó sobre la base de dos dimensiones estrechamente relacionadas: una dimensión compensatoria de la política social dirigida a paliar la pobreza y la exclusión, mejorando la satisfacción de las necesidades básicas y las capacidades de funcionamiento de las familias con mayor vulneración de sus derechos, y otra dimensión estructural de la política social que confronta las causas de la pobreza, promoviendo la organización social, el fortalecimiento de las comunidades, el desarrollo de las capacidades para la generación de ingreso de las familias y el acceso sostenido a los servicios y a las oportunidades. A la fecha, se han incorporado a la Red de Oportunidades cerca de la mitad de hogares en situación de pobreza extrema a nivel nacional (33,758), los cuales acceden a los servicios de educación y salud, así como a oportunidades y procesos productivos.
Paraguay
• Se menciona que la cláusula constitucional antidiscriminatoria es compatible con los tratados suscritos y ratificados por Paraguay; sin embargo, no se explica la ubicación jerárquica de los instrumentos internacionales de derechos humanos dentro del sistema jurídico del Estado. • No existen en este país ni una ley reglamentaria acerca de la prohibición constitucional contra la discriminación, así como tampoco una institución específica para su combate ni presupuesto destinado a prevenir y eliminarla. • La *Constitución* de esta nación contempla el sustento jurídico de las acciones afirmativas.

Paraguay
• Se menciona que la cláusula constitucional antidiscriminatoria es compatible con los tratados suscritos y ratificados por Paraguay; sin embargo, no se explica la ubicación jerárquica de los instrumentos internacionales de derechos humanos dentro del sistema jurídico del Estado. • No existen en este país ni una ley reglamentaria acerca de la prohibición constitucional contra la discriminación, así como tampoco una institución específica para su combate ni presupuesto destinado a prevenir y eliminarla. • La Constitución de esta nación contempla el sustento jurídico de las acciones afirmativas.
Perú
• El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social combate la discriminación por motivos de género, edad, etnia y discapacidad. • Llama la atención que se precisa el derecho de los ciudadanos a no ser discriminados en el consumo, estableciéndose que todos los consumidores tienen el derecho a la protección de sus intereses económicos, mediante el trato equitativo y justo en toda transacción comercial, y señalándose que no podrán ser discriminados por motivo de raza, sexo, nivel socioeconómico, idioma, discapacidad, preferencias políticas, creencias religiosas o de cualquier índole, en la adquisición de productos y prestación de servicios que se ofrecen en locales abiertos al público. Asimismo, se prohíbe la selección de clientela, excluir a personas o realizar otras prácticas similares, sin que medien causas de seguridad del establecimiento o tranquilidad de sus clientes u otras razones objetivas y justificadas. • El *Código Penal* sanciona la discriminación con "pena privativa de la libertad no menor de dos años o con prestación de servicios a la comunidad de 60 a 120 jornadas". • El *Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011,* formulado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, contiene componentes de no discriminación en materia de: conciliación entre la vida familiar y las actividades laborales, tanto en el ámbito público como privado, reconocimiento y difusión del valor de la relación entre abuelos y nietos, y protagonismo y responsabilidad compartida de los padres en la conducción de la familia. • Se han establecido observatorios en las ciudades de Puno, Ayacucho y Apurímac, a fin de elaborar y difundir información para la definición, supervisión y ejecución de políticas públicas relacionadas con la equidad de género y la igualdad de oportunidades.

Uruguay
• La legislación penal de la República del Uruguay sanciona penalmente los actos discriminatorios. • Entre las causas de discriminación contempladas por la ley uruguaya, se encuentra la discriminación por identidad sexual, lo que podría constituir un hito en América Latina en la consideración de los derechos de las personas en razón de su identidad sexual. • La política social en este país atiende a 77,500 hogares, esto es, aproximadamente a 240,000 personas, en su mayoría niños de hogares monoparentales, con mujeres jefas de familia, quienes enfrentan mayores dificultades para acceder a un puesto de trabajo. • No se reporta información de campañas a través de los medios masivos de comunicación.

Glosario de siglas

Sigla de institución u organización	Nombre	País o Región
CDDPH	Consejo Nacional para la Defensa de los Derechos de la Persona Humana	Brasil
CCECD	Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación	México
Censida	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida	México
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Interamericana
CNCD	Consejo Nacional para el Combate a la Discriminación	Brasil
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	México
CNDPI	Consejo Nacional de los Derechos del Adulto Mayor	Brasil
CNDM	Consejo Nacional por los Derechos de la Mujer	Brasil
CNPIR	Consejo Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial	Brasil
Codepedis	Comités Departamentales de las Personas con Discapacidad	Bolivia
Codigua	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco	Guatemala
Codisra	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo	Guatemala
Conade	Consejo Nacional de los Derechos de las Personas con Deficiencias	Brasil
Conadis	Consejo Nacional de las Discapacidades	Ecuador
Conadis	Consejo Nacional Consultivo y para la Integración Social de las Personas con Discapacidad	Panamá

Sigla de institución u organización	Nombre	País o Región
Conapred	Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación	México
Conare	Comisión Nacional del Refugiado	Bolivia
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social	Colombia
Copredeh	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos	Guatemala
Corde	Coordinación Nacional para la Integración de las Personas Discapacitadas	Brasil
dane	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas	Colombia
Demi	Defensoría de la Mujer Indígena	Guatemala
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares	Perú
Enco	Encuesta Continua 2006	Perú
epe	Encuesta Permanente de Empleo	Perú
fim	Foro Intereclesiástico Mexicano	México
ibge	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística	Brasil
icbf	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Colombia
Idespo	Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional	Costa Rica
incra	Instituto Nacional de la Reforma Agraria	Brasil
Indecopi	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual	Perú
ine	Instituto Nacional de Estadística	Bolivia
inei	Instituto Nacional de Estadística e Informática	Perú
inec	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	Ecuador
inegi	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	México
inpro	Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales	Paraguay
ipea	Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas	Brasil
lfped	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	México
MinC	Ministerio de Cultura	Brasil
mda	Ministerio de Desarrollo Agrario	Brasil

Sigla de institución u organización	Nombre	País o Región
Mides	Ministerio de Desarrollo Social	Panamá
OAG	Observatorio de Asuntos de Género	Colombia
OEA	Organización de Estados Americanos	América
OIT	Organización Internacional del Trabajo	Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud	Mundial
OPS	Organización Panamericana de la Salud	América
PNA	Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Colombia
PNAF	Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011	Perú
PNPIR	Plan Nacional de Promoción de la Igualdad Racial	Brasil
PNPM	Plan Nacional de Políticas para las Mujeres	Brasil
Pronasida	Programa Nacional de Lucha contra el vih-sida	Paraguay
Renadi	Red Nacional de Protección y Defensa del Adulto Mayor	Brasil
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social	México
SEDH	Secretaría Especial de los Derechos Humanos	Brasil
Segeplan	Secretaría de General de Planificación	Guatemala
Senadis	Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad	Panamá
SEPPIR	Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial	Brasil
Seprem	Secretaría de la Mujer	Guatemala
SPM	Secretaría Especial para las Mujeres	Brasil
UNDAF	Marco de Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas	Internacional

Índice de cuadros y recuadros

Cuadros

Cuadro 1. Ratificación de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos que contienen cláusulas antidiscriminatorias.
Cuadro 2. Los ámbitos de acción de los organismos de combate a la discriminación.
Cuadro 3. Los ámbitos de acción de los organismos internacionales y las osc.

Recuadros

Recuadro 1. Miembros de la riood.
Recuadro 2. Grupos vulnerables.
Recuadro 3. Atención especial y protección a grupos vulnerables en Colombia.
Recuadro 4. Casos de jurisprudencia sobre discriminación en Colombia.
Recuadro 5. La sanción penal de la discriminación en Brasil.
Recuadro 6. La sanción de la discriminación en Costa Rica.
Recuadro 7. Disposiciones legales sobre los derechos de las personas con vih-sida en El Salvador.
Recuadro 8. Prohibición de prácticas discriminatorias en México.
Recuadro 9. Atribuciones del Conapred para prevenir la discriminación en México.
Recuadro 10. Competencias de la Comisión Honoraria de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y Todas las Formas de Discriminación en Uruguay.
Recuadro 11. La política antidiscriminatoria en Bolivia.
Recuadro 12. Ejemplos de buenas prácticas en los ministerios públicos de Brasil.
Recuadro 13. Observatorio de la discriminación contra la mujer en Colombia.
Recuadro 14. Directrices para la educación de la no discriminación en México.

Referencias bibliográficas

Álvarez, Lucía y Cristina Sánchez
2005 "Los desc: posibilidades y limitaciones para el diseño de estrategias de justiciabilidad y exigibilidad", en Manuel Canto (ed.), *Derechos y ciudadanía. Responsabilidad del Estado,* Barcelona, Icaria.

Canto Chac, Manuel (ed.)
2005 *Derechos y ciudadanía. Responsabilidad del Estado,* Barcelona, Icaria.

Carbonell, Miguel
2004 "Introducción. Una ley para el México del siglo xxi", en *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación,* México, Conapred.

Chanial, Philippe
2005 "Autonomía y solidaridad: la sociedad civil como garante de la indivisibilidad de los derechos", en Manuel Canto (ed.), *Derechos y ciudadanía. Responsabilidad del Estado,* Barcelona, Icaria.

Flores, Julia Isabel (coord.)
2007 *La diversidad sexual y los retos de la igualdad y la inclusión,* México, Conapred, Colección Estudios, núm. 5.

Gutiérrez, José Luis
2007 *Educación. Formación cívica y ética,* México, Cal y Arena.

Gutiérrez, Roberto
2005 *Cultura política y discriminación,* México, Conapred, Cuadernos de la Igualdad, núm. 3.

Henderson, Humberto
2004 "Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio *pro homine*", en *Revista iidh*, vol. 39, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Palacios, Patricia
2006 *La no discriminación. Estudio de la Jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la Cláusula Autónoma de No Discriminación,* Santiago de Chile, Universidad de Chile [en línea] http://www.publicacionescdh.uchile.cl/Libros/la-no-discriminacion.pdf

Rodríguez Zepeda, Jesús
2004 *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?,* México, Conapred, Cuadernos de la Igualdad, núm. 2.

Torre, Carlos de la
2006 "El desarrollo del derecho a la no discriminación en el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en Carlos de la Torre (coord.), *Derecho a la no discriminación,* México, unam-Instituto de Investigaciones Jurídicas, [en línea] http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2312

Zúñiga, Francisco
2007 "Vieja-nueva *Constitución*", en *Estudios Constitucionales,* vol. 5, núm. 1, Santiago de Chile, Centro de Estudios Constitucionales [en línea] http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/820/82050112.pdf

Informes y estudios

Banco Interamericano de Desarrollo
2007) "¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina" en *Informe 2008. Progreso Económico y Social en América Latina.*

Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación
2001 *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad. Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
2007 *Panorama Social de América Latina 2007.*

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
2007 "Reportaje especial del Encuentro Iberoamericano: Desarrollo Social, Democracia y No Discriminación – Creación de la riood)", en *Iguales pero diferentes,* gaceta informativa del Conapred, núm. 12.

European Commission
2007 *Measuring Discrimination. Data Collection and EU Equality Law.*

_____, (2007): *Discrimination in the European Union.*

Encuestas nacionales

Argentina

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo
2006 *Mapa de la Discriminación en Ciudad de Buenos Aires* [en línea] http://www.inadi.gov.ar/inadiweb/index.php?view=article&catid=43:catinvestigacion&id=148:investigacion-&option=com_content&Itemid=22

Chile

Corporación de Estudios para Latinoamérica
2007 *Encuesta de cohesión social en América Latina* [en línea] http://www.cieplan.cl/archivos/presentacion_ecosocial_general_ecosocialsutvey.pdf

Ecuador

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
2005 *Encuesta Nacional sobre Racismo y Discriminación Racial en el Ecuador* [en línea] http://www.elmercurio.com.ec/web/titulares.php?seccion=fzuyEtT&codigo=UryNmBPUCD&nuevo_mes=03&nuevo_ano=2005&dias=21&noticias=2005-03-21

Europa

Comisión Europea
2008 *Discrimination in the European Union. Perceptions, Experiences and Attitudes. Special Eurobarometer* [en línea] http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_en.pdf

_____, (2007): *Discrimination in the European Union. Summary. Special Eurobarometer* [en línea] http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf

Guatemala

Prensa Libre
[en línea] http://www.prensalibre.com/pl/2005/agosto/28/122074.html

México

Secretaría de Desarrollo Social
2005 *I Encuesta Nacional sobre Discriminación* [en línea] http://www.conapred.org.mx/PENSDM-ResultGrales.pdf

Perú

Estudios para la Defensa y los Derechos de la Mujer
2005 *Encuesta Nacional sobre Discriminación y Exclusión Social* [en línea] http://www.pucp.edu.pe/ridei/b_virtual/archivos/Encuesta_discriminacion.pdf