



NACIONES UNIDAS

ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS
OFICINA EN MÉXICO

UNITED NATIONS

HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
OFFICE IN MEXICO

Intervención del Señor Amerigo Incalcaterra, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el Foro Discriminación, pobreza y desarrollo en la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio “Los objetivos del Milenio: logros y agenda pendiente”

(México, D.F. – 25 de septiembre de 2007)

1. Instrumentos jurídicos para combatir la discriminación

Tal vez el derecho humano que ha sido más desarrollado y que más presencia tiene en el ámbito internacional de los derechos humanos es el derecho a la no discriminación.

Tan sólo en el sistema de Naciones Unidas se han creado más de dieciséis instrumentos - Declaraciones, Convenciones, Protocolos y Programas de Acción- relacionados directamente con el problema de la discriminación¹. Hoy en día se puede afirmar que las normas internacionales contra la discriminación constituyen un verdadero *ius cogens*, es decir, normas que sólo pueden ser derogadas por otra norma imperativa impuesta por la comunidad internacional².

Esta especial relevancia del derecho a no ser discriminado en el contexto internacional puede ser explicada mediante dos consideraciones.

La primera, se explica en relación a la naturaleza misma del derecho a la no discriminación. El cuál, desempeña la función de derecho de acceso a otros derechos. Su fin principal es hacer realidad el principio de la universalidad de los derechos humanos, esto es: refuerza la sencilla pero potente idea que exige: *todos los derechos para todas las personas*.

La segunda consideración es el derecho a la no discriminación ha jugado un papel central en el desarrollo de mecanismos jurídicos y estrategias sociales para defender los derechos de las personas. El derecho a la no discriminación en muchos países ha sido la bandera de lucha de aquellas personas

¹ Cfr. Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Internacional para Eliminar todas las Formas de Discriminación Racial, Convención Internacional para Eliminar todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer, Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en al Religión o las Convicciones, Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, Convenio (número 189) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio (número 111) sobre la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, Convención relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Todos estos instrumentos y otros documentos importantes sobre la materia pueden consultarse en: *Compilación de Instrumentos jurídicos en materia de No Discriminación; Sistema de Naciones Unidas*, Tomo I. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004.

² Gómez Robledo, Antonio, *El ius cogens internacional: Estudio histórico-crítico*, México, UNAM, 2003.

que se encontraban en una situación de marginación, exclusión e, incluso, explotación. Así, el proceso de reconocimiento conducido por mujeres, minorías raciales, pueblos indígenas, personas discapacitadas, niñas, niños y adolescentes o personas con una orientación sexual distinta a la heterosexual ha adoptado como su punta de lanza el derecho a no ser discriminado³.

De esta manera se puede explicar el desarrollo del derecho a no ser discriminado en los diversos ordenamientos jurídicos de ciertos países. Ya sea a partir de nuevos instrumentos legislativos, de la interpretación jurisdiccional de los Tribunales Constitucionales o de los diversos programas de políticas públicas para combatir la discriminación el abanico que existe hoy en día de instrumentos y figuras jurídicas para combatir la discriminación es amplio y muy rico en su contenido.

En general podemos identificar al menos seis figuras que han sido implementadas y desarrolladas en un número importante de países y que de alguna manera todo Estado que se tome en serio el tema del combate a la discriminación debe incorporar a su ordenamiento jurídico⁴.

Estas son:

- las cláusulas constitucionales de la no discriminación,
- las leyes generales para combatir la discriminación,
- las acciones positivas o medidas compensatorias temporales,
- los organismos especializados para combatir la discriminación,
- el tipo penal de la discriminación
- y los planes de acción para combatir la discriminación.

Más que realizar una explicación de cada una de estas figuras me limitaré sólo a mencionar algunas experiencias exitosas de países que han adoptado alguna de estas seis figuras. Sin embargo, es importante tomar siempre en cuenta que no existe una receta única para combatir la discriminación sino que cada instrumento debe adecuarse a la realidad que se vive en el país en relación con el tema y, sobre todo, poder atacar las causas específicas que en cada contexto son generadoras de contextos de discriminación.

a) Cláusula constitucional de no discriminación

Tal vez la figura más extendida sean las cláusulas constitucionales de no discriminación. Estas surgen en casi todos los países como respuesta generalizada a los fenómenos discriminatorios extendidos en la primera mitad del siglo XX, como la xenofobia, el antisemitismo, el racismo, el machismo y la intolerancia religiosa. Hoy en día casi todas las constituciones modernas del mundo contienen una cláusula más o menos completa. Las cláusulas más desarrolladas no sólo contienen una prohibición de discriminar acompañada de un catálogo amplio y abierto de aquellas condiciones o características en base a las cuales se prohíbe hacer algún tipo de trato desigual, sino que además prohíben la discriminación indirecta⁵, contienen una cláusula de igualdad de oportunidades y

³ Véase: Ishay R. Micheline, *The History of Human Rights, Form Ancient Times to the Globalization Era*, California, University of California Press, 2002.

⁴ Sobre estas figuras puede consultarse: De la Torre Martínez, Carlos. *El Derecho a la no discriminación en México*, México, Porrúa-CNDH, 2006.

⁵ A diferencia de la discriminación directa, en la que el acto o ley que produce la discriminación es en sí mismo discriminatorio, en el caso de la discriminación indirecta el acto o ley son en principio neutrales y no son en sí mismos discriminatorios. Sin embargo, dado el contexto y circunstancias específicas en las que se aplica ese acto, sus efectos sí

establecen la obligación del Estado de implementar medidas compensatorias o acciones positivas de carácter temporal⁶.

En ciertos países, como en el caso de los Estados Unidos de América, el desarrollo a la no discriminación ha sido sobre todo a través de la interpretación jurisdiccional. En este caso, a través de más de setenta años de análisis de diversas problemáticas relacionados con la discriminación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado un conjunto de criterios que después han sido adoptados por los Tribunales Supremos de otros países.

b) Legislación general antidiscriminatoria

En algunos países democráticos de manera complementaria a su consagración Constitucional y a su desarrollo jurisprudencial se ha comprendido la necesidad de adoptar una norma jurídica que de manera amplia y general garantice y promueva el derecho a la no discriminación.

La implementación de éste tipo de leyes antidiscriminatorias ha sido más frecuente en los países cuya tradición jurídica es la del *Common Law*, mientras que en los países de tradición romano-canónica la tendencia ha sido la de adoptar leyes antidiscriminatorias específicas para cada grupo vulnerable de la población.

En cuanto a las leyes generales es posible a su vez identificar dos modelos distintos de legislación que se distinguen entre sí en la manera de identificar cuándo existe un acto de discriminación.

El primer modelo prefiere establecer una definición amplia de lo que entiende por discriminación dejando a los jueces o a las autoridades administrativas que juzguen en cada caso concreto y siguiendo algunos criterios proporcionados por la propia ley si se está o no frente a un acto de discriminación.

Mientras que el segundo modelo no sólo da una definición amplia de discriminación, sino que además proporciona un número importante de situaciones concretas en las que se considera existe un acto discriminatorio, acompañándolos de un número igualmente importante de situaciones excepcionales en las que se considera que aunque existe una distinción o preferencia entre personas no existe realmente una discriminación ilegal⁷.

resultan discriminatorios. Así pues, la discriminación indirecta se centra y prohíbe sobre todo los efectos discriminatorios que un acto o una ley producen.

⁶ Ejemplos de este tipo de cláusulas se pueden encontrar en las constituciones de Venezuela y Colombia. Artículo 13 de la *Constitución de Colombia* de 1991: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y 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.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

⁶ Artículo 21 de la *Constitución de Venezuela* de 1999: “Todas las personas son iguales ante la ley, y en consecuencia: 1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona. 2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

⁷ Como ejemplo del primer modelo se puede analizar la famosa *Civil Right Act* (1964) de los Estados Unidos, así como la *Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act* (2000) de Sudáfrica, mientras que para

En México, el caso de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de 2003 es sumamente interesante, pues además de tratar de armonizar estos dos modelos de legislación general antidiscriminatoria integre elementos relevantes e innovadores como la competencia para conocer de actos de discriminación cometidos por particulares.

c) Medidas especiales temporales

Otro instrumento para luchar contra la discriminación pero, sobre todo, para garantizar la igualdad real de oportunidades y derechos son las denominadas acciones positivas o, bien, medidas especiales temporales. Este tipo de medidas tiene como principal finalidad revertir la situación de discriminación y marginación en la que se encuentra un determinado grupo social con el fin de garantizar que sus miembros puedan ejercer sus derechos humanos en igualdad de condiciones que los miembros de los grupos más favorecidos de la sociedad⁸.

El proceso de implementación de las acciones afirmativas ha sido muy complejo, pues además de que existen dentro de ellas especies y modalidades distintas, los contextos en las que son empleados, las consecuencias que con ellas se buscan, los sujetos que se pretende beneficiar y el sistema jurídico en el cual se inscriben son tan diversos que realmente se debe hacer un importante número de distinciones y especificaciones para no incurrir en una visión simplista y superficial de las acciones afirmativas.

Hoy día existe un consenso general en reconocer que en aquellas sociedades en las que ciertas personas y grupos han sido históricamente marginadas y discriminadas y en donde existe una enorme desigualdad de oportunidades, la única manera de revertir y eliminar el fenómeno de la discriminación es a través de la figura de las acciones positivas.

d) Organismos públicos para combatir la discriminación

En varios países la lucha en contra de la discriminación se ha proyectado a partir de organismos o entidades más o menos autónomos e independientes de la injerencia de los gobiernos. Algunos Estados, como puede ser el caso del Defensor del Pueblo español⁹ o las Procuradurías para la defensa de los derechos humanos en Centroamérica¹⁰, han optado por dotar de facultades específicas a los *Ombudsman* locales para abordar el problema de la discriminación de manera concomitante e integral con el resto de los derechos fundamentales que protege. Otros Estados, en la mayoría de las ocasiones por carecer de la figura de un *Ombudsman* nacional, han optado por crear organismos públicos especializados en la lucha contra la discriminación en general, o bien, de la discriminación que se presenta en ciertas áreas específicas o que afecta ciertos grupos de la población. Finalmente,

ejemplificar el segundo modelo conviene hacer mención de la *Human Rights Act (1977)* de Canadá y la *Discrimination Act (1991)* de Australia.

⁸ El término *affirmative actions*, el cual ha sido traducido literalmente al castellano como acciones afirmativas, fue empleado por vez primera en torno a la *Civil Rights Act* de 1964⁸. En la *Executive Order 10925* del 6 de marzo de 1961 el Presidente John F. Kennedy empleó dicho término con el fin de reforzar la obligación de los empleadores de garantizar que ninguno de sus trabajadores podía ser discriminado por motivos de raza, religión, color u origen nacional dentro del ámbito de trabajo. A partir de éste momento la implementación de acciones afirmativas se irá desperdigando rápidamente a través de distintas modalidades e instrumentos jurídicos por distintos ámbitos de la vida social. Muy pronto trascendería el ámbito anglosajón para tener una importante recepción en varios países europeos y de manera más reciente en los países iberoamericanos. Ooiman Robinson, Jo Ann (ed.) *Affirmative action; A Documentary History*, Westport Connecticut, Greenwood Press, 2001. pp. 79-80.

⁹ Véase. Fiarén Guillén, Víctor. *El defensor del pueblo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.

¹⁰ Véase. Velásquez de Aviles, Victoria, "La institución del Ombudsman en Centroamérica", en *Revista de Derechos Humanos*, núm. 2, San Salvador, 1995.

otros Estados han constituido organismos de protección de derechos humanos cuyo objetivo primordial es, precisamente, la lucha en contra de la discriminación¹¹.

La importancia de estos organismos es que además de recibir quejas de violaciones al derecho a la no discriminación, generalmente también están facultados para coordinar las políticas públicas de los Estados en contra de la discriminación, de realizar todo tipo de campañas para concientizar a la población sobre el fenómeno de la discriminación y de poder incidir en la nueva legislación sobre el tema, así como de asumir la responsabilidad de detectar las normas jurídicas que sean en sí mismas discriminatorias o que produzcan contextos de discriminación.

e) Tipo penal de la discriminación

Como un instrumento más para combatir la discriminación en fechas más o menos recientes algunos Estados han integrado a su legislación el tipo penal de la discriminación. Debido a la naturaleza misma del Derecho penal ésta acción significa, en primer término, el rechazo social manifiesto a todo tipo de conductas discriminatorias por considerar que violentan o ponen riesgo valores o bienes tales como la dignidad, la igualdad de derechos y la integridad física y psicológica de las personas. La aplicación de este instrumento ha sido muy debatida y existen buenos argumentos para desaconsejar su utilización. Máxime si se considera que la penalización de la discriminación tiene efectos meramente de contención o represivos pero difícilmente puede atacar las causas últimas que generan la discriminación¹². Sin embargo, no se puede negar el tipo penal de la no discriminación también desempeña una labor persuasiva que es difícil de suplir por otro tipo de mecanismos antidiscriminatorio. La posibilidad de que una autoridad jurisdiccional imponga un conjunto de penas, las cuales pueden ir desde una sanción pecuniaria, la inhabilitación para desempeñar un cargo o servicio público, hasta la privación de libertad a las personas que cometan actos discriminatorios tiene la virtud de emitir un mensaje a toda la sociedad de que la discriminación no es un juego o una falta leve que tiene sólo repercusiones administrativas, sino que, por el contrario, constituye un delito que debe ser combatido mediante la fuerza coactiva del Estado. Por ello podemos sostener que la vía penal para combatir la discriminación sólo puede ser subsidiaria de otros esfuerzos más amplios que combatan el problema de manera integral.

f) Planes de acción para combatir la discriminación

Hoy en día se erige la convicción generalizada de que la única manera de hacerle frente a la enorme variedad de formas, situaciones y contextos en los que se presenta la discriminación es a través de una estrategia integral, la cual, además de abarcar todos los ámbitos de la vida social debe ser estructurada a través de una serie de medidas de distinta naturaleza. Así pues, además de los instrumentos estrictamente jurídicos que hemos analizado en este capítulo, existen otros instrumentos de naturaleza distinta que no deben ser postergados en la lucha en contra de la discriminación. Me refiero principalmente a tres instrumentos: la introducción de una perspectiva antidiscriminatoria en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas; la definición de diversos mecanismos para identificar los contextos de discriminación en un país determinado así como para medir la intensidad del fenómeno de la discriminación, establecer sus

¹¹ Este es el caso principalmente de algunos países miembros del *commonwealth*, tales como Canadá, Sudáfrica, Australia y Nueva Zelanda.

¹² Se han implementado diversos modelos para tipificar la discriminación. El más frecuente es el de considerar como agravante del delito cuando la conducta penada se realiza con fines discriminatorios. Ejemplos de este modelo son: el Código Penal holandés, el español y el Colombiano. Un número más nutrido de Códigos lo que hacen es prohibir penalmente cualquier incitación a la discriminación y al odio en contra de ciertos grupos. Finalmente, otros países han establecido como tipos penales aquellas conductas que en sí mismas constituyen discriminación. Estableciendo una sanción mayor en el caso de que el autor sea un servidor público. En México el Estado de Veracruz, de Aguascalientes, de Zacatecas y el Distrito Federal han integrado a sus respectivos códigos penales un tipo penal de esta naturaleza.

causas, efectos y los grupos más afectados; y la elaboración de campañas educativas, formales e informales, para erradicar los prejuicios y transformar las estructuras culturales que generan la discriminación en un país determinado. Estos tres elementos generalmente quedan comprendidos en los denominados Planes de Acción en contra de la Discriminación ¹³.

2.- Las metas del Milenio y la Discriminación en América Latina

En septiembre de 2000, 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, de los cuales 147 fueron representados por Jefes de Estado y de Gobierno, firmaron un nuevo compromiso mundial para el desarrollo, cuya expresión política quedó reflejada en la Declaración del Milenio. La Declaración estableció los fundamentos de una nueva agenda de desarrollo basada en valores que enriquecen profundamente las relaciones internacionales para el siglo XXI: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común pero diferenciada.

La inclusión real de las personas vulnerable de discriminación en el proceso iniciado con la Declaración del Milenio no sólo repercutirá positivamente en ese grupo, sino también en el desarrollo socioeconómico al interior de los países y de la región en su conjunto.

Este tipo de iniciativas son fundamentales para alcanzar un combate efectivo de la discriminación. No sólo se pueden considerar complementarias de las medidas e instrumentos que ya hemos analizado, sino que realmente sin este tipo de medidas tendientes a promover el desarrollo, combatir la pobreza y reducir las brechas de desigualdad, los mecanismos jurídicos ya analizados serían insuficientes.

Los instrumentos jurídicos para combatir la discriminación tienden a revertir situaciones específicas de discriminación, a empoderar a las personas en situación de discriminación y a restituir los derechos de las personas que han sufrido un acto de discriminación. En este sentido son sumamente eficaces para combatir tanto la dimensión personal como la dimensión institucional de la discriminación.

Sin embargo, existe otra dimensión que en ocasiones es difícil que pueda ser revertida por este tipo de instrumentos. Me refiere a la discriminación de tipo estructural, es decir, aquella que se presenta un país o región cuando las estructuras o sistemas económicos, políticos, sociales y culturales están dispuestos de tal manera que sistemáticamente ciertos grupos de la población se ven discriminados en el goce y ejercicio de sus derechos humanos, mientras que otros grupos de la población se ven beneficiados con tal sistema.

La discriminación estructural está íntimamente vinculada a aquellas sociedades con altos índices de pobreza y, sobre todo, con altos niveles de desigualdad e inequidad entre sus miembros. Este tipo de

¹³ La experiencia más relevante en este tipo de instrumentos se ha desarrollado en el marco de la Unión Europea. En el año 2000 se estructuró un *Programa de acción contra la discriminación* cuyo principal objetivo es apoyar y completar la actuación de los Estados miembros en la lucha contra las diversas formas de discriminación. El marco jurídico del Programa se compone esencialmente de dos *Directivas* y de una *Decisión*. La primera de ellas propugna la igualdad de trato de las personas con independencia de su origen étnico o racial, mientras que la segunda promueve la igualdad de trato en el empleo. La *Decisión* establece un programa de acción contra la discriminación que abarca el periodo 2001-2006 y que además de coordinar la implementación de las dos directivas establece otras medidas y mecanismos de combate a la discriminación. Éstos instrumentos se suman a los esfuerzos que desde los años setenta se vienen haciendo en la Unión Europea por alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y que actualmente encuentran su eje central en la *Directiva 2002/73/CE* del 23 de septiembre de 2002, la cual modificó la *Directiva 76/207/CEE* del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo.

sociedades han generado históricamente grupos en situación de vulnerabilidad, los cuáles enfrentan obstáculos de tipo estructural para poder ejercer sus derechos humanos.

Así, se puede percibir con claridad que la discriminación también se manifiesta en la desigualdad de oportunidades en cuanto al acceso de ciertos grupos de la sociedad al ejercicio de su derecho y a ciertos servicios básicos. Los grupos vulnerables a la discriminación muchas veces poseen desventajas en el acceso a los mercados, el crédito y la tecnología. Estos grupos han estado tradicionalmente excluidos de los procesos políticos y se han visto limitados en su capacidad de realizar lobby para obtener recursos. Los prejuicios raciales y étnicos tienden a agravar esta situación.

El racismo y la discriminación racial que han sufrido históricamente grupos como los afrodescendientes y los pueblos indígenas en las Américas son la causa de la situación de marginación, pobreza y exclusión en que se encuentran la mayoría de ellos en muchos países del continente y que, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados, esta situación persiste en mayor o menor medida.

Los afrodescendientes y los pueblos indígenas tienen indicadores económicos y sociales, en particular de ingresos, recursos, alfabetismo, escolarización, educación, empleo, salud, nutrición, vivienda, agua potable y saneamiento, índice de mortalidad infantil, esperanza de vida y oportunidad de participación en la vida política, social y cultural, que son inferiores a los promedios nacionales de la población de los Estados de la región latinoamericana. Una parte muy significativa de la desigualdad del ingreso que sufren los afrodescendientes y pueblos indígenas se debe a las grandes diferencias en el nivel y calidad del capital humano y en sus retornos, así como a las brechas en remuneración asociadas a la discriminación racial.

De esta manera, el bajo nivel educativo de amplios estratos de la población afrodescendiente e indígena y otros grupos vulnerables a la discriminación constituye un importante mecanismo de transmisión intergeneracional de pobreza.

Quisiera destacar la importancia y el valor agregado de la perspectiva de derechos humanos en las estrategias de lucha contra la pobreza y de desarrollo. Los principios de derechos humanos contribuyen a que los individuos y grupos vulnerables sean tratados sobre una base igual y no discriminatoria y no sean desatendidos. La experiencia de los derechos humanos aporta ideas útiles con respecto a la eficacia de las leyes, las políticas y prácticas contra la discriminación y promueven la igualdad.

El crecimiento económico sostenible, la estabilidad macroeconómica y la gobernabilidad son ingredientes esenciales para la reducción de la pobreza, sin embargo pensamos que éstos no son suficientes. Son también necesarias acciones específicas para promover una mayor equidad y aumentar el impacto del crecimiento sobre la pobreza. Estas acciones tienen un carácter de urgencia en nuestra región.

3.- Discriminación, pobreza y desarrollo en América Latina

Diversos informes de organismos internacionales demuestran que existen elementos claros para considerar que en la mayoría de los países de América Latina se vive este tipo de discriminación estructural.

Según el informe de la CEPAL titulado *Panorama social de América Latina 2006*¹⁴, publicado en febrero de 2007, según las últimas mediciones de pobreza e indigencia disponibles para América

¹⁴ Cfr. *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL-ONU, 2007.

Latina, se observa un progreso notable en ambos frentes. Tras el estancamiento del período 1997–2002, en 2005 el porcentaje de pobres bajó del 44,0% al 39,8% y el de indigentes pasó del 19,4% al 15,4%, con respecto a 2002. De esta manera, por primera vez el porcentaje de pobres se ha situado por debajo de los niveles de 1980, mientras que la tasa de indigencia es tres puntos porcentuales inferior a la de entonces. Asimismo, entre 2002 y 2005 los volúmenes de pobreza e indigencia se redujeron 12 y 16 millones de personas respectivamente, con lo cual se interrumpe la tendencia ascendente que caracterizó a la región en las últimas décadas¹⁵.

En la comparación con los países de la OCDE, se confirma también que la peor distribución del ingreso en los países de la región redundó en mayor pobreza relativa de niños y niñas en América Latina. En efecto, la pobreza relativa que afecta a la infancia en los 17 países latinoamericanos es en todos ellos, y sin excepción, mayor que la de los países de la OCDE. Mientras que en los 25 países de la OCDE entre un 2% y un 17% de los menores de hasta 18 años de edad viven en pobreza, en los países latinoamericanos dicho porcentaje varía entre el 22% y el 34%, lo que totaliza alrededor de 52 millones de niños pobres (28,5% del total)¹⁶.

En cuanto a la desigualdad en la distribución de la riqueza, el *Informe sobre el Desarrollo Humano 2006*¹⁷ señala que el promedio del índice *GINI* para América Latina fue de 0.57 puntos, mientras que el de la África Subsahariana fue de 0.70 puntos¹⁸. A su vez, en términos más gráficos esto indica que el 10 por ciento de la población latinoamericana de ingresos más altos tiene un ingreso 27.4 veces más elevado que el que percibe el 10 por ciento de la población de menores ingresos. O bien, que el 20% de la población de más altos ingresos disfruta de casi el 55% del ingreso total, mientras que el 20% de la población de menores ingresos tan sólo participa en un 4,8 %. Esto sitúa a casi todos los países latinoamericanos entre los más desiguales del todo el mundo¹⁹.

Ahora bien, la pobreza y la desigualdad en el ingreso repercuten directamente en el disfrute y el ejercicio de los derechos humanos en general y por lo tanto constituyen causas que generan diversos contextos de discriminación. De manera que para tener una ligera visión de la magnitud de la pobreza y la desigualdad en América Latina y de cómo estos fenómenos inciden en el desarrollo humano no hace falta más que echar un vistazo a la situación real al ejercicio de algunos derechos que están íntimamente vinculados con el desarrollo humano.

En cuanto al derecho a una vida saludable podemos anotar que aún cuando la esperanza de vida en toda la región ha aumentado significativamente alcanzando en el 2006 los 72.2 años de vida²⁰, siguen persistiendo fenómenos como la desnutrición y las enfermedades endémicas que impiden que

¹⁵ Idem, p. 55.

¹⁶ Cfr. *La pobreza infantil en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 2005, p.8

¹⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2006; *Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, New York, PNUD, 2006, p. 272. Además este informe señala que si bien hay que ser prudente al realizar comparaciones entre regiones, estas diferencias regionales están relacionadas con importantes variaciones en lo que se refiere a la participación en los ingresos percibida por el 20% más pobre y el más rico. Asimismo, estas diferencias reflejan la brecha existente entre el promedio y la mediana de ingresos, una brecha que crece con la desigualdad. En un país con un alto nivel de desigualdad como México, la mediana de ingresos corresponde apenas al 51% del ingreso promedio. En Viet Nam, donde la distribución de ingresos es más equitativa, la mediana asciende a un 77% del promedio.

¹⁸ El coeficiente GINI es una medida que surge de una representación gráfica de la distribución del ingreso llamado Curva de Lorenz. Para el coeficiente de Gini, 0 representa la igualdad perfecta de distribución y 1 la desigualdad absoluta. Puede considerarse un coeficiente de 0,25-0,35 como una distribución “razonable” y un coeficiente de Gini de 0,55 representa una desigualdad extrema.

¹⁹ Filgueira, Carlos y Peri, Andrés. *América Latina: Los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

²⁰ Informe sobre Desarrollo Humano 2006, Nueva York, PNUD, 2007. p. 286.

sectores muy concretos de la población no puedan gozar de una salud adecuada, limitando sus posibilidades de desarrollo desde edades muy tempranas.

En relación con el derecho a la salud encontramos que el 9% de la población latinoamericana no tiene acceso a fuentes de agua para uso humano, mientras que el 22% no cuenta con servicios sanitarios en su vivienda²¹. Así pues, la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años es de 34 niños por cada 1000 nacidos vivos, mientras que la tasa de mortalidad materna es de 188 por cada 100,000²².

Respecto de las enfermedades endémicas se tiene informes de que el 8% de los niños menores de un año no han sido vacunados contra la tuberculosis, mientras que en el caso del sarampión el porcentaje es del 11%. En países como Bolivia, Brasil, El Salvador y Perú siguen presentándose caso de muerte infantil por paludismo, mientras que en toda la región se estima que más de un millón y medio de personas viven con VIH²³.

En cuanto al derecho a la educación el índice de analfabetismo en mayores de 15 años en toda la región alcanza el 12.4% de la población²⁴. Y aunque se ha notado un importante crecimiento en la tasa de matriculación en la educación primaria alcanzando el 93.3% de la población, la tasa de matriculación al nivel secundaria disminuye considerablemente al 65.3% y la escolarización técnica y superior no supera del 30% de la población²⁵.

El rezago más grave en materia de derechos sociales gira en torno al empleo, en América Latina existen 239 millones de personas económicamente activas (PEA) que trabajan o desean trabajar, de las cuales más de 23 millones se encuentran en condición de desempleo abierto y aproximadamente 103 millones trabajan en el sector informal, muchas veces sin derechos laborales ni protección social²⁶. Cabe pues decir que en América Latina hoy existe un déficit de empleo formal de 126 millones de trabajadores, lo cual representa el 53 % de la PEA. Ese déficit es más acentuado en el caso de las mujeres y los jóvenes²⁷. Si bien es cierto que entre 2002 y 2005 en la gran mayoría de los países se redujo la tasa de desempleo tras un aumento sostenido en la década anterior,²⁸ esto no redujo el empleo en el sector informal ya que contribuyó con dos de cada tres nuevos empleos generados en la década; a ello se sumó la tendencia a la precarización del empleo en tanto alrededor del 55% de las nuevas plazas para asalariados correspondieron a trabajos carentes de protección social.²⁹

Estas cifras nos permiten comprender la importancia que cobran las estrategias de desarrollo para fortalecer el ejercicio de los derechos humanos y, por lo tanto, combatir la discriminación. Es por ello, que una de las iniciativas centrales que a nivel mundial se lanzado para combatir el fenómeno de la discriminación en esta dimensión estructural son las denominadas Metas del Milenio.

Un tema fundamental para combatir la discriminación desde la perspectiva del desarrollo y derechos humanos consiste en contar con datos objetivos y sustantivos sobre la situación que enfrentan los diversos grupos en cuanto al ejercicio de sus derechos. En este sentido el párrafo 92 del Programa de

²¹ *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, Nueva York, PNUD, 2007. p. 308.

²² *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*, Nueva York, PNUD, 2006. p. 171

²³ *Human Development Report*, 2000, Nueva York, Oxford University Press, 2000., p. 193.

²⁴ Cfr. *Informe sobre desarrollo humano 2005*, Nueva York, PNUD, 2005. 179.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Cfr. *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica*, 2006-2015. Francia, 2006, p. 1.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2006*. p. 117

²⁹ *Idem*. p.115

Acción de Durban, insta a los Estados a que: "recojan, recopilen, analicen, difundan y publiquen datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local y a que tomen todas las demás medidas conexas necesarias para evaluar periódicamente la situación de los individuos y los grupos que son víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia:

La información debería tener en cuenta los indicadores económicos y sociales tales como, cuando resulte apropiado, la salud y la situación de salud, la mortalidad infantil y materna, la esperanza de vida, la tasa de alfabetización, la educación, el empleo, la vivienda, la propiedad de la tierra, los servicios de salud mental y física, el agua, el saneamiento, la energía y los servicios de comunicaciones, la pobreza y el ingreso disponible medio, a fin de elaborar políticas de desarrollo social y económico con miras a reducir las disparidades existentes en las condiciones sociales y económicas".

Para terminar, presento algunas propuestas que tienen que ver con estrategias de desarrollo tendientes a combatir la discriminación:

- Los Estados deberían adoptar estrategias y políticas públicas para combatir la discriminación y la intolerancia y promover la igualdad en todos los campos. Dichas políticas asignarán a las víctimas del racismo y discriminación racial particular atención con el fin de superar el déficit educativo y mejorar la calidad de la educación, mejorar su acceso a los servicios de salud, disminuir los niveles de incidencia del VIH/SIDA, y aumentar la participación de los grupos excluidos en su acceso a fuentes de empleo. Para ello sería oportuno diseñar Planes Nacionales que abarquen y tomen en cuenta a cada grupo en situación de discriminación o marginación y establecer medidas especiales temporales para garantizar el acceso a sus derechos humanos.
- Las políticas públicas para combatir la pobreza deberían adoptar una perspectiva de derechos humanos y estar dirigidas a eliminar la discriminación que actualmente existe en los países de América Latina. Para ello sería oportuno integrar la Declaración y el Programa de Acción de Durban, sus pautas y aspiraciones a las metas de desarrollo y eliminación de pobreza acordadas por la comunidad internacional bajo los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Los Estados deberían promover la plena participación de los de los grupos vulnerables de discriminación en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el funcionamiento y el bienestar de sus comunidades y de la sociedad en general. Para ello potenciar a las víctimas de racismo y discriminación, en particular a las mujeres, para que fortalezcan sus propias capacidades.
- Los Estados deberían fortalecer los marcos jurídicos e institucionales para asegurar el respeto a los derechos de la propiedad y al mismo tiempo ampliar sustancialmente el acceso al crédito, con el fin de que los ciudadanos más pobres y excluidos puedan convertirse en motor de desarrollo y tengan la posibilidad de ser pequeños empresarios y propietarios de vivienda.
- Examinar periódicamente a través de las autoridades nacionales los efectos esperados de sus políticas sobre el empleo y los ingresos de los sectores más vulnerables de la población; las normas que exijan que los proyectos de la ley de presupuesto y de reforma tributaria incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto público y de los tributos; y la obligación de las entidades públicas de analizar regularmente a quién benefician sus programas, con el fin de diseñar sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales en los que las prioridades sociales se incorporen en el diseño mismo de la política económica.

- Finalmente, es necesario que los diversos organismos y agencias de cooperación internacional incrementen la colaboración en la región, en especial, dirigida a los sectores sociales que sufren más de cerca el fenómeno de la discriminación.

Muchas gracias.